



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mejora de la regulación en Europa ESPAÑA



Primera edición: Diciembre 2011

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Catálogo de publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública:

<http://www.mpt.gob.es/publicaciones.html>

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título:

Better Regulation in Europe: Spain 2010 (ISBN 9789264095069)

© 2010, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París.
Reservados todos los derechos.

© 2011 Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. SGT para esta edición en español.

Publicado en virtud de un acuerdo con la OCDE, París.

La calidad de la TRADUCCIÓN española y su coherencia con el texto original es responsabilidad del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Edita: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

<http://www.mpt.gob.es>

NIPO: 850-11-059-2

Prólogo

The OECD El Informe sobre Mejora de la Regulación en España de la OCDE forma parte de una serie de informes sobre países iniciados por la OCDE, en asociación con la Comisión Europea. El objetivo es evaluar la capacidad de gestión normativa en los 15 estados miembros originarios de la Unión Europea (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido). Dentro del ámbito de dichos informes se incluyen las tendencias en su desarrollo, identificando asimismo las desviaciones de las buenas prácticas definidas por la OCDE y la UE en sus directrices y políticas para la mejora de la regulación.

Este proyecto representa también una oportunidad para discutir sobre el seguimiento de los estudios multidisciplinarios de la OCDE, relativos a los países que formaron parte de este proceso (Austria, Bélgica, Luxemburgo y Portugal no fueron objeto de estudio de dichos informes previos), y para dilucidar qué ha pasado con relación a las recomendaciones hechas en su momento. El estudio multidisciplinario de España se publicó en 2000 [OECD (2000), *OECD Regulatory Reform in Spain: Government Capacity to Assure High-quality Regulation*, OECD, París].

España forma parte del segundo grupo de países sometidos a estudio – los otros cinco son Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania y Suecia. Los informes relativos al primer grupo, formado por Dinamarca, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido, se publicaron en mayo de 2009 y, en el segundo semestre de 2010, será el turno de los países restantes.

Los estudios, una vez redactados, constituirán la materia prima para un informe de síntesis, en el que también se tendrán en cuenta las experiencias de los demás países de la OCDE. Será una oportunidad para considerar los resultados de los estudios desde una perspectiva internacional más amplia, y para darle cuerpo a las previsiones para los siguientes diez años de reformas legislativas.

Índice

Abreviaturas y acrónimos	9
Presentación del país – España	11
Resumen ejecutivo	13
Introducción: Realización del estudio	41
Capítulo 1: Estrategias y políticas para la mejora de la regulación	47
Evaluación y recomendaciones	48
Contexto	54
Contexto económico y factores para la mejora de la regulación	54
Principales avances en la agenda española para la mejora de la regulación .	57
Principios de orientación para la actual agenda de la política de Mejora de la Regulación	59
Principales políticas de Mejora de la Regulación	59
Comunicación sobre la agenda para la mejora de la regulación	60
Evaluación <i>a posteriori</i> de la estrategia y políticas para la mejora de la regulación	60
La administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación	61
Capítulo 2: Capacidades institucionales para la mejora de la regulación	65
Evaluación y recomendaciones	66
Contexto	72
El contexto de la Administración Pública española	72
Actores institucionales clave para la política de Mejora de la Regulación a nivel nacional	84
Recursos y formación en la AGE	92
Capítulo 3: Transparencia a través de la consulta y la comunicación	99
Evaluación y recomendaciones	100

Contexto	104
Contexto general.....	104
Consulta pública sobre legislación	105
Comunicación pública sobre la legislación.....	108
Capítulo 4: El desarrollo de legislación nueva	111
Evaluación y recomendaciones	112
Contexto	120
Contexto general.....	120
Procedimientos legislativos en el ámbito del Estado	124
Evaluación de impacto <i>a priori</i> de la legislación nueva.....	130
Alternativas a la legislación	139
Enfoques basados en el nivel de riesgo.....	141
Capítulo 5: La gestión y racionalización de la legislación existente	145
Evaluación y recomendaciones	146
Contexto	151
Simplificación de la legislación nacional.....	151
Reducción de las cargas administrativas sobre las empresas.....	153
Reducción de las cargas administrativas sobre los ciudadanos	154
Reducción de las cargas administrativas sobre la administración	168
Capítulo 6: Cumplimiento, vigilancia, recursos	171
Evaluación y recomendaciones	172
Contexto	174
Contexto general.....	174
Cumplimiento y vigilancia	175
Recursos	178
Capítulo 7: La interfaz entre los estados miembros y la UE	185
Evaluación y recomendaciones	185
Contexto	187
Contexto general.....	187
Negociación sobre la legislación de la UE	187
Transposición de la legislación de la UE	189
Interfaz con las políticas de Mejora de la Regulación en el ámbito de la UE..	193
Capítulo 8: La interfaz entre los ámbitos nacionales y subnacionales de la administración.....	195
Evaluación y recomendaciones	196

Contexto	199
Contexto general	199
Políticas de Mejora de la regulación desplegadas en el ámbito subnacional	205
Mecanismos de coordinación	208
Bibliografía	217
Anexo A: Administración electrónica	219

Tablas

Tabla 1.1. Hitos en el desarrollo de las políticas de mejora de la regulación en España	58
Tabla 2.1. Hitos en el desarrollo de las instituciones para la mejora de la regulación en la administración central de España	83
Tabla 6.1. Duración media de los casos administrativos (2004-08, en meses)	182

Cuadros

Cuadro 1.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000	51
Cuadro 2.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000	71
Cuadro 2.2. Marco institucional del proceso político, legislativo y jurídico en España (Nivel estatal)	73
Cuadro 2.3. Gestión y coordinación política a nivel del Estado	79
Cuadro 2.4. AEVAL	89
Cuadro 2.5. El Consejo de Estado	90
Cuadro 2.6. El Consejo Económico y Social	91
Cuadro 3.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000	101
Cuadro 3.2. Comentarios del informe de la OCDE de 2000	103
Cuadro 3.3. Procesos para la consulta pública	106
Cuadro 4.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre la calidad legislativa	114
Cuadro 4.2. Recomendación del informe de la OCDE de 2000	119
Cuadro 4.3. La estructura de la legislación en España	121
Cuadro 4.4. El proceso de desarrollo y promulgación de legislación estatal	124
Cuadro 4.5. Ley 50/1997, del Gobierno	128
Cuadro 4.6. Guía Metodológica sobre AIN de 2009	134
Cuadro 4.7. Comprender mejor las consecuencias para la competencia: La guía de la CNC	136
Cuadro 4.8. La función de los observatorios en la evaluación: El caso del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	137
Cuadro 4.9. Alternativas a la legislación en el sector medioambiental	140

Cuadro 5.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000	147
Cuadro 5.2. Recomendación del informe de la OCDE de 2000	150
Cuadro 5.3. Simplificación administrativa: Iniciativas incluidas en el informe de la OCDE de 2000	153
Cuadro 5.4. Asignación de tareas dentro del compromiso del gobierno de reducir las cargas administrativas	156
Cuadro 5.5. Reducción de las cargas administrativas: Examen y medición de las seis áreas prioritarias	161
Cuadro 5.6. Proyecto piloto sobre las cargas administrativas en el sector medioambiental	162
Cuadro 5.7. Acuerdos de cooperación para reducir las cargas administrativas en España	164
Cuadro 5.8. Administración electrónica y reducción de las cargas administrativas en la AGE	166
Cuadro 6.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre el cumplimiento ..	173
Cuadro 6.2. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre el sistema de recursos	174
Cuadro 6.3. El Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-12 .	175
Cuadro 7.1. Rendimiento de España en la transposición de las Directivas de la UE .	192
Cuadro 8.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000	198
Cuadro 8.2. La estructura descentralizada de España y las competencias en los distintos niveles de la administración	199
Cuadro 8.3. Competencias y poderes de las CC. AA	202
Cuadro 8.4. Iniciativas de mejora de la regulación en algunas Comunidades Autónomas	207
Cuadro 8.5. Progreso de la Administración Central en el refuerzo del contacto con el nivel subnacional	210
Cuadro A.1. Indicadores de la Sociedad de la Información en España	221

Figuras

Figura 1.1. Desglose de las iniciativas de mejora de la regulación, por tipo	63
Figura 2.1. Organigrama del Ministerio de la Presidencia	82
Figura 4.1. Número de leyes en vigor al inicio de cada año	123
Figura 5.1. Cargas administrativas en algunos Estados miembros de la UE, en relación con su PIB nacional	154

Abreviaturas y Acrónimos

AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
ASTIC	Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CARCE	Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CCAA	Comunidades Autónomas
CEOE-CEPYME	Confederación Española de Organizaciones Empresariales – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CDGAE	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CGSYS	Comisión General de Secretarios y Subsecretarios
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
CNE	Comisión Nacional de Energía
EEJ Net	Red Extrajudicial Europea
ENAC	Entidad Nacional de Acreditación
ESC	Consejo Económico y Social
ETSI	Instituto Europeo de Estándares de Telecomunicaciones

FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GAN	Grupo de Alto Nivel
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
REPER	Representación Permanente de España ante la UE
SCM	Modelo de Costes Estándar
SETSI	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
SIA	Sistema de Información Administrativa
VUE	Ventanillas Únicas Empresariales

Presentación del país - España



Fuente: Anuario de la CIA: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sp.html.

Presentación del país - España

Territorio		
Superficie total (1000 km ²):	506	
Cultivada (1000 km ²):	178,4	
Principales regiones/ciudades (miles de habitantes):	Madrid	3.132
	Barcelona	1.595
	Valencia	699
	Sevilla	798
Población		
Población (miles):	45.283	
Número de habitantes por km ² :	89,5	
Aumento neto (2007/06):	1,8%	
Población activa (miles):	22.190	
Índice de desempleo (% de la población activa):	19,1% (marzo de 2010)	
Economía		
Producto interior bruto en miles de millones de USD:		1.461,1
Per cápita (PPA en USD):		32.000
Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB):		26,5
Importaciones de bienes y servicios (% del PIB):		33,3
Moneda:		Euro
Política		
Forma de gobierno:	Parlamentario	
Tipo de parlamento:	Bicameral	
Fecha de las últimas elecciones generales:	2008	
Fecha de las siguientes elecciones generales:	2012	
Estructura del estado:	Unitaria	
Fecha de entrada en la UE:	1986	
Composición de la cámara principal (Número de Escaños en marzo de 2008):	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	169
	Partido Popular (PP)	154
	Convergència i Unió (CIU)	10
	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	3
	Partido Nacionalista Vasco (PNV)	6
	Izquierda Unida (IU)	2
	Otros	6
	Total	350

Nota: 2007, a menos que se indique lo contrario.

Fuentes: OECD Economic Survey of Spain 2008, OECD in Figures 2009, OECD Employment outlook 2009 y OECD Government at a Glance 2009.

Resumen Ejecutivo

Contexto económico y factores para la mejora de la regulación

Desde el regreso de la democracia, España ha gozado de uno de los índices de crecimiento económico más altos de Europa, y se ha desarrollado hasta convertirse en la duodécima mayor economía del mundo. El gobierno español ha aplicado un amplio abanico de reformas económicas y estructurales a lo largo de las últimas tres décadas, centradas en la desregulación y la liberalización, lo que ha reducido el papel del gobierno en el mercado. Estas reformas contribuyeron a que la economía creciera continuamente a, aproximadamente, un 3% anual. La situación cambió drásticamente como consecuencia de la crisis financiera global. España ha sido uno de los países europeos más afectados por la crisis. En 2009, el PIB cayó un 3,6%, invirtiendo el magnífico patrón seguido entre 1994 y 2008. El desempleo es, en la actualidad, una de las principales preocupaciones, y se espera que llegue a su punto álgido en 2010, rozando el 20%. Se necesitan medidas para abordar los problemas del mercado de trabajo (en especial su estructura dual de contratos con protección social y otros más precarios), el reto fiscal de reducir el gran déficit del Estado y el mercado de la vivienda, así como más reformas estructurales para desarrollar nuevas fuentes de crecimiento tras el derrumbe del sector de la construcción. Estos son aspectos subyacentes del débil crecimiento de la productividad. Aunque las diferencias de los ingresos per cápita entre las regiones se han reducido a lo largo de las últimas décadas, algunas zonas de España siguen siendo muy pobres, sobre todo en el sur.

La adopción del Plan Nacional de Reformas en 2005, en cumplimiento de la Estrategia de Lisboa, puso el enfoque en trabajar para seguir apoyando la competencia efectiva en los mercados de bienes y servicios; mejorando y proporcionando una mayor transparencia en la legislación sectorial; aumentando la eficiencia, modernizando la Administración Pública y mejorando la balanza comercial a través del incremento de la competitividad de las empresas. Este marco de trabajo se aplica tanto al Gobierno central como a los ámbitos regionales y locales de la administración.

España, en general, ha basado su estrategia para la mejora de la regulación en la política sobre Mejora de la regulación de la UE. Un factor clave de la Mejora de la regulación en los últimos años ha sido, de esta manera, la UE. España es consciente de su retraso en la adopción de las mejores prácticas europeas. Esto ha contribuido a priorizar la Mejora de la regulación en la agenda del Gobierno, como se demuestra en las últimas e importantes iniciativas para fortalecer los programas para la reducción de las cargas administrativas sobre las empresas y para reforzar la evaluación de impacto de la legislación nueva, así como en las medidas tomadas en las regiones para consolidar la gestión legislativa. En algunas áreas, España ha establecido unos ambiciosos objetivos (en especial, el objetivo de reducción del 30% de las cargas administrativas, en todos los niveles de la administración), que van más allá de los fijados por la Unión Europea.

Los factores internos son más frágiles. El enfoque económico sigue siendo relativamente débil, y muchas de las políticas de Mejora de la regulación están dirigidas, a grandes rasgos, a los ciudadanos y usuarios de la Administración Pública, aunque esto está motivado en parte por la idea de que una Administración Pública eficiente mejorará la competitividad. El Ministerio de la Presidencia es consciente de que la crisis debería fomentar una mayor concienciación económica del coste de la legislación, especialmente en el caso de las pymes (que representan un porcentaje especialmente alto de la actividad económica en España), y esta visión positiva de la Mejora de la regulación también es compartida por otros responsables de los principales Ministerios. Sin embargo, a pesar del sólido compromiso de las empresas en los programas de reducción de la carga administrativa, el ímpetu de cambio empresarial no es tan fuerte como en algunos otros países europeos. En el ámbito político, se ha de reforzar en mayor medida la idea de que la mejora de la regulación puede proporcionar un apoyo real a la recuperación económica. En relación con lo anterior, han empezado a surgir algunas declaraciones oficiales de alto nivel que citan a la Mejora de la regulación como un aspecto relevante para la aplicación de la reforma económica. Se requieren más declaraciones de ese tipo. No parece existir ningún debate ni estudios académicos significativos en relación con la Mejora de la regulación y sus vínculos con el crecimiento y la productividad.

Como sucede en otros países europeos, la administración electrónica se ha generalizado significativamente dentro de la Administración Pública, especialmente a nivel nacional, donde casi el 90% de todos los procedimientos administrativos (equivalente al 98% de todos los casos gestionados) disponen de una versión en línea totalmente implementada (véase la Figura 1.1), lo que ha contribuido a respaldar aspectos de la Mejora de la regulación. Un factor interno evidente es la creciente concienciación de que el Gobierno ha de abordar la

complejidad jurídica, incluyendo la complejidad proveniente de la descentralización y la distribución de competencias legislativas y administrativas en los diferentes escalones de la administración. En general, no obstante, el compromiso sostenido con la mejora de la regulación sigue siendo frágil y desigual en la clase administrativa y política.

Contexto de Administración Pública para la mejora de la regulación

España ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas. Esto se ha debido, en parte, al ingreso en la Unión Europea en 1985, que modificó el contexto legislativo y afectó a las tradiciones legales (como también ha sucedido en otros estados miembros de la UE). También se han producido importantes cambios desde dentro:

- **Descentralización.** El proceso de transferencia de poderes y competencias ha transformado España en un país con un alto nivel de descentralización (véase también el Cuadro 2.2). El proceso sigue en marcha. Las transferencias han evolucionado a través de una sucesión de etapas que comenzaron con la aprobación de una nueva Constitución en 1978, reforzadas por las decisiones del Tribunal Constitucional. La velocidad y el alcance de la descentralización han variado, pero, en la actualidad, la totalidad de las 17 comunidades autónomas han desarrollado un fuerte sentimiento de identidad regional y política, y son, efectivamente, autónomas en sus áreas de competencias transferidas, dentro del marco de la Constitución. Cada una de ellas ha establecido sus instituciones, administración y marcos jurídicos y legislativos. También se está tratando el aspecto de la representación parlamentaria de las regiones, a través del debate sobre la reforma del Senado en relación con su representación territorial.
- **Desarrollo de la Administración Pública.** La Administración Pública ha experimentado una profunda remodelación para encajar en el nuevo contexto de democracia y descentralización¹. Desde principios de la década de los 80 del siglo pasado, el Gobierno ha acometido unos esfuerzos significativos para mejorar la eficiencia de su sector público a través de la profesionalización del funcionariado, la reestructuración organizativa, la reconversión legal y la privatización. Queda todavía camino por recorrer, sin embargo. El legado corporativista y las tradiciones jurídicas siguen estando en vías de adoptar un enfoque más moderno, especialmente en lo que a la mejora de la transparencia se refiere. Los cambios parecen sucederse lentamente². Las tradiciones corporativistas y jurídicas siguen estando en vías de adoptar un enfoque más moderno, especialmente en lo referente a mejorar la transparencia e imbuirse de una perspectiva que tenga

más en cuenta la economía en el proceso legislativo. También se acepta generalmente que el sistema judicial requiere una modernización. Sin embargo, existe la conciencia de que la calidad y la eficiencia de la administración pública son importantes para la competitividad, de la necesidad de cambios y de la importancia de perspectivas (tanto económicas como sociales) más amplias. La modernización de la Administración Pública sigue siendo uno de los principales puntos de la política del Gobierno, y la administración electrónica se está desplegando efectivamente para fomentar el cambio.

La descentralización y la modernización de la Administración Pública siguen siendo elementos clave para la profundización de los cambios y la continuación del desarrollo y los ajustes pertinentes. Específicamente, hace poco tuvo lugar una importante reestructuración del ejecutivo del Estado, en abril de 2009³. El objetivo era racionalizar la estructura y hacerla más efectiva⁴, con vistas a acelerar la implementación del denominado Plan E (Plan de Estímulo de la Economía y del Empleo)⁵, lanzado para contrarrestar la crisis económica. Además de estos cambios, el Presidente del Gobierno cuenta ahora con el apoyo de un tercer Vicepresidente. La creación de una nueva Vicepresidencia —el Ministerio de Política Territorial— refleja la decisión de articular la acción del Gobierno en tres líneas principales: recuperarse de la crisis económica y crear empleo; llevar a cabo reformas para introducir a España en el siglo XXI; y fortalecer la cohesión social y territorial⁶. Para aumentar la trascendencia de la política territorial, el Ministerio de la Presidencia ha asumido las competencias sobre la Función Pública que dependían del anterior Ministerio de Administraciones Públicas.

Desarrollo de la Mejora de la regulación y principales conclusiones de este estudio

Estrategia y políticas para la mejora de la regulación

Se ha producido una serie de avances positivos desde el informe de la OCDE de 2000, especialmente en el pasado reciente. España llegó tarde, relativamente, a la Mejora de la regulación. En general, la concienciación sobre la Mejora de la regulación ha aumentado significativamente. En algunos aspectos, como la reducción de las cargas administrativas, España está estableciendo ahora unos ambiciosos objetivos. El Real Decreto para reforzar la evaluación de impacto es menos ambicioso, pero parece señalar un cambio de dirección, basado en la decisión colectiva del Gobierno y referente a que hacían falta medidas. Se han tratado otros aspectos, como la gestión de la UE y el acceso a la legislación. Se le dijo al equipo de estudio internacional de la OCDE que España está, en la actualidad, “trabajando muy duro” para resolver los problemas y para eliminar el retraso que se percibe con el resto de Europa, sentando a la vez las bases para progresar en el futuro.

El compromiso político con la mejora de la regulación, y la importancia de una política legislativa efectiva para la recuperación económica, se deben poner más en un primer plano. El compromiso político con la mejora de la regulación está empezando a arraigarse, como demuestra la adopción del Plan de Acción Nacional para la reducción de cargas administrativas del Consejo de Ministros. Este fue un gran impulso hacia delante, pero todavía no se han sumado al mismo todos los actores. El proceso podría fomentarse estimulando el debate sobre la Mejora de la regulación y sobre lo que puede aportar a la economía y la sociedad. Los elementos necesarios para dicho debate ya están presentes. Se ha establecido un claro vínculo entre el programa de reducción de las cargas administrativas y la competitividad empresarial. También hay una concienciación cada vez mayor de los riesgos planteados por el aumento indefinido de la legislación y de su complejidad.

Existe una necesidad, cada vez más importante, de una estrategia más clara e integrada en relación con la Mejora de la regulación. Esto se podría decir de algunos otros países de la UE, aunque las estrategias son cada vez más evidentes. España dio comienzo con una gama de políticas separadas, que destacan por sí mismas los progresos efectuados. Con el enfoque actual se busca subsanar esta situación. El Plan de Acción Nacional para la Reducción de Cargas Administrativas pretende ser una estrategia global que enlace aspectos diversos de la agenda de la Mejora de la regulación, incluyendo no solo la reducción de dichas cargas, sino también elementos referentes a la valoración del impacto, la cooperación, la comunicación, la formación y la evaluación. La recomendación del informe de la OCDE de 2000 relativa a la adopción, en el ámbito político, de una estrategia sobre la reforma legislativa que estableciera objetivos y marcos de trabajo claros para la implementación sigue gozando, sin embargo, de relevancia, ya que queda un cierto camino por recorrer en lo que a la integración, en la práctica, se refiere. El equipo de estudio internacional de la OCDE estimó que se había de acometer más trabajo para conectar los diferentes elementos, en especial la reducción de las cargas y la evaluación de impacto. Por ahora, no hay un objetivo neto para la reducción de las cargas, que señale claramente que las dos políticas están bien conjuntadas. El título del Plan de Acción también implica que el principal énfasis está en la reducción de las cargas administrativas, mientras que una política legislativa bien rematada es mucho más que eso. La necesidad de fomentar la recuperación económica es una oportunidad para explicar cómo una estrategia general más amplia sería de utilidad para ello. Por ejemplo, no se debería hacer hincapié sólo en los aspectos de recorte de gastos de una estrategia integrada a través de la reducción de las cargas administrativas, sino también en su capacidad para estimular la actividad empresarial y para aumentar la eficiencia del sector público.

Faltan algunos importantes aspectos de una estrategia efectiva sobre la Mejora de la regulación, y hay otros que necesitan un refuerzo. Entre dichas carencias podemos citar la necesidad de una política más clara sobre la consulta pública, la

modernización del enfoque para la aplicación y un acercamiento mayor a la simplificación legislativa y la calidad jurídica. También falta fortalecer las conexiones entre los procesos relacionados, por ejemplo asegurándose de que los procesos de reducción de las cargas *a posteriori* se vean acompañados íntegramente de una evaluación de impacto *a priori*.

España se enfrenta a significativos retos estructurales para el desarrollo de la mejora de la regulación en un estado descentralizado, un problema plenamente reconocido. El Gobierno central entiende que el liderazgo desde el centro es importante. En el pasado reciente, ha lanzado una serie de prometedoras reuniones y diálogos estructurados para llevar esto adelante. También ha adoptado iniciativas a través del desarrollo de acuerdos sobre la Mejora de la regulación con las Comunidades Autónomas (se ha firmado un Convenio de colaboración con Cantabria y se espera que le sigan otros). No obstante, es demasiado temprano para ofrecer una opinión sobre los resultados, y se requerirá una atenta supervisión para asegurar firmemente los avances. La descentralización se ha desarrollado rápidamente y los sistemas para gestionar sus consecuencias se han de poner al día, en un contexto donde hay relativamente pocas instituciones que engloben la totalidad del país (el sistema judicial es una notable excepción). El Estado central a menudo no puede imponer su criterio, sino que debe cooperar y promover la actividad de las CC. AA. Esto representa un reto, ya que la Mejora de la regulación se ha de desplegar a lo largo de distintos niveles de gobierno. El inconcluso proceso de descentralización también ha conllevado dificultades en la gestión efectiva de la cascada legislativa y también de la hipertrofia legislativa que ha acompañado, inevitablemente, a la transferencia de competencias. Para que se efectúen avances, el enfoque ha de ser firme y enérgico. El equipo de estudio internacional de la OCDE consideró que la desconexión entre el ámbito central y lo que sucede en los niveles inferiores es todavía significativa.

La descentralización, por otra parte, proporciona oportunidades que se han de aprovechar. Entre las ventajas potenciales se incluye la competencia amistosa en el desarrollo de buenas prácticas de Mejora de la regulación, lo que no se ha aprovechado totalmente todavía.

Comoquiera que, por ahora, no hay una estrategia clara sobre Mejora de la regulación, la comunicación es escasa. Sin una estrategia nítida, no es posible poner nada en claro. Existe una comunicación significativa sobre las iniciativas referentes a la administración electrónica, pero no mucho más. Esto afecta no solo a las partes interesadas externas que podrían querer «inmiscuirse» en la Mejora de la regulación si supieran de ella, sino también a los diferentes ámbitos administrativos y, por supuesto, a los Ministerios. El equipo de estudio internacional de la OCDE recibió un mensaje de un amplio abanico de partes interesadas de dentro y fuera de la administración: la comunicación no es sólida y no hay una postal clara de lo que se está haciendo ni de quién lo está haciendo. No existe un debate académico significativo sobre la Mejora de la regu-

lación (el enfoque se pone más en la política pública), que contribuiría a aumentar su trascendencia. Parece, sin embargo, que la comunicación se ha mejorado recientemente, tanto entre Ministerios, a través de la implementación del programa de reducción de las cargas administrativas, como entre los diferentes niveles de la administración.

Existe la necesidad de planificar evaluaciones sistemáticas y objetivas de las principales políticas y programas para la mejora de la regulación. En el estado de cosas actual, el sistema es autorreferente, sin un mecanismo de responsabilidad claro (oficina de auditoría o a través del parlamento, por ejemplo). La evaluación contribuye a mejorar los estándares, la concienciación y la coherencia, a respaldar el impulso adquirido y a destacar lo que está funcionando bien y menos bien. Con el cambio de estatus de la AEVAL, no está claro qué institución podría llevar a cabo esta función.

Igual que en otros países, la administración electrónica es un factor que puede romper barreras e introducir cambios. Existe un gran interés en el desarrollo y el respaldo a la administración electrónica en general. La administración electrónica se basa en unas políticas y programas que, aparentemente, cubren un abanico amplio de sectores y están bien arraigados, y esto dentro de un marco jurídico sólido. Se ha hecho hincapié explícitamente en mejorar la transparencia, la eficiencia y la calidad de la asistencia y los servicios prestados a los ciudadanos y a las empresas. Los servicios públicos en línea se han desarrollado significativamente en el pasado reciente. Hay un amplio uso de la administración electrónica para aplicar el Plan de Acción de reducción de las cargas administrativas. Empero, examinar la profundidad del compromiso y de los resultados prácticos escapaba del alcance de este informe. Es importante que los derechos incluidos en la legislación de 2007 relativa al acceso de los ciudadanos a la administración se traduzcan en realidades concretas. El progreso de la implementación marcha bien, de acuerdo con el Gobierno a nivel nacional. Es también importante que la ley se implemente en la administración de los ámbitos regional y, sobre todo, local.

Capacidades institucionales para la mejora de la regulación

Desde el último informe de la OCDE se han producido avances, y la reciente ampliación de las responsabilidades del Ministerio de la Presidencia es un movimiento positivo. La Mejora de la regulación actúa ahora como eje del Gobierno y debería adquirir una relevancia mayor como resultado de los cambios en Presidencia. Este estatus central es todavía en parte teórico, y se ha de trasladar a la práctica. Ahora ya se debe abordar la agenda de reformas en toda su complejidad y profundidad. El establecimiento de un Grupo de Alto Nivel para las cargas administrativas es otro movimiento positivo. También se han establecido las estructuras institucionales necesarias para seguir profundizando en la administración electrónica.

Las capacidades institucionales para la mejora de la regulación contarán con la ayuda de un cambio de cultura cada vez mayor en la Administración Pública.

Como en muchos otros países europeos, la cultura de la Administración Pública en España se encuentra en un proceso de adaptación y cambio. Sigue predominando una cultura legalista, que obstruye el aumento de la transparencia y la eficiencia, así como la aplicación de una perspectiva más económica a la gestión legislativa. Para apoyar cualquier aspecto generalmente se cita alguna ley, pero existe la conciencia de la necesidad de cambios. El reto es ahora diseminar los nuevos enfoques más allá del pequeño pero significativo núcleo de Ministerios y organismos que ya han hecho grandes avances. En el ámbito político, se han de acometer mayores esfuerzos para aumentar la concienciación al respecto. La administración electrónica se está usando bien para fomentar el cambio.

La tradición de acciones autónomas ha de evolucionar hacia un enfoque más colectivo. Uno de los principales retos a los que se enfrenta España en esta etapa es que los Ministerios cambien su mentalidad de actores individuales en la gestión legislativa y de (en el caso de algunos) impulsores de la Mejora de la regulación a otro enfoque más colectivo y coordinado, aunando sus esfuerzos a la responsabilidad de coordinación del Ministerio de la Presidencia. Los Ministerios (como ya se indicó en el informe de la OCDE de 2000) son bastante autónomos y siguen sus propias iniciativas (por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente con relación a la evaluación de impacto), lo que también refleja en parte el hecho de que las políticas sobre mejora de la regulación han sido, hasta ahora, fragmentadas e incompletas. Existe una cierta confusión entre actividades y funciones a menudo descoordinadas.

Hay algunos prometedores elementos sobre los que trabajar para mejorar las capacidades de la Mejora de la regulación, comenzando con la unidad del Ministerio de la Presidencia. Se han de desarrollar capacidades para llevar adelante la agenda de la Mejora de la regulación y para afianzar su sostenibilidad a lo largo de los ciclos políticos. Ya están instaurados los elementos de un marco de trabajo prometedor. Entre ellos, la unidad del Ministerio de la Presidencia (la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental) y otros defensores de una gestión legislativa efectiva de otros Ministerios, entre los que podemos citar el Ministerio de Economía y Hacienda (política de competencia y pymes, siendo también un líder en la evaluación de impacto y en la transposición de la directiva de servicios de la UE), el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (sociedad de la información) y la Autoridad de la Competencia (desarrollo de la evaluación de impacto). Se puede decir que, muy informalmente, parece estar tomando forma un grupo interno de responsables, que actuaría como motor de cambio, con un potencial prometedor pero muy difuminado. Este movimiento se basa a menudo en el compromiso personal de los responsables clave, quizá menos en la política oficial de los Ministerios, y, ciertamente, no es representativo de la administración en general. Esto significa que las capacidades institucionales siguen siendo vulnerables y presentan una necesidad cada vez más urgente de refuerzo a largo plazo. Se ha de animar a algunos actores a que adopten una función

más importante. Este podría ser el caso, por ejemplo, del Ministerio de Política Territorial, que es responsable de la colaboración con las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Estado y la AEVAL son otros actores clave. El Consejo de Estado desempeña una función clave de vigilancia en el desarrollo de los anteproyectos de leyes y reglamentos en su camino al Consejo de Ministros, pero también actúa como asesor del Gobierno, en términos más generales. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), que opera con una cierta independencia del Ministerio de la Presidencia, tiene la obligación de mejorar el rendimiento de los servicios públicos y de difundir, entre el público general, los efectos de las políticas públicas.

En primer lugar, se ha de fortalecer la función del Ministerio de la Presidencia como coordinador y defensor de la mejora de la regulación. Las ampliadas responsabilidades del Ministerio de la Presidencia parecen haberse adquirido más por defecto que de forma deliberada, siendo la mejora de la política territorial, más que la Mejora de la regulación en sí, la prioridad clave de la remodelación del ejecutivo. La unidad de la Presidencia sobre la Mejora de la regulación es relativamente pequeña si se compara con el tamaño del país o con las unidades instauradas en otros países europeos. No concuerda todavía con las propuestas establecidas en el informe de la OCDE de 2000, que aconsejaban una unidad de supervisión con autoridad jurídica para dar recomendaciones al Consejo de Ministros, unas capacidades adecuadas de coordinación y suficientes recursos y fuentes de información como para proporcionar una opinión independiente sobre asuntos legislativos. Sin embargo, ahora reagrupa elementos clave de la Mejora de la regulación, como la evaluación de impacto, la estrategia de reducción de las cargas administrativas y la simplificación y consolidación de la estrategia referente a la administración electrónica. Dispone de importantes enlaces con otras funciones clave dentro del Ministerio de la Presidencia, como las relaciones con el Parlamento y la gestión de la agenda del Consejo de Ministros. Un problema pequeño, pero significativo a la par, es el nombre de la unidad, que no refleja una responsabilidad central y con visión de futuro para la Mejora de la regulación.

El fortalecimiento del Ministerio de la Presidencia también requerirá una red de coordinación más sólida e integrada en toda la administración central. En general, el sistema español no adopta un enfoque sistemático frente a la coordinación en la elaboración de políticas y leyes, lo que refleja la naturaleza autónoma de la administración. Se ha creado un pequeño número de comités de alto nivel para coordinar las políticas en algunos sectores clave, como la economía, y hay una Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) para la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros. Las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio supervisan la redacción de las leyes, así como el presupuesto y otros recursos. Un importante avance para la Mejora de la regulación ha sido el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel para el Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas.

No hay ningún dispositivo específico para la evaluación de impacto. Los dispositivos actuales no son óptimos para incrementar la trascendencia de la Mejora de la regulación y utilizar la energía del núcleo de defensores de la Mejora de la regulación. El marco de apoyo institucional para la reducción de las cargas administrativas se podría utilizar como inspiración para reforzar otras partes de la política de Mejora de la regulación. Dispone de una serie de puntos fuertes: un objetivo declarado claramente; una metodología explícita; una estructura de apoyo para ayudar a los Ministerios a lograr sus metas y un mecanismo de dirección/supervisión a través del Grupo de Alto Nivel. Esto contrasta positivamente con el marco institucional para la evaluación de impacto, por ejemplo.

Otro aspecto importante: se están gestionando las necesidades formativas relacionadas con la Mejora de la regulación. Más allá de la formación tradicional al funcionariado, en respaldo del desarrollo legislativo, supervisada por el Ministerio de la Presidencia, y de los cursos impartidos por el bien asentado Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Ministerio de la Presidencia ha ido desarrollando una formación especial sobre los reformados procedimientos de evaluación de impacto, que se está desplegando progresivamente. Este esfuerzo representa una parte importante del trabajo requerido para reforzar el cambio de cultura entre los Ministerios.

No hay un organismo de vigilancia externo y específico para la Mejora de la regulación, aunque el Consejo de Estado y la AEVAL desempeñan una parte de esta función. Cada vez más países han instaurado un organismo autónomo y externo a la administración para fomentar la presión para el cambio y dar publicidad a los avances y/o se han rodeado del apoyo de oficinas nacionales de auditoría para evaluar el progreso logrado. Por ejemplo, ACTAL, en los Países Bajos, y la Oficina Nacional de Auditoría, en el Reino Unido, han desempeñado un papel significativo en el apoyo a los avances hacia la mejora de la regulación. El Consejo de Estado representa, no obstante, una influencia externa importante.

La función del Parlamento en la Mejora de la regulación es importante y, hasta ahora, se ha desdeñado. Aparte de los asuntos referentes a la UE, el Parlamento no está todavía específicamente organizado para la Mejora de la regulación y no existen estructuras para encarar la calidad normativa como parte del proceso legislativo, como sí encontramos en otros países europeos. Parece que el Parlamento debe asumir todavía la relevancia de la agenda para la mejora de la regulación.

Transparencia a través de la consulta y la comunicación

La consulta pública se ha basado tradicionalmente en requisitos legales y procesos estructurados. El requisito general de consulta está consagrado en la Constitución y en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del

Estado de 1997, junto con requisitos jurídicos específicos (principalmente respecto de la normativa reglamentaria). Se está comprobando si se han satisfecho los requisitos legales, una omisión al respecto se podría llevar ante los tribunales. Hay una extensa red de grupos consultivos, y existe el requisito formal de contar con ellos. Los agentes sociales (entre los que se incluyen los consumidores, así como los sindicatos y empleadores) también desempeñan una importante función.

Los procesos para la consulta pública son bastante variados, y la transparencia se ha establecido como un principio clave en los últimos años. El Gobierno central hace notar que el Código de Buen Gobierno, aprobado en 2005, instaura la transparencia como uno de los principios éticos que deben guiar el comportamiento de los miembros del Gobierno, junto con la integridad y la responsabilidad. Desde hace algún tiempo se ha desplegado un amplio abanico de procesos, desde la consulta a grupos organizados a procesos dirigidos directamente a las partes interesadas de la sociedad, pasando por procedimientos de información pública y la consulta electrónica, que abre el proceso a un público mayor. También se han reducido el número de órganos consultivos, como ya se recomendó en el informe de la OCDE de 2000. La consulta también se desarrolló de manera informal.

No obstante, parece que los procesos y la transparencia en general se podrían mejorar. El equipo de estudio internacional de la OCDE recibió un mensaje de varias partes interesadas: hay cabida para la mejora. Parece que puede haber problemas relativos a la exclusión, la calidad de la información recibida, la falta de retroalimentación y procesos de consulta, que tienen lugar demasiado tarde y no dan el tiempo adecuado para darles respuesta. Se destacó que no hay un enfoque estructurado y que los Ministerios, de forma autónoma, toman sus propias decisiones. No hay unas directrices, formales o de otra índole, más allá del requisito legal de que se ha de efectuar una consulta, y los Ministerios actúan libremente al respecto, como estiman más oportuno. Igual que en otros países, en los que se deja a los Ministerios determinar por ellos mismos qué procesos utilizan, parece que hay una gran diversidad en el funcionamiento. Por ejemplo, algunos Ministerios parecen ser totalmente conscientes del potencial de la consulta electrónica, otros no. Como ya se propuso en el informe de la OCDE de 2000, una mejora útil sería una simplificación de los principios de consulta establecidos en la Ley de la administración, y el fomento del uso de métodos más abiertos, junto a los procesos tradicionales.

La comunicación pública sobre la legislación ha mejorado desde el informe de la OCDE de 2000, y podría ser todavía más importante. Se ha implementado la recomendación del informe de la OCDE de 2000, referente a una única fuente de autorización para la legislación, con el fin de aumentar la transparencia frente a los usuarios y promover una racionalización de las normas ministeriales. Se trata de un gran paso adelante. El acceso a la legislación sigue siendo un problema. Apoyándose en las experiencias positivas de otros países, se deberían tomar medidas adicionales, como la crea-

ción de un portal único para acceder al corpus y a la circulación de nuevas normativas, así como a sus fechas de entrada en vigor.

El desarrollo de legislación nueva

La actividad legislativa está aumentando de forma constante, lo que representa el motivo para una preocupación considerable. En un informe de 2009 se da a entender que la actividad legislativa se ha multiplicado por diez desde principios de la década de los 80 del siglo pasado, representando una gran parte de la misma las Comunidades Autónomas, lo que está vinculado al proceso de descentralización. El equipo de estudio internacional de la OCDE tuvo constancia de que la constante producción de normativas está complicando el sistema jurídico. Muchas normas están obsoletas, los cambios son frecuentes y muchos entrevistados declararon que era de vital importancia evitar la creación de nuevas cargas jurídicas innecesarias. Existe un claro vínculo con la necesidad de instaurar un eficiente proceso de evaluación de impacto de la legislación nueva, en el que el Gobierno se ha embarcado, así como de reforzar otras políticas normativas, como la simplificación legislativa.

La proyección de legislación nueva es solo un pequeño escalón del proceso legislativo. El programa de política general del Gobierno establece las líneas generales de lo que se puede esperar, pero no hay mucho aparte de esto. La información no se hace pública. La transparencia y un enfoque más eficiente a la elaboración de políticas y normas se verían respaldados por un sólido mecanismo de planificación. Cada vez más países europeos disponen de esta herramienta.

La Ley de Organización y Funcionamiento de la administración General del Estado de 1997 fue un hito para el establecimiento de importantes principios para la preparación de la legislación. En la Ley se incluyeron una serie de relevantes principios, como la consulta y la evaluación del impacto legislativo. No obstante, llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que la cultura administrativa sigue siendo formal y legalista, con complicaciones internas innecesarias, y que existe la necesidad de más reformas en la Administración Pública para incluir buenas prácticas legislativas, así como un apoyo práctico. En particular, aparecería la necesidad de respaldar los principios de 1997 con una mayor supervisión y apoyo a los Ministerios, con el fin de garantizar que los principios se incorporan a la práctica. De lo anterior emergería una posible debilidad del sistema español de Administración Pública, que serían las dificultades y retrasos en el desarrollo de las leyes y su traducción a reglamentos (se tardó más de diez años en convenir un Real Decreto en aplicación de las disposiciones sobre la evaluación de impacto de 1997), lo que acarrea que leyes que son útiles a veces no se trasladen a la práctica.

La calidad de la legislación parece ser un problema que requiere más atención. En el informe de la OCDE de 2000 se expresaron inquietudes sobre este aspecto de la

calidad legislativa, y se puso en conocimiento del equipo de estudio internacional de la OCDE que esto seguía siendo un problema, aunque la profundización en el mismo estaba fuera del alcance de este informe. El Gobierno estableció unas directrices en 2005 para normalizar los enfoques relativos a la redacción de la legislación, pero hacen falta más iniciativas. Este es especialmente el caso de las PYMES. Varios países europeos están tomando sustanciales medidas para garantizar una mejor calidad legislativa. Uno de los aspectos es agilizar la legibilidad de los textos jurídicos por personas no expertas en la materia, por medio de políticas de fomento de un lenguaje sencillo. La legislación compleja o confusa tiende a incrementar los costes relativos a su cumplimiento, ya que se necesitan especialistas para interpretarla. En el Capítulo 5 se estudian otros aspectos relativos a la simplificación legislativa. Es inusual que el Ministerio de Justicia no desempeñe función alguna en la calidad legislativa, ya que su perspectiva es importante.

Se le ha dado un significativo impulso potencial a la política sobre la evaluación de impacto. Se ha reconocido, en general, que el sistema anterior no era efectivo. En 2009 se aprobó un nuevo Real Decreto basado en la Ley del Gobierno de 1997, que establecía la evaluación de impacto como uno de sus principios. También se aprobaron unas Directrices emitidas por el Ministerio de la Presidencia, dirigidas a promover un enfoque más sistemático e integrado. El Gobierno considera que este Real Decreto es el buque insignia de la nueva iniciativa de Mejora de la regulación. Una amplia gama de partes interesadas le declararon al equipo de estudio internacional de la OCDE que apoyaban la evaluación de impacto y que las nuevas propuestas tenían el potencial necesario para que ésta se tomara más en serio.

Se puede esperar, en consecuencia, que la evaluación del impacto tenga un contorno y una coherencia más definidos. El nuevo proceso tiene una serie de ventajas en comparación con el sistema anterior. Fomenta un enfoque integrado (al menos en lo referente a las evaluaciones de impacto obligatorias), ya que los nuevos requisitos fusionan las obligaciones existentes en un único informe; se hace hincapié en el impacto económico de la legislación, más allá de las consecuencias financieras, y existe un vínculo específico con la reducción de las cargas administrativas; el centro de gravedad institucional se halla ahora en el centro del Gobierno, con el Ministerio de la Presidencia y, además, también se incluye la evaluación *a posteriori*. El sistema que antes se consideraba en gran medida informal y *ad hoc*, ahora está configurado para funcionar de un modo más efectivo. El Gobierno espera que este decreto se considere como el punto de inflexión en su compromiso con la Mejora de la regulación.

Sin embargo, queda trabajo por hacer para afianzar el nuevo sistema y resolver sus carencias. Para que este sea un punto de inflexión, el nuevo sistema se habrá de fortalecer en mayor medida. En el informe de la OCDE de 2000, se hicieron una serie de propuestas sobre cómo fortalecer la evaluación de impacto, la consul-

ta pública inclusive, y acerca del refuerzo progresivo de las destrezas analíticas y cuantitativas en la administración. Estos aspectos siguen siendo válidos. Se criticó el enfoque anterior por no proporcionar unos métodos analíticos explícitos y normalizados, ni orientación sobre cómo desarrollar la evaluación. Esto sigue siendo un punto débil. De igual manera, las disposiciones para la consulta pública siguen sin estar claras: no hay un requisito específico para ello. Empero, la consulta pública es importante para comunicarse con las partes interesadas y hacerles partícipes de que se están haciendo esfuerzos, pudiendo entablar así un diálogo para fortalecer el enfoque ante el desarrollo legislativo. El Parlamento también debería recibir evaluaciones de impacto acerca de los anteproyectos de ley.

En particular, las capacidades institucionales y los procesos para el cambio de cultura requieren un refuerzo y también se han de fortalecer los incentivos para el uso de las evaluaciones de impacto. La experiencia de otros países europeos es que la evaluación de impacto requiere un compromiso para cambiar las actitudes y vencer las reticencias durante un extenso período, respaldado por mecanismos institucionales efectivos y por herramientas y directrices de apoyo. En España, por ahora, no hay ninguna disposición explícita ni formal para el control de la calidad. El marco de apoyo institucional se basa en gran medida en las disposiciones existentes anteriores al Real Decreto. Aunque el Ministerio de la Presidencia, en su posición central, es responsable de supervisar el proceso, no está claro cómo lo hará, y todo parece indicar a que los recursos necesarios para una supervisión efectiva son limitados. La influencia del Ministerio de la Presidencia es más política que prescriptiva. El fomento y las sanciones a los Ministerios para que abandonen el enfoque demasiado legalista y efectúen unas evaluaciones efectivas no están claros. Aparte de algunas partes de la administración que sí se han comprometido, no hay ninguna cultura ni conjunto de herramientas compartidas, por ahora, en relación a la evaluación de impacto. El apoyo efectivo a los responsables del Ministerio correspondiente acerca de qué han de hacer es un problema asociado. Otra opción es establecer un objetivo neto para la reducción de las cargas administrativas, que exigiría que los Ministerios prestaran atención a la producción y a la calidad.

La evaluación del nuevo sistema ayudará a no perder el ritmo para conseguir un cambio real. Lo que se contempla es que el Ministerio de la Presidencia prepare un informe anual sobre la calidad de las evaluaciones de impacto y lo envíe al Gabinete. Se trata de una iniciativa positiva, que podría verse complementada comunicando el informe a una audiencia más amplia.

La consideración de alternativas tiende a ser una formalidad. Una opinión común es que “la mayoría de las leyes son necesarias”, a pesar de la inquietud general por la hipertrofia legislativa. Las nuevas Directrices para evaluaciones de impacto hacen de la justificación de una propuesta legislativa la primera etapa del proceso. Sin embargo, hacen menos hincapié en la identificación y la descripción del pro-

blema. Esto podría conllevar (como sucede en muchos otros países) un cierto sesgo hacia la intervención legislativa como opción preferida. Por otra parte, el Gobierno central destaca que el proceso de consulta y la implicación de las partes interesadas en el desarrollo legislativo podrían constituir una útil respuesta a la suposición de que la legislación es necesaria.

La gestión y racionalización de la legislación existente

Se han efectuado algunos esfuerzos para la simplificación legislativa, pero se deben hacer más para impulsar el acceso a la legislación, así como su seguridad y claridad. Este aspecto fue planteado por una serie de partes interesadas. Ya se había recogido en el informe de la OCDE de 2000, en el que se indicó la falta de un código o registro único, que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no aparecían herramientas como las revisiones periódicas obligatorias o la fijación de fechas de caducidad. En el entorno español la simplificación parece difícil de lograr, y esto socava el fácil acceso al corpus legislativo, así como su claridad y seguridad. Entre los problemas existentes, podemos citar las leyes que cubren una gama de diferentes aspectos y, al mismo nivel, los rápidos cambios en la distribución de las competencias legislativas a lo largo de los diferentes ámbitos administrativos, que ha incrementado la complejidad del proceso legislativo con una geometría variable de actores implicados, dependiendo del asunto. Aunque se han logrado algunos avances desde el informe de 2000, con textos y bases de datos fusionadas, se requiere una política global. Una serie de países europeos (entre los que se incluyen Portugal, Alemania y Francia), están, por estos motivos, tomando medidas para reforzar las disposiciones conducentes a garantizar la calidad legislativa.

La política sobre las cargas administrativas se ha reforzado sustancialmente desde el informe de la OCDE de 2000. Este aspecto es especialmente importante en España, ya que se considera que las cargas administrativas sobre las empresas están por encima de la media internacional. Desde 2007, España ha intentado alcanzar a otras partes de Europa y ha instaurado un Plan de Acción global destinado a revitalizar la actividad empresarial e impulsar la competitividad. El objetivo es reducir las cargas administrativas sobre las empresas un 30% en 2012, desde el valor de referencia de mayo de 2007, una meta más ambiciosa que la fijada por la Comisión Europea. En el programa se incluye un conjunto de elementos bien definidos. En respaldo de las medidas de simplificación se hace un buen uso de la administración electrónica. La mayoría de las medidas de vía rápida utilizan tecnologías de la información y la comunicación o la introducción de servicios en línea.

El marco de apoyo institucional parece sólido. Cuenta con el respaldo obtenido por la creación de un grupo de alto nivel de secretarios de estado, una unidad de res-

ponsables del Ministerio de la Presidencia y personas de contacto en cada uno de los Ministerios. Esto refleja la buena práctica de otros países europeos.

Los acuerdos estructurados para la consulta con la comunidad empresarial son también un sólido punto de arranque para recopilar las opiniones de los empresarios. España ha optado por trabajar a través de una cooperación estructurada con los representantes de las partes interesadas clave (el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la CEOE y la CEPYME), con el respaldo de acuerdos formales. Estas organizaciones son firmes adalides de la necesidad de reducir las cargas como una prioridad para impulsar la competitividad. En muchos otros países, la consulta a la comunidad empresarial descansa, al menos en parte, en un contacto más directo con empresas individuales, con el fin de confirmar las necesidades reales. Esto podría actuar como un útil complemento de los acuerdos estructurados. En el informe de la OCDE de 2000 se propuso fortalecer los vínculos entre la política de simplificación y la política de las PYMES, y esto conlleva asegurarse de que se cuenta con las opiniones de las PYMES, en particular.

El principio de un objetivo para todo el país es encomiable, pero requiere un atento seguimiento. Por ahora, pocos países de la UE han llegado a extender la cobertura formal de sus programas de reducción de las cargas administrativas a todos los niveles de la administración. Comoquiera que se considera que la mayoría de las cargas sobre las empresas provienen de legislación promulgada por las CC. AA. y la administración local, esto es de importancia. El problema es el nivel de efectividad con el que esto se está llevando a la práctica. Como el estado central no puede imponer su criterio a las CC. AA., sólo adoptará medidas en la legislación nacional, y se ha instaurado un acuerdo de cooperación no vinculante con las CC. AA., para fomentar que estas apliquen sus propias reducciones, en virtud de sus propias mediciones y definición de cargas administrativas. Desde algunas CC. AA. se hizo llegar al equipo de estudio internacional de la OCDE que sería deseable una mayor armonización de las condiciones y metodologías. La comunicación parece ser un problema. Algunas de las CC. AA. con las que se reunió el equipo de estudio internacional de la OCDE parecieron saber poco del programa.

Aunque se han de medir todavía las cargas de la legislación nueva, el objetivo no es una reducción neta. Muchos estados miembros de la UE disponen ahora de objetivos netos, reconociendo así el hecho de que es importante calibrar las cargas potenciales de la legislación nueva y evitar una situación en la que las nuevas cargas contrarresten los efectos positivos de gestionar las cargas existentes. En los países que sufren una hipertrofia legislativa, como España, esto es de vital importancia.

Parece que la comunicación del programa, sus objetivos y logros requieren atención. La comunicación está entrelazada en el trabajo diario de los funcionarios del

Ministerio de la Presidencia, responsable de las políticas de simplificación, y se celebran reuniones con frecuencia. No obstante, no parece haber una estrategia de comunicación clara que llame la atención sobre el programa, sus objetivos y posibles beneficios (como existe, por ejemplo, en los Países Bajos). En el Ministerio de la Presidencia se redactará un informe cada seis meses acerca del progreso del Plan de Acción, pero irá dirigido exclusivamente al Consejo de Ministros.

El Plan de Acción ha de producir resultados lo antes posible, con el fin de mantener el impulso adquirido. Los dispositivos instaurados (como el apoyo institucional, la consulta estructurada) son, por regla general, sólidos en principio, pero ahora han de demostrar que están funcionando efectivamente en la práctica. Algunos aspectos se han de arreglar ya. El objetivo de reducción no se ha dividido entre los Ministerios, lo que reduce un incentivo para tomar medidas. También sería un problema el apoyo metodológico a los Ministerios, aunque se han instaurado cursos formativos, que están siendo objeto de un mayor despliegue.

Se están llevando adelante otras medidas para apoyar las necesidades de las empresas, con un éxito variable. Las ventanillas únicas, que proporcionan apoyo e información para nuevas empresas, se han instaurado en una serie de CC. AA. y se cuenta con pruebas de que están teniendo un impacto positivo, por ejemplo en la creación de empresas. Por otra parte, se siguen presentando retos que ya se recogieron en el informe de la OCDE de 2000, en relación con las licencias y permisos pertinentes.

Las iniciativas del Gobierno para la reducción de las cargas administrativas abarcan, en general, tanto a los ciudadanos como a las empresas. Muchos de los proyectos del Plan de Acción también tienen algún efecto en los ciudadanos. La Ley de 2007 sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos fue un hito importante en la definición de los derechos de dichos ciudadanos frente a la administración. Sin embargo, no entraba dentro del alcance de este estudio elaborar una opinión relativa a la medida en que dichos derechos se han trasladado a la práctica.

El Gobierno, en la etapa actual, no dispone de un programa específico para las cargas administrativas dentro de la administración. El Sistema de Información Administrativa (SIA), sin embargo, intenta trazar un mapa de los procedimientos. El valor de un programa para gestionar la normativa interna del Gobierno es que puede liberar recursos para otras tareas, como la enseñanza o la vigilancia directas, reduciendo cargas innecesarias y mejorando la productividad. Esto también puede ser de ayuda para impulsar los esfuerzos en curso para la modernización de los servicios públicos. En un estudio de la comunidad empresarial se sugiere que las empresas sufren por la falta de eficiencia en la Administración Pública.

Cumplimiento, vigilancia, recursos

Los índices de cumplimiento no están supervisados y podría haber un problema de cumplimiento. Como en la mayoría del resto de países de la UE, España no mantiene ningún registro sistemático de los índices de cumplimiento. No obstante, esto podría ser de una relevancia particularmente elevada en el contexto español. Como ya se indicó en el informe de la OCDE de 2000, la complejidad del sistema legislativo podría añadir presión al índice de cumplimiento, y el Gobierno español no ha hecho hincapié todavía en la necesidad de diseñar una legislación de fácil cumplimiento. Hay también casos registrados de mala gestión y corrupción. El equipo de estudio internacional de la OCDE no pudo examinar este problema con ninguna profundidad, pero parece que el cumplimiento requiere atención.

El enfoque ante la vigilancia varía significativamente a lo largo del territorio nacional, y la vigilancia basada en el nivel de riesgo tiene aún camino por recorrer. La diversidad de enfoques, debida en gran parte a la delegación de responsabilidades, causan variaciones significativas en la calidad de los servicios prestados, y no existen unos estándares mínimos. Se han efectuado esfuerzos para mejorar las estrategias de vigilancia, pero estas tienden a centrarse en aumentar los controles (más inspectores y bases de datos) más que en adoptar un enfoque más eficiente basado en el nivel de riesgo, como sucede en otros países de la UE (en los que la frecuencia de inspección se adecua al riesgo de incumplimiento). También llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que la administración periférica del Estado a menudo implementa la legislación central pero apenas puede darle forma, ya que no se la consulta en el desarrollo legislativo.

Existe un sistema de recursos global y diversificado, pero los retrasos son un gran problema, que el Ministerio de Justicia está gestionando. El panorama bosquejado en el informe de la OCDE de 2000 parece seguir siendo válido. Se aceptan los mecanismos de recursos de España como justos, pero también se los critica por su complejidad, lentitud y coste. El ciudadano está protegido frente a posibles abusos de la administración, pero se trata de un proceso difícil. El principal problema son los retrasos, con la ralentización de algunos procedimientos en los últimos diez años. El coste de las reclamaciones judiciales pendientes se ha estimado en 6000 millones de euros. Cada vez hay más denuncias. El Ministerio de Justicia ha establecido recientemente un plan de modernización para dar respuesta a los problemas y actualizar el marco de trabajo.

La interfaz entre los estados miembros y la UE

La UE es un factor clave de la Mejora de la regulación en España. Una serie de partes interesadas mencionó la aplicación de la Directiva de Servicios como un elemento impulsor de un cambio interno positivo. Queda menos claro si se considera a la UE

como una gran fuente de legislación (un aspecto que a menudo enfatizan otros países de la UE), ya que la mayoría de los entrevistados expresó una mayor preocupación por la producción legislativa española.

El Estado tiene la responsabilidad general de negociar y transponer las directivas de la UE, y el sistema parece ser, a grandes rasgos, efectivo. Hay un nítido marco de coordinación central para las negociaciones. En particular, España tiene un buen historial de transposición, situándose en la cuarta posición de la última clasificación del Mercado Único de la UE. Este logro positivo se basaría en parte en las herramientas y procesos de apoyo, entre los que podemos citar una base de datos centralizada y tablas de correlación, exigidas por las Directrices para el Análisis del Impacto Legislativo de 2009. A diferencia de en otros países de la UE, ir más allá de los requisitos estrictos de una directiva, con la consiguiente complicación innecesaria, no parece ser un gran problema. La evaluación de impacto se aplica como algo natural (igual que la legislación de origen nacional) tanto en la fase de negociación como en la de transposición, algo que no hacen otros muchos países.

Sin embargo, la descentralización en España puede plantear retos para la implementación eficiente de la política de la UE. Como en muchos sectores las competencias están asignadas a diferentes niveles, la transposición puede resultar compleja; se declaró al equipo de estudio internacional de la OCDE que “no hay una solución mágica” para resolver los problemas provenientes del reparto de responsabilidades a lo largo de los diversos niveles de la administración en relación a la misma directiva. Los mecanismos institucionales para mantener juntos al Estado y las CC. AA. (Conferencia de Asuntos Europeos y otros mecanismos) no son siempre efectivos. En algunos casos, se crean Comités *ad hoc* con el fin de garantizar la correcta implementación de las directivas en todas las Administraciones Públicas. Un ejemplo es el “Comité para la Mejora de la Regulación” relacionado con la transposición de la Directiva de Servicios. Pueden producirse fallos en la transposición de todas las disposiciones de una directiva, con el problema acabando ante los tribunales.

Parece deseable un mayor fortalecimiento del marco de trabajo. Desde el Consejo de Estado se sugiere que algunos aspectos sobre los que prestar especial atención son: la participación tardía en la fase de negociación; la falta de unos cimientos sólidos para las negociaciones y la desconexión interna entre la fase de negociación y la de transposición. Otras recomendaciones son una planificación más estructurada y mejorar las prácticas relativas al Análisis del Impacto de la Legislación de la UE. El equipo de estudio internacional de la UE también recibió el mensaje de que la consulta pública y la comunicación sobre asuntos de la UE podrían no ser efectivas e interrumpirse prematuramente.

España es uno de los mayores estados miembros de la UE y su voz se ha de escuchar en Bruselas. Es comprensible que, hasta ahora, la voz de España haya

sido relativamente débil, ya que solo ahora se han reforzado muchas de sus propias políticas para la mejora de la regulación, y existe un problema de recursos. Sin embargo, no es el único país que se enfrenta a problemas de recursos. Hacer una contribución al futuro de la gestión legislativa por las instituciones europeas sumaría en pos de una mejor gestión legislativa nacional, dada la importancia de las normativas de la UE.

La interfaz entre los ámbitos nacionales y subnacionales de la administración

Se han producido importantes avances desde el informe de 2000 de la OCDE, con una transferencia progresiva, pero de gran calado, de poderes a las Comunidades Autónomas. Basándose en la Constitución de 1978, ha ido teniendo lugar un proceso progresivo de descentralización, y las CC. AA. han adquirido un creciente número de competencias. La velocidad y la profundidad de este proceso han variado según las CC. AA. En consecuencia, España presenta un panorama institucional asimétrico en lo que a los dos principales ámbitos de gobierno se refiere. Aún así, se ha producido un cierto acercamiento desde principios de la década de los 90 del siglo pasado. El marco administrativo público español está ahora muy descentralizado. Existen aspectos del proceso que siguen en curso.

El compromiso de las Comunidades Autónomas en la Mejora de la regulación es crucial. Las CC. AA. tienen ahora numerosas y significativas responsabilidades, especialmente en áreas como la planificación, la administración local, la seguridad pública y el medio ambiente. También proporcionan algunos de los servicios públicos más relevantes, como la educación y la sanidad. Por último, pero no por ello menos importante, desde la perspectiva de la Mejora de la regulación, las CCAA son las responsables de la mayor parte de las normas que se aprueban en España.

La Directiva de Servicios de la UE ha dado un impulso a las reformas. La implementación de las medidas de transposición de esta directiva requiere una modernización y la simplificación de la Administración Pública. Se ha utilizado como palanca para romper barreras e introducir cambios, también con respecto a las CC. AA. y los ayuntamientos. El Comité para la Mejora de la Regulación, creado por la Ley 17/2009 e incluido dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, es un buen ejemplo. Formado por la AGE, las CC. AA. y las entidades locales, sus principales tareas son promover, en todas las Administraciones Públicas, mejora de la regulación en el campo económico, para impedir la introducción de cualquier restricción injustificada en los mercados; fomentar la cooperación sobre la Mejor Regulación de las actividades de servicios y supervisar y coordinar todas las medidas llevadas a cabo por todas las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar una correcta transposición de la Directiva de Servicios.

La transferencia y la reasignación de competencias han planteado, no obstante, algunos retos complejos. Como en otros países con una descentralización rápida, el

proceso plantea algunos aspectos que se han de resolver antes de que se conviertan en problemas graves. En su Informe Anual de 2008, el Consejo de Estado observó que no hay ningún mecanismo de prevención de conflictos para evitar controversias o solucionar sencillas contradicciones o solapamientos entre el Estado y las CC. AA., que podrían ocurrir, ya que las CC. AA. no tienen obligación alguna de consultar, ni siquiera de notificar, al Estado cuando emiten una nueva propuesta legislativa. Las controversias de este tipo que no se pueden resolver acaban en los tribunales, lo que incrementa la congestión del sistema judicial. Otras partes interesadas llamaron la atención del equipo de estudio internacional de la OCDE sobre el problema de las competencias concurrentes.

El liderazgo desde el centro es importante. En el informe de la OCDE de 2000 se indicó que el liderazgo continuado desde el centro era importante, para fomentar la adopción y la puesta en común de buenas prácticas normativas y reformas. Esto sigue gozando de validez hoy. El Gobierno central está tomando importantes iniciativas para actuar de guía, en especial a través del enfoque global «de toda España» relativo al Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas. El equipo de estudio, sin embargo, tuvo noticias de que la comunicación del Gobierno central sobre los avances en Mejora de la regulación se podría reforzar.

La cooperación efectiva entre los niveles de la administración sobre la Mejora de la regulación es otro requisito clave. Aunque estaba fuera del alcance de este estudio someter a pruebas su efectividad, en la actualidad hay instaurado un abanico de enfoques formales e informales para la coordinación entre el Estado y las CC. AA.

El trabajo propio de las Comunidades Autónomas sobre la Mejora de la regulación es igualmente vital. Con algunas importantes excepciones, las prácticas para la mejora de la regulación no están tan desarrolladas como a nivel estatal, pero están empezando a asentarse, normalmente apoyándose en los programas para la simplificación administrativa ya instaurados. Todas las CC. AA. han establecido ya programas para la mejora de la regulación. En el informe de la OCDE de 2000 se señaló a las CC. AA. como laboratorios de innovación (en dicho informe se subrayó esta idea y se dieron ejemplos como que «la norma de autorización tácita para los procedimientos administrativos se inició fuera del Gobierno central»). Desde algunas de las CC. AA. se ha declarado que sería de ayuda más formación.

La cooperación entre las CC. AA. también es importante, para compartir las mejores prácticas. La cooperación horizontal entre las CC. AA. está menos formalizada que entre las CC. AA. y el Estado. No se encontraba dentro del alcance de este estudio examinar el éxito del trabajo en una red informal, pero parece un enfoque que funciona bien para algunas CC. AA. No hay un sistema de referenciación formal, como sí es el caso en otros países; dicho sistema podría contribuir a difundir las mejores prácticas y a fomentar la innovación.

En el ámbito municipal, hay algunos aspectos que pueden requerir atención. El equipo de estudio internacional de la OCDE entró en conocimiento de que el alto grado de autonomía de cada ayuntamiento para fijar sus propias políticas y procedimientos tiene como consecuencia diferentes requisitos y procedimientos para el mismo expediente, causando retrasos impredecibles. Dado que España tiene una proporción de PYMES mayor a la media en su comunidad empresarial y que este nivel de la administración es, a menudo, el primer y más importante punto de contacto para las PYMES, la eficiencia de los ayuntamientos es de gran relevancia.

Recomendaciones clave

Estrategia y políticas para la mejora de la regulación

- | | |
|------|---|
| 1.1. | Seguir apoyándose en el compromiso e iniciativas políticas para fomentar la Mejora de la regulación y por qué es importante para la recuperación económica y el bienestar social. Promover un mayor debate y la difusión de información al respecto. Revisar cómo se presenta la estrategia para la mejora de la regulación, para evitar la impresión de que sólo se centra en las cargas administrativas, como implica el actual nombre. Continuar con las iniciativas de liderazgo del Gobierno central para estimular una relación y cooperación más estrechas entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas y asegurarse de que la efectividad de las iniciativas se supervisa. |
|------|---|

Capacidades institucionales para la mejora de la regulación

- | | |
|------|---|
| 2.1. | Fortalecer los recursos y capacidades de la unidad del Ministerio de la Presidencia, para que pueda gestionar íntegramente sus nuevas responsabilidades, quizá en parte a través de colaboraciones de otros Ministerios clave, en aras de la mejora de la regulación. Se debería considerar un cambio del nombre de la unidad, para reflejar mejor su propósito y trabajo reales. |
| 2.2. | Considerar cómo reforzar mejor las redes para compartir y supervisar los procesos de Mejora de la regulación, incluyendo si se podría duplicar el marco de respaldo de la política de cargas administrativas. Se podría asignar una función específica a la CGSYS, para que supervisara los aspectos referentes a la Mejora de la regulación presentes en el expediente que debe enviar al Consejo de Ministros. El Ministerio de la Presidencia podría presidir un grupo de agencias y Ministerios clave interesados, tanto a nivel político como oficial, sobre la evaluación de impacto, así como sobre otros elementos relevantes para la agenda de la Mejora de la regulación. |

2.3.	Continuar el trabajo para elaborar cursos formativos sobre los procesos de la Mejora de la regulación para el funcionariado. Esto debería ser una parte obligatoria de la formación de los nuevos funcionarios, pero también de los ya presentes.
2.4.	Revisar la función desempeñada por los diferentes actores externos a la administración y considerar si hay carencias al respecto. Estudiar si un organismo externo de vigilancia sería de ayuda para supervisar el cumplimiento de los procesos referentes a la Mejora de la regulación.
2.5.	Promover que el Parlamento adopte un mayor interés en la Mejora de la regulación, por ejemplo enviándoles evaluaciones de impacto individuales y las valoraciones anuales planificadas sobre la política de evaluación de impacto. Estudiar la posibilidad de enviar al Parlamento un informe de progreso anual, en el que los avances en la Mejora de la regulación estén vinculados al progreso en la recuperación económica.

Transparencia a través de la consulta pública y la comunicación

3.1.	Establecer directrices para la consulta pública a partir de las cuales se desarrollen referencias de buenas prácticas en aspectos como los plazos y la necesidad de retroalimentación. Utilizar libros verdes y blancos para fomentar el debate y promover la retroalimentación en una etapa temprana del desarrollo de políticas y leyes. Establecer, a través del Ministerio de la Presidencia, un acuerdo para el intercambio de información y las mejores prácticas, así como las más apropiadas, entre los Ministerios.
3.2	Considerar más medidas para mejorar el acceso a la legislación, como la creación de un portal único que abarque tanto la legislación nueva como la ya existente, y sus correspondientes fechas de entrada en vigor.

<i>Desarrollo de legislación nueva</i>	
4.1.	Estudiar el establecimiento de un mecanismo de supervisión dentro del Gobierno sobre la producción de legislación, o encargar esta tarea de forma regular a una fuente externa, para aumentar la concienciación sobre la situación.
4.2.	Instaurar y publicar una clara tabla de planificación anual para la nueva legislación de creación, así como para la normativa reglamentaria más significativa.
4.3.	Considerar una revisión para evaluar la situación actual en relación a la calidad legislativa, asociando esto con políticas para fortalecer la simplificación normativa, e implicando al Ministerio de Justicia.
4.4.	Planificar fortalecer el sistema con una orientación y la creación de capacidades más específicas para el análisis (también el cuantitativo) dentro de la administración; y con la integración de la consulta pública como parte del proceso.
4.5.	Evaluar las capacidades institucionales para apoyar, supervisar y poner a prueba la calidad de las evaluaciones de impacto, y reforzarlas. Asegurarse de que los Ministerios correspondientes dispongan de la orientación y el apoyo adecuados en el proceso. Proponerse establecer un objetivo neto para la reducción de las cargas administrativas, de manera que se evalúe tanto la legislación nueva como el corpus existente.
4.6.	Estudiar una mayor difusión de los informes de evaluación anuales planificados, por ejemplo, al Parlamento.
4.7.	Plantear cómo promover en mayor medida la evaluación de alternativas a la legislación tradicional, dilucidando si la legislación se necesita o no.

<i>La gestión y racionalización de la legislación existente</i>	
5.1.	Instaurar una política clara y global para gestionar los retos de la simplificación legislativa, con el fin de apoyar la seguridad y claridad legislativa.
5.2.	Revisar los acuerdos prácticos para integrar los niveles de gobierno en el Plan de Acción y tomar medidas para subsanar los puntos débiles, como la necesidad de un enfoque común, y de una comunicación efectiva.
5.3.	Estudiar fijar el objetivo actual como un objetivo neto como siguiente paso, para así tener en cuenta las cargas provenientes de la legislación nueva.
5.4.	Establecer una estrategia de comunicación para que las empresas (y los ciudadanos) estén totalmente informados de los planes y avances. Implicar al Parlamento, enviándoles una versión del informe de progreso al Consejo de Ministros.
5.5.	Supervisar y evaluar la efectividad de los acuerdos institucionales y de los de cooperación, para obtener resultados que satisfagan las necesidades de la comunidad empresarial. Distribuir el objetivo fijado de reducción entre los Ministerios, con el fin de fomentar la identificación con el Plan de Acción en todo el Gobierno. Asegurarse de que los Ministerios gozan del apoyo adecuado cuando lleven adelante su parte del Plan de Acción. Si es necesario, tomar medidas para completar los acuerdos de consulta, a través de la interacción directa con las empresas, en relación con sus necesidades.
5.6.	Continuar con el despliegue y refuerzo de la ventanilla única empresarial. Llevar a cabo una evaluación de las licencias a nivel municipal, con vistas a resolver los problemas.
5.7.	Estudiar si sería de ayuda un plan específico para mejorar la eficiencia de la legislación dentro del Gobierno.

Cumplimiento, vigilancia, recursos

6.1.	Considerar si instaurar un sistema para supervisar los índices de cumplimiento, comenzando con los datos que ya se pueden recopilar.
6.2	Estudiar la posibilidad de una revisión de la política de vigilancia, implicando a todos los actores relevantes y gestionando su alcance, para evolucionar hacia un enfoque más basado en el nivel de riesgo.

La interfaz entre los estados miembros y la UE

7.1.	Considerar una revisión del marco para la gestión de la normativa de la UE, desde la negociación hasta la transposición.
------	--

La interfaz entre los ámbitos nacionales y subnacionales de la Administración

8.1.	Fomentar una mayor cooperación en múltiples niveles, incluyendo el desarrollo de la competencia amistosa, siendo los “cerebros” de las Comunidades Autónomas mejor que uno solo (Bélgica y Alemania pueden ofrecer algunos ejemplos). Esto se podría apoyar en los foros y grupos <i>ad hoc</i> que ya están vigentes, como medio de saltarse las formalidades de su constitución.
------	--

Notas

1. La Ley 50/1997 del Gobierno fue un importante paso dentro de los esfuerzos por modernizar los procesos políticos y administrativos en la administración central. La ley establece requisitos generales de buenas prácticas en los Ministerios para el desarrollo legislativo (entre los que se incluye la evaluación de impacto y la consulta pública). La Ley española de Procedimiento Administrativo de 1992 se ha reformado dos veces, con el fin de aumentar las responsabilidades y la transparencia en toda la administración. Modernizó la toma de decisiones y el funcionamiento del Estado.

2. Como un interlocutor expresó al equipo de estudio internacional de la OCDE, la sociedad española ha cambiado, pero la modernización de la Administración Pública se ha quedado atrás. Otro entrevistado señaló que “los españoles dominan el arte de producir leyes, para después hacer caso omiso de ellas...”.
3. Véase: Real Decreto 542/2009, de 7 de abril de 2009.
4. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
5. Véase: www.plane.gob.es.
6. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).

Introducción: Realización del estudio

Estudio internacional y contribuciones de cada país

El actual estudio de España refleja las contribuciones del Gobierno español y las conversaciones mantenidas en las reuniones celebradas en Madrid el 18 de mayo y del 22 al 26 de junio de 2009 por parte de un equipo de estudio internacional de la OCDE, con responsables oficiales españoles y partes interesadas externas. Se mencionan también, aunque no se evalúan íntegramente, los principales avances nuevos desde la realización del trabajo en mayo de 2009 y mayo de 2010.

El equipo de estudio internacional de la OCDE combinó el secretariado de la OCDE con dos entrevistadores de otros países europeos:

- Caroline Varley, Líder de Proyecto para los estudios del grupo UE 15, División de Política Legislativa del Directorado de Administración Pública, OCDE.
- Lorenzo Allio, Asesor del proyecto “Mejora de la regulación en Europa” de la OCDE.
- Jeroen Nijland, Director, Grupo de Reforma Legislativa, Ministerio de Asuntos Económicos y Financieros, Países Bajos.
- Markus Maurer, Director, Ministerio Federal de Economía y Tecnología (BMWí).

El equipo entrevistó a representantes de las siguientes organizaciones:

- Comunidades autónomas (responsables de los programas regionales para la mejora de la regulación).
- Banco de España.
- Cámaras de Comercio.
- Asociación de Consumidores.
- Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, Ministerio de la Presidencia.

- CEOE.
- AEVAL.
- Dirección General de Impulso de la Administración Electrónica.
- Universidad Juan Carlos I, Madrid.
- Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Ministerio de la Presidencia.
- Comisión Nacional de la Competencia.
- Comisión Nacional de Energía.
- Federación Española de Municipios y Provincias.
- Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.
- Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios.
- Secretaría de Estado de la Función Pública, Ministerio de la Presidencia.
- Gabinete de la Secretaría de Estado.
- Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- Agencia de Telecomunicaciones.
- Sindicatos.

Estructura del informe

El informe está estructurado en ocho capítulos. El punto de arranque del proyecto se indica al inicio de cada capítulo. A esto le siguen una evaluación y diversas recomendaciones, y el material de apoyo.

- **Estrategias y políticas para la mejora de la regulación.** En este capítulo se considera, en primer lugar, los factores impulsores de las políticas para la mejora de la regulación. Pretende proporcionar una visión general de la estrategia y las políticas para la mejora de la regulación. Después trata la comunicación glo-

bal a las partes interesadas sobre la estrategia y las políticas, como medio para fomentar su apoyo continuado. Revisa los mecanismos instaurados para la evaluación de la estrategia y las políticas dirigidas a probar su efectividad. Finalmente, estima (brevemente) la función de la administración electrónica como apoyo de la Mejora de la regulación.

- **Capacidades institucionales para la mejora de la regulación.** En este capítulo se intentan describir y comprender las diferentes y, a menudo, entrelazadas funciones de las entidades implicadas en la gestión legislativa y en la promoción e implementación de las políticas de mejora de la regulación, frente al panorama de la Administración Pública del país. También se examinan la formación y la creación de capacidades dentro del Gobierno.
- **Transparencia a través de la consulta y la comunicación.** En este capítulo se examina cómo el país garantiza la transparencia en el entorno legislativo, tanto a través de la consulta pública en el proceso legislativo como de la comunicación pública sobre los requisitos normativos.
- **El desarrollo de legislación nueva.** En este capítulo se consideran los procesos, que pueden estar entreteljidos, conducentes al desarrollo de legislación nueva: los procedimientos para el desarrollo de legislación nueva (planificación; procedimientos administrativos; calidad legislativa); la evaluación *a priori* del impacto de la legislación nueva y el estudio de alternativas a dicha legislación.
- **La gestión y racionalización de la legislación existente.** En este capítulo se estudian las políticas legislativas centradas en la gestión del corpus legislativo. Estas políticas comprenden iniciativas para simplificar el corpus legislativo existente y para reducir las cargas administrativas sobre las empresas, los ciudadanos y la propia administración.
- **Cumplimiento, vigilancia, recursos.** Este capítulo versa sobre los procesos relativos a garantizar el cumplimiento de la legislación y su vigilancia, así como los procedimientos de recursos administrativos y judiciales a disposición de los ciudadanos y empresas para denunciar normas que los obliguen.
- **La interfaz entre los estados miembros y la UE.** En este capítulo se estudian los procesos instaurados para gestionar la negociación de la legislación de la UE, y su transposición a las normativas nacionales. También se considera brevemente la interfaz de las políticas nacionales para la mejora de la regulación con las políticas equivalentes implementadas en el ámbito europeo.
- **La interfaz entre los ámbitos nacionales y subnacionales de la administración.** En este capítulo se contemplan las actividades de elaboración y vigilancia del cumplimiento de las leyes en los ámbitos locales y regionales de la administración, y su interacción con el nivel nacional. Se someten a revista la asigna-

ción de responsabilidades legislativas en los diferentes ámbitos de la administración, las capacidades de los niveles locales y regionales para producir una legislación de calidad y los mecanismos de coordinación entre los distintos ámbitos.

Metodología

- Los estudios se ponen en marcha a partir de un “punto de arranque” en el que se exponen las iniciativas para la Mejora de la regulación promovidas tanto por la OCDE como por la Comisión Europea a lo largo de los últimos años:
- En los Principios Rectores para la Calidad y la Eficacia Legislativa de la OCDE de 2005 se expusieron los principios de una gestión legislativa efectiva, que han sido examinados y debatidos en el seno de la OCDE.
- Los estudios multidisciplinarios de la OCDE en los últimos años de reforma legislativa en 11 de los 15 países que se han de examinar en este proyecto incluyeron un análisis exhaustivo de la gestión legislativa en dichos países, así como recomendaciones al respecto.
- Los estudios de gestión legislativa de la OCDE y SIGMA en los 12 “nuevos” estados miembros de la UE, llevados a cabo entre 2005 y 2007.
- La Estrategia de Lisboa de 2005 renovada, adoptada por el Consejo Europeo, que hace hincapié en medidas para el crecimiento y el empleo y una mayor productividad y competitividad, entre las que se encuentran acciones para mejorar el entorno legislativo para las empresas. La Estrategia de Lisboa también incluye programas nacionales de reformas, que los estados miembros deberán efectuar.
- La Estrategia para la mejora de la regulación de la Comisión Europea de 2006, y sus directrices asociadas, en las que se pone un acento especial en las empresas, especialmente en las pymes, llamando la atención sobre la necesidad de una reducción de las cargas administrativas.
- El seguimiento de la Comisión Europea del Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, refrendado por el Consejo Europeo en marzo de 2007.
- El desarrollo, por parte de la Comisión Europea, de su propia estrategia y de herramientas para la mejora de la regulación, en especial la instauración de un proceso de evaluación de impacto aplicado al desarrollo de su propia legislación.
- Los recientes estudios de la OCDE relativos a aspectos específicos de la gestión legislativa, en especial el recorte de los trámites burocráticos y la administración electrónica, efectuándose estudios sobre estos aspectos en cada país.

El informe, que fue redactado por el Secretariado de la OCDE, fue objeto de comentarios y contribuciones provenientes del equipo internacional de estudio, así como de los colegas de dicho Secretariado. España cotejó la información incorporada.

El informe también se basó en material y documentos relevantes proporcionados por España en respuesta a un cuestionario, así como en informes y estudios recientes y pertinentes llevados a cabo por la OCDE y otras organizaciones internacionales sobre aspectos relacionados, como la administración electrónica y la gestión de la Administración Pública.

Dentro de la Secretaría de la OCDE, el proyecto del grupo UE 15 está liderado por Caroline Varley, con el apoyo de Sophie Bismut. Elsa Cruz de Cisneros y Shayne MacLachlan prestaron el apoyo administrativo y de comunicaciones respectivamente, para el desarrollo y publicación del informe.

Legislación: ¿Qué significa este término en este proyecto?

El término *regulation*, en este proyecto, se utiliza generalmente para abarcar cualquier instrumento, normativa o reglamentación a través de los cuales los gobiernos y administraciones establecen requisitos para los ciudadanos y empresas. Por lo tanto, incluye todas las leyes (primarias y secundarias), órdenes formales e informales, reglamentos subordinados, formalidades y reglas administrativas emitidas por organismos no gubernamentales o autónomos en los que los gobiernos hayan delegado poderes normativos. El término se no ha de confundir con los reglamentos de la UE. Estos son uno de los tres tipos de instrumentos jurídicos vinculantes de la UE en virtud de los Tratados (los otros dos son las directivas y las decisiones).

Capítulo 1

Estrategia y políticas para la mejora de la regulación

La política legislativa se puede definir, a grandes rasgos, como una política pangubernamental explícita, dinámica y coherente, para conseguir una legislación de alta calidad. Una parte clave de los Principios Rectores para la Calidad y la Eficacia Legislativa de la OCDE de 2005 es que los países adopten amplios programas de reformas legislativas, en los que se establezcan principios de “buena legislación”, así como un marco para su implementación. La experiencia a lo largo de la OCDE sugiere que la política legislativa efectiva se debería implementar a los niveles políticos más altos, contener estándares de calidad legislativa explícitos y medibles y proporcionar una capacidad de gestión legislativa continuada.

La comunicación efectiva a las partes interesadas tiene cada vez más importancia para afianzar el apoyo continuo a las tareas conducentes a la calidad legislativa. Un aspecto clave está relacionado con la percepción de las partes interesadas de los logros legislativos (las empresas, por ejemplo, podrían seguir quejándose por aspectos legislativos mejor gestionados que antes).

Los Gobiernos son los responsables de los, a menudo, significativos recursos, así como del capital político invertido en los sistemas de gestión legislativa. Existe un creciente interés en la evaluación sistemática del rendimiento de la gestión legislativa – “medir las divergencias” entre las políticas legislativas en teoría y su eficiencia y efectividad en la práctica. ¿Cómo se comportan las instituciones, herramientas y procesos específicos? ¿Qué contribuye a la efectividad de su diseño? La aplicación sistemática de eva-

luaciones y técnicas de medición *a posteriori* pueden facilitar parte de la respuesta y contribuir a fortalecer el marco de trabajo.

La administración electrónica es una importante herramienta de apoyo para la mejora de la regulación. Inunda prácticamente todos los aspectos de la política legislativa, desde la consulta y la comunicación a las partes interesadas al desarrollo efectivo de estrategias de reducción de las cargas administrativas, pasando por su actuación como medio de difundir las políticas de mejora de la regulación, las mejores prácticas y elementos de orientación en todos los niveles de la administración. Aunque la evaluación íntegra de este aspecto va más allá del alcance de este informe y no sería apropiada, en el informe se realizan algunos comentarios que pueden ser de ayuda para un análisis más detallado.

Evaluación y recomendaciones

Desarrollo de la Estrategia y políticas para la mejora de la regulación

Se ha producido una serie de avances positivos desde el informe de la OCDE de 2000, especialmente en el pasado reciente. España llegó tarde, relativamente, a la Mejora de la regulación. En general, la concienciación sobre la Mejora de la regulación ha aumentado significativamente. En algunos aspectos, como la reducción de las cargas administrativas, España está estableciendo ahora unos ambiciosos objetivos. El Real Decreto para reforzar la evaluación de impacto es menos ambicioso, pero parece señalar un cambio de dirección, basado en la decisión colectiva del Gobierno y referente a que hacían falta medidas. Se han tratado otros aspectos, como la gestión de la UE y el acceso a la legislación. Se le dijo al equipo de estudio internacional de la OCDE que España está, en la actualidad, “trabajando muy duro” para resolver los problemas y para alcanzar el retraso que se percibe con el resto de Europa, sentando a la vez las bases para progresar en el futuro.

El compromiso político con la mejora de la regulación, y la importancia de una política legislativa efectiva para la recuperación económica, se han de poner más en primera plana. El compromiso político con la mejora de la regulación está empezando a arraigarse, como demuestra la adopción del Plan de Acción Nacional para la reducción de cargas administrativas del Consejo de Ministros. Este fue un gran impulso hacia delante, pero todavía no se han sumado al mismo todos los actores. El proce-

so podría fomentarse estimulando el debate sobre la Mejora de la regulación y sobre lo que puede aportar a la economía y la sociedad. Los elementos necesarios para dicho debate ya están presentes. Se ha establecido un claro vínculo entre el programa de reducción de las cargas administrativas y la competitividad empresarial. También hay una concienciación cada vez mayor de los riesgos planteados por el aumento indefinido de la legislación y de su complejidad.

Existe una necesidad, cada vez más importante, de una estrategia más clara e integrada en relación con la Mejora de la regulación. Esto se podría decir de algunos otros países de la UE, aunque las estrategias son cada vez más evidentes. España ha inaugurado ahora una gama de políticas separadas, que destacan por sí mismas los progresos efectuados. Con el enfoque actual se busca subsanar esta situación. El Plan de Acción Nacional para la Reducción de Cargas Administrativas pretende ser una estrategia global que enlace varios aspectos de la agenda de la Mejora de la regulación, incluyendo no sólo la reducción de dichas cargas, sino también elementos referentes a la valoración del impacto, la cooperación, la comunicación, la formación y la evaluación. La recomendación del informe de la OCDE de 2000 relativa a la adopción, en el ámbito político, de una estrategia sobre la reforma legislativa que estableciera objetivos y marcos de trabajo claros para la implementación sigue gozando, sin embargo, de relevancia, ya que queda un cierto camino por recorrer en lo que a la integración, en la práctica, se refiere. El equipo de estudio internacional de la OCDE estimó que se había de acometer más trabajo para conectar los diferentes elementos, en especial la reducción de las cargas y la evaluación de impacto. Por ahora, no hay un objetivo neto para la reducción de las cargas, que señale claramente que las dos políticas están bien conjuntadas. El título del Plan de Acción también implica que el principal énfasis está en la reducción de las cargas administrativas, mientras que una política legislativa bien rematada es mucho más que eso. La necesidad de fomentar la recuperación económica es una oportunidad para explicar cómo una estrategia general más amplia sería de utilidad para ello. Por ejemplo, no se debería hacer hincapié sólo en los aspectos de recorte de gastos de una estrategia integrada a través de la reducción de las cargas administrativas, sino también en su capacidad para estimular la actividad empresarial y para aumentar la eficiencia del sector público.

Faltan algunos importantes aspectos de una estrategia efectiva sobre la Mejora de la regulación, y hay otros que necesitan un refuerzo. Entre dichas carencias podemos citar la necesidad de una política más clara sobre la consulta pública, la modernización del enfoque para la aplicación y un acercamiento mayor a la simplificación legislativa y la calidad jurídica. También falta fortalecer las conexiones entre los procesos relacionados, por ejemplo asegurándose de que los procesos de reducción de las cargas *a posteriori* se vean acompañados íntegramente de una evaluación de impacto *a priori*.

España se enfrenta a significativos retos estructurales para el desarrollo de la mejora de la regulación en un estado descentralizado, un problema plenamente reconocido. El Gobierno de España entiende que el liderazgo desde el centro es importante. En el pasado reciente, ha lanzado una serie de prometedoras reuniones y diálogos estructurados para llevar esto adelante. También ha adoptado iniciativas a través del desarrollo de acuerdos sobre la Mejora de la regulación con las Comunidades Autónomas (se ha firmado un convenio de colaboración con Cantabria y se espera que le sigan otros). No obstante, es demasiado temprano para ofrecer una opinión sobre los resultados, y se requerirá una atenta supervisión para asegurar firmemente los avances. La descentralización se ha desarrollado rápidamente y los sistemas para gestionar sus consecuencias se han de poner al día, en un contexto donde hay relativamente pocas instituciones que engloben la totalidad del país (el sistema judicial es una notable excepción). El estado central a menudo no puede imponer su criterio, sino que debe cooperar y promover la actividad de las CC. AA. Esto representa un reto, ya que la Mejora de la regulación se ha de desplegar a lo largo de distintos niveles de gobierno. El inconcluso proceso de descentralización también ha conllevado dificultades en la gestión efectiva de la cascada legislativa y también de la hipertrofia legislativa que ha acompañado, inevitablemente, a la transferencia de competencias. Para que se efectúen avances, el enfoque ha de ser firme y enérgico. El equipo de estudio internacional de la OCDE consideró que la desconexión entre el ámbito central y lo que sucede en los niveles inferiores es todavía significativa.

La descentralización, por otra parte, proporciona oportunidades que se han de aprovechar. Entre las ventajas potenciales se incluye la competencia amistosa en el desarrollo de buenas prácticas de Mejora de la regulación, lo que no se ha aprovechado totalmente todavía.

Recomendación 1.1. Seguir apoyándose en el compromiso e iniciativas políticas para fomentar la Mejora de la regulación y por qué es importante para la recuperación económica y el bienestar social. Promover un mayor debate y la difusión de información al respecto. Revisar cómo se presenta la estrategia para la mejora de la regulación, para evitar la impresión de que solo se centra en las cargas administrativas, como implica el actual nombre. Continuar con las iniciativas de liderazgo del Gobierno central para estimular una relación y cooperación más estrechas entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas y asegurarse de que la efectividad de las iniciativas se supervisa.

Cuadro 1.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000

Adoptar a nivel político una amplia política sobre la reforma legislativa en la que se establezcan objetivos claros, principios de responsabilidad y marcos para su implementación

Las reformas de 1997 crearon una política implícita que está cercana a la mejor práctica internacional. Sin embargo, esta política tendrá un éxito limitado hasta que no se haga explícita. Una política explícita adoptada en los niveles más altos del Gobierno debería basarse en los principios de la buena legislación, como los presentes en el Informe a los Ministros sobre la Reforma Legislativa de la OCDE de 1997. Dicha política podría integrar los diversos esfuerzos de reforma en curso, y establecer un conjunto uniforme de estándares de calidad. Siguen existiendo divergencias significativas en lo que a la definición de la calidad legislativa se refiere, como el principio de que la legislación se debe adoptar sólo si los costes vienen justificados por los beneficios. En el marco general de la política se deberían fortalecer los principios de competencia. Para el éxito de la política, la responsabilidad y los objetivos de la misma deberían quedar claros, con una relación directa con la política de la competencia, la apertura del mercado y la reforma de la gestión pública.

Comentarios sobre el contexto

Aplicar las políticas actuales, así como lanzar políticas nuevas, requiere más capacidades efectivas. Existe una suerte de desconexión entre las políticas basadas en la desregulación y la competencia, relativamente bien desarrolladas, y las bastante más restringidas capacidades del Gobierno para producir los regímenes legislativos de alta calidad necesarios. La dirección del cambio, no obstante, es positiva. Las reformas de la Ley 50/1997 del Gobierno pusieron a España en el buen camino hacia prácticas legislativas más transparentes y menos discrecionales. En la actualidad, la administración española tiene la orden clara de usar la legislación con más cuidado. La transparencia legislativa es mucho mayor. El Gobierno también ha fortalecido recientemente la política de simplificación, que debería permitir una reducción de las pesadas formalidades que estrangulan a los emprendedores en todos los sectores de la economía. Las nuevas instituciones, dirigidas a gestionar la legislación y elaborar regímenes legislativos sectoriales, son prometedoras.

Empero, estas iniciativas no son suficientes para cambiar las prácticas legislativas de la administración con la rapidez o profundidad que requieren las políticas actuales. En la desregulación económica se ha logrado un gran cambio, pero la calidad de la legislación social no se mejorado sistemáticamente. El análisis del impacto normativo no es todavía una útil herramienta para la correcta toma de decisiones, y se pueden encontrar considerables reticencias dentro de la administración. Reducir las cargas administrativas, además, plantea retos no satisfechos aún. Los exiguos resultados de la anterior política de simplificación apuntan a la necesidad de

enfoques más enérgicos y sólidos. Están surgiendo nuevos problemas muy inquietantes. La coordinación de las políticas y las reformas legislativas entre los niveles de la administración está mejorando, pero las ineficiencias provenientes de la estratificación legislativa parecen graves y quizás estén creciendo. En general, la seguridad jurídica se puede estar reduciendo en España. Los problemas relacionados con el cumplimiento normativo pueden ser mayores de lo esperado. La innovación y el uso de otros instrumentos disponibles, como los incentivos económicos, son escasos, y el enfoque en los procedimientos en lugar de en los resultados ralentizará la introducción de los métodos nuevos.

El programa de reformas legislativas en España se ha concentrado en la legislación económica. La apertura del mercado, la desregulación, la privatización y las reformas liberalizadoras en los mercados de bienes, capitales y mano de obra han presentado resultados positivos. La legislación administrativa también ha sido un foco de reformas, aunque los resultados no han emergido todavía. Se le ha dado poca importancia a mejorar la calidad de la legislación social, aunque las estimaciones internacionales sugieren que la legislación social impone unos costes 3-4 veces mayores que la económica y que la legislación administrativa tiene un impacto desproporcionado en las PYMES.

Sería particularmente beneficioso subsanar seis puntos débiles:

- ◆ **La política de España sobre mejora legislativa de 1997 no dispone un marco político claro para las reformas.** Se requiere un compromiso sólido y articulado si se pretende que una política plurianual, pangubernamental y compleja logre sus objetivos con éxito.
- ◆ **Las instituciones de reforma encuentran difícil llevar a cabo reformas en toda la administración.** Las dificultades encaradas en pasadas reformas indican que la fuerte oposición al cambio ralentizará los intentos por reforzar la disciplina sobre calidad legislativa. Se necesitaría una estructura más racionalizada y centralizada. El número y la duplicidad de competencias de las comisiones interministeriales, planes y diversos programas interministeriales erosionan las ventajas de la política de reforma legislativa.
- ◆ **El proceso legislativo les permite a los legisladores una excesiva discrecionalidad.** Sin parámetros explícitos, los elementos obligatorios de control de la calidad se convertirían en meras formalidades, nada útiles para la toma de decisiones. El cuestionario de evaluación, en particular, no ha alcanzado su potencial porque no es obligatorio, se implementó demasiado tarde en el proceso y no se ha hecho público. La consulta pública, igualmente, podría ser más útil si hubiera normas más claras sobre a quién y cuándo se ha de consultar y qué material se ha de compartir. Las órdenes ministeriales, que a menudo contienen costosos requisitos, impiden el examen y los controles de las consultas también.
- ◆ **La transparencia ha mejorado significativamente en todo el Gobierno.** No obstante, el sistema español se queda corto en lo que a las mejores

prácticas de la OCDE se refiere. El proceso de consulta no es sistemático. Resulta vulnerable a la manipulación por parte de los Ministerios y a su captura por los grupos de interés. La proliferación de legislación a múltiples niveles contribuye a la opacidad del entorno jurídico y legislativo, hace difícil que las administraciones apliquen las normas y fomenta que los ciudadanos y empresas tiendan a su incumplimiento.

- ◆ **La política de simplificación administrativa y la política de competencia** deberían integrarse más estrechamente con la política para mejorar la calidad de la legislación nueva. Es más eficiente corregir los efectos contrarios a la competencia y las cargas burocráticas antes de que la legislación se adopte que intentar reparar el daño una vez que la legislación y los marcos administrativos están ya instaurados.
- ◆ **Las medidas del Gobierno se basan en un enfoque demasiado legalista en relación al estándar de calidad.** En la preparación o aplicación de la legislación sigue predominando una nítida preferencia por los detalles jurídicos y tecnicismos. Este *modus operandi* no se ha compensado todavía con una prueba de eficiencia. La falta de atención a las relaciones coste-efectividad y coste-beneficio es uno de los motivos para la inapropiada confianza en la legislación de comando y control en lugar de otros enfoques basados, por ejemplo, en el mercado.

Comunicación de la estrategia y políticas para la mejora de la regulación

Comoquiera que, por ahora, no hay una estrategia clara sobre la Mejora de la regulación, la comunicación es escasa. Sin una estrategia nítida, no es posible poner nada en claro. Existe una comunicación significativa sobre las iniciativas referentes a la administración electrónica, pero no mucho más. Esto afecta no sólo a las partes interesadas externas que podrían querer “inmiscuirse” en la Mejora de la regulación si supieran de ella, sino también a los diferentes ámbitos administrativos y, por supuesto, a los Ministerios. El equipo de estudio internacional de la OCDE recibió un mensaje de un amplio abanico de partes interesadas de dentro y fuera de la Administración: la comunicación no es sólida y no hay una postal clara de lo que se está haciendo ni de quién lo está haciendo. No existe un debate académico significativo sobre la Mejora de la regulación (el enfoque se pone más en la política pública), que contribuiría a aumentar su trascendencia. Parece, sin embargo, que la comunicación se ha mejorado recientemente, tanto entre Ministerios, a través de la implementación del programa de reducción de las cargas administrativas, como entre los diferentes niveles de la Administración.

Evaluación a posteriori de la estrategia y políticas para la mejora de la regulación

Existe la necesidad de planificar evaluaciones sistemáticas y objetivas de las principales políticas y programas para la mejora de la regulación. En el estado de cosas actual, el sistema es autorreferente, sin un mecanismo de responsabilidad claro (oficina de auditoría o a través del Parlamento, por ejemplo). La evaluación contribuye a mejorar los estándares, la concienciación y la coherencia, a respaldar el impulso adquirido y a destacar lo que está funcionando bien y menos bien. Con el cambio de estatus de la AEVAL, no está claro qué institución podría llevar a cabo esta función.

La administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación

Igual que en otros países, la Administración electrónica es un factor que puede romper barreras e introducir cambios. Existe un gran interés en el desarrollo y el respaldo a la Administración electrónica en general. La Administración electrónica se basa en unas políticas y programas que, aparentemente, cubren un abanico amplio de sectores y están bien arraigados, y esto dentro de un marco jurídico sólido. Se ha hecho hincapié explícitamente en mejorar la transparencia, la eficiencia y la calidad de la asistencia y los servicios prestados a los ciudadanos y a las empresas. Los servicios públicos en línea se han desarrollado significativamente en el pasado reciente. Hay un amplio uso de la Administración electrónica para aplicar el Plan de Acción de reducción de las cargas administrativas. Empero, examinar la profundidad del compromiso y de los resultados prácticos escapaba del alcance de este informe. Es importante que los derechos incluidos en la legislación de 2007 relativa al acceso de los ciudadanos a la administración se traduzcan en realidades concretas. El progreso de la implementación marcha bien, de acuerdo con el Gobierno a nivel nacional. Es también importante que la ley se implemente en la Administración de los ámbitos autonómico y, sobre todo, local.

Contexto

Contexto económico y factores para la mejora de la regulación

Desde el regreso de la democracia, España ha gozado de uno de los índices de crecimiento económico más altos de Europa, y se ha desarrollado hasta convertirse en la duodécima mayor economía del mundo. El Gobierno español ha aplicado un amplio abanico de reformas económicas y estructurales a lo largo de las últimas tres décadas, centradas en la desregulación y la liberalización, lo que ha reducido el papel del Gobierno en el mercado. Estas reformas contribuyeron a que la economía creciera continuamente a alrededor de un 3% anual. La situación cambió drásticamente como consecuencia de la crisis financiera global. España ha sido uno de los países europeos más

afectados por la crisis. En 2009, el PIB cayó un 3,6%, invirtiendo el magnífico patrón seguido entre 1994 y 2008. El desempleo es, en la actualidad, una de las principales preocupaciones, y se espera que llegue a su punto álgido en 2010, rozando el 20%. Se necesitan medidas para abordar los problemas del mercado de trabajo (en especial su estructura dual de contratos con protección social y otros más precarios), el reto fiscal de reducir el gran déficit del Estado y el mercado de la vivienda, así como más reformas estructurales para desarrollar nuevas fuentes de crecimiento tras el derrumbe del sector de la construcción. Estos son aspectos subyacentes del débil crecimiento de la productividad. Aunque las diferencias de los ingresos per cápita entre las regiones se han reducido a lo largo de las últimas décadas, algunas zonas de España siguen siendo muy pobres, sobre todo en el sur.

La adopción del Plan Nacional de Reformas en 2005, en cumplimiento de la Estrategia de Lisboa, puso el enfoque en trabajar para seguir apoyando la competencia efectiva en los mercados de bienes y servicios; mejorando y proporcionando una mayor transparencia en la legislación sectorial; aumentando la eficiencia y modernizando la Administración Pública y mejorando la balanza comercial a través del incremento de la competitividad de las empresas. Este marco de trabajo se aplica tanto al Gobierno central como a los ámbitos autonómicos y locales de la Administración.

España, en general, ha basado su estrategia para la mejora de la regulación en la política de Mejora de la Regulación de la UE. Un factor clave de la Mejora de la regulación en los últimos años ha sido, de esta manera, la UE. España es consciente de su retraso en la adopción de las mejores prácticas europeas. Esto ha contribuido a priorizar la Mejora de la regulación en la agenda del Gobierno, como se demuestra en las últimas e importantes iniciativas para fortalecer los programas para la reducción de las cargas administrativas sobre las empresas y para reforzar la evaluación de impacto de la legislación nueva, así como en las medidas tomadas en las regiones para consolidar la gestión legislativa. En algunas áreas, España ha establecido unos ambiciosos objetivos que sobrepasan los estándares nacionales (en especial, el objetivo de reducción del 30% de las cargas administrativas, en todos los niveles de la Administración).

Los factores internos son más frágiles. El enfoque económico sigue siendo relativamente débil, y muchas de las políticas de Mejora de la regulación están dirigidas, a grandes rasgos, a los ciudadanos y usuarios de la Administración Pública, aunque esto está motivado en parte por la idea de que una Administración Pública eficiente mejorará la competitividad. El Ministerio de la Presidencia es consciente de que la crisis debería fomentar una mayor concienciación económica del coste de la legislación, especialmente en el caso de las pymes (que representan una proporción especialmente alta de la actividad económica en España), y esta visión positiva de la Mejora de la regulación también es compartida por otros responsables de los principales Ministerios. Sin embargo, a pesar del sólido compromiso de las empresas en los programas de reducción de la carga administrativa, el ímpetu de cambio empresarial no es tan fuerte como en algunos otros países europeos. En el ámbi-

to político, se ha de reforzar en mayor medida la idea de que la mejora de la regulación puede proporcionar un apoyo real a la recuperación económica. En relación con lo anterior, han empezado a surgir algunas declaraciones oficiales de alto nivel que citan a la Mejora de la regulación como un aspecto relevante para la aplicación de la reforma económica. Se requieren más declaraciones de ese tipo. No parece existir ningún debate ni estudios académicos significativos en relación con la Mejora de la regulación y sus vínculos con el crecimiento y la productividad.

Como sucede en otros países europeos, la administración electrónica se ha generalizado significativamente dentro de la Administración Pública, especialmente a nivel nacional, donde casi el 90% de todos los procedimientos administrativos (equivalente al 98% de todos los casos gestionados) disponen de una versión en línea totalmente implementada (véase la Figura 1.1), lo que ha contribuido a respaldar aspectos de la Mejora de la regulación. Un factor interno evidente es la creciente concienciación de que el Gobierno ha de abordar la complejidad jurídica, incluyendo la complejidad proveniente de la descentralización y la distribución de competencias legislativas y administrativas en los diferentes escalones de la Administración. En general, no obstante, el compromiso sostenido con la mejora de la regulación sigue siendo frágil y desigual en la clase administrativa y política.

Contexto de Administración Pública para la mejora de la regulación

España ha experimentado profundas transformaciones en las últimas dos o tres décadas. Esto se ha debido, en parte, al ingreso en la Unión Europea en 1985, que modificó el contexto legislativo y afectó a las tradiciones legales (como también ha sucedido en otros estados miembros de la UE). También se han producido importantes cambios desde dentro:

- **Descentralización.** El proceso de transferencia de poderes y competencias ha transformado España en un país con un alto nivel de descentralización (véase también el Cuadro 2.2). El proceso sigue en marcha. Las transferencias han evolucionado a través de una sucesión de etapas que comenzaron con la aprobación de una nueva Constitución en 1978, reforzadas por las decisiones del Tribunal Constitucional. La velocidad y el alcance de la descentralización han variado, pero, en la actualidad, la totalidad de las 17 Comunidades Autónomas ha desarrollado un fuerte sentimiento de identidad regional y política, y son, efectivamente, autónomas en sus áreas de competencias transferidas, dentro del marco de la Constitución. Cada una de ellas ha establecido sus instituciones, administración y marcos jurídicos y legislativos. También se está tratando el aspecto de la representación parlamentaria de las regiones, a través del debate sobre la reforma del Senado en relación con su representación territorial.
- **Desarrollo de la Administración Pública.** La Administración Pública ha experimentado una profunda remodelación para encajar en el nuevo contexto de demo-

cracia y descentralización¹. Desde principio de la década de los 80 del siglo pasado, el Gobierno ha acometido unos esfuerzos significativos para mejorar la eficiencia de su sector público a través de la profesionalización del funcionariado, la reestructuración organizativa, la reconversión legal y la privatización. Queda todavía camino por recorrer, sin embargo. El legado corporativista y las tradiciones jurídicas siguen estando en vías de adoptar un enfoque más moderno, especialmente en lo que a la mejora de la transparencia se refiere. Los cambios parecen sucederse lentamente². Las tradiciones corporativistas y jurídicas siguen estando en vías de adoptar un enfoque más moderno, especialmente en lo referente a mejorar la transparencia e imbuirse de una perspectiva que tenga más en cuenta la economía en el proceso legislativo. También se acepta generalmente que el sistema judicial requiere una modernización. Sin embargo, existe la conciencia de que la calidad y la eficiencia de la Administración Pública son importantes para la competitividad, de la necesidad de cambios y de la importancia de perspectivas (tanto económicas como sociales) más amplias. La modernización de la Administración Pública sigue siendo uno de los principales puntos de la política del Gobierno, y la administración electrónica se está desplegando efectivamente para fomentar el cambio.

La descentralización y la modernización de la Administración Pública siguen siendo elementos clave para la profundización de los cambios y la continuación del desarrollo y los ajustes pertinentes. Específicamente, hace poco tuvo lugar una importante reestructuración del ejecutivo del Estado, en abril de 2009³. El objetivo era racionalizar la estructura y hacerla más efectiva⁴, con vistas a acelerar la implementación del denominado Plan E (Plan de Estímulo de la Economía y del Empleo)⁵, lanzado para contrarrestar la crisis económica. Además de estos cambios, el Presidente del Gobierno cuenta ahora con el apoyo de un tercer Vicepresidente. La creación de una nueva Vicepresidencia —el Ministerio de Política Territorial— refleja la decisión de articular la acción del gobierno en tres líneas principales: recuperarse de la crisis económica y crear empleo; llevar a cabo reformas para introducir a España en el siglo XXI; y fortalecer la cohesión social y territorial⁶. Para aumentar la trascendencia de la política territorial, el Ministerio de la Presidencia ha asumido la Función Pública del anterior Ministerio de Administraciones Públicas.

Principales avances en la agenda española para la mejora de la regulación

España ha llegado relativamente tarde a la Mejora de la regulación, comenzando a finales de la década de los 90 del siglo pasado sus primeros programas para la simplificación administrativa. Desde entonces, el impulso ha ido creciendo y se ha abordado gradualmente un abanico más amplio de aspectos, entre los que se incluye la evaluación de impacto. Los diferentes niveles de la Administración son ahora conscientes de los principios de la Mejora de la regulación, y han comenzado a integrar una creciente estrategia con una antigua tradición de simplificación administrativa.

Tabla 1.1. Hitos en el desarrollo de las políticas de Mejora de la regulación en España

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.
2005	Plan Nacional de Reformas en ejecución de la Estrategia de Lisboa de 2005, según el cual se fijaron objetivos generales de reforma y dentro del cual se han desarrollado iniciativas para la mejora de la regulación.
2008	<ul style="list-style-type: none"> — Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas. — Dos Acuerdos del Consejo de Ministros sobre acciones rápidas para reducir las cargas administrativas. — Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria.
2009	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdos Adicionales del Consejo de Ministros sobre acciones rápidas para reducir las cargas administrativas. — Convenio de colaboración con la FEMP. — Convenio de colaboración con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, y con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y Pymes (CEOE-CEPYME). — Acuerdo con las CC. AA. y los ayuntamientos sobre un método común para la implementación del Modelo de Costes Estándar. — Real Decreto y Guía Metodológica sobre el Análisis del Impacto Legislativo, que configuraron unas normas integradas y obligatorias para las evaluaciones de impacto <i>a priori</i>. — (2010) Finalización de la medición de más de 300 obligaciones de información de seis áreas prioritarias incluidas en el Plan de Acción. — (2010) Renovación de los Convenios de colaboración con el Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y Pymes (CEOE-CEPYME).

Principios de orientación para la actual agenda de la política de Mejora de la regulación

No existe ningún documento referente a la estrategia integrada de cara a la Mejora de la regulación como tal, como sí va apareciendo en un creciente número de países europeos. El objetivo del Gobierno es fomentar tres perspectivas en su agenda para la mejora de la regulación:

- un enfoque más amplio sobre las cargas administrativas, implicando a los ciudadanos y a las empresas;
- un enfoque más preciso en los niveles subnacionales de la Administración, que son más cercanos para los ciudadanos y las empresas, especialmente las pymes; y
- un uso más decidido de las evaluaciones de impacto para ayudar a los responsables de la toma de decisiones.

Principales políticas de Mejora de la regulación

Las principales políticas reflejan los objetivos del gobierno:

- **Evaluación de impacto.** Se ha instaurado recientemente un proceso de evaluación de impacto mejorado, dándole cuerpo al compromiso teórico de la Ley referente a la administración de 1997. El principal objetivo es redactar una memoria integrada de análisis del impacto normativo obligatorio para la administración central. Lo que antes eran tres elementos diferentes del “expediente legislativo” son ahora partes integrales obligatorias de un único documento.
- **Reducción de las cargas administrativas.** Desde 2007, el Gobierno ha reforzado sus políticas para reducir las cargas administrativas. El objetivo es revitalizar las empresas españolas e impulsar la competitividad de España en el plano internacional. La estrategia está, sobre todo, dirigida a las cargas sobre las empresas, aunque se reserva también una pequeña parte para las cargas sobre los ciudadanos. La meta general es reducir las cargas administrativas sobre las empresas, derivadas de la legislación española, un 30% en 2012.
- **Colaboración con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.** Dicha colaboración adopta una serie de formas, como sesiones plenarias y reuniones de grupos de trabajo específicos acerca de los aspectos metodológicos de la medición de las cargas, hechos vitales y aspectos judiciales y utiliza un abanico de enfoques, entre los que se pueden citar las conferencias y videoconferencias. Una

iniciativa estrella es el establecimiento del programa sobre la reducción de cargas administrativas, que en principio abarca, al menos, la legislación en todos los ámbitos de gobierno.

- **Se deben hacer notar otros aspectos de la política legislativa.** Se están haciendo esfuerzos para gestionar los desafíos planteados por el acceso a la legislación, así como por su claridad y seguridad. La dimensión europea de la política legislativa también se ha desarrollado y el historial de transposición de España es uno de los mejores.

Comunicación sobre la agenda para la Mejora de la regulación

La comunicación está actualmente restringida a algunos aspectos de la agenda para la mejora de la regulación, en especial en lo referente a las iniciativas de administración electrónica, así como el programa de reducción de las cargas administrativas. Aparte de esto, se ha comunicado poco más, y el equipo de estudio internacional de la OCDE descubrió que la percepción acerca de las iniciativas relativas a la Mejora de la regulación era escasa.

El público está informado, a través de Internet, de la simplificación administrativa y de la reducción de las cargas administrativas. Fundamentalmente, el Gobierno ha lanzado iniciativas para divulgar y difundir los programas y los conocimientos prácticos sobre la administración electrónica. En octubre de 2008, el Ministro de Industria, Turismo y Comercio y el Ministro de Administraciones Públicas lanzaron un programa de formación llamado “Plan de formación y revitalización de los telecentros”, destinado a promover el uso de los servicios de la administración electrónica por parte de los ciudadanos de unas 1.500 zonas rurales de España, con el fin de cerrar la brecha digital⁷. De forma paralela, el Ministerio de Administraciones Públicas le dio el pistoletazo de salida a la campaña publicitaria “060. Busca y Encuentra”, con la meta de dar a conocer el portal de la administración electrónica⁸ al público. La campaña se desplegó sobre todo a través de Internet, con apoyo en la radio y en la prensa.

Evaluación a posteriori de la estrategia y políticas para la mejora de la regulación

Si se compara excepcionalmente con otros países europeos que no disponen de esta herramienta, la evaluación *a posteriori* está, en potencia, ya institucionalizada, por medio de la AEVAL. La AEVAL recoge amplios aspectos de la política pública, así como procesos específicos de la Mejora de la regulación (la evaluación de impacto y la reducción de cargas). Sin embargo, algunos recientes cambios institucionales han cambiado la función de la AEVAL, la han integrado más firmemente en

el Ministerio de la Presidencia y la han alejado de una función potencial de organismo de evaluación externo de la mejora de la regulación. Hasta ahora, no se ha llevado a cabo ninguna evaluación estructurada, integrada y *a posteriori*, de las políticas legislativas⁹. Hay, no obstante, planes para una supervisión anual de la política de evaluación de impacto (pero no del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas).

La administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación

España ha invertido unos considerables esfuerzos para aplicar las tecnologías de la información y la comunicación y la administración electrónica, con el fin de fomentar la sociedad de la información y modernizar su Administración Pública (véase también el Anexo A). Existen políticas y programas amplios y bien arraigados ya instaurados, basados en un sólido marco jurídico. Esto está contribuyendo al cambio, al igual que la cooperación más estrecha entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno central.

Como sucede en muchos países europeos, la administración electrónica se ha generalizado significativamente dentro de la Administración Pública, especialmente a nivel nacional, donde casi el 90% de todos los procedimientos administrativos (equivalente al 98% de todos los casos gestionados) disponen de una versión en línea totalmente implementada (véase el Anexo A), lo que ha contribuido a respaldar aspectos de la Mejora de la regulación. Un factor interno evidente es la creciente concienciación de que el Gobierno ha de abordar la complejidad jurídica, incluyendo la complejidad proveniente de la descentralización y la distribución de competencias legislativas y administrativas en los diferentes escalones de la Administración. En general, no obstante, el compromiso sostenido con mejora de la regulación sigue siendo frágil y desigual en la clase administrativa y política. Se han desplegado instituciones para apoyar un mayor desarrollo de la administración electrónica.

La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de 2007 (que también incluye a las empresas) es un hito fundamental¹⁰. En ella se establecen los derechos y obligaciones esenciales para una administración electrónica eficaz. No obstante, se trata de derechos y obligaciones abstractas y generales. En noviembre de 2009 se implementó la Ley (al menos en lo referente a la AGE) por medio de un Real Decreto. La implementación también incluye un plan estratégico. El equipo de estudio internacional de la OCDE no pudo profundizar nada sobre este aspecto y, por lo tanto, no se encontró en posición de juzgar el efecto real de la Ley y del recientemente adoptado Real Decreto que la aplica. ¿Qué progresos se han hecho sobre el terreno y en qué medida son efectivos ahora en la práctica los derechos prescritos por la legislación? Estas son cuestiones especialmente relevantes en el contexto español, en el que la distancia entre el marco jurídico y la realidad puede

ser amplia. Empero, algunos estudios externos muestran avances en lo que a la reducción de esta distancia se refiere ¹¹.

La estrategia nacional de cara a la administración electrónica está estrechamente entrelazada con la agenda de modernización del sector público. Se compone de los programas siguientes:

- El Plan de Acción para el Cumplimiento de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que complementa la Ley 11/2007 y liderado por el Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de desarrollar los servicios de la administración general del estado, para que estén disponibles electrónicamente.
- La Reducción de las Barreras Administrativas, iniciativa liderada por el Ministerio de la Presidencia, que se propone reducir las obligaciones de información y procedimientos que deben llevar a cabo las empresas.
- eModel, propuesta liderada por el Ministerio de la Presidencia, que busca la modernización de la Administración Local, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la prestación de los servicios públicos.

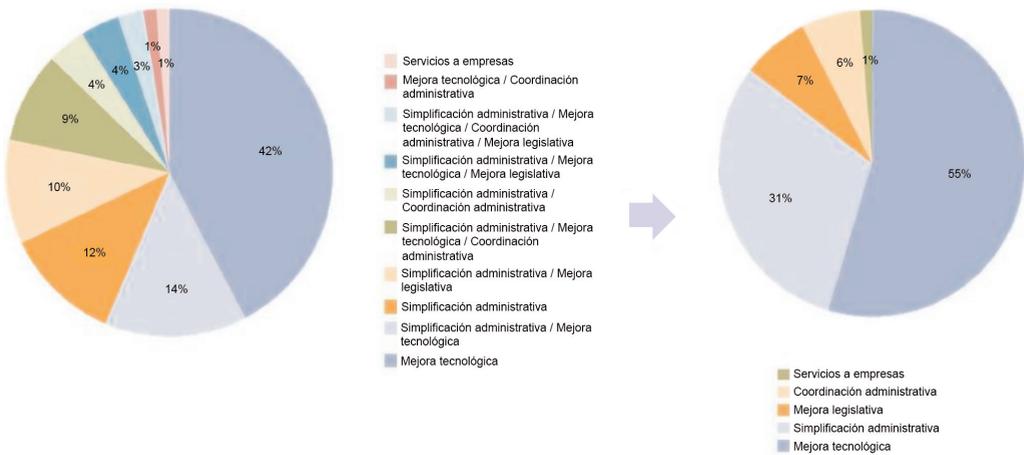
Aprobado por el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2005, el Plan Avanza constituye la estrategia nacional española para la promoción de la sociedad de la información. Tiene como meta desplegar las tecnologías de la información y la comunicación y la administración electrónica en mayor medida y de una forma efectiva, como apoyo a la competitividad y productividad económica, la igualdad social y regional, la calidad de vida de los ciudadanos y la modernización de la Administración Pública. En 2010, el Plan entró en su segunda fase, Avanza 2, que estará activa hasta 2015. Lograr una Administración Pública más eficiente a través de la promoción de procesos innovadores es una de las metas de la renovada estrategia española para la sociedad de la información ¹².

El vínculo directo con las políticas de Mejora de la regulación se establece especialmente a través del programa de reducción de las cargas administrativas. Se está haciendo un uso exhaustivo de la administración electrónica. La mayoría de las medidas de vía rápida utilizan tecnologías de la información y la comunicación o la introducción de servicios en línea (véase la Figura 1.1 de abajo). Las iniciativas están separadas institucionalmente (aunque ambas forman parte del Ministerio de la Presidencia). La consulta pública podría también hacer uso de las TIC.

Figura 1.1. Desglose de las iniciativas de Mejora de la regulación, por tipo

INICIATIVAS ANALIZADAS

DISTRIBUCIÓN DE INICIATIVAS POR TIPO



Fuente: Ministerio de la Presidencia.

Notas

1. La Ley 50/1997 del Gobierno fue un importante paso dentro de los esfuerzos por modernizar los procesos políticos y administrativos en la administración central. La ley establece requisitos generales de buenas prácticas en los Ministerios para el desarrollo legislativo (entre los que se incluye la evaluación de impacto y la consulta pública). La Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958 se ha reformado dos veces, con el fin de aumentar las responsabilidades y la transparencia en toda la administración. Modernizó la toma de decisiones y el funcionamiento del Estado.
2. Como un interlocutor expresó al equipo de estudio internacional de la OCDE, la sociedad española ha cambiado, pero la modernización de la Administración

Pública se ha quedado atrás. Otro entrevistado señaló que “los españoles dominan el arte de producir leyes, para después hacer caso omiso de ellas...”.

3. Véase: Real Decreto 542 del 7 de abril de 2009.
4. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
5. Véase: www.plane.gob.es.
6. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
7. Véase: www.red.es/articles/detail.action?id=2559.
8. Véase: www.060.es.
9. En 2007, se estableció un grupo de trabajo bajo los auspicios del INAP para evaluar si la Administración Pública había mantenido el paso de los cambios de la sociedad española en las últimas décadas. El grupo de trabajo también debía dar recomendaciones en términos de Mejora de la regulación, especialmente a la luz de la experiencia internacional y de la OCDE. No obstante, el informe del grupo de trabajo no se concluyó ni publicó, y no se ha utilizado para estructurar el actual programa de reformas.
10. La implementación de la Ley 11/2007 tiene también un plan estratégico: www.060.es/guia_del_estado/como_trabaja_la_administracion/administracion_electronica/LAECSPj1_2007/plan_estrategico-ides-idweb.html y otro táctico: www.060.es/guia_del_estado/como_trabaja_la_administracion/administracion_electronica/LAECSP_11_2007/common/Plan_de_Actuacion.pdf que sería conveniente considerar.
11. En el capítulo 9 del estudio eEspaña2010, realizado por Cap Gemini por encargo de Orange, se muestra un progreso continuado en la implementación de la ley en los gobiernos regionales y una aplicación casi íntegra de la ley en el gobierno nacional. www.informeeespana.ed/docs/eE2010.pdf.
12. El plan Avanza 2 está disponible en: www.planavanza.es/InformacionGeneral/Estrategia2011/Documents/Estrategia_2011-2015_PA2.pdf. Las medidas contempladas se describen en el anexo: www.planavanza.es/InformacionGeneral/Estrategia2011/Documents/Anexos%20Estrategia_2011-2015_PA2.pdf.

Capítulo 2

Capacidades institucionales para la mejora de la regulación

La gestión legislativa ha de encontrar su lugar en la arquitectura institucional de un país, y disponer del apoyo de todas las instituciones relevantes. El marco institucional en el que la Mejora de la regulación debe ejercer su influencia se extiende bastante más allá del centro ejecutivo del Gobierno, aunque éste es el principal punto de salida. El poder legislativo y el judicial, los organismos normativos y los niveles subnacionales de gobierno, así como las estructuras internacionales (en especial, para este proyecto, la UE), también desempeñan unas funciones críticas en el desarrollo, implementación y vigilancia del cumplimiento de las políticas y la normativa.

El Parlamento puede originar legislación primaria nueva, y las propuestas del Ejecutivo raramente, si es que lo hacen alguna vez, se convierten en leyes sin incorporar los cambios generados por el examen parlamentario. El Poder Judicial debe tener la función de garante constitucional, siendo generalmente responsable de garantizar que el Ejecutivo actúe dentro de su debida autoridad, y también desempeñar un importante papel en la interpretación y aplicación de la legislación. Los organismos normativos y los niveles subnacionales del gobierno pueden ejercer una gama de responsabilidades legislativas. Pueden ser responsables (de forma diversa) de desarrollar la legislación estatal, ofrecer orientación sobre la legislación, disponer de poderes discrecionales para interpretar la legislación, velar por su cumplimiento e influir sobre el desarrollo del marco legislativo y político en general. ¿Qué función debe tener cada actor, teniendo en cuenta la responsabilidad, viabilidad y equilibrio en todo el gobierno? ¿Cuál es la mejor manera de garantizar una supervisión institucional efectiva de las políticas de Mejora de la regulación?

En los anteriores estudios de países de la OCDE se destacó el hecho de que el contexto institucional para implantar la gestión legislativa efectiva es complejo y, a menudo, se encuentra fragmentado. Los enfoques se han de personalizar, ya que las configuraciones institucionales y los sistemas jurídicos de los países pueden ser muy específicos, yendo de sistemas adaptados a sociedades pequeñas con gobiernos muy unidos que se basan en la confianza y la informalidad, a grandes sistemas federales que deben hallar modos de gestionar unos altos niveles de autonomía y diversidad.

La formación continua y la creación de capacidades dentro del gobierno, apoyadas por unos recursos financieros adecuados, contribuyen a la aplicación efectiva de la Mejora de la regulación. Más allá de la necesidad técnica de formación en ciertos procesos, como la evaluación de impacto normativo o la utilización de un estilo sencillo de redacción, la formación comunica a los administradores el mensaje de que se trata de un aspecto importante, reconocido por la jerarquía tanto administrativa como política. Se puede considerar una señal del compromiso político para con la Mejora de la regulación. También fomenta el sentido de identificación con las iniciativas de reforma, y aumenta la coordinación y la coherencia legislativa.

Evaluación y recomendaciones

Desde el último informe de la OCDE se han producido avances, y la reciente ampliación de las responsabilidades del Ministerio de la Presidencia es un movimiento positivo. La Mejora de la regulación actúa ahora como eje del Gobierno y debería adquirir una relevancia mayor como resultado de los cambios en Presidencia. Este estatus central es todavía en parte teórico, y se ha de trasladar a la práctica. Ahora ya se debe abordar la agenda de reformas en toda su complejidad y profundidad. El establecimiento de un grupo de alto nivel para las cargas administrativas es otro movimiento positivo. También se han establecido las estructuras institucionales necesarias para seguir profundizando en la Administración electrónica.

Las capacidades institucionales para la mejora de la regulación contarán con la ayuda de un cambio de cultura cada vez mayor en la Administración Pública. Como en muchos otros países europeos, la cultura de la Administración Pública en España se encuentra en un proceso de adaptación y cambio. Sigue predominando una cultura legalista, que obstruye el aumento de la transparencia y la eficiencia, así como la aplicación de una perspectiva más económica a la gestión legislativa. Para apoyar cualquier aspecto generalmente se cita alguna ley, pero existe la conciencia de la necesidad de cambios. El

reto es ahora diseminar los nuevos enfoques más allá del pequeño pero significativo núcleo de Ministerios y organismos que ya han hecho grandes avances. En el ámbito político, se han de acometer mayores esfuerzos para aumentar la concienciación al respecto. La Administración electrónica se está usando bien para fomentar el cambio.

La tradición de acciones autónomas ha de evolucionar hacia un enfoque más colectivo. Uno de los principales retos a los que se enfrenta España en esta etapa es que los Ministerios cambien su mentalidad de actores individuales en la gestión legislativa y de (en el caso de algunos) impulsores de la Mejora de la regulación a otro enfoque más colectivo y coordinado, aunando sus esfuerzos a la responsabilidad de coordinación del Ministerio de la Presidencia. Los Ministerios (como ya se indicó en el informe de la OCDE de 2000) son bastante autónomos y siguen sus propias iniciativas (por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente con relación a la evaluación de impacto), lo que también refleja en parte el hecho de que las políticas sobre mejora de la regulación han sido, hasta ahora, fragmentadas e incompletas. Existe una cierta confusión entre actividades y funciones a menudo descoordinadas.

Hay algunos prometedores elementos sobre los que trabajar para mejorar las capacidades de la Mejora de la regulación, comenzando con la unidad del Ministerio de la Presidencia. Se han de desarrollar capacidades para llevar adelante la agenda de la Mejora de la regulación y para afianzar su sostenibilidad a lo largo de los ciclos políticos. Ya están instaurados los elementos de un marco de trabajo prometedor. Entre ellos, la unidad del Ministerio de la Presidencia (la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental) y otros defensores de una gestión legislativa efectiva de otros Ministerios, entre los que podemos citar el Ministerio de Economía y Hacienda (política de competencia y pymes, siendo también un líder en la evaluación de impacto y en la transposición de la directiva de servicios de la UE), el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (sociedad de la información) y la Comisión Nacional de Competencia (desarrollo de la evaluación de impacto). Se puede decir que, muy informalmente, parece estar tomando forma un grupo interno de responsables, que actuaría como motor de cambio, con un potencial prometedor pero muy difuminado. Este movimiento se basa a menudo en el compromiso personal de los responsables clave, quizá menos en la política oficial de los Ministerios, y, ciertamente, no es representativo de la administración en general. Esto significa que las capacidades institucionales siguen siendo vulnerables y presentan una necesidad cada vez más urgente de refuerzo a largo plazo. Se ha de animar a algunos actores a que adopten una función más importante. Este podría ser el caso, por ejemplo, del Ministerio de Política Territorial, que es responsable de la colaboración con las Comunidades Autónomas.

El Consejo de Estado y la AEVAL son otros actores clave. El Consejo de Estado desempeña una función clave de vigilancia en el desarrollo de los anteproyectos de leyes y reglamentos en su camino al Consejo de Ministros, pero también actúa como asesor del Gobierno de España, en términos más generales. La Agencia Estatal de Eva-

luación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), que opera con una cierta independencia del Ministerio de la Presidencia, tiene la obligación de mejorar el rendimiento de los servicios públicos y de difundir, entre el público general, los efectos de las políticas públicas.

En primer lugar, se ha de fortalecer la función del Ministerio de la Presidencia como coordinador y defensor de la mejora de la regulación. Las ampliadas responsabilidades del Ministerio de la Presidencia parecen haberse adquirido más por defecto que de forma deliberada, siendo la mejora de la política territorial, más que la Mejora de la regulación en sí, la prioridad clave de la remodelación del ejecutivo. La unidad de la Presidencia sobre la Mejora de la regulación es relativamente pequeña si se compara con el tamaño del país o con las unidades instauradas en otros países europeos. No concuerda todavía con las propuestas establecidas en el informe de la OCDE de 2000, que aconsejaban una unidad de supervisión con autoridad jurídica para dar recomendaciones al Consejo de Ministros, unas capacidades adecuadas de coordinación y suficientes recursos y fuentes de información como para proporcionar una opinión independiente sobre asuntos legislativos. Sin embargo, ahora reagrupa elementos clave de la Mejora de la regulación, como la evaluación de impacto, la estrategia de reducción de las cargas administrativas y la simplificación y consolidación de la estrategia referente a la Administración electrónica. Dispone de importantes enlaces con otras funciones clave dentro del Ministerio de la Presidencia, como las relaciones con el Parlamento y la gestión de la agenda del Consejo de Ministros. Un problema pequeño, pero significativo a la par, es el nombre de la unidad, que no refleja una responsabilidad central y con visión de futuro para la Mejora de la regulación.

Recomendación 2.1. Fortalecer los recursos y capacidades de la unidad del Ministerio de la Presidencia, para que pueda gestionar íntegramente sus nuevas responsabilidades, quizá en parte a través de colaboraciones de otros Ministerios clave, en aras de la mejora de la regulación. Se debería considerar un cambio del nombre de la unidad, para reflejar mejor su propósito y trabajo reales.

El fortalecimiento del Ministerio de la Presidencia también requerirá una red de coordinación más sólida e integrada en toda la Administración Central. En general, el sistema español no adopta un enfoque sistemático frente a la coordinación en la elaboración de políticas y leyes, lo que refleja la naturaleza autónoma de la Administración. Se ha creado un pequeño número de comités de alto nivel para coordinar las políticas en algunos sectores clave, como la economía, y hay una Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) para la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros. Las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio super-

visan la redacción de las leyes, así como el presupuesto y otros recursos. Un importante avance para la Mejora de la regulación ha sido el establecimiento de un Grupo de Alto Nivel para el Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas. No hay ningún dispositivo específico para la evaluación de impacto. Los dispositivos actuales no son óptimos para incrementar la trascendencia de la Mejora de la regulación y utilizar la energía del núcleo de defensores de la Mejora de la regulación. El marco de apoyo institucional para la reducción de las cargas administrativas se podría utilizar como inspiración para reforzar otras partes de la política de Mejora de la regulación. Dispone de una serie de puntos fuertes: un objetivo declarado claramente; una metodología explícita; una estructura de apoyo para ayudar a los Ministerios a lograr sus metas y un mecanismo de dirección/supervisión a través del Grupo de Alto Nivel. Esto contrasta positivamente con el marco institucional para la evaluación de impacto, por ejemplo.

Recomendación 2.2. Considerar cómo reforzar mejor las redes para compartir y supervisar los procesos de Mejora de la regulación, incluyendo si se podría duplicar el marco de respaldo de la política de cargas administrativas. Se podría asignar una función específica a la CGSYS, para que supervisara los aspectos referentes a la Mejora de la regulación presentes en el expediente que debe enviar al Consejo de Ministros. El Ministerio de la Presidencia podría presidir un grupo de agencias y Ministerios clave interesados, tanto a nivel político como oficial, sobre la evaluación de impacto, así como sobre otros elementos relevantes para la agenda de la Mejora de la regulación.

Otro aspecto importante: se están gestionando las necesidades formativas relacionadas con la Mejora de la regulación. Más allá de la formación tradicional al funcionariado, en respaldo del desarrollo legislativo, supervisada por el Ministerio de la Presidencia, y de los cursos impartidos por el bien asentado Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Ministerio de la Presidencia ha ido desarrollando una formación especial sobre los reformados procedimientos de evaluación de impacto, que se está desplegando progresivamente. Este esfuerzo representa una parte importante del trabajo requerido para reforzar el cambio de cultura entre los Ministerios.

Recomendación 2.3. Continuar el trabajo para elaborar cursos formativos sobre los procesos de Mejora de la regulación para el funcionariado. Esto debería ser una parte obligatoria de la formación de los nuevos funcionarios, pero también de los ya presentes.

No hay un organismo de vigilancia externo y específico para la Mejora de la regulación, aunque el Consejo de Estado y la AEVAL desempeñan una parte de esta función. Cada vez más países han instaurado un organismo autónomo y externo a la Administración para fomentar la presión para el cambio y dar publicidad a los avances y/o se han rodeado del apoyo de oficinas nacionales de auditoría para evaluar el progreso logrado. Por ejemplo, ACTAL, en los Países Bajos, y la Oficina Nacional de Auditoría, en el Reino Unido, han desempeñado un papel significativo en el apoyo a los avances hacia la mejora de la regulación. El Consejo de Estado representa, no obstante, una influencia externa importante. En cierta medida, la AEVAL también solía asumir la función de vigilancia. Sus responsabilidades, sin embargo, se han reducido en relación con los elementos referentes a la Mejora de la regulación.

Recomendación 2.4. Revisar la función desempeñada por los diferentes actores externos a la Administración y considerar si hay carencias al respecto. Estudiar si un organismo externo de vigilancia sería de ayuda para supervisar el cumplimiento de los procesos referentes a la Mejora de la regulación.

La función del Parlamento en la Mejora de la regulación es importante y, hasta ahora, se ha desdeñado. Aparte de los asuntos referentes a la UE, el Parlamento no está todavía específicamente organizado para la Mejora de la regulación y no existen estructuras para encarar la calidad normativa como parte del proceso legislativo, como sí encontramos en otros países europeos. Parece que el Parlamento ha de asumir todavía la relevancia de la agenda para la mejora de la regulación.

Recomendación 2.5. Promover que el Parlamento adopte un mayor interés en la Mejora de la regulación, por ejemplo enviándoles evaluaciones de impacto individuales y las valoraciones anuales planificadas sobre la política de evaluación de impacto. Estudiar la posibilidad de enviar al Parlamento un informe de progreso anual, en el que los avances en la Mejora de la regulación estén vinculados al progreso en la recuperación económica.

Cuadro 2.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000

Establecer una unidad de supervisión con: (i) autoridad jurídica para dar recomendaciones al Consejo de Ministros; (ii) capacidades adecuadas para coordinar el programa por toda la Administración; y (iii) una secretaría con recursos y conocimientos analíticos suficientes para proporcionar una opinión independiente sobre los asuntos legislativos.

El logro de las ambiciosas reformas estructurales demuestra que España tiene la voluntad política y los dispositivos técnicos para cambiar rápidamente. Los exitosos mecanismos instaurados para supervisar el progreso y conseguir resultados en términos de liberalización de los mercados de bienes y servicios y la adopción de las Directivas Europeas también constituyen unos precedentes considerables. Ahora se requiere un enfoque igual de determinado si se desean alcanzar los objetivos del Gobierno sobre la reforma legislativa. Como eje central, se requiere una institución para promover, dirigir y coordinar el programa de reformas. Su misión, responsabilidad política y funcionamiento deberán ser más específicos que los de las instituciones actuales. Debería aportar, además, destrezas de gestión económica y pública, para complementar el trabajo sobre calidad legislativa llevado a cabo por el Consejo de Estado.

Dicha unidad central de supervisión debería tener una responsabilidad nítida respecto del control de la calidad legislativa sobre toda la Administración, y habría de integrarse directamente en el proceso legislativo. Para asegurarse de que tiene una visión amplia de la política, debería ser cercana al Presidente del Gobierno o al Consejo de Ministros, y no a un solo Ministerio. Para que esta unidad central pueda ofrecer una asesoría y una coordinación expertas, se deberían fortalecer dos elementos diferentes. En primer lugar, la unidad necesitaría una secretaría con amplios recursos y perspectivas pangubernamentales. Se debería reclutar a su personal, en gran medida, de Ministerios no legislativos, para aumentar su función de "cuestionamiento"; habría de disponer de unos recursos financieros suficientes para recopilar y evaluar la información y adquirir los conocimientos de grupos de reflexión y expertos privados; y se tendría que formalizar su función en los procedimientos legislativos y normativos del gobierno. En segundo lugar, la unidad habría de prestar su asistencia en el diseño de programas temáticos y sectoriales de reformas, coordinados a través de todas las áreas relevantes de la política. Junto con los Ministerios reguladores, la unidad desarrollaría objetivos de rendimiento, plazos y requisitos de evaluación, y asesoraría al Gobierno de España sobre la calidad de las propuestas legislativas y de reformas provenientes de los Ministerios reguladores. La unidad central también podría colaborar en la revisión de la legislación nueva, por medio de un proceso de información pública. Una posible solución provisional sería crear una secretaría sobre reformas legislativas dependiente directamente del Consejo de Ministros, o eventualmente de la Comisión Delegada. A largo plazo, el Gobierno debería considerar la opción de crear, con carácter permanente, una unidad central de asesoría y análisis de las reformas legislativas, que dependería del Presidente del Gobierno.

Contexto

El contexto de la Administración Pública española

España ha experimentado profundas transformaciones en las últimas dos o tres décadas. Esto se ha debido, en parte, al ingreso en la Unión Europea en 1985, que modificó el contexto legislativo y afectó a las tradiciones legales (como también ha sucedido en otros estados miembros de la UE). También se han producido importantes cambios desde dentro:

- **Descentralización.** El proceso de transferencia de poderes y competencias ha transformado España en un país con un alto nivel de descentralización (véase también el Cuadro 2.2). El proceso sigue en marcha. Las transferencias han evolucionado a través de una sucesión de etapas que comenzaron con la aprobación de una nueva Constitución en 1978, reforzadas por las decisiones del Tribunal Constitucional. La velocidad y el alcance de la descentralización han variado, pero, en la actualidad, la totalidad de las 17 Comunidades Autónomas ha desarrollado un fuerte sentimiento de identidad regional y política, y son, efectivamente, autónomas en sus áreas de competencias transferidas, dentro del marco de la Constitución. Cada una de ellas ha establecido sus instituciones, administración y marcos jurídicos y legislativos. También se está tratando el aspecto de la representación parlamentaria de las regiones, a través del debate sobre la reforma del Senado en relación con su representación territorial.
- **Desarrollo de la Administración Pública.** La Administración Pública ha experimentado una profunda remodelación para encajar en el nuevo contexto de democracia y descentralización ¹. Desde principio de la década de los 80 del siglo pasado, el Gobierno ha acometido unos esfuerzos significativos para mejorar la eficiencia de su sector público a través de la profesionalización del funcionariado, la reestructuración organizativa, la reconversión legal y la privatización. Queda todavía camino por recorrer, sin embargo. Los cambios parecen sucederse lentamente ². Las tradiciones corporativistas y jurídicas siguen estando en vías de adoptar un enfoque más moderno, especialmente en lo referente a mejorar la transparencia e imbuirse de una perspectiva que tenga más en cuenta la economía en el proceso legislativo. También se acepta generalmente que el sistema judicial requiere una modernización. Sin embargo, existe la conciencia de que la calidad y la eficiencia de la Administración Pública son importantes para la competitividad, de la necesidad de cambios y de la importancia de perspectivas (tanto económicas como sociales) más amplias. La modernización de la Administración Pública sigue siendo uno de los principales puntos de la política del gobierno, y la administración electrónica se está desplegando efectivamente para fomentar el cambio.

La descentralización y la modernización de la Administración Pública siguen siendo elementos clave para la profundización de los cambios y la continuación del desarrollo y los ajustes pertinentes. Específicamente, hace poco tuvo lugar una importante reestructuración del ejecutivo del Estado, en abril de 2009 ³. El objetivo era racionalizar la estructura y hacerla más efectiva ⁴, con vistas a acelerar la implementación del denominado Plan E (Plan de Estímulo de la Economía y del Empleo) ⁵, lanzado para contrarrestar la crisis económica. Además de estos cambios, el Presidente del Gobierno cuenta ahora con el apoyo de un tercer Vicepresidente. La creación de una nueva Vicepresidencia —el Ministerio de Política Territorial— refleja la decisión de articular la acción del gobierno en tres líneas principales: recuperarse de la crisis económica y crear empleo; llevar a cabo reformas para introducir a España en el siglo XXI; y fortalecer la cohesión social y territorial ⁶. Para aumentar la trascendencia de la política territorial, el Ministerio de la Presidencia ha asumido la Función Pública del anterior Ministerio de Administraciones Públicas.

Marco institucional del proceso político, legislativo y jurídico en España

España es una democracia parlamentaria, con el Rey como Jefe del Estado. El Gobierno de España está regulado por la Constitución y otras disposiciones legales. El núcleo del ejecutivo gira alrededor del Ministerio de la Presidencia. El Presidente del Gobierno cuenta con el apoyo de tres Vicepresidentes. El Parlamento es bicameral. Existe un sistema judicial unitario para todo el territorio. También hay un Tribunal Constitucional. Se ha producido una descentralización significativa, en particular con la subdivisión del territorio nacional en Comunidades Autónomas.

Cuadro 2.2. Marco institucional del proceso político, legislativo y jurídico en España (Nivel estatal)

El Jefe de Estado

El Rey es el Jefe de Estado. En la Constitución se indica que el Rey es “el símbolo de la unidad y permanencia [del Estado]. El Rey Juan Carlos I lleva siendo el Jefe de Estado desde 1975. Se encarga de arbitrar y moderar el trabajo habitual de las instituciones del Estado, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales” ⁷. El rey aprueba y promulga las leyes; convoca y disuelve las Cortes Generales; convoca elecciones en virtud de las condiciones impuestas en la Constitución; y propone a un candidato para Presidente del Gobierno y, según sea el caso, lo nombra o destituye de su cargo, como se dispone en la Constitución. También desempeña un importante papel como moderador en la vida

institucional. Debe expresar el consentimiento del Estado para alcanzar acuerdos internacionales a través de tratados, de conformidad con la Constitución y la ley. El Rey también ejerce el mando supremo de las Fuerzas Armadas, declara la guerra y firma la paz, tras la autorización de las Cortes Generales.

El poder ejecutivo

El Gobierno de España está regulado por disposiciones tanto constitucionales como legales⁸. El centro del ejecutivo se compone de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de la Presidencia, conocidos juntos también como La Moncloa, a partir del nombre del domicilio oficial del Presidente del Gobierno en Madrid. Una Secretaría, una Oficina Privada y una Oficina Económica componen la Presidencia. La Presidencia del Gobierno y el Ministerio de la Presidencia están, en la práctica, fusionados, desde una perspectiva funcional.

Todos los gobiernos españoles, desde 1977, han estado formados por un único partido, apoyados por una mayoría relativa o absoluta en el poder legislativo. Los cinco Presidentes del Gobierno desde 1978 también han sido los mayores responsables de su partido. El Presidente del Gobierno encabeza el Gobierno y tiene la supremacía formal sobre los demás Ministerios, disponiendo de poderes significativos. Puede decidir el tamaño y la estructura del Consejo de Ministros; nombra a los ministros y tiene el poder exclusivo para destituirlos. El Presidente del Gobierno puede también disolver el parlamento.

El Presidente del Gobierno está respaldado por tres Vicepresidencias:

- ♦ **Ministerio de la Presidencia.** Se trata de la Vicepresidencia primera. Apoya al Gobierno política y técnicamente. En particular, determina la agenda del Consejo de Ministros. El Vicepresidente primero preside la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que se reúne semanalmente para coordinar y gestionar los asuntos que se discutirán en el Gabinete. Además, el Ministerio de la Presidencia es responsable de la coordinación de la actividad política general del ejecutivo. En la cartera se incluyen tareas relacionadas con la Administración Pública y el funcionariado. En particular, comprende las principales estructuras de la Mejora de la regulación. El Ministerio gestiona las relaciones del Ejecutivo con el Parlamento (a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios). También encabeza la denominada “administración periférica” (dirección y supervisión de toda la administración central y los servicios de sus organismos públicos en las respectivas Comunidades Autónomas (art. 22.1 de la Ley 6/1997)), gestionando la coordinación y apoyo de las delegaciones de la Administración General del Estado (AGE) en el territorio español. Finalmente, el Vicepresidente Primero es también el portavoz del Presidente. Existe una serie de organismos autónomos vinculados al Ministerio de la Presidencia, como el Boletín Oficial del Estado⁹ y el Centro de Estudios Constitucionales y Políticos¹⁰.

- ◆ El Ministerio de Economía y Hacienda. Ostenta la segunda Vicepresidencia. El Ministerio es responsable de proponer y ejecutar las directivas y medidas generales que respaldan la política económica del Gobierno y, especialmente, la política relacionada con Hacienda, los presupuestos y el gasto, y las empresas públicas.

El Ministerio de Política Territorial. Abarca las funciones clave del anterior Ministerio de Administraciones Públicas, gestionando los aspectos relacionados con la coordinación entre la AGE y las CC. AA. (principalmente, política regional) ¹¹.

El Gobierno actual está compuesto por 17 ministros, contando con los tres vicepresidentes, apoyados por secretarías de estado. Los secretarios de estado son personas designadas políticamente, pero pueden tener también una faceta profesional. El funcionariado es políticamente neutro hasta el nivel del subdirector general. Los puestos superiores pueden ostentarlos funcionarios de carrera o personas designadas políticamente.

La Administración Central del Estado, junto con sus agencias y organismos reguladores asociados, y la denominada administración periférica (los funcionarios que trabajan en los niveles subnacionales de la administración) se conocen, colectivamente, como Administración General del Estado (AGE). La AGE también incluye la administración del Estado en países extranjeros, como embajadas y consulados.

El poder legislativo

La rama legislativa es un sistema bicameral compuesto por el Senado y el Congreso de los Diputados. Juntos, forman las Cortes Generales. El Parlamento elige al Presidente del Gobierno. Ambas cámaras representan al electorado del territorio nacional y participan en el proceso legislativo.

El Congreso es la cámara más importante. La Constitución de 1978 le confirió al Congreso una serie de deberes y poderes que recalcan su predominancia ¹². Además de aprobar las leyes y el presupuesto del Estado, el Congreso autoriza la formación del gobierno, puede adoptar mociones de censura y de confianza, es el primero en conocer los anteproyectos de leyes y presupuestos y debe ratificar o rechazar las enmiendas o vetos que el Senado apruebe en relación a dichos textos legislativos. Hay 350 diputados, elegidos para un mandato de cuatro años a partir de las listas cerradas de los partidos, en circunscripciones individuales (provincias). Los miembros del Congreso representan a su circunscripción electoral, así como al pueblo español.

El Senado es, en principio, la cámara de representación territorial en España ¹³, y sus principales actividades están relacionadas con la integración territorial y el desarrollo regional. Además de sus funciones legislativas, el Senado ejerce una función de control sobre las acciones del gobierno, (a través de preguntas, peticiones, mociones, etc.) y participa en la ratificación de los tratados internacionales. De sus 259 miembros, 208 son elegidos directamente, mientras que 51 senadores son ele-

gidos como representantes regionales (CC. AA.). En una serie de importantes tareas, los poderes del Senado equivalen a los del Congreso. Se trata de la aprobación de acuerdos de cooperación entre las CC. AA.; la asignación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial; la adopción de medidas para exigir a las CC. AA. que cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales o poner freno a sus actividades si el interés de España se ve seriamente perjudicado y la evaluación de la necesidad de legislar sobre la armonización de las normativas de las Comunidades Autónomas.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas desempeña una importante función en la participación de las CC. AA. en el proceso legislativo nacional. La Comisión General comprende a los Senadores, así como a los representantes del Gobierno de España y de los Gobiernos de las CC. AA. La Comisión produce informes que constituyen el canal oficial para que las CC. AA. expresen su posición durante el proceso legislativo.

El poder judicial

El poder judicial es unitario. Existe una estructura judicial que abarca el conjunto de España y que conoce de todos los asuntos, la Administración Pública inclusive ¹⁴, siendo la única excepción la persona del Rey ¹⁵. Las CC. AA. utilizan tribunales del Estado (aparte de los recursos sobre decisiones administrativas relacionadas con sus propios poderes y competencias). Los tribunales especiales están prohibidos (por ejemplo, ya no hay una jurisdicción militar independiente).

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es responsable de supervisar y garantizar la autonomía e independencia del poder judicial, en lo que se incluyen todos los tribunales ¹⁶. Así, se trata de un organismo administrativo, y no judicial. Está contemplado en la Constitución y, por lo tanto, goza del mismo estatus que otras instituciones mencionadas en ella, como el Gobierno, el Congreso y el Senado, y el Tribunal Constitucional.

La Justicia se administra a diversos niveles por una serie de tribunales independientes. Cada unidad territorial tiene unos tribunales específicos. De menor a mayor rango, el sistema se compone de:

- ◆ **Municipios y partidos judiciales** ¹⁷. Juzgados de paz, juzgados de primera instancia e instrucción.
- ◆ **Provincias. Audiencias provinciales.**
- ◆ **Comunidades Autónomas.** Los Tribunales Superiores de Justicia son el más alto tribunal que conoce de recursos por procesos administrativos y jurídicos dentro de su jurisdicción.
- ◆ **Nivel nacional.** La Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo tienen jurisdicción nacional.

El Tribunal Supremo es la institución judicial más importante en todos los ámbitos del derecho (a excepción de los asuntos constitucionales). Es el último tribunal de apelación para asuntos civiles, penales, administrativos, sociales y militares. Conoce de los recursos administrativos y de los litigios relacionados con decisiones tomadas por el Consejo de Ministros, las comisiones gubernamentales, el Congreso y el Senado, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo. El Rey tiene la atribución de designar al Presidente del Tribunal Supremo.

El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional de España es el intérprete supremo de la Constitución; controla la constitucionalidad de las leyes y convenios internacionales y también resuelve las posibles disputas que puedan surgir sobre aspectos constitucionales y la atribución de competencias entre los distintos niveles del gobierno. Además, garantiza el respeto de los derechos y libertades fundamentales¹⁸. No forma parte del sistema judicial, sino que es una institución independiente con sus propias normas y derechos¹⁹. Está compuesto por doce jueces designados por el Rey, cuatro de ellos los propone el Congreso a través de una votación que debe contar con una mayoría cualificada de tres quintos de sus miembros, otros cuatro los propone el Senado por medio de un procedimiento idéntico, dos son propuestos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial.

Se puede recurrir al Tribunal Constitucional principalmente sobre los siguientes aspectos:

- ◆ **Inconstitucionalidad.** El “recurso de inconstitucionalidad” es un recurso que aduce la inconstitucionalidad de leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Una cuestión de inconstitucionalidad comienza si un organismo judicial recurre al Tribunal porque considera que una norma con rango de ley puede ser contraria a la Constitución.
- ◆ **Conflictos de competencias entre el Estado y una o más CC. AA.; o entre dos o más CC. AA.; o entre organismos constitucionales del Estado.** Los conflictos pueden ser positivos o negativos. Los primeros se refieren a reglamentos controvertidos sin estatus jurídico, relacionados con la distribución constitucional y legal de las competencias entre el Estado y las CC. AA. Dichos casos pueden ser presentados por el Estado o las CC. AA. Los conflictos negativos, en cambio, están destinados a atribuir una competencia si nadie se declara competente. Dichos casos pueden provenir de particulares y del Gobierno del Estado. Los conflictos entre organismos constitucionales del Estado se refieren a conflictos entre el Gobierno del Estado, el Congreso, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial, en relación con sus respectivas competencias.
- ◆ **Defensa de la autonomía local,** de acuerdo con el Capítulo IV del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Agencias reguladoras

Hay unos 300 de los denominados “organismos públicos”, regulados por la ley²⁰. Existen en todos los sectores de actividad y adoptan diversas formas:

- ◆ organismos autónomos;
- ◆ entidades públicas empresariales;
- ◆ agencias estatales; y
- ◆ otros organismos con reglamentos específicos.

La primera ley en regular las organizaciones públicas en 1997 estableció que cada una tenía “un estatus jurídico diferente, sus propios recursos y tesorería, así como autonomía administrativa”; también disponen de “los poderes administrativos para lograr sus objetivos... con la excepción del poder de expropiación”. En pocas palabras, disponen de autonomía operativa, aunque dependen de un Ministerio. Su grado de independencia varía, lo que se refleja en relaciones de diferente intensidad con el Ministerio del cual dependen.

La ley sobre organismos del Estado de 2006 para la mejora de los servicios públicos pretende consolidar un marco compartido para las agencias reguladoras. Estas son “entidades de derecho público, con un estatus jurídico público, sus propios recursos, autonomía administrativa y poderes para ejercer sus autorizaciones administrativas, creadas por el gobierno para cumplir con los programas correspondientes a políticas públicas desarrolladas por la Administración General del Estado dentro del ámbito de sus competencias”²¹. La complejidad del marco de organizaciones públicas y las reticencias al cambio han conllevado, no obstante, que hasta ahora solo 20 de los 300 organismos relevantes hayan adoptado las nuevas disposiciones.

El contrato de gestión plurianual es un instrumento clave para que los Ministerios puedan mantener la responsabilidad y el control. Se aprueba por medio de una orden adoptada conjuntamente por el Ministerio del que dependa el organismo, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía y Hacienda, e incluye los objetivos y resultados que se han de lograr, así como los planes relacionados y los recursos de los que se habrá de disponer. Se mejora en planes de acción anuales. La financiación de la agencia u organismo depende de su rendimiento, dándoles un incentivo para que implementen sus planes de acción.

Las agencias reguladoras nacionales están bastante asentadas en ciertos sectores como las finanzas, las infraestructuras y la sanidad.

Niveles subnacionales de gobierno

España está dividida en 17 Comunidades Autónomas (CC. AA.)²² y dos Ciudades Autónomas, Ceuta y Melilla. Cada Comunidad Autónoma se compone de una o varias provincias, hasta un total de 50 en todo el territorio nacional. A su vez, cada provincia está dividida en un número variable de municipios, que hacen un total de 8.111.

Coordinación de la política general y la función de La Moncloa

El Presidente del Gobierno tiene una supremacía formal sobre los distintos Ministerios, pero, igual que sucede en muchos otros países europeos, desempeña una función más de coordinación que de liderazgo. El Presidente del Gobierno tiene unos poderes significativos, pero, en la práctica, los Ministerios son también fuertes y ostentan una autonomía significativa sobre sus asuntos. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) desempeña una función clave en la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros, y un pequeño número de comités de alto nivel juega un importante papel en algunas áreas, como la administración electrónica. El Consejo de Ministros ha delegado poderes significativos sobre política económica a una comisión de alto nivel.

Cuadro 2.3. Gestión y coordinación política a nivel del estado

La función de La Moncloa

Tiene varias funciones clave en el proceso legislativo:

- ◆ **Coordinación.** El Ministro de la Presidencia es, formalmente, el encargado de la coordinación interna. Actúa como presidente del comité preparatorio en el que se discuten todos los anteproyectos de ley antes de una reunión del Consejo de Ministros. Coordina los plazos legislativos, la recopilación o divulgación de documentos y la supervisión de las propuestas ministeriales, que incluirá en la agenda del Consejo de Ministros.
- ◆ **Evaluación política.** La Moncloa no está directamente implicada en el desarrollo de políticas. No obstante, la Oficina Privada y la Oficina Económica del Presidente del Gobierno son responsables de evaluar las iniciativas de los Ministerios. A través de unidades espejo, supervisan el flujo de la información sobre políticas dirigida al Presidente del Gobierno; proporcionan asesoría; y evalúan la actividad de la AGE (la AEVAL también realiza evaluaciones como parte de su Programa de Trabajo Anual).
- ◆ **Vigilancia.** La supremacía formal del Presidente del Gobierno sobre los Ministerios significa que La Moncloa actúa como elemento de vigilancia sobre los asuntos gubernamentales. Puede devolver los borradores, anteproyectos u otras propuestas a los Ministerios para que los elaboren en mayor medida, basándose en consideraciones políticas. No obstante, La Moncloa es una estructura política, no una entidad administrativa. Sólo se

informa regularmente al Presidente del Gobierno sobre los asuntos más importantes y de más interés. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) es el filtro clave para determinar lo que va a la agenda del Consejo de Ministros para su debate, junto con la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, en relación a aspectos de la economía (véase más adelante).

***El proceso preparatorio de las reuniones del Consejo de Ministros:
La función de la CGSYS***

La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) ejerce un cometido clave en la preparación de las reuniones del Gabinete. Filtra o resuelve la mayoría de los aspectos para que el Consejo de Ministros se pueda centrar en los debates sobre políticas estratégicas. Puede enviar propuestas problemáticas devueltas al Ministerio correspondiente. Está compuesta de los más altos responsables de los Ministerios. Se reúne cada miércoles y redacta una agenda provisional del Consejo de Ministros (el denominado “índice negro”) en la semana anterior a las reuniones semanales del Consejo de Ministros, los viernes. La Oficina Privada del Presidente del Gobierno evalúa a continuación la relativa importancia de los elementos presentes en el índice negro e identifica donde es probable que surjan posiciones divergentes.

Coordinación interministerial

Los comités de gabinete a nivel ministerial son entidades políticas que abarcan los siguientes aspectos: Situaciones de Crisis, Política Autonómica, Asuntos de Investigación Científica y Tecnológica y Asuntos de Inteligencia. No obstante, ninguno de ellos se reúne de manera regular ni contribuye a preparar las reuniones del Consejo de Ministros²³. Además, en 2005 se crearon Comités ministeriales administrativos para la Administración Electrónica, que reciben la supervisión del Consejo Superior de Administración Electrónica. Los Comités coordinan los avances en administración electrónica dentro de los principales Ministerios. Existen otros organismos similares a nivel ministerial e interministerial, por ejemplo sobre contratos públicos, igualdad de género, etc.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos tiene un significativo poder delegado desde el Consejo de Ministros, para gestionar aspectos de relevancia política para la economía. La Comisión fue la responsable de iniciar, desarrollar y supervisar la mayoría de las reformas estructurales y las medidas de liberalización económica acaecidas a partir de la década de los 90 del siglo pasado. Normalmente se reúne los jueves y filtra o resuelve aspectos económicos el día antes de la reunión del Consejo de Ministros. Está presidida por el Ministro de Economía y Hacienda, que es el Vicepresidente segundo. El Secretario de Estado de Economía le proporciona a la secretaría la asistencia técnica de la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia. Los miembros de la Comi-

sión son nueve Ministros, cuya cartera está relacionada con las políticas económicas y presupuestarias, así como los directores de la Secretaría del Presidente del Gobierno y de su Oficina Económica.

Más allá de estas estructuras y dispositivos, la coordinación interministerial sistemática, ya sea entre Ministros o a nivel oficial, es escasa. Muchos comités administrativos existen formalmente y facilitan el intercambio de información, pero en la práctica no coordinan la redacción de propuestas políticas o la toma de decisiones entre los Ministerios. La cooperación interministerial es realizada, por lo general, informalmente entre los responsables o, más raramente, en grupos de trabajo ad hoc especializados²⁴. Hay un sistema de Intranet interministerial para debates e intercambios, en el que otros Ministerios pueden ofrecer sus comentarios sobre las propuestas iniciadas por uno de ellos, en relación a políticas o legislación nueva.

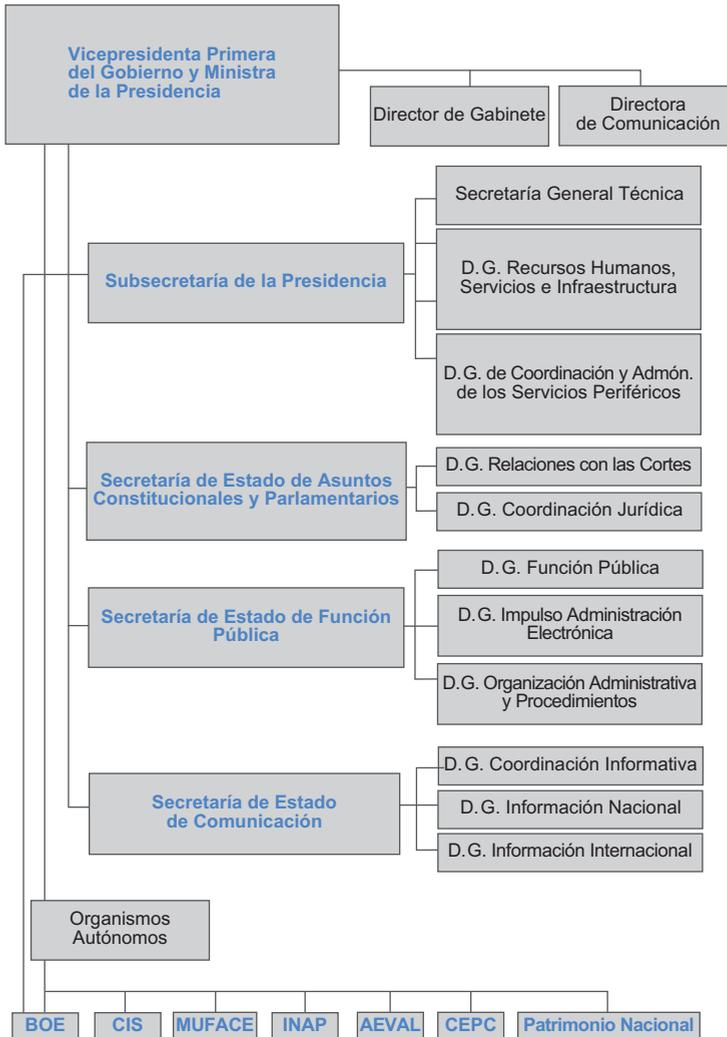
Las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio también son relevantes. Además de gestionar los recursos presupuestarios y de otra índole, supervisan la calidad de la redacción de la legislación, dentro de su Ministerio.

Avances en instituciones estatales para la mejora de la regulación

Durante los últimos diez años, aproximadamente, ha habido una unidad funcionando en el centro del gobierno, con el fin de desarrollar una gestión legislativa más efectiva como parte de la modernización de la Administración. A lo largo de este período, ha permanecido vinculada a la Secretaría de Estado de la Función Pública, pero el nombre de la unidad ha cambiado, y algunas de sus funciones se han reasignado (y devuelto de nuevo). Lo que es más importante, la unidad se ha trasladado recientemente desde el antiguo Ministerio de Administraciones Públicas al Ministerio de la Presidencia, y su Secretaría de Estado (la Secretaría de Estado de la Función Pública) ahora depende de la Vicepresidencia primera. La reasignación de la unidad al Ministerio de la Presidencia, aunque formara parte de una estrategia más amplia no relacionada específicamente con la Mejora de la regulación, es importante porque ubica las funciones relativas a la Mejora de la regulación en el corazón mismo del Gobierno, enlazadas a través del Ministerio con otras funciones clave, como las relaciones con el parlamento y la gestión de la agenda del Consejo de Ministros²⁵.

Figura 2.1. Organigrama del Ministerio de la Presidencia

Organigrama



Fuente: Sitio web oficial del Ministerio de la Presidencia.

Tabla 2.1. Hitos en el desarrollo de las instituciones para la mejora de la regulación en la Administración General del Estado

1999	Comisión Interministerial para la Simplificación (estableció el plan de simplificación administrativa).
2000	Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios, instaurada dentro de la Secretaría de Estado de la Función Pública, parte del Ministerio de Administraciones Públicas.
2004	Dirección General de Modernización Administrativa, creada para la promoción de la administración electrónica, incluye la Subdirección General de Simplificación Administrativa. Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, incluye la División de Análisis del Impacto Regulatorio, tiene el objetivo de desarrollar propuestas, metodologías y formación para la introducción gradual de técnicas de gestión legislativa en el proceso legislativo y de toma de decisiones; es responsable de emitir informes y análisis sistemáticos sobre la gestión legislativa y la evaluación de impacto en esta área.
2005	Creación del Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE).
2007	Instauración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), responsable de la evaluación de los programas de políticas públicas, que también asume las funciones de la División de Análisis del Impacto Regulatorio, y ha recibido responsabilidades concernientes a la reducción de las cargas administrativas. Creación de la Dirección General de Organización e Inspección de los Servicios. Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, creada al mismo tiempo, depende directamente de la Secretaría General de Administraciones Públicas. Creación del Grupo de Alto Nivel (GAN) para preparar un Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas.
2008	El Secretario General pasa a ser Secretario de Estado y la Subdirección se integra en la ahora denominada Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos.
2009	Gran reorganización del Gobierno, como parte de la cual la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental se traslada al Ministerio de la Presidencia (se disuelve el Ministerio de Administraciones Públicas). Las funciones de la AEVAL relacionadas con el Análisis del Impacto Legislativo vuelven a pasar a la Secretaría de Estado de la Función Pública, dentro del Ministerio de la Presidencia.

Actores institucionales clave para la política de Mejora de la regulación a nivel nacional

El centro ejecutivo del gobierno

El actor más importante es el Ministerio de la Presidencia. No obstante, hay otros defensores (o posibles defensores) de la Mejora de la regulación. Entre ellos podemos incluir al Ministerio de Política Territorial, el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y el Ministerio de Medio Ambiente. El Ministerio de Igualdad es también significativo por su función en la evaluación de impacto (Capítulo 4).

El Ministerio de Política Territorial se creó en 2009, tras una remodelación general que buscaba aumentar la racionalidad y eficiencia de la acción gubernamental general²⁶. A través de sus organismos internos, la misión del Ministerio se centra en estimular la colaboración entre las CC. AA., en sus diferentes aspectos. Además, el Ministerio lleva a cabo la supervisión jurídica de la compatibilidad de las propuestas regionales y del gobierno con las disposiciones constitucionales relacionadas con la asignación de competencias. Su Comisión de Seguimiento de Disposiciones y Actos de las Comunidades Autónomas supervisa, junto con el Ministerio de la Presidencia, la implementación de medidas jurídicas y técnicas para mejorar la adecuación de los proyectos legislativos estatales a la distribución constitucional de poderes²⁷.

El Ministerio de Economía y Hacienda es el Ministerio del que depende la Comisión Nacional de la Competencia, y también lleva siendo responsable, desde 1996, de la política relativa a las pymes. El Plan Avanza está gestionado a nivel central por el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI), dentro del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, como autoridad competente para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. El Ministerio de Medio Ambiente ha ejecutado un importante proyecto piloto para la reducción de cargas administrativas (este proyecto piloto se incluyó en el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y se desarrolló a través de la coordinación entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de la Presidencia).

Ministerio de la Presidencia

La Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, dentro de la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, en la Secretaría de Estado para la Función Pública, ahora ubicada en el Ministerio de la Presidencia, ha sido el centro de la gestión y desarrollo legislativo durante los últimos años. Antes de la remodelación de abril de 2009, la Subdirección estaba localizada en el antiguo Ministerio de Administraciones Públicas. De acuerdo con el Real Decreto de 2009 que encuadra su trabajo, la Subdirección “promueve la simplificación de los pro-

cedimientos legislativos a través de la cooperación interadministrativa e identifica y propone acciones dirigidas a garantizar su aplicación proporcionada y eficiente”²⁸.

La Subdirección lidera y coordina en la actualidad las principales iniciativas para la mejora de la regulación²⁹:

- Evaluación del Impacto normativo y su mejora.
- Implementación de la estrategia de reducción de las cargas administrativas.
- Simplificación de los procedimientos administrativos.

La unidad, encabezada por su subdirector general, dispone en la actualidad de un equipo de dos coordinadores, uno para la reducción de las cargas y el otro para el análisis *a priori* de la legislación; cinco asesores expertos (relaciones internacionales, empresas, poderes locales y regionales, reducción de cargas, análisis del impacto legislativo), tres asesores técnicos (de apoyo, sobre todo informático y presupuestario) y tres miembros del personal auxiliar.

Coordinación en el Gobierno central sobre la Mejora de la regulación

La coordinación sobre la Mejora de la regulación ha surgido en torno a la promoción de la evaluación de impacto, tras el Real Decreto de 2009, y la instauración del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas. Ambas actividades de coordinación giran ahora alrededor del Ministerio de la Presidencia:

- Desde abril de 2009, el Ministerio de la Presidencia 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. Entre sus actividades se incluye el desarrollo de formación para el análisis del impacto normativo en toda la Administración.
- Un Grupo de Alto Nivel (GAN) redactó el Plan de Acción sobre cargas administrativas en 2007 y sigue liderando el proceso. Está presidido por el Ministerio de la Presidencia e incluye al Secretario de Estado de Economía, el Secretario de Estado de la Unión Europea, el Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y el Subsecretario del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Medio Ambiente también están presentes. Cada Ministerio ha designado, además, un punto de contacto para el trabajo.

Agencias reguladoras y Mejora de la regulación

Los organismos reguladores siguen, generalmente, la ruta indicada por el Ministerio del que dependen, en relación a la aplicación de las herramientas y procesos de Mejora de la regulación, dentro del marco del instrumento legal a través del que se hayan configurado y su plan de acción. No es habitual que desarrollen su propia agenda de Mejora de la regulación³⁰.

La Comisión Nacional de la Competencia (CNC) ha presentado una especial actividad como organismo defensor de la mejora de la regulación, y ha mejorado las evalua-

ciones de impacto. Sus responsabilidades abarcan la totalidad del territorio nacional. Ha emitido una serie de informes, entre los que se encuentran una guía para mejorar el análisis de impacto en la etapa de preparación, y promover el uso de alternativas a la legislación (véase el capítulo cuatro). Los informes de la CNC sobre la Mejora de la regulación abarcan todas las Administraciones Públicas de España, con un énfasis más pronunciado, sin embargo, en la AGE.

Entre otros organismos que están activos en el campo de la Mejora de la regulación se pueden mencionar:

- La Comisión Nacional de Energía (CNE) adoptará dentro de poco un Plan Estratégico interno dirigido a promocionar la Mejora de la regulación en el marco legislativo sectorial.
- La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) pide la opinión de su Comité Consultivo en todos sus proyectos normativos y los publica en línea, para su consulta pública, con la mayor frecuencia posible.
- La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) goza de independencia funcional, es decir, no está sujeta a un control por el gobierno en el ejercicio de sus funciones, sino sólo a una vigilancia financiera y económica, como se define en la Ley de Presupuestos Generales³¹. Aunque no establece una agenda global de reformas legislativas, una serie de resoluciones internas de la CMT obligan a la Comisión a aplicar principios y herramientas relativos a la Mejora de la regulación. La CMT ha instaurado, por ejemplo, un sistema de control acerca de la duración de sus procedimientos, con el fin de proporcionar respuestas rápidas y efectivas a los protagonistas del mercado.

Las agencias pueden imponer cargas adicionales en su trabajo de implementación (por ejemplo, emiten normativas secundarias, como las circulares), así que han de incluirse en la política de Mejora de la regulación. Una manera de hacerlo es introducir la Mejora de la regulación en sus contratos con el Ministerio del que dependan. La implementación progresiva de la ley sobre organismos estatales de 2006, y en particular el desarrollo de los contratos de gestión, representa una oportunidad de introducir la Mejora de la regulación en dichos organismos.

Se han recibido sugerencias relativas a que los Ministerios no consultan siempre a sus agencias sobre la legislación marco que les atañe (Banco de España) y a que les afecta un “corpus legislativo impresionante” (Agencia de Sanidad).

El poder legislativo y la Mejora de la regulación

Una unidad del Ministerio de la Presidencia (la Dirección General de Relaciones con las Cortes, supervisada por la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios) es la responsable del diálogo con el Parlamento. Durante el desarrollo

legislativo, sirve de puente entre el ejecutivo y el legislativo, para garantizar su coordinación. Se le pide a la Dirección General que encauce las ideas políticas entre las dos ramas; que explique los anteproyectos de ley del Gobierno, para evitar dificultades con la asignación de competencias entre los niveles de la administración; que medie entre el Estado y las CC. AA. en relación a expedientes políticamente sensibles y que dé su opinión en caso de recursos basados en una asignación errónea de competencias.

El Parlamento no goza, en la actualidad, de una organización específica referente a la Mejora de la regulación. No existen comités (aparte de un comité de la UE, véase el Capítulo 7), procedimientos ni instrumentos específicos para mejorar la calidad de la toma de decisiones en el poder legislativo y para reaccionar a las evaluaciones de impacto, como sí es el caso en otros países de la UE. No obstante, parece existir una concienciación cada vez mayor sobre estos aspectos. El debate político acerca de la Mejora de la regulación está siendo, con el tiempo, cada vez más informado y sistemático (un proceso que se puede observar en un número creciente de estados miembros de la UE). Hay una mayor interiorización, de parte de los parlamentarios, de la relevancia de algunas iniciativas de Mejora de la regulación, como la reducción de las cargas administrativas y la administración electrónica. Se ha hecho constar que en las discusiones parlamentarias cada vez entra más el tema del análisis del impacto legislativo.

El Senado es, en principio, la cámara de representación territorial en España³², y sus principales actividades están relacionadas con la integración territorial y el desarrollo regional. De sus 259 miembros, a 51 se les designa como representantes regionales (CC. AA.). En una serie de importantes tareas, los poderes del Senado equivalen a los del Congreso. Se trata de la aprobación de acuerdos de cooperación entre las CC. AA.; la asignación, distribución y regulación del Fondo de Compensación Interterritorial; la adopción de medidas para exigir a las CC. AA. que cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales o poner freno a sus actividades si el interés de España se ve seriamente perjudicado y la evaluación de la necesidad de legislar sobre la armonización de las normativas de las Comunidades Autónomas.

La Comisión General de las Comunidades Autónomas desempeña una importante función en la participación de las CC. AA. en el proceso legislativo nacional. La Comisión General comprende a los Senadores, así como a los representantes del gobierno nacional y de los gobiernos de las CC. AA. La Comisión redacta informes que constituyen el canal oficial para que las CC. AA. expresen su posición durante el proceso legislativo.

El poder judicial y la Mejora de la regulación

Existe una estructura judicial que abarca el conjunto de España y que conoce de todos los asuntos, la Administración Pública inclusive, siendo la única excepción la persona del Rey. Las CC. AA. utilizan tribunales del Estado (aparte de los recursos

sobre decisiones administrativas relacionadas con sus propios poderes y competencias). El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es responsable de supervisar y garantizar la autonomía e independencia del poder judicial, en lo que se incluyen todos los tribunales³³. Así, se trata de un organismo administrativo, y no judicial. Está contemplado en la Constitución y, por lo tanto, goza del mismo estatus que otras instituciones mencionadas en ella, como el gobierno, el Congreso y el Senado, y el Tribunal Constitucional.

Existen tres aspectos que destacan por su relevancia para la Mejora de la regulación:

- La creciente implicación del Tribunal Supremo en la resolución de litigios asociados a la falta de acuerdo de los niveles regionales y central sobre asuntos importantes para ciudadanos y empresas, por ejemplo, acerca de la aplicación de disposiciones de armonización para el mercado único de la UE. Si la competencia de un asunto político está compartida entre los dos ámbitos administrativos, puede darse que las Comunidades Autónomas se nieguen a tomar medidas, pasando en consecuencia dicho asunto al tribunal.
- Un proceso de unificación de doctrina que el Tribunal Supremo está acometiendo para establecer una única interpretación de una norma, cuando dos o más tribunales le han dado interpretaciones distintas. Otros protagonistas.
- Legislación coincidente emitida por diferentes niveles de la administración, que da lugar a duplicaciones legislativas innecesarias.

Otros protagonistas

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) opera para mejorar el rendimiento de los servicios públicos y aumentar la concienciación general de los efectos de las políticas y programas públicos; para promover un gasto público y una asignación de recursos más racionales y para incrementar la transparencia y la responsabilidad para con los ciudadanos, así como su participación³⁴. Desarrolla sus actividades dentro del Ministerio de la Presidencia, pero de forma independiente (véase el Cuadro 2.4). Una de sus responsabilidades es apoyar la estrategia del gobierno dirigida a reducir las cargas administrativas (véase el Capítulo 5). Hasta 2009, también estaba encargada de supervisar las evaluaciones de impacto legislativo, una tarea que ahora desempeña la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, (la Unidad de Mejora de la regulación del Ministerio de la Presidencia), aunque la AEVAL mantiene una función en la valoración anual de la política de evaluación de impacto, junto con la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental.

Cuadro 2.4. AEVAL

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) se instauró en 2007³⁵ para mejorar el rendimiento de los servicios públicos y mejorar la comprensión general de los efectos de las políticas y programas públicos; para promover un gasto público y una asignación de recursos más racionales y para mejorar la transparencia, la responsabilidad para con los ciudadanos y su participación. Gracias a su contribución a la estrategia de reducir las cargas administrativas, la AEVAL apoya los esfuerzos del gobierno por impulsar la competitividad de la economía española.

La AEVAL es una agencia vinculada al Ministerio de la Presidencia. Operativamente, es independiente y se gestiona por sí misma con autonomía y flexibilidad. Estas condiciones están garantizadas por la ley. Su trabajo está encuadrado en un contrato de gestión con el Ministerio de la Presidencia, del cual depende.

La Agencia trabaja en un ámbito multidisciplinario. Tres equipos, en los que se divide un personal compuesto por 12 miembros, preparan informes sobre la evaluación de los programas públicos, sus resultados, impacto y utilización. Además, la AEVAL también tiene las misiones de preparar, fomentar, adaptar y difundir directrices, protocolos metodológicos de acción, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para la evaluación de las políticas públicas, dentro de la esfera de sus competencias³⁶.

Aunque originalmente le competía, desde la entrada en vigor del Real Decreto 1083/2009 sobre las actividades de la AEVAL, esta ya no se encarga de la valoración de las evaluaciones de impacto legislativo emitidas por el gobierno. Esta función se ha trasladado a la Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, en el Ministerio de la Presidencia.

Consejo de Estado

El Consejo de Estado³⁷ ejerce una función clave de vigilancia en el desarrollo de los anteproyectos legislativos en su camino hacia el Consejo de Ministros, desde una perspectiva tanto judicial como más general, en relación a la idoneidad de una propuesta. Es el organismo consultivo más importante del gobierno (véase el Cuadro 2.5). Los informes anuales del Consejo de Estado tienen un amplio alcance, proporcionan un análisis, propuestas y orientación en general al gobierno, acerca de aspectos relacionados con el entorno legal (como la gestión de los aspectos de la UE, la reforma del Senado), así como con la calidad legislativa.

Cuadro 2.5. El Consejo de Estado

Es una de las instituciones más antiguas de España (sus predecesores fueron los Consejos de Castilla y Aragón, del siglo xv); el actual Consejo de Estado se instauró en 1980, como se contemplaba en la Constitución de 1978.

Principalmente, aplica un control al proceso legislativo de seis maneras distintas ³⁸:

- ◆ **El control de la legalidad** corrobora la constitucionalidad de la medida propuesta y su conformidad con el marco jurídico general. En particular, verifica si la autoridad tiene el poder legal para legislar y sancionar y, si es así, si se ha propuesto el nivel legislativo adecuado (una ley frente a un reglamento derivado).
- ◆ **El control de las competencias** comprueba la correcta distribución de las competencias entre el Estado y las CC. AA.
- ◆ **El control de la conveniencia** verifica la compatibilidad de una medida con el derecho europeo e internacional, en especial la conformidad de la transposición de Directivas de la UE con el derecho nacional y/o regional.
- ◆ **El control del proceso para producir leyes y reglamentos** se centra en si se siguieron todas las etapas obligatorias del procedimiento legislativo y en si se proporcionaron los informes y opiniones pertinentes.
- ◆ **El control de la calidad de la redacción jurídica** versa sobre las técnicas utilizadas (terminología, coherencia de las partes, etc.), así como sobre la legibilidad y claridad del texto.
- ◆ **Asesoría general sobre asuntos administrativos.** El Consejo puede ofrecer una evaluación (no vinculante) sobre la idoneidad de la medida propuesta. En algunos casos, el Consejo ha recomendado no seguir adelante con ella.

Se debe acudir al Consejo en los casos dispuestos por la Ley Orgánica del Consejo de Estado ³⁹ y por otras leyes, en especial en relación con la propuesta de reglamentos derivados (reales decretos y reglamentos administrativos). La consulta es opcional en todos los demás casos. El dictamen del Consejo de Estado es la última recomendación recopilada por el gobierno antes de adoptar una propuesta. Los dictámenes del Consejo no son vinculantes, pero el gobierno debe indicar explícitamente cualquier opinión divergente expresada por el Consejo en el preámbulo de la ley. El Consejo de Ministros generalmente sigue sus consejos pero, en caso contrario, en la política adoptada se debe hacer constar claramente que se tuvieron en cuenta al menos. Las opiniones del Consejo se hacen públicas.

El Presidente del Gobierno, los ministros, así como los Presidentes de las CC. AA. pueden pedir al Consejo que se pronuncien sobre algún aspecto. El gobierno también puede pedir al Consejo estudios e informes. Desde 2004 en adelante, al Consejo de Estado se le ha confiado la posibilidad de emitir Libros Blancos, es decir, informes de

asesoría sobre temas que no se hayan tratado nunca antes. Entre algunos ejemplos de dichos conceptos nuevos podemos citar la pesca ilegal, la biodiversidad marina y el procedimiento de desviación. En dichos casos, el Consejo puede expresar, tras una invitación del gobierno al respecto, su opinión sobre si el Estado ha de imponer la política, y cómo. El Consejo puede también emitir dichos informes por su propia iniciativa. No obstante, esto no se ha dado todavía en razón de falta de recursos.

Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social es un organismo consultivo del gobierno compuesto por organizaciones de empleados, sindicatos y otros representantes de interés público. Está contemplado en la Constitución de 1978 y se instauró en 1991⁴⁰. El CES es un foro para alcanzar el compromiso y la comprensión entre los actores sociales y económicos.

Cuadro 2.6. El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social (CES) emite opiniones, de forma obligatoria, sobre los proyectos de ley redactados por el gobierno central y por los borradores de los reales decretos que regulan aspectos socioeconómicos y laborales, y también sobre borradores de reales decretos que el gobierno considere de especial importancia en relación con dichos campos.

Además, y a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por su propia iniciativa, el Consejo elabora estudios e informes sobre un amplio abanico de aspectos de interés socioeconómico⁴¹.

Las opiniones del Consejo no son vinculantes para el gobierno. Se emiten en documentos individuales en los que se exponen el contexto relevante y el juicio y las conclusiones del Consejo, con la ratificación de su Presidente, más cualesquiera opiniones divergentes. Además, cada año, el CED envía al gobierno un informe en el que evalúa la situación socioeconómica y laboral en España.

El CES tiene un estatus jurídico independiente, plenas capacidades y goza de autonomía organizativa y funcional. Está organizado en una Comisión Permanente y una serie de Comisiones de Trabajo sectoriales, también permanentes. Se divide en tres grupos⁴². Aparte de las sesiones extraordinarias, el Consejo se reúne en sesión plenaria al menos una vez al mes. Las sesiones plenarias son públicas. Los sesenta miembros del Consejo ejercen sus funciones gracias a los fondos asignados en los Presupuestos Generales del Estado.

Apoyo institucional a la estrategia de la administración electrónica

La política relativa a la administración electrónica ha activado unos avances institucionales de apoyo significativos (véase también el Anexo A). Desde abril de 2009, el Ministerio de la Presidencia es el responsable de dirigir el desarrollo y la implementación de la administración electrónica en España, relevando al extinto Ministerio de Administraciones Públicas. Dentro de la Secretaría de Estado de la Función Pública, la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica promueve la administración electrónica acometiendo estudios pertinentes; planificando e instaurando programas de acción; difundiendo las buenas prácticas; garantizando la cooperación entre todos los niveles administrativos y aumentando la concienciación sobre las herramientas necesarias para desarrollar la administración electrónica. La Dirección General también evalúa las acciones gubernamentales en curso y realiza las recomendaciones necesarias dentro del marco establecido por el Consejo Superior de Administración Electrónica (un comité interministerial) y el Comité Sectorial de Administración Electrónica⁴³.

Recursos y formación en la AGE

Recursos

Hasta la fecha, 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 (en este número se incluyen los redactores de la legislación). Resulta complicado proporcionar el número exacto de funcionarios dedicados a tareas relacionadas con la Mejora de la regulación en las CC. AA. y a nivel local, ya que depende de la distribución interna de responsabilidades en cada ámbito de la administración.

Algunos organismos movilizan a un número importante de personal para la gestión legislativa, reflejando sus responsabilidades al respecto. Por ejemplo, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) tiene catorce personas implicadas directamente en la coordinación y gestión de la Mejora de la regulación, lo que representa el 9,6% de su personal (146 personas). En otras palabras, de cada diez trabajadores de la CMT hay uno directamente responsable de llevar a cabo la política de Mejora de la regulación⁴⁴.

Formación

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)⁴⁵ es una institución autónoma responsable de la selección y formación de los funcionarios y los gestores públicos. Además, el INAP emite estudios e informes sobre la Administración Pública, y

mantiene relaciones con sus organizaciones homólogas nacionales e internacionales. La formación de los funcionarios es una práctica estándar en el INAP.

La formación en relación con el desarrollo de la legislación forma parte de los planes formativos que el Ministerio de la Presidencia aprueba anualmente. Se imparten también seminarios (en forma tanto de sesiones en línea como de clases presenciales) sobre cursos selectivos para funcionarios que han aprobado los exámenes conducentes a los cuerpos superiores del funcionariado⁴⁶. Se llevan incluyendo seminarios sobre la producción y simplificación legislativa y sobre la evaluación de impacto en la formación de los altos cargos públicos desde 2005. Se están realizando esfuerzos (también el Ministerio de la Presidencia) para instaurar una formación más focalizada, tanto en línea como a través de escuelas de verano.

El Ministerio de la Presidencia está desarrollando formación específica sobre los procedimientos reformados de evaluación de impacto, que se impartirá progresivamente a partir de 2010. La formación sobre la reducción de cargas administrativas también goza de una particular atención. Se han desplegado diversas actividades formativas. Entre ellas, charlas con los representantes de los Ministerios, así como con los representantes de las empresas y asociaciones que firmaron los acuerdos de cooperación en 2008. La Universidad de Santander organiza seminarios sobre este tema, de dos días de duración. El asunto también se ha añadido a los cursos de selección para futuros empleados del sector público.

Desde 2009 se han planificado varios cursos del INAP sobre la reforma legislativa, para funcionarios pertenecientes a la categoría A1; funcionarios con tareas de apoyo administrativo y a la gestión; funcionarios de la administración local y funcionarios inmersos en un período de formación, que tomen parte en los cursos selectivos. También se facilitará formación electrónica sobre la Mejora de la regulación a los funcionarios pertenecientes a la categoría A1.

La formación abarca:

- redacción legislativa y de informes;
- reducción de las cargas administrativas, incluyendo un método simplificado español para la medición de las cargas administrativas, y una guía metodológica;
- una aplicación informática para la medición de la reducción de las cargas administrativas en todos los ámbitos de la administración;
- la Mejora de la regulación;
- las Directrices sobre el análisis del impacto normativo; y
- una conferencia de tres días sobre la Mejora de la regulación para las Secretarías Generales Técnicas, otros empleados públicos con competencias sobre este aspecto y entidades locales.

Se estima que 621 trabajadores van a recibir formación sobre la Mejora de la regulación⁴⁷. En 2009, unos 30 funcionarios pertenecientes a la categoría A1 recibieron también formación electrónica sobre la Mejora de la regulación, como parte del mismo programa formativo.

La formación sobre Derecho Comunitario se facilita como complemento del Derecho Constitucional por la Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, que es responsable de la formación inicial y continua de los jueces.

Se están preparando cursos en línea relacionados con la reducción de cargas administrativas.

Notas

1. La Ley 50/1997 del Gobierno fue un importante paso dentro de los esfuerzos por modernizar los procesos políticos y administrativos en la administración central. La ley establece requisitos generales de buenas prácticas en los Ministerios para el desarrollo legislativo (entre los que se incluye la evaluación de impacto y la consulta pública). La Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958 se ha reformado dos veces, con el fin de aumentar las responsabilidades y la transparencia en toda la administración. Modernizó la toma de decisiones y el funcionamiento del Estado.
2. Como un interlocutor expresó al equipo de estudio internacional de la OCDE, la sociedad española ha cambiado, pero la modernización de la Administración Pública se ha quedado atrás. Otro entrevistado señaló que “los españoles dominan el arte de producir leyes, para después hacer caso omiso de ellas...”.
3. Véase: Real Decreto 542 del 7 de abril de 2009.
4. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
5. Véase: www.plane.gob.es.
6. Véase: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009/220409Congreso.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
7. Véase: Art. 56 de la Constitución.
8. Véase: Título IV (Art. 97-107) de la Constitución, Ley del Gobierno 50/1997 y Ley del Gobierno 6/1997, que establecen el marco general para la organización del ejecutivo central.
9. Véase: www.boe.es.

10. Véase: www.cepc.es.
11. Véase: Real Decreto 1040/2009.
12. En consecuencia, algunas veces se caracteriza al sistema como “bicameralismo imperfecto”.
13. Véase: www.senado.es/caract_territ/index.html (último acceso, 23 de febrero de 2010). La reforma del Senado, en relación con su representación territorial, ha sido el objeto de discusiones políticas y académicas durante muchos años. Sobre este tema, véase: el Informe del Consejo de Estado sobre las Modificaciones de la Constitución Española, pp. 222ff, en: www.consejo-estado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf (último acceso, 23 de febrero de 2010).
14. Véase: Art. 56.3 de la Constitución.
15. Véase: Arts. 117.5; 149.1.5 de la Constitución y Art. 3.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) 6/1985.
16. El Consejo (www.poderjudicial.es) está regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985.
17. El partido judicial es un concepto del siglo XIX que garantiza que las poblaciones dispersas tengan un acceso cercano a la justicia. Dichos distritos abarcan, normalmente, varios municipios. Hoy en día, los juzgados se crean según la carga de casos por juzgar, en todas o varias de las distintas jurisdicciones (civil, penal, administrativa, sociolaboral).
18. En virtud del Art. 53.2 de la Constitución.
19. Consagrado en la Ley Orgánica 2/1979. Véase: www.tribunalconstitucional.es.
20. Véase: Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Véase también la ley de 2006 sobre Agencias Estatales.
21. Véase: Art. 2 de la Ley 28/2006.
22. La diecisiete Comunidades Autónomas son: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia y La Rioja.
23. Información obtenida de www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Spain.pdf, p. 28 (último acceso, 17 de agosto de 2009).
24. *Ibid.*, p.29 (último acceso, 17 de agosto de 2009).

25. Véase: www.mpr.es/Ministerio+de+la+Presidencia/Ministerio.htm (último acceso, 10 de agosto de 2009).
26. Véase: Reales Decretos 542 y 640 de 2009.
27. Véase: Art. 4 del Real Decreto 1040/2009, en: www.060.es/te_ayudamos_a/legislacion/disposiciones/45154_LEG-idesidimp.html (último acceso, 25 de febrero de 2010).
28. Véase: Real Decreto 1039/2009.
29. La Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica ejerce la supervisión de la administración electrónica.
30. Algunas entidades han demostrado iniciativa y compromiso (en el caso del Banco, reutilización de datos y luchar contra los procedimientos burocráticos internos, en el caso de la Agencia de Sanidad, establecimiento de una “oficina virtual” para procesar las autorizaciones). dichas iniciativas y herramientas se comunican normalmente en sus sitios *web* y en talleres públicos. El organismo regulador de las telecomunicaciones, la CMT, ha aprobado resoluciones para aplicar la Mejora de la regulación como apoyo de la transparencia, velocidad en los procedimientos, compromiso con la UE, etc.
31. Véase: Art. 48.16 de la Ley de Telecomunicaciones española.
32. Véase: www.senado.es/caract_territ/index.html (último acceso, 23 de febrero de 2010). La reforma del Senado, en relación con su representación territorial, ha sido el objeto de discusiones políticas y académicas durante muchos años. Sobre este tema, véase el Informe del Consejo de Estado sobre las Modificaciones de la Constitución Española, pp. 222ff, en: www.consejoestado.es/pdf/MODIFICACIONES%20CONSTITUCION%20ESP.pdf (último acceso, 23 de febrero de 2010).
33. El Consejo (www.poderjudicial.es) está regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985.
34. Las atribuciones de la AEVAL son similares a las de la Comisión de Productividad Australiana, que ha desempeñado, y sigue desempeñando, una función significativa en la promoción de las reformas legislativas en Australia.
35. La Agencia es uno de los organismos gubernamentales creados por la Ley de Agencias Estatales de 2006 (Ley 28/2006). Véase: www.aeval.es/en/index.html (último acceso, 21 de octubre de 2009).
36. Las tareas de la AEVAL se exponen en su Estatuto, aprobado a través del Real Decreto 1418/2006.
37. Véase: www.consejo-estado.es.

38. En virtud del dictamen 304/1992 del Tribunal Constitucional, el Consejo de Estado puede dar su opinión sólo sobre legislación nacional, y sobre legislación regional si no existe una institución equivalente en la Comunidad Autónoma correspondiente. En todas las CC. AA., salvo Cantabria, existe una comisión o consejo consultivo. Las CC. AA. pueden, por lo tanto, pedir al Consejo una opinión, pero esto ocurre muy raras veces.
39. Véase: Arts. 21 y 22 de la misma.
40. Véase: Art. 131.2 de la Constitución. Su sitio *web* es: www.ces.es.
41. Las áreas abarcadas van desde la mano de obra, los impuestos, las relaciones laborales, el empleo y la seguridad social y los asuntos sociales, a la agricultura y pesca, la educación y cultura, la salud y el consumo, el medio ambiente, el transporte y las comunicaciones, la industria y energía, la vivienda, el desarrollo regional, el mercado único europeo y la cooperación al desarrollo.
42. El CES se compone de 61 miembros, designados por el gobierno. Además de su Presidente, se designa a un Primer Grupo de veinte miembros por parte de los sindicatos más representativos, en proporción a su porcentaje de miembros (Arts. 6.2 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985). El Segundo Grupo, también de veinte miembros, es designado por las organizaciones más representativas de empresarios, en proporción a su porcentaje de miembros (6ª disposición adicional de la Ley 8/1980, con la formulación revisada de la Ley 32/1984). El Tercer Grupo también comprende veinte miembros. Seis de ellos son expertos designados por el gobierno central y propuestos conjuntamente por los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Economía y Hacienda, tras consultar a las organizaciones representadas en el Consejo.
- Los catorce restantes son propuestos, respectivamente, por las siguientes organizaciones y asociaciones: a) tres por asociaciones profesionales agrarias; b) tres por organizaciones de pescadores; c) cuatro por el Consejo de Consumidores y Usuarios; y d) cuatro por asociaciones de cooperativas y empresas poseídas por sus trabajadores, en representación de la economía social. Los miembros del Consejo llevan a cabo sus funciones con plena autonomía e independencia. Todos los miembros, su Presidente inclusive, ostentan su cargo durante cuatro años, renovable en períodos de la misma duración. El cargo de los miembros del Consejo designados para ocupar vacantes inesperadas expira al mismo tiempo que el de los demás miembros. Véase: www.ces.es/composicion.jsp (último acceso, 10 de febrero de 2010).
43. Para más detalles sobre la configuración institucional relacionada con la administración electrónica en el gobierno español, véase: Anexo A.

44. Las 14 personas encargadas de implementar la política son: el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario, así como 2 Directores Generales (División de Instrucción; División de Recursos y Servicios) y 9 Directores (Gabinete del Presidente, Oficina Internacional, Departamento Jurídico, Administración, Oficina de Regulación de Operadores, Oficina de Análisis Económicos y de Mercado, Oficina Técnica, Oficina de Estudios, Estadísticas y Recursos Documentales y Oficina de Sistemas de Información).
45. Véase: *www.inap.map.es*.
46. Así como funcionarios de países latinoamericanos.
47. Se distribuyen como sigue:
 - Funcionarios pertenecientes a la categoría A1: 75;
 - Funcionarios con tareas de apoyo administrativo y de gestión: 25;
 - Funcionarios de la Administración Local: 355; y
 - Funcionarios en un período de formación, que toman parte en los cursos selectivos: 166.

Capítulo 3

Transparencia a través de la consulta y la comunicación

La transparencia es uno de los pilares centrales de la legislación efectiva, ya que sustenta la responsabilidad, apoya la confianza en el entorno jurídico, hace que la legislación sea más segura y accesible, y esté menos imbuida de intereses especiales, y, por lo tanto, esté más abierta a la competencia, el comercio y la inversión. Conlleva un abanico de acciones, entre las que podemos citar los procedimientos estandarizados para legislar y modificar la legislación, la consulta a partes interesadas, la comunicación y publicación efectiva de la legislación y la redacción con un lenguaje claro, la codificación, los controles sobre la discrecionalidad administrativa y los procesos efectivos de recurso. Puede implicar una mezcla de procesos formales e informales. Algunas técnicas, como las fechas comunes de entrada en vigor (CCD, por sus siglas en inglés) pueden facilitar la adopción de los requisitos legislativos por parte de las empresas. La contribución de la administración electrónica para mejorar la transparencia, la consulta y la comunicación es de creciente importancia.

Este capítulo se centra en dos importantes elementos de transparencia: la consulta pública y la comunicación sobre la legislación (en este mismo documento se consideran otros aspectos, por ejemplo, los recursos se estudian en el Capítulo 6) ¹.

Evaluación y recomendaciones

Consulta pública sobre la legislación

La consulta pública se ha basado tradicionalmente en requisitos legales y procesos estructurados. El requisito general de consulta está consagrado en la Constitución y en la Ley del Gobierno de 1997, junto con requisitos jurídicos específicos (principalmente respecto de la normativa reglamentaria). Se está comprobando si se han satisfecho los requisitos legales, una omisión al respecto se podría llevar ante los tribunales. Hay una extensa red de grupos consultivos, y existe el requisito formal de contar con ellos. Los agentes sociales (entre los que se incluyen los consumidores, así como los sindicatos y empleadores) también desempeñan una importante función.

Los procesos para la consulta pública son bastante variados, y la transparencia se ha establecido como un principio clave en los últimos años. El Gobierno de España hace notar que el Código de Buen Gobierno, aprobado en 2005, instaura la transparencia como uno de los principios éticos que deben guiar el comportamiento de los miembros del Gobierno, junto con la integridad y la responsabilidad. Desde hace algún tiempo se ha desplegado un amplio abanico de procesos, desde la consulta a grupos organizados a procesos dirigidos directamente a las partes interesadas de la sociedad, pasando por procedimientos de información pública y la consulta electrónica, que abre el proceso a un público mayor. También se ha reducido el número de órganos consultivos, como ya se recomendó en el informe de 2000. La consulta también se desarrolla de manera informal.

No obstante, parece que los procesos y la transparencia en general se podrían mejorar. El equipo de estudio internacional de la OCDE recibió un mensaje de varias partes interesadas: hay cabida para la mejora. Parece que puede haber problemas relativos a la exclusión, la calidad de la información recibida, la falta de retroalimentación y procesos de consulta que tienen lugar demasiado tarde y no dan el tiempo adecuado para darles respuesta. Se destacó que no hay un enfoque estructurado y que los Ministerios, de forma autónoma, toman sus propias decisiones. No hay unas directrices, formales o de otra índole, más allá del requisito legal de que se ha de efectuar una consulta, y los Ministerios actúan libremente al respecto, como estiman más oportuno. Igual que en otros países, en los que se deja a los Ministerios determinar por ellos mismos qué procesos utilizan, parece que hay una gran diversidad en el funcionamiento. Por ejemplo, algunos Ministerios parecen ser totalmente conscientes del potencial de la consulta electrónica, otros no. Como ya se propuso en el informe de la OCDE de 2000, una mejora útil sería una simplificación de los principios de consulta establecidos en la Ley de la administración, y el fomento del uso de métodos más abiertos, junto a los procesos tradicionales.

Recomendación 3.1. Establecer directrices para la consulta pública a partir de las cuales se desarrollen referencias de buenas prácticas en aspectos como los plazos y la necesidad de retroalimentación. Utilizar libros verdes y blancos para fomentar el debate y promover la retroalimentación en una etapa temprana del desarrollo de políticas y leyes. Establecer, a través del Ministerio de la Presidencia, un acuerdo para el intercambio de información y las mejores prácticas, así como las más apropiadas, entre los Ministerios.

Cuadro 3.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000

Mejorar la transparencia reforzando en mayor medida el proceso de consulta pública, adoptando procedimientos uniformes de información pública y lanzando un programa de codificación para reducir la incertidumbre jurídica.

Las entidades legislativas españolas consultan normalmente a las partes afectadas, y la costumbre de la consulta se está expandiendo. No obstante, la consulta no siempre produce resultados de una mayor calidad. La forma de consulta más frecuente es el grupo consultivo sectorial que implica a actores sociales y otros grupos de interés organizados. Sin embargo, dichos intereses pueden representar, ilegítimamente, partes interesadas “desde dentro”, que tienen razones para querer limitar la competencia. La falta de normas claras de participación y de un examen atento por parte del gobierno (independiente de la agencia o Ministerio promotor) acrecienta el riesgo de que el enfoque se desvíe hacia la obtención de una determinada renta gracias a la legislación. Una mejora útil sería una mayor aclaración de las normas de consulta establecidas en la Ley del Gobierno. Esto se podría efectuar a través del desarrollo de directrices y parámetros claros. Por ejemplo, las partes consultadas deberían disponer de acceso directo al cuestionario de evaluación reformado, y se debería requerir a los promotores de la legislación la preparación de respuestas escritas y públicas a los comentarios expresados por las partes consultadas.

También se deberían estudiar otras medidas conducentes a mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos de consulta. En primer lugar, podría resultar útil reducir el número de grupos consultivos. En segundo lugar, el Gobierno debería experimentar con nuevos métodos orientados a objetivos, como los grupos de análisis. Estos grupos pueden contribuir a identificar los costes de una propuesta de legislación y ayudar al desarrollo de alternativas más efectivas y eficientes. En tercer lugar, el requisito legal de información pública, ya requerido respecto de los estándares técnicos, debería ampliarse a todas las propuestas. Gracias a las experiencias de otros países se ha demostrado que este mecanismo puede complementar a otros procedimientos, como una especie de protección contra posibles abusos. La adopción de un requisito general que abarcara la totalidad de las principales nue-

vas leyes y sus reglamentos derivados (órdenes ministeriales inclusive) fomentaría tanto los valores técnicos de la efectividad de la política como los valores democráticos de la apertura y responsabilidad. La efectividad de los requisitos de información pública se vería potenciada aún más con el suministro de una mejor información, basada en un sólido cuestionario de evaluación. Además, la adopción de los procedimientos de información pública permitiría también que una unidad central, como la recomendada secretaría de gestión legislativa, revisara las normativas ministeriales y las cotejara con los principios de buena legislación.

La discreción otorgada a los organismos legislativos para elegir la estrategia de consulta es demasiado amplia para garantizar la transparencia y accesibilidad, proporcionar un mecanismo independiente de control de la calidad y protegerse contra la manipulación. Le ley requiere una consulta adecuada, pero les deja a los organismos legislativos unos incentivos importantes para controlar estratégicamente la información proporcionada al público, así como el alcance y la forma de participación. El hecho de que deba existir un ambiente de gobierno abierto entre el funcionamiento español no puede contrarrestar la importancia de que, por razones tácticas o por tradición, la consulta puede llegar a ser demasiado precipitada, puede no alcanzar a grupos importantes o puede ser manipulada por grupos de interés.

Aunque con la reforma de 1997 se incrementó el plazo mínimo para enviar comentarios durante una consulta de 10 a 15 días hábiles, este período sigue siendo demasiado breve como para facilitar una consulta exhaustiva y global. En particular, las organizaciones de representantes pueden sufrir dificultades para consultar a sus miembros y responder en este marco temporal. La consulta se hace todavía más difícil si se utiliza el período de 7 días hábiles de consulta, en casos excepcionales.

Otra inquietud está vinculada al alcance de la revisión de la declaración escrita de consulta por el Consejo de Estado y la CGSYS. Este mecanismo clave de cumplimiento y control de la calidad se pone en práctica demasiado tarde, justo al final del proceso. Ya en ese momento solo se pueden detectar y reparar defectos de gran importancia en la consulta. Así, se puede llegar a perder información e ideas importantes, lo que no hubiera pasado con una consulta adecuada y oportuna. Como los organismos legislativos son los que preparan el expediente, debe existir un incentivo para minimizar la importancia de los comentarios negativos. Este fenómeno es de todavía más importancia si tenemos en cuenta el hecho de que no existen unas normas claras sobre la realización de comentarios públicos o sobre su respuesta.

Comunicación pública sobre la legislación

La comunicación pública sobre la legislación ha mejorado desde el informe de la OCDE de 2000, y podría ser todavía más importante. Se ha implementado la recomendación del informe de la OCDE de 2000, referente a una única fuente de autorización

para la legislación, con el fin de aumentar la transparencia frente a los usuarios y promover una racionalización de las normas ministeriales. Se trata de un gran paso adelante. El acceso a la legislación sigue siendo un problema. Apoyándose en las experiencias positivas de otros países, se deberían tomar medidas adicionales, como la creación de un portal único para acceder al corpus y a la circulación de nuevas normativas, así como a sus fechas de entrada en vigor.

Recomendación 3.2. Considerar más medidas para mejorar el acceso a la legislación, como la creación de un portal único que abarque tanto la legislación nueva como la ya existente, y sus correspondientes fechas de entrada en vigor.

Cuadro 3.2. Comentarios del informe de la OCDE de 2000

Establecimiento de un registro centralizado de todos los requisitos legislativos con seguridad positiva

Una única fuente de autorización para la legislación aumentaría significativamente la transparencia para los usuarios en lo que se refiere al contenido y formato de las acciones legislativas permisibles, y forzaría una racionalización de las normas ministeriales. “Seguridad positiva” significa que la legislación se deberá incluir en el registro para tener efecto jurídico, lo que otorga tranquilidad en relación a cualquier incumplimiento por parte de los Ministerios. Este registro central, basado en las necesidades de los ciudadanos y en una plataforma de tecnología de la información, debería ser un complemento y un instrumento de valor añadido con respecto al Boletín Oficial.

España está entre los pocos países de la OCDE que han adoptado un registro indicativo para los procedimientos administrativos. Basándose en esta experiencia, el Gobierno debería seguir con sus esfuerzos en dos direcciones. En primer lugar, debería darle una seguridad positiva al registro. Además, el Gobierno debería aplicar un proceso de certificación en consonancia con unos estándares de buena calidad que se renovarían cada cinco años, junto con un logotipo presentado a la terminación del proceso, en todos los formatos. Como objetivo más ambicioso, España podría utilizar un mecanismo de “guillotina” a través del cual cualquier legislación que no se hubiera registrado en una fecha determinada quedara nula y sin valor.

Contexto

Contexto General

El Gobierno de España subraya que la transparencia se ha convertido en un principio clave para las autoridades públicas en los últimos años:

- El Código de Buen Gobierno, aprobado en 2005, establece la transparencia como un principio ético para los miembros del gobierno, junto con la integridad y la responsabilidad.
- El artículo 35 de la Ley 30/1992 reconoce los derechos de los ciudadanos en el marco de su relación con las Administraciones Públicas. Entre dichos derechos (35.h), se reconoce que el “Acceso a los registros y archivos del gobierno está contemplado en la Constitución y otras leyes”. Este derecho se desarrolla en un posterior artículo de la misma ley, el artículo 37, pero se le requiere al ciudadano que tenga un interés legítimo.
- En el artículo 5 de la ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos de 2007 (Ley 11/2007) se “reconoce a los ciudadanos el derecho a comunicarse con el gobierno a través de medios electrónicos en el ejercicio de los derechos definidos en el Artículo 35 de la Ley 30/1992”. En consecuencia, los ciudadanos no disponen solo del derecho a acceder a los registros y archivos públicos, sino que también tienen derecho a acceder a estos utilizando medios electrónicos, si así lo desean.
- La Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 11/2007 (véase más atrás), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la Ley 37/2007, sobre la reutilización de la información del sector público.

El Gobierno está preparando un anteproyecto de ley sobre la transparencia y el acceso a la información de los ciudadanos. En este anteproyecto se establece un marco general para el acceso a la información, sin excepciones. El acceso se contempla como un derecho para los ciudadanos. Los ciudadanos pueden acceder a la información sin importar sus condiciones y circunstancias, sin tener que justificar sus solicitudes. El término “información pública” se considera en un sentido amplio, abarcando toda la información guardada por autoridades públicas. El acceso a la información se puede denegar, sin justificación, en ciertos casos, basándose en el principio de proporcionalidad. El Gobierno hace notar que, con este anteproyecto, España adaptará su normativa sobre el asunto al Acuerdo del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos. Considera que dicho anteproyecto pondrá a España al mismo nivel que los países más avanzados de la Unión Europea en términos de acceso a la información pública.

Consulta pública sobre legislación

Política sobre la consulta pública por parte del Estado²

La política se basa en requisitos jurídicos (principalmente respecto de la legislación secundaria), apoyada por estructuras y prácticas habituales, así como por los recientes avances en el uso de la consulta electrónica. No hay directrices ni un código de consulta, como sí es el caso en ciertos países de la UE.

Consulta pública sobre legislación

No hay un requisito jurídico general y explícito de consulta sobre propuestas legislativas y demás programas gubernamentales, aunque se haya efectuado a través de medios electrónicos en ciertos casos, como la Ley 11/2007. Compete al Consejo de Ministros decidir sobre el alcance de la consulta pública o sobre la información que se ha de obtener sobre las leyes, y también acerca de los plazos apropiados al respecto³. En algunos sectores, la consulta a las partes afectadas es una obligación contemplada por la legislación. Este es el caso, por ejemplo, de la protección del consumidor y de las leyes generales de telecomunicaciones.

Consulta pública sobre legislación secundaria

La obligación de efectuar consultas está recogida en el Constitución⁴ y respaldada por la Ley del Gobierno 50/1997, con la que se encuadra el funcionamiento del Estado. En la Ley (Artículo 24) se especifica que se deberá llevar a cabo una audiencia sobre un reglamento una vez que el texto se haya elaborado y si se espera que tenga un impacto general en los ciudadanos. Los departamentos pertinentes deben preparar un informe escrito obligatoriamente, en el que se resumirán las rondas de consulta que siguieron. Se especifica⁵ que las Administraciones deben dar “un período razonable y no menor a quince días hábiles” para que las partes interesadas y los ciudadanos participen en la audiencia. Este proceso se podrá abreviar hasta un mínimo de siete días hábiles si así lo justifican razones debidamente acreditadas. Este proceso sólo se podrá omitir en casos obvios de interés público, que se deberán explicar. La decisión sobre el procedimiento elegido para escuchar a las partes afectadas se deberá razonar debidamente y hacer constar por el organismo que apruebe la apertura del proceso de audiencia. Cuando la naturaleza de la disposición lo haga aconsejable, se remitirá a la información pública durante el período indicado.

El Consejo de Estado se encargará de verificar que estos requisitos legales se hayan satisfecho (véase también el capítulo cuatro). Informará asimismo sobre la precisión e idoneidad de la consulta efectuada. En particular, evaluará si la ronda consultiva no fue un mero ejercicio burocrático y si se les proporcionó a las partes interesadas una documentación suficiente y adecuada sobre el contexto. Se podrán presentar recursos si la

consulta se hubiera omitido, ya que dicha omisión se considera una falta fundamental en justicia administrativa.

A pesar de los requisitos y comprobaciones formales, llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que los procesos pueden aplicarse de una manera más bien irregular. Los dispositivos específicos para que las partes interesadas ofrezcan sus comentarios sobre las propuestas se dejan generalmente a la discreción y cultura de cada Ministerio. La etapa en la que se lanza la consulta, y el período otorgado para las respuestas varían considerablemente, dependiendo de la Administración encargada del expediente, el tipo de medida sobre la que se haya consultado y el clima político general. Las contribuciones de las consultas generalmente no se publican, a menos que las partes interesadas lo hagan voluntariamente en sus sitios *web* (este es el caso, por ejemplo, de los actores sociales, las Cámaras de Comercio y algunas asociaciones profesionales). Normalmente no se proporciona retroalimentación a los participantes. Las partes interesadas reciben información de los resultados sólo tras la publicación del texto adoptado en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Las partes interesadas también comunicaron una cierta reticencia de la Administración Pública para acometer un genuino diálogo, y declararon que el texto de las propuestas se modifica muy pocas veces tras la consulta. De nuevo, dicha valoración varía según el caso y los Ministerios.

Procesos específicos para la consulta pública

Se utiliza una amplia gama de procesos, entre los que se incluyen la consulta a los consejos consultivos oficiales (de los que hay más de 450 en total), la consulta a las partes interesadas conocidas por los Ministerios pertinentes, la utilización del Consejo Económico y Social, la información pública, la consulta electrónica y los canales informales.

Cuadro 3.3. Procesos para la consulta pública

Audiencia corporativa

Esta es la forma más estructurada y frecuente de consulta por parte del Estado. Existen dos mecanismos, que se pueden utilizar de forma separada o conjunta. En primer lugar, el Ministerio que haya propuesto la iniciativa consulta bilateral o multilateralmente a los grupos de representantes que se consideren partes interesadas en los aspectos regulados. Además, y dependiendo del asunto o si una ley así lo estipula, se organiza una consulta con algunos de los 473 consejos consultivos oficiales. El tamaño, influencia y alcance de cada organismo consultivo varían en gran medida. Algunos disponen de personal permanente, mientras que otros son *ad hoc*. Una serie de ellos están subvencionados parcial o totalmente por el Estado o las

CC. AA. No es raro que una ley cree un consejo consultivo con la misión de revisar los futuros reglamentos derivados de la misma. Muy a menudo, las Cámaras de Comercio e Industria o los sindicatos designan a miembros en estos organismos. La implicación de otros grupos de interés organizados, como ONG relacionadas con el medio ambiente, no deja de crecer. A menos que se especifique lo contrario, los consejos están sometidos a procedimientos internos regulados por la Ley de Procedimiento Administrativo.

Audiencia a los interesados

La legislación propuesta se envía a grupos o individuos seleccionados a tenor de la relevancia que se crea que puede tener dicha legislación para ellos. Por ejemplo, el Ministerio de Medio Ambiente organizó una consulta para identificar e informar a los leñadores del norte de España cuando acometió la preparación de una nueva ley forestal. El Ministerio de Justicia está experimentando con un nuevo procedimiento de consulta basado en Internet. Los nuevos procedimientos electrónicos hacen que se albergue la esperanza de que estas consultas se vayan a abrir a una gama más amplia de intereses.

El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social (CES) es el principal organismo para la consulta institucionalizada sobre propuestas legislativas y reglamentarias relacionadas con asuntos económicos, sociales y laborales (véase también el Capítulo 2). A través de un estricto procedimiento, comités y grupos de trabajo especializados preparan informes sobre la legislación propuesta, que se discuten y aprueban. Las opiniones minoritarias pueden acompañar al informe. Los medios de comunicación y el parlamento utilizan a menudo estos informes como cimientos para establecer un debate. El Consejo dispone de un personal de estudio permanente y un presupuesto anual de casi 6 millones de euros. Además de sus informes sobre la legislación, el CES estudia temas de interés para sus miembros.

Información pública

En España también se utiliza este procedimiento. Para algunos tipos de normas, como la calificación urbanística y las ordenanzas municipales, la información pública es obligatoria, para otras es una alternativa sugerida que el promotor de la normativa puede utilizar. No obstante, este tipo de procedimiento se utiliza con menos frecuencia que otros procedimientos de consulta. En parte, esto se debe al escepticismo que rodea al método y a los pobres resultados obtenidos en la consulta.

Consulta electrónica

El Gobierno central cada vez hace más uso de este método. En un portal se enumeran todos los proyectos sometidos a consulta electrónica y se ofrece la posibili-

dad de unirse a foros electrónicos sobre expedientes específicos, con la intención de fomentar la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Algunos ejemplos de la relevancia de este enfoque abierto para la preparación de legislación reciente son la ley que aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y la Ley de Defensa de la Competencia. Otro ejemplo más de consulta electrónica es la iniciativa del extinto Ministerio de Administraciones Públicas de marzo de 2009, a través de la cual lanzó en su sitio web una consulta pública de dos semanas de duración sobre un borrador de Real Decreto por el que se implementaban parcialmente las disposiciones legales sobre el acceso electrónico a los servicios públicos. Hasta ahora, la experiencia ha dado resultados variados, con la obtención de información útil solo en parte.

Canales informales

En gran medida, la consulta también se despliega de manera informal. Los contactos personales y no oficiales directos son los preferidos, a menudo, de la Administración Pública y las asociaciones relevantes, para que su mensaje llegue rápida y efectivamente.

Comunicación pública sobre la legislación

La legislación adoptada se hace pública a través de una serie de canales. Desde febrero de 2008, el Boletín Oficial del Estado ha sido el medio oficial para la publicación de las leyes, disposiciones y decretos sometidos a su introducción obligatoria, y la versión del BOE en papel se ha eliminado⁶. Los textos se introducen en secciones específicas según el organismo oficial que los haya emitido, y se clasifican dentro de cada sección con arreglo de la jerarquía de la norma. Por motivos de publicidad, las leyes adoptadas por las CC. AA. también se publican en el BOE. Las disposiciones emitidas por las CC. AA. se introducen de acuerdo con el orden de publicación oficial de sus Estatutos de Autonomía. Las leyes, reales decretos-leyes, y reales decretos legislativos, una vez ratificados por el Rey y publicados en español en el Boletín Oficial del Estado, se pueden publicar también en los idiomas oficiales de las Comunidades Autónomas. En circunstancias excepcionales, el Consejo de Ministros puede también convenir publicar informes, documentos y comunicaciones oficiales, considerados de gran interés.

Además, cada departamento ministerial del Gobierno central y cada Gobierno autonómico publican la legislación nueva que se haya adoptado en sus sitios *web*. Un motor de búsqueda en línea permite efectuar consultas en la base de datos⁷.

No hay ningún requisito para informar a categorías específicas de partes interesadas, aparte de estas disposiciones generales.

El acceso a la legislación no es necesariamente sencillo, debido a aspectos relativos a la codificación y consolidación del corpus legislativo (véase el Capítulo 5).

Notas

1. Procedimientos legislativos (Capítulo 4); codificación (Capítulo 5); recursos (Capítulo 6).
2. La consulta pública por las CC. AA. respecto de su propia legislación se trata en el Capítulo 8.
3. Véase: *OECD Review of Spain*, 2000, p. 19-21.
4. Art. 105 de la Constitución.
5. Artículo 24c.
6. Véase: Real Decreto 181/2008 (*Ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”*), en virtud de la Ley 11/2007. También: www.boe.es.
7. Véase: www.060.es/te_ayudamos_a/legislacion/index-ides-idweb.html (último acceso, 14 de agosto de 2009).

Capítulo 4

El desarrollo de legislación nueva

Los procedimientos predecibles y sistemáticos dentro del desarrollo legislativo mejoran la transparencia del sistema legislativo y la calidad de las decisiones. Entre dichos procedimientos podemos citar la planificación (la enumeración periódica de la legislación de próxima aparición), los procedimientos administrativos para la gestión legislativa y otros procedimientos para garantizar la calidad de la legislación nueva (incluyendo la formación y orientación para la redacción legislativa, la redacción en un lenguaje sencillo y la supervisión por parte de organismos expertos).

La evaluación de impacto *a priori* de la legislación nueva es una de las herramientas regulatorias más importantes a disposición de los gobiernos. Su objetivo es ayudar a los responsables políticos a adoptar las opciones legislativas más eficientes y efectivas (incluyendo la opción de descartar la legislación), a través del uso de técnicas basadas en pruebas con el fin de justificar la mejor opción e identificar los pros y los contras implicados al perseguir diferentes objetivos políticos. Los costes de la legislación no deben superar sus beneficios, y también se han de examinar las alternativas disponibles. No obstante, el despliegue de la evaluación de impacto a menudo se encuentra con reticencias o se aplica vagamente, por una serie de razones, que van desde la preocupación política de que pueda llegar a sustituir al proceso legislativo (incierto – la evaluación de impacto es un instrumento que ayuda a garantizar que una política que ya se ha identificado y convenido se vea respaldada por una legislación efectiva, si se requiere), hasta las exigencias que impone a responsables ya muy presionados. No hay una solución universal para estos problemas. Sin embargo, la experiencia que rodea a la OCDE muestra que un punto de enfoque sólido y coherente,

junto con los recursos adecuados, contribuyen a garantizar que la evaluación de impacto encuentre un lugar apropiado y oportuno en el proceso legislativo, y ayuda a mejorar la calidad de las evaluaciones.

La consulta efectiva ha de ser un parte integral de la evaluación de impacto. Los procesos de evaluación de impacto tienen —o deben tener— un enlace estrecho con los procesos generales de consulta para el desarrollo de legislación nueva. También hay un importante enlace potencial con la medición de las cargas administrativas (el uso de la técnica del Modelo de Costes Estándar puede contribuir al análisis de coste-beneficio, para una evaluación de impacto efectiva).

La utilización de una amplia gama de mecanismos, no solo la tradicional regulación de “comando y control”, para alcanzar las metas de la política, contribuye a asegurarse de que se usan los enfoques más eficientes y efectivos. La experiencia demuestra que los gobiernos deben ejercer un robusto liderazgo en estos aspectos para superar la inercia adquirida y la aversión al riesgo. La primera respuesta a un problema sigue siendo, a menudo, regularlo. La gama de enfoques alternativos es amplia, desde acuerdos voluntarios, la normalización y la evaluación de la conformidad hasta la autorregulación en sectores como la administración empresarial, los mercados financieros y servicios profesionales como la contabilidad. Al mismo tiempo, se ha de poner atención cuando se decida utilizar enfoques “blandos” como la autorregulación, para asegurarse de que la calidad normativa se mantiene.

Un aspecto que está atrayendo cada vez más atención para el desarrollo de legislación nueva es la gestión de riesgos. La legislación es una herramienta fundamental para gestionar los riesgos presentes en la sociedad y en la economía, y puede contribuir a reducir la incidencia de eventos peligrosos y su gravedad. Algunos países han comenzado a explorar cómo el proceso legislativo podría reflejar mejor la necesidad de evaluar y gestionar los riesgos de una forma adecuada.

Evaluación y recomendaciones

Tendencias en la producción de legislación nueva

La actividad legislativa está aumentando de forma constante, lo que representa el motivo para una preocupación considerable. En un informe de 2009 se da a entender que la actividad legislativa se ha multiplicado por diez desde principios de la

década de los 80 del siglo pasado, representando una gran parte de la misma las Comunidades Autónomas, lo que está vinculado al proceso de descentralización. El equipo de estudio internacional de la OCDE tuvo constancia de que la constante producción de normativas está complicando el sistema jurídico. Muchas normas están obsoletas, los cambios son frecuentes y muchos entrevistados declararon que era de vital importancia evitar la creación de nuevas cargas jurídicas innecesarias. Existe un claro vínculo con la necesidad de instaurar un eficiente proceso de evaluación de impacto de la legislación nueva, en el que el Gobierno se ha embarcado, así como de reforzar otras políticas normativas, como la simplificación legislativa.

Recomendación 4.1. Estudiar el establecimiento de un mecanismo de supervisión dentro del Gobierno sobre la producción legislación, o encargar esta tarea de forma regular a una fuente externa, para aumentar la concienciación sobre la situación.

Procedimientos para crear legislación nueva

La proyección de legislación nueva es solo un pequeño escalón del proceso legislativo. El programa de política general del Gobierno establece las líneas generales de lo que se puede esperar, pero no hay mucho aparte de esto. La información no se hace pública. La transparencia y un enfoque más eficiente a la elaboración de políticas y normas se verían respaldados por un sólido mecanismo de planificación. Cada vez más países europeos disponen de esta herramienta.

Recomendación 4.2. Instaurar y publicar una clara tabla de planificación anual para la legislación de nueva creación, así como para la normativa reglamentaria más significativa.

La Ley del Gobierno de 1997 fue un hito para el establecimiento de importantes principios para la preparación de la legislación. En la Ley se incluyó una serie de relevantes principios, como la consulta y la evaluación de impacto legislativo. No obstante, llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que la cultura administrativa sigue siendo formal y legalista, con complicaciones internas innecesarias, y que existe la necesidad de más reformas en la Administración Pública para incluir buenas prácticas legislativas, así como un apoyo práctico. En particular, aparecería la necesidad de respaldar los principios de 1997 con una mayor supervisión y apoyo a los Ministerios, con el fin de garantizar que los principios se incorporan a la

práctica. De lo anterior emergería una posible debilidad del sistema español de Administración Pública, que serían las dificultades y retrasos en el desarrollo de las leyes y su traducción a reglamentos (se tardó más de diez años en convenir un Real Decreto en aplicación de las disposiciones sobre la evaluación de impacto de 1997), lo que acarrea que leyes que son útiles a veces no se trasladan a la práctica.

La calidad de la legislación parece ser un problema que requiere más atención.

En el informe de la OCDE de 2000 se expresaron inquietudes sobre este aspecto de la calidad legislativa, y se puso en conocimiento del equipo de estudio internacional de la OCDE que esto seguía siendo un problema, aunque la profundización en el mismo estaba fuera del alcance de este informe. El Gobierno estableció unas directrices en 2005 para normalizar los enfoques relativos a la redacción de la legislación, pero hacen falta más iniciativas. Este es especialmente el caso de las pymes. Varios países europeos están tomando sustanciales medidas para garantizar una mejor calidad legislativa. Uno de los aspectos es agilizar la legibilidad de los textos jurídicos por personas no expertas en la materia, por medio de políticas de fomento de un lenguaje sencillo. La legislación alambicada o confusa tiende a incrementar los costes relativos a su cumplimiento, ya que se necesitan especialistas para interpretarla. En el Capítulo 5 se estudian otros aspectos relativos a la simplificación legislativa. Es inusual que el Ministerio de Justicia no desempeñe función alguna en la calidad legislativa, ya que su perspectiva es importante.

Recomendación 4.3. Considerar una revisión para evaluar la situación actual en relación a la calidad legislativa, asociando esto con políticas para fortalecer la simplificación normativa, e implicando el Ministerio de Justicia.

Cuadro 4.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre la calidad legislativa

La Ley del Gobierno de 1997

La reforma de 1997 presenta dos puntos débiles:

- ◆ Existe una escasa capacidad para supervisar el cumplimiento de sus requisitos. En la ley no se establece una responsabilidad clara respecto de la garantía y cumplimiento de la calidad legislativa. En teoría, las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio están encargadas del control de la

calidad, pero su posición en el Ministerio no es dominante, siendo más débiles que las Secretarías de Estado encargadas de sectores legislativos. La coordinación y la supervisión tampoco aparecen en el proceso legislativo establecido en la ley. En la práctica, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (CGSYS) es la que asume estas tareas, antes de que se tome una decisión final en el Consejo de Ministros. En algunos asuntos sectoriales que se ha considerado que presentan un gran impacto económico, el anteproyecto de ley se ha de discutir en la Comisión Delegada, antes de pasar a la CGSYS. No obstante, como la CGSYS, de índole colegiada, tiene otras responsabilidades de vital importancia, el tiempo de que dispone para centrarse en proporcionar un examen crítico e independiente de las propuestas legislativas es limitado. En último lugar, la CGSYS no revisa las órdenes ministeriales, que a menudo tienen importantes consecuencias legislativas. La mejor práctica en otros países demuestra que un organismo específico o incluso una comisión especializada con una misión clara y recursos adecuados son a menudo necesarios para proporcionar apoyo en la supervisión de los procedimientos de calidad legislativa. Dichos organismos podrían ser también un útil elemento compensatorio respecto de los poderosos Ministerios, dentro del sistema de gestión legislativa.

- ◆ La ley no se ha reforzado con más principios, reglamentos de implementación, definiciones o algún tipo de orientación para los redactores que puedan contribuir a preparar los informes y llevar a cabo las consultas. Sin unos estándares claros ni parámetros mínimos, los organismos legislativos tienen pocos incentivos para cumplir con la ley y tenderán a dejarse someter mecánicamente por el proceso e interpretar de forma incoherente la intención de la ley, especialmente si no reciben la supervisión de un organismo especializado.

Formación

España ha desarrollado programas de formación sobre técnicas de redacción. El Instituto Nacional de Administración Pública ha formado a más de 260 administradores en destrezas de redacción. Un grupo de estudios de técnica legislativa (GRETEL), formado por administradores públicos y profesores universitarios, también ha realizado actividades para la mejora y difusión de mejores técnicas legislativas. Recientemente, el Consejo de Estado, garante último de la calidad legislativa, publicó una serie de recomendaciones en las que indicaba que lo importante es que los destinatarios de la legislación entiendan claramente sus derechos y deberes. En particular, se abogaba por que la legislación fuera clara, completa y fácil de usar ¹. Además, el MAP ha publicado manuales de estilo y accesibilidad para los administradores. Entre ellos, podemos mencionar el Manual de Estilo y el Manual de Documentos Administrativos, publicados a principios de la década de los 90 del siglo pasado. Actualmente, el MAP está trabajando en un ambicioso esfuerzo por armo-

nizar el diseño de todos los documentos del Gobierno, incluyendo formatos basados en principios de legibilidad y facilidad de uso.

Carencia de un código consolidado

Desde 1959, hay instaurado un sistema de identificación de leyes y reglamentos de acuerdo con su fecha de publicación. No obstante, el acceso práctico y funcional a la legislación en vigor no es tan fácil en España como en otros países, y esto puede provocar consecuencias en la seguridad jurídica. En una encuesta empresarial llevada a cabo en 1997 se descubrió, por ejemplo, que la mayoría de las empresas estaban sufriendo dificultades importantes para identificar la legislación medioambiental vigente.

El aspecto más problemático es el relacionado con la falta de un código o registro consolidado. Esto acarrea dificultades para saber qué ley, reglamento derivado o artículos se pueden aplicar y cuáles se han derogado, total o parcialmente, por leyes y reglamentos más recientes. Merece la pena mencionar los tres principales motivos para la confusión.

- ◆ En primer lugar, los asuntos se regulan con un abanico de leyes sobre distintos aspectos. Esto es un fenómeno más o menos reciente e identificado por el Consejo de Estado como “mezcla legal”, que apareció en la década de los 80² del siglo pasado, y que se exacerbó recientemente como consecuencia de los gobiernos de coalición. Esta tendencia se manifiesta, principalmente, por la promulgación anual de la Ley de Acompañamiento, una ley especial similar a la Ley Ómnibus de EE. UU., que se vota al mismo tiempo que los presupuestos, y que incluye docenas de modificaciones de otras leyes. Como las reformas se negocian en el Parlamento, no siguen los procedimientos descritos en los anteriores apartados.
- ◆ En segundo lugar, los legisladores (el Parlamento inclusive) han cumplido con dificultad con la obligación de presentar, al final de las nuevas leyes, una lista exhaustiva de artículos y leyes derogadas por la nueva medida³. Por ley, una tabla de vigencias en la que se resumirían qué artículos se han derogado debería acompañar a cada nueva medida (que cree o reforme una legislación). Sin embargo, de acuerdo con el Consejo de Estado, cada vez más nuevas leyes y reglamentos tienden a utilizar una fórmula en la que se indica que “todas las normas anteriores que son contrarias a la promulgada ahora quedan derogadas a partir de este momento”.
- ◆ Finalmente, la seguridad jurídica y la transparencia general del entorno legislativo han disminuido debido a los rápidos cambios en la distribución de las competencias legislativas entre los niveles de gobierno.
- ◆ Europeo, nacional y subnacional.

Evaluación de impacto de la legislación nueva a priori

Se le ha dado un significativo impulso potencial a la política sobre la evaluación de impacto. Se ha reconocido, en general, que el sistema anterior no era efectivo. En 2009 se aprobó un nuevo Real Decreto basado en la Ley del Gobierno de 1997, que establecía la evaluación de impacto como uno de sus principios. También se aprobaron unas Directrices emitidas por el Ministerio de la Presidencia, dirigidas a promover un enfoque más sistemático e integrado. El Gobierno considera que este Real Decreto es el buque insignia de la nueva iniciativa de Mejora de la regulación. Una amplia gama de partes interesadas le declararon al equipo de estudio internacional de la OCDE que apoyaban la evaluación de impacto y que las nuevas propuestas tenían el potencial necesario para que esta se tomara más en serio.

Se puede esperar, en consecuencia, que la evaluación del impacto tenga un contorno y una coherencia más definidos. El nuevo proceso tiene una serie de ventajas en comparación con el sistema anterior. Fomenta un enfoque integrado (al menos en lo referente a las evaluaciones del impacto obligatorias), ya que los nuevos requisitos fusionan las obligaciones existentes en un único informe; se hace hincapié en el impacto económico de la legislación, más allá de las consecuencias financieras, y existe un vínculo específico con la reducción de las cargas administrativas; el centro de gravedad institucional se halla ahora en el centro del gobierno, con el Ministerio de la Presidencia y, además, también se incluye la evaluación *a posteriori*. El sistema que antes se consideraba en gran medida informal y *ad hoc*, ahora está configurado para funcionar de un modo más efectivo. El Gobierno espera que este decreto se considere como el punto de inflexión en su compromiso con la Mejora de la regulación.

Sin embargo, queda trabajo por hacer, para afianzar el nuevo sistema y resolver sus carencias. Para que este sea un punto de inflexión, el nuevo sistema se habrá de fortalecer en mayor medida. En el informe de la OCDE de 2000, se hicieron una serie de propuestas sobre cómo fortalecer la evaluación de impacto, la consulta pública inclusive, y acerca del refuerzo progresivo de las destrezas analíticas y cuantitativas en la Administración. Estos aspectos siguen siendo válidos. Se criticó el enfoque anterior por no proporcionar unos métodos analíticos explícitos y normalizados, ni orientación sobre cómo desarrollar la evaluación. Esto sigue siendo un punto débil. De igual manera, las disposiciones para la consulta pública siguen sin estar claras: no hay un requisito específico para ello. Empero, la consulta pública es importante para comunicarse con las partes interesadas y hacerles partícipes de que se están haciendo esfuerzos, pudiendo entablar así un diálogo para fortalecer el enfoque ante el desarrollo legislativo. El Parlamento también debería recibir evaluaciones de impacto acerca de los anteproyectos de ley.

Recomendación 4.4. Fortalecer el sistema con una orientación y la creación de capacidades más específicas para el análisis (también el cuantitativo) dentro de la Administración; y con la integración de la consulta pública como parte del proceso.

En particular, las capacidades institucionales y los procesos para el cambio de cultura requieren un refuerzo y también se han de fortalecer los incentivos para el uso de las evaluaciones de impacto. La experiencia de otros países europeos es que la evaluación de impacto requiere un compromiso para cambiar las actitudes y vencer las reticencias durante un extenso período, respaldado por mecanismos institucionales efectivos y por herramientas y directrices de apoyo. En España, por ahora, no hay ninguna disposición explícita ni formal para el control de la calidad. El marco de apoyo institucional se basa en gran medida en las disposiciones existentes anteriores al Real Decreto. Aunque el Ministerio de la Presidencia, en su posición central, es responsable de supervisar el proceso, no está claro cómo lo hará, y todo indica a que los recursos necesarios para una supervisión efectiva son limitados. La influencia del Ministerio de la Presidencia es más política que prescriptiva. El fomento y las sanciones a los Ministerios para que abandonen el enfoque demasiado legalista y efectúen unas evaluaciones efectivas no están claros. Aparte de algunas partes de la administración que sí se han comprometido, no hay ninguna cultura ni conjunto de herramientas compartidas, por ahora, en relación a la evaluación de impacto. El apoyo efectivo a los responsables del Ministerio correspondiente acerca de qué han de hacer es un problema asociado. Otra opción es establecer un objetivo neto para la reducción de las cargas administrativas, que exigiría que los Ministerios prestaran atención a la producción y a la calidad.

Recomendación 4.5. Evaluar las capacidades institucionales para apoyar, supervisar y poner a prueba la calidad de las evaluaciones de impacto, y reforzarlas. Asegurarse de que los Ministerios correspondientes dispongan de la orientación y el apoyo adecuados en el proceso. Proponerse establecer un objetivo neto para la reducción de las cargas administrativas, de manera que se evalúe tanto la legislación nueva como el corpus existente.

La evaluación del nuevo sistema ayudará a no perder el ritmo para conseguir un cambio real. El programa es que el Ministerio de la Presidencia prepare un informe anual sobre la calidad de las evaluaciones de impacto y lo envíe al Consejo de Ministros. Se trata de una iniciativa positiva, que podría verse complementada comunicando el informe a una audiencia más amplia.

Recomendación 4.6. Estudiar una mayor difusión de los informes de evaluación anuales planificados, por ejemplo al Parlamento.

Cuadro 4.2. Recomendación del informe de la OCDE de 2000

Revisar el cuestionario de evaluación basándose en las mejores prácticas de la OCDE, hacerlo obligatorio para toda la legislación propuesta, órdenes ministeriales inclusive, y hacer públicas las respuestas, como parte de los procedimientos de consulta pública. Como parte de esto, implementar en toda la administración un programa detallado para mejorar la evaluación del impacto normativo, basándose en las recomendaciones de las mejores prácticas de la OCDE, respecto de toda la legislación nueva y revisada. El análisis debería comenzar con unas medidas viables, como el cálculo del coste de los impactos directos y la evaluación cualitativa de los beneficios, e ir avanzando progresivamente, a lo largo de un período de varios años, hacia formas más rigurosas y cuantitativas de análisis, conforme las destrezas se vayan incorporando en la administración. Para una implementación rápida y exitosa, una medida útil sería la creación de un programa de formación, gestionado por la unidad de supervisión legislativa mencionada anteriormente, para inculcar las destrezas necesarias en la Administración Pública.

El proceso legislativo actual, en el que los anteproyectos se negocian y discuten, presenta ventajas. La posibilidad de consultar a todas las agencias gubernamentales, a través de la composición colegiada de la CGSYS, puede fortalecer la calidad de las propuestas, igual que la verificación jurídica del Consejo de Estado. El cuestionario de evaluación es una importante herramienta que apoya un análisis más transparente de las consecuencias de una propuesta.

No obstante, se han de efectuar más esfuerzos para aplicar las buenas prácticas legislativas a la “cultura” de la Administración Pública. Como se ha observado, el proceso actual carece de las disciplinas explícitas y de los parámetros uniformes requeridos para permitir a los organismos legisladores juzgar de una forma coherente si es necesaria una legislación o si hay alternativas mejores. Un paso clave para mejorar la calidad legislativa es mejorar el análisis de las consecuencias sociales y económicas. Tres de cada cuatro países de la OCDE utilizan ya el análisis del impacto normativo y la tendencia se dirige, universalmente, hacia la mejora, refuerzo y difusión de las disciplinas de dicho análisis. El análisis del impacto normativo puede ser un útil instrumento, especialmente si se integra con procedimientos de información pública, para impulsar la calidad legislativa, proporcionándoles a los responsables de la política mejor información sobre las consecuencias de la legislación en la economía. Aunque los análisis de coste-beneficio pueden constituir un objetivo a largo plazo, existen pasos provisionales viables con las destrezas administrativas actuales, como comisiones y estudios de usuarios, que se podrían implementar rápidamente. Los principios de mejores prácticas de la OCDE deberían formar los cimientos de un programa de análisis del impacto legislativo (AIN), supervisado por un organismo apropiado de control de la calidad, con conocimientos analíticos en el centro del gobierno. Para hacer que este AIN esté operativo lo antes posible, deberían implementarse un programa de formación y capacidades de apoyo.

Alternativas a la legislación

La consideración de alternativas tiende a ser una formalidad. Una opinión común es que “la mayoría de las leyes son necesarias”, a pesar de la inquietud general por la hipertrofia legislativa. Las nuevas Directrices para evaluaciones de impacto hacen de la justificación de una propuesta legislativa la primera etapa del proceso. Sin embargo, hacen menos hincapié en la identificación y la descripción del problema. Esto podría conllevar (como sucede en muchos otros países) un cierto sesgo hacia la intervención legislativa como opción preferida. Por otra parte, el Gobierno destaca que el proceso de consulta y la implicación de las partes interesadas en el desarrollo legislativo podrían constituir una útil respuesta a la suposición de que la legislación es necesaria.

Recomendación 4.7. Plantear cómo promover en mayor medida la evaluación de alternativas a la legislación tradicional, dilucidando si la legislación se necesita o no.

Contexto

Contexto general

La estructura de la legislación en España

El sistema jurídico español se basa en el derecho continental europeo. Por motivos históricos, el Código Civil, y no la Constitución, regula las fuentes del derecho. La ley se entiende como cualquier norma legal escrita creada por el Estado o las CC. AA., y que está sujeta a interpretación judicial. Esta es la fuente más importante, aunque hay otras, como la costumbre y los principios generales del derecho. No se puede sacar ninguna norma aplicable de la doctrina jurídica, que sólo proporciona una interpretación o aclaración sobre las fuentes del derecho.

No obstante, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo es una fuente complementaria de interpretación y aplicación de la ley.

Cuadro 4.3. La estructura de la legislación en España

Jerarquía general

El sistema jurídico español es jerárquico. Las leyes de estatus inferior no pueden entrar en conflicto con otras de estatus superior. Con relación al régimen jurídico del Estado, la jerarquía es la siguiente:

- ◆ La Constitución Española es la norma suprema del ordenamiento jurídico, sin perjuicio del principio de supremacía de la legislación comunitaria. De manera similar, en la Constitución se indica que cualquier tratado internacional que contenga disposiciones contrarias a la misma requerirá una revisión constitucional previa. Los tratados internacionales se convierten en leyes nacionales una vez firmados, ratificados y publicados en el Boletín Oficial del Estado.
- ◆ Ley orgánica. Las leyes orgánicas difieren de las ordinarias por el aspecto que regulan. Como se dispone en la Constitución, abarcan el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, así como asuntos relacionados con la iniciativa popular, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado y el Tribunal Constitucional. También establece los Estatutos de las Comunidades Autónomas y el sistema electoral general. Las leyes orgánicas también difieren de las leyes ordinarias en las modalidades de su adopción, revisión y revocación. Las leyes orgánicas requieren una mayoría absoluta del Congreso, en una votación final de todo el proyecto.
- ◆ Otras leyes:
 - Ley ordinaria. Las leyes requieren una mayoría simple tanto en el Senado como en el Congreso, teniendo éste la última palabra en lo que a su adopción se refiere.
 - Decreto-ley. Se trata de una decisión legislativa provisional con rango de ley, que el Gobierno puede emitir en casos de emergencia o urgencia. Los decretos-leyes no pueden afectar a las instituciones básicas del Estado; a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, regulados en el Título I de la Constitución; al sistema de las CC. AA. ni a la ley electoral general. En un período de 30 días, deben ser ratificados por el Congreso.
 - Decreto legislativo. También con rango de ley, los decretos legislativos son disposiciones del gobierno que contienen legislación delegada. El gobierno debe conceder esta delegación de una forma expresa, para un asunto en concreto y estableciendo un período de tiempo para su ejercicio por medio de una ley básica, si su objetivo es la formación de textos articulados, o por medio de una ley ordinaria, si se trata de recopilar varios textos legales en uno solo.

◆ **Reglamento.**

- Entran dentro del ámbito exclusivo de las competencias del Gobierno y son de un estatus menor que las leyes. Se deben basar, generalmente, en una ley, utilizándose para implementarla.
- Los reglamentos pueden crear o modificar derechos y deberes de los ciudadanos o simplemente organizar las actividades de administración que afectan a ciudadanos con una relación especial con la administración. Las formas de los reglamentos pueden abarcar Reales Decretos del Consejo de Ministros; órdenes de los Ministros o de las Comisiones Delegadas e instrucciones y circulares de autoridades inferiores y miembros de la Administración Pública.

Directrices. Normalmente no son más que documentos orientativos, pero algunas veces se desarrollan y pasan a ser reglamentos (por ejemplo, las directrices de AIN).

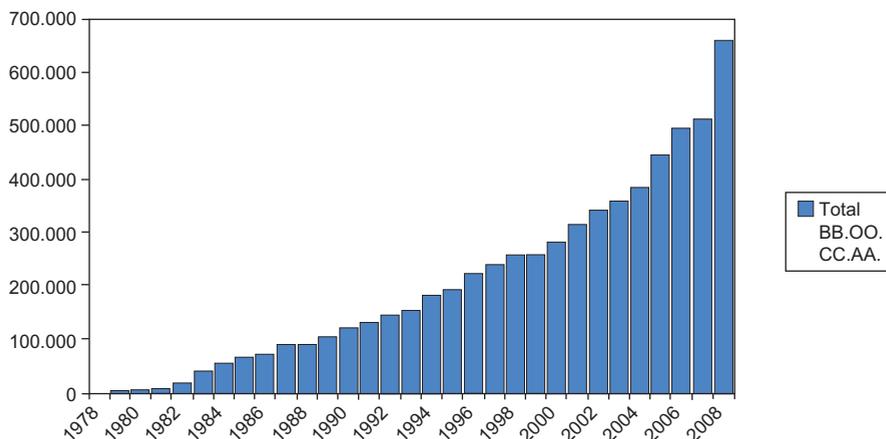
Legislación autonómica y local

Las CC. AA. tienen poderes legislativos, y pueden adoptar ya sean leyes o reglamentos. Los municipios no disponen de poderes legislativos. Sin embargo, pueden promulgar Ordenanzas y Bandos, por las que el Alcalde establece normas de obligado cumplimiento para los ciudadanos.

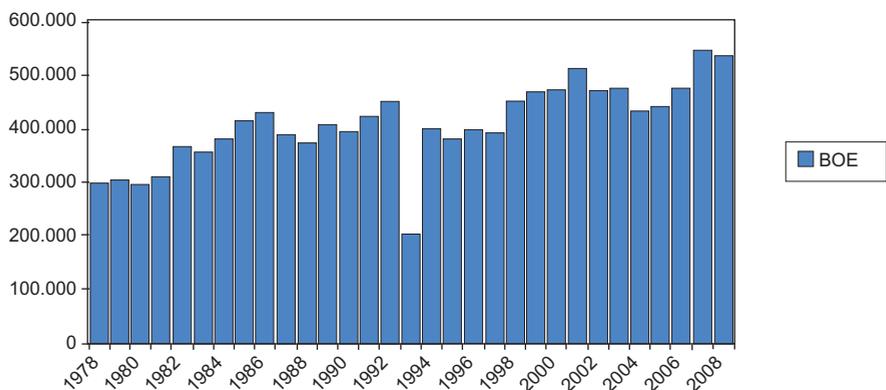
Fuente: www.llrx.com/features/spain.htm#state, y gobierno de España.

Tendencias en la producción de legislación nueva

En un informe publicado en 2009 se indicaba que la actividad legislativa en España ha aumentado constantemente. Entre 1983 y 2008, la legislación del Estado, junto con la de las CC. AA., se ha multiplicado por diez. El crecimiento, sin embargo, no ha sido equilibrado, ya que las CC. AA. han legislado casi 18 veces más en los últimos 15 años, mientras que la actividad del Estado “sólo” se ha multiplicado por 1,5. En comparación con 2007, la actividad legislativa de las CC. AA. se ha incrementado un 25%, mientras que la del Estado ha disminuido casi un 3%. Dichas pruebas confirman la incesante descentralización del modelo legislativo en España, ya que dicha descentralización conlleva la adquisición de competencias y la correspondiente actividad legislativa. Mientras que en 1978, la legislación estatal representaba, aproximadamente, el 97% de toda la actividad legislativa, en 2008 la situación era la inversa, con casi el 93% correspondiente a la actividad autonómica⁴.

Figura 4.1. Número de leyes en vigor al inicio de cada año**Progreso General de las Actividades Legislativas****Progreso de las Actividades Legislativas en las Comunidades Autónomas**

Progreso de las actividades legislativas en las Comunidades Autónomas: Desde 1983 (cuando todas las Comunidades Autónomas publicaban ya sus propios Boletines Oficiales) a 2008, el volumen de las actividades legislativas autonómicas se ha multiplicado por 18.

Progreso de las Actividades Legislativas del Estado

Progreso de las actividades legislativas del Estado: En el mismo período, las actividades legislativas del Estado se han multiplicado por 1,5.

Fuente: Informe ECONLAW, p. 8.

Procedimientos legislativos en el ámbito del Estado

El proceso legislativo

La Constitución otorga la iniciativa legislativa, o el derecho a iniciar procedimientos conducentes a la aprobación de leyes, al Gobierno, al Congreso (un grupo parlamentario), el Senado (al menos, 25 senados) y a las asambleas legislativas de las CC. AA. También permite la iniciativa popular, si se recogen las firmas de, al menos, 500.000 ciudadanos. La iniciativa legislativa se ejerce en el Congreso, que, como norma, es la primera institución en tener conocimiento de los anteproyectos de ley y propuestas no gubernamentales.

En la práctica, la mayor parte de la acción legislativa es iniciada por el Gobierno de España (Cuadro 4.4). Las iniciativas no gubernamentales se dan con una frecuencia realmente escasa⁵. Cuando las propuestas se originan fuera del Gobierno, deben enviarse a este con el objetivo de garantizar el respeto y la conformidad con los criterios procedimentales, así como de evaluar las consecuencias presupuestarias asociadas. Si el Gobierno no da una respuesta razonada en el plazo de treinta días, el anteproyecto no gubernamental se incluirá en la agenda regular.

Cuadro 4.4. El proceso de desarrollo y promulgación de legislación estatal

Preparación en el ejecutivo

El procedimiento para la preparación de leyes y reglamentos está incluido en la Ley del Gobierno 50/1997.

Redacción de una ley

Cada Ministerio es responsable de iniciar un anteproyecto y de desplegar los informes y estudios relacionados con el mismo, cada uno dentro de sus respectivas carteras. Se pueden identificar las siguientes etapas principales:

- ♦ *Evaluaciones obligatorias.* Para cada propuesta legislativa, la dirección general que la haya propuesto debe producir al menos tres memorias, que actúan como justificación de dicha propuesta; una evaluación de las consecuencias presupuestarias y un análisis de oportunidad y de género. Estos informes se han formalizado en una nueva plantilla de AIN en 2009 (véase más adelante).
- ♦ *Validación.* La Secretaría General Técnica del Ministerio que haya dado a conocer el anteproyecto deberá validar la propuesta. Todas las Secretarías Técnicas confían en las directivas de redacción técnica de 2005. La Secretaría también asume la responsabilidad de gestionar las siguientes etapas de la propuesta.

- ◆ *Coordinación y consulta interna.* El Ministerio del cual provenga la propuesta es el responsable de obtener la opinión de los demás Ministerios, para asegurarse de que sus competencias no se ven afectadas. Hay una intranet a disposición de los departamentos ministeriales, para efectuar comentarios. No es obligatorio, sin embargo, que el Ministerio pertinente incluya los comentarios recibidos. Se debe informar al Consejo de Ministros de la propuesta, para que pueda determinar si se necesitan informes adicionales y qué tipo de consulta es la adecuada. En ciertos casos, es necesario un informe de organismos como el Consejo General del Poder Judicial (véase el Cuadro 2.2, Capítulo 2) y el Consejo Económico y Social. El Ministerio pertinente debe presentar un informe por escrito referente a dichas consultas. Los anteproyectos de ley se pueden publicar en las páginas web de los Ministerios promotores, para efectuar una consulta pública.
- ◆ *Coordinación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.* Durante la fase de preparación, la Dirección General de Relaciones con las Cortes, que está localizada en el Ministerio de la Presidencia, sirve de puente entre los poderes ejecutivo y legislativo para garantizar su coordinación, también en el campo de la Mejora de la regulación. Se le pide a la Dirección General que encauce las ideas políticas entre las dos ramas; que explique los anteproyectos de ley del Gobierno, para evitar dificultades con la asignación de competencias entre los niveles de la Administración; que medie entre el Estado y las CC. AA. en relación con expedientes políticamente sensibles y que dé su opinión en caso de recursos basados en una asignación errónea de competencias.

Opiniones obligatorias. Se ha de obtener una serie de opiniones durante o en relación con la preparación de todos los anteproyectos de ley. Estas son:

- ◆ la opinión del Ministerio de Política Territorial, que evalúa los posibles impactos de la propuesta en las CC. AA. y a nivel local; su opinión también es necesaria si la ley propuesta afecta a la distribución de las competencias entre el Estado y las CC. AA.;
- ◆ el informe del Ministerio de la Presidencia sobre el cumplimiento de los requisitos de Mejora de la regulación (incluyendo la reducción de las cargas administrativas); sobre si un nuevo procedimiento administrativo se debe crear y si tiene efectos en la política de gestión de la función pública; y finalmente,
- ◆ el dictamen del Consejo de Estado, que controla la legalidad y la constitucionalidad de las disposiciones del anteproyecto.

Envío al Consejo de Ministros. Una vez que se han completado las etapas susodichas, la Secretaría Técnica General autoriza el envío al Consejo de Ministros, y transmite la propuesta legislativa y las memorias relacionadas a la CGSYS, para que esta comisión las estudie. Con carácter voluntario, se puede producir un Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos, en el que se resumirían los informes anteriores. Si la CGSYS da su visto bueno, la propuesta se envía al Consejo de Ministros, para su adopción y posterior transmisión, como proyecto, al Congreso. En casos de urgencia, el Consejo de Ministros puede adoptar una propuesta sin las rondas de consulta descritas arriba.

Redacción de una legislación derivada

La preparación y adopción de reglamentos se despliegan según procedimientos similares, con la excepción de la consulta externa, que en este caso es obligatoria. Se proporciona un mínimo de quince días (reducible a siete en caso de urgencia) a los ciudadanos y “asociaciones reconocidas por la ley” directamente afectadas para ofrecer sus comentarios sobre el proyecto.

Sólo en caso de decretos es obligatoria una opinión de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), aunque esta no es vinculante.

Debate y promulgación por el Parlamento

Presentación de las primeras enmiendas y primer debate en sesión plenaria del Congreso

El procedimiento parlamentario de todos los textos legislativos arranca en el Congreso. Como filtro preliminar, los proyectos no gubernamentales se someten a unos procedimientos de aprobación inicial (un debate y una votación sobre su pertinencia y principios) dentro del Congreso. Los proyectos del Gobierno y los provenientes del Senado quedan excluidos de este procedimiento.

Tras la publicación de un proyecto, o a lo largo de su toma en consideración por el Congreso, se les da a los grupos parlamentarios quince días para presentar enmiendas. Cuando existen enmiendas a la totalidad, se celebra un debate en sesión plenaria. Si la enmienda a la totalidad es aprobada, el proyecto es rechazado. Si se rechaza la enmienda, lo que suele suceder, el proyecto se envía al comité pertinente, para continuar con su tratamiento procedimental.

Deliberación en Comisiones del Congreso

La comisión responsable puede designar una Ponencia, que es un organismo reducido que se reúne a puerta cerrada con el fin de estudiar las diferentes enmiendas formuladas y que emite un informe preliminar. A continuación, la comisión discute sobre dicho informe en reuniones privadas. Sin embargo, se permite la asistencia de periodistas acreditados. El resultado de la deliberación del comité es un informe que contiene el texto legislativo propuesto, que se someterá a la sesión plenaria.

Debate y votación en la sesión plenaria del Congreso

El debate en sesión plenaria normalmente comienza con la presentación del texto por un miembro del Gobierno (si pertenece a este la iniciativa), y por una intervención de un miembro de la comisión responsable. El debate en sesión plenaria se omite frecuentemente y se aplica la denominada “comisión con competencia legislativa plena”. En dichos casos, el proyecto se envía directamente al Senado, tras su aprobación por la comisión. Con esto se intenta descargar de trabajo a la sesión plenaria, permitiéndole así centrarse en los asuntos que se consideren de mayor interés político. Este procedimiento no se puede aplicar en caso de reformas constitucionales, asuntos internacionales, la adopción de leyes orgánicas y básicas y los Presupuestos Generales del Estado.

Debate, enmiendas y votación en el Senado

El Senado puede aprobar el texto legislativo recibido del Congreso, adoptar enmiendas o proponer un veto. El veto debe adoptarse por mayoría absoluta, y las enmiendas por mayoría simple. El Senado delibera sobre los textos ya aprobados por el Congreso en un período breve de tiempo, en comparación con la duración ilimitada de la que puede hacer uso el Congreso: normalmente dos meses, o veinte días en caso de urgencia.

Lectura final en sesión plenaria del Congreso

En caso de un veto del proyecto por parte del Senado, el Congreso puede ratificar su texto original por mayoría absoluta, o por mayoría simple en el plazo de dos meses a partir de dicho veto. El Congreso puede aceptar o rechazar las enmiendas del Senado por mayoría simple.

Promulgación

Una vez que se aprueba la ley, se envía al Rey para su sanción y promulgación. Las leyes entran en vigor veinte días después de su publicación íntegra en el Boletín Oficial del Estado (BOE), a menos que se indique otro plazo en ellas.

Autorización del Congreso

Además de la adopción de legislación, el Congreso también ratifica y revoca los Reales Decretos-Leyes dictados por el Gobierno por motivos de extraordinaria y urgente necesidad. Estas acciones las debe realizar directamente la sesión plenaria en el plazo de treinta días tras la promulgación del decreto. La Diputación Permanente puede, sin embargo, asumir esta función si el Congreso está disuelto o si su mandato ha terminado.

Fuentes: www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Informacion/Funci/Funcion%20legislativa; y www.senado.es/procedimientos_i/index.html (último acceso, 11 de agosto de 2009).

Planificación

Dentro de la AGE, no hay una planificación sistemática, estructura y gestionada centralmente. En el programa general presentado por el Presidente del Gobierno al comienzo de su mandato se bosquejan los asuntos políticos que se consideran una prioridad para el gobierno, pero no se entran en más detalles sobre las actividades legislativas previstas.

En cada departamento ministerial se redacta, con carácter informal, una lista de la legislación cuya aprobación se espera durante la legislatura. Se trata de un ejercicio interno. El Gobierno no hace públicas las prioridades legislativas de los Ministerios en cada año, ni publica ninguna otra lista de legislación planificada.

Procedimientos administrativos

La Ley 50/1997 (véase el Cuadro 4.5) es un documento clave gracias al cual se organizan los procesos legislativos y administrativos del gobierno central y de la AGE en España. La Ley fue un importante paso dentro de los esfuerzos por modernizar los procesos políticos y administrativos en la Administración central. Pretendía dejar claro cuáles son los poderes del ejecutivo central. El nivel político se redefinió y separó de toda la Administración del Estado⁶. La ley también regulaba la función de los organismos de coordinación dentro del gobierno. Estableció unos requisitos generales de buenas prácticas para el desarrollo legislativo en los Ministerios. En la ley se incluyeron disposiciones para la organización de audiencias con las CC. AA. y los municipios, así como con las partes interesadas. Algunas de sus disposiciones (en relación con la evaluación de impacto y la consulta pública) son de especial interés para la Mejora de la regulación. Algunos elementos del expediente legislativo se hicieron obligatorios en virtud de la Ley 50/1997 – el informe sobre el impacto de las medidas contenidas en una ley o el reglamento sobre el género, y la memoria económica, con una estimación de los costes incurridos.

Cuadro 4.5. Ley 50/1997 del Gobierno de organización, jurisdicción y funcionamiento del Estado

En el título 5 de la Ley se contienen normas sobre la forma y el organismo competente para iniciativas legislativas en el ámbito estatal, así como sobre el poder legislativo y el control de acciones del gobierno. Establece unos estándares para enviar disposiciones legales y reglamentarias al Consejo de Ministros (el “expediente legislativo”). Algunos de estos estándares ya existían desde 1991, en forma de Directrices sobre la Forma y Estructura de los Anteproyectos de Ley.

La Ley contiene dos elementos de especial interés para la Mejora de la regulación:

- ◆ *Evaluación del Impacto Normativo.* Una novedosa parte de la Ley fue hacer que algunos de los elementos del expediente legislativo fueran obligatorios por primera vez. Este fue el caso del informe sobre el impacto de las medidas contenidas en una ley o instrumento legislativo sobre cuestiones de género, y de la memoria económica con una estimación de los costes incurridos.
- ◆ *Consulta pública.* En la Ley se especifica que se deberá llevar a cabo una audiencia sobre un reglamento una vez que el texto se haya elaborado y si se espera que tenga un impacto general en los ciudadanos. Por contra, compete al Consejo de Ministros decidir sobre el alcance de la consulta pública o sobre la información que se ha de obtener sobre las leyes, y también acerca de los plazos apropiados al respecto⁷.

En la Ley se contemplaban unos cimientos considerables y necesarios para la modernización del Gobierno. Sin embargo, en el informe de la OCDE de 2000 se criticó la Ley por dos motivos. Existía escasa capacidad de supervisar el cumplimiento de sus requisitos, y la Ley no estaba reforzada con más principios, reglamentos de implementación, definiciones o algún tipo de orientación para los redactores. El Consejo de Estado fue también crítico⁸. Algunas de estas críticas parecen seguir siendo válidas hoy.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 es otro elemento de apoyo. Se ha reformado dos veces con el fin de aumentar la responsabilidad y transparencia en toda la administración. En 1992 tuvo lugar una primera revisión⁹. Se puso al día el régimen jurídico de los procedimientos que vinculaban a los ciudadanos con la administración, y se redujo el tiempo de respuesta para la prestación de servicios públicos.

Calidad legislativa

La calidad legislativa está supervisada por una combinación del Ministerio de la Presidencia, el Consejo de Estado, Ministerios individuales (personal especializado de las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio) y la Dirección de Asuntos Parlamentarios del Ministerio de la Presidencia. Al término del proceso de redacción, el Consejo de Estado informa sobre la legalidad y constitucionalidad de las disposiciones generales de anteproyectos, tratados y leyes sometidas a consulta y evaluación. El Ministerio de Justicia no desempeña función alguna al respecto, lo que es inusual dentro de la UE.

En las Directrices de Técnica Normativa de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia se incluyen recomendaciones sobre el lenguaje accesible y la mejora de la calidad técnica y lingüística de la legislación redactada a iniciativa del gobierno. Las Directrices fueron aprobadas por el Consejo de Ministros en julio de 2005¹⁰. Las Secretarías Generales Técnicas podrían garantizar que las directrices fueran aplicadas por los redactores. Estas directrices garantizan la normalización y homogeneización del contenido de las propuestas del gobierno (acuerdos, decretos, decretos legislativos y anteproyectos de leyes). Su aplicación se basa en la colaboración de las Secretarías Generales Técnicas, que examinan el cumplimiento de las directrices en los borradores departamentales.

En el pasado, se expresaron algunas inquietudes importantes acerca de un empeoramiento de la calidad legislativa¹¹. No entraba dentro del alcance de esta revisión examinar el tema, pero es de importancia para la seguridad y la accesibilidad jurídica. Como se indicó en el informe de la OCDE de 2000, es especialmente importante, para la seguridad jurídica, que el sistema funcione efectivamente en el contexto de un sistema de derecho continental europeo que se basa en un conjunto exhaustivo y explícito de normas.

Evaluación de impacto a priori de la legislación nueva

Política de Evaluación de Impacto

Política anterior

La producción de algunas formas de evaluación de impacto lleva consagrada en el sistema jurídico de la AGE desde hace una serie de años. El sistema abarcaba propuestas legislativas primarias y derivadas¹². En la Ley 50/1997 del Gobierno (véase más atrás), por la que se regulaba el Gobierno, se estableció que el desarrollo de propuestas legislativas y regulatorias debería incluir memorias:

- un informe o estudios sobre la necesidad e idoneidad de la propuesta (conocidos comúnmente como “memoria justificativa”);
- una memoria económica con los costes estimados (introducido en 2003); y
- una memoria sobre el impacto de las medidas en cuestiones de género. En él se abarca cualquier tipo de discriminación (no sólo contra las mujeres), y se considera un factor importante de la legislación.

Las memorias, sin embargo, no representan un proceso de evaluación de impacto completo. Por ejemplo, no había ningún método analítico explícito y estándar, como una prueba de coste/beneficio. Más en general, el requisito jurídico para producir los informes era sólo que: no se ha añadido nada para especificar qué debería incluir exactamente el impacto, y cómo se debería evaluar. La Ley no se desarrolló. Se dejó a la discrecionalidad de cada departamento ministerial cómo se debían realizar los análisis y presentar los resultados¹³. En consecuencia, no se han producido sistemáticamente evaluaciones de impacto sobre iniciativas nacionales, generalmente no hasta las últimas fases del proceso de redacción, y con diversos niveles de calidad e integridad. Las Memorias no estaban sujetas a la consulta pública ni eran publicadas. En líneas generales, se reconoció dentro de la Administración que el sistema de AIN no estaba funcionando, sobre todo porque los Ministerios no tenían claro cómo acometer las evaluaciones de impacto y necesitaban ayuda (no había ningún modelo ni plantilla clara, ni ejemplos, ni apoyo técnico o metodológico, etc.).

Reforma reciente

En 2005, el Consejo de Ministros convino que el sistema necesitaba un impulso significativo, lo que llevó a la adopción del Real Decreto 1083/2009 (memoria del análisis de impacto normativo) en julio de 2009¹⁴. De acuerdo con su introducción, el Real Decreto está motivado por una sólida base para la mejora de la regulación, que contribuirá a la consecución de un desarrollo sostenible, una mayor competitividad y la creación de empleo. El Gobierno lo considera un signo de su compromiso con un mejor sis-

tema de AIN, y un “punto de inflexión” para el desarrollo de su política general de Mejora de la regulación. El Decreto también se ve como un impulso clave para que el Ministerio de la Presidencia active las acciones sobre el AIN en los Ministerios afectados.

El principal objetivo es redactar un memorando integrado de análisis del impacto normativo obligatorio para la administración central. Lo que antes eran tres elementos diferentes del “expediente legislativo” son ahora partes integrales obligatorias de un único documento. En el Decreto se especifica que el informe de AIN se debe producir de forma paralela a la redacción de la propuesta.

El nuevo sistema entró en vigor el 11 de diciembre de 2009, cuando las nuevas Directrices operativas sobre el AIN (Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo) se adoptaron oficialmente y se publicaron en línea ¹⁵ (véase más adelante).

Se observaron algunas dudas cuando se trató de llevar adelante una evaluación de impacto revisada y más exhaustiva. Se han presentado una serie de factores conducentes a retrasos en la reforma, entre los que se pueden mencionar un liderazgo y compromiso políticos insuficientes; la cultura predominantemente legalista de la AGE, sin olvidar la débil presión proveniente de las partes interesadas. Estas últimas están ahora empezando a prestar más atención, aunque principalmente en relación con la reducción de cargas administrativas ¹⁶. El cambio de Gobierno de 2008 contribuyó a devolver el asunto a la primera plana, aunque el equipo de estudio internacional de la OCDE tuvo conocimiento de algunas preocupaciones sobre si el compromiso político de alto nivel es o no profundo y sostenible.

El Real Decreto y las directrices asociadas representan un refuerzo potencialmente significativo del régimen anterior, en razón de una serie de aspectos:

- Promueven un enfoque integrado, al menos en lo referente a las evaluaciones de impacto obligatorias.
- Se hace hincapié, por primera vez, en el impacto económico de la legislación, y se ha establecido un vínculo específico con el Plan para la Reducción de Cargas Administrativas.
- El centro de gravedad institucional está ahora ubicado en el eje del gobierno, con el Ministerio de la Presidencia ocupándose de coordinar, promover y supervisar los avances.
- Las directrices, respaldadas por la promesa de un programa importante de formación y otras medidas que el Ministerio de la Presidencia deberá fomentar en el centro del Gobierno, son un paso importante en la dirección de una supervisión y apoyo más atentos para los funcionarios que realicen las evaluaciones.
- Establecen los cimientos para un recurso más sistemática a la evaluación *a posteriori*.

No obstante, llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que el nuevo enfoque podía, fácilmente, quedarse corto en lo que a producir un cambio real y práctico dentro de la Administración, en su implementación de sistemas de AIN, se refiere. Un punto débil en particular es que no hay ninguna disposición explícita o formal para el control de la calidad y el apoyo efectivo a los funcionarios sobre lo que han de hacer, un motivo fundamental por culpa del cual el sistema anterior no llegó a ofrecer, en gran medida, los resultados deseados. Si la supervisión y el control de la calidad se revelan inadecuados, entonces no mejorarán aspectos muy importantes que se diseñaron en el pasado, como la necesidad de comenzar los AIN lo antes posible en el proceso legislativo y el acometimiento del proceso basándose en una comprensión correcta y común de su propósito. En el pasado se ha comunicado que los recursos generales asignados a estas tareas eran exiguos, y tampoco está claro que haya cambiado algo al respecto. Como en muchos otros países europeos, se necesita un cambio de cultura en toda la administración, que se debe perseguir con ahínco si se desea que el nuevo sistema satisfaga las expectativas de cambio real.

La opinión oficial del Consejo de Estado se incluyó en un informe reciente¹⁷. Se considera que simplemente reagrupar las tres memorias existentes en una única plantilla de documento no significa crear un proceso de AIN completo; es una yuxtaposición de análisis individuales y parciales que no facilita la identificación de los pros y contras ni de las sinergias. El Consejo también destacó la necesidad de un enfoque más profundo sobre el análisis de coste-beneficio, así como una coordinación más sólida con la AEVAL. El decreto trata, principalmente, los aspectos formales del procedimiento. El AIN sigue siendo relativamente restringido, por ejemplo, porque no requiere impactos medioambientales o impactos sociales y económicos más generales que vayan más allá de las cuestiones de género, la competencia y las consecuencias financieras.

Marco institucional

El marco de apoyo institucional tras la adopción del decreto y las directrices se basa, en gran medida, en disposiciones existentes, anteriores al decreto. Se les exige a todos los organismos e instituciones de la AGE que apliquen las directrices en todas las iniciativas legislativas y reglamentarias, aunque de una “manera flexible y proporcionada”¹⁸. Como anteriormente, y en consonancia con las prácticas de otros países, el Ministerio responsable tiene la tarea de desarrollar el AIN y mantener su contenido actualizado si surgen nuevos datos y problemas en el transcurso del desarrollo de una propuesta. Igualmente, la ley sobre la competencia dispone que la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) debe contribuir a la fase preparatoria de los AIN enviando informes sobre los proyectos legislativos que afectan a la competencia, y presentando propuestas para modificar o eliminar restricciones del mercado¹⁹. En particular, la CNC prepara opiniones sobre propuestas emitidas por el Ministerio de Economía y Hacienda. Este proceso se sigue aplicando. El Gobierno observa que se sigue proporcionando apoyo de expertos, a través de los diferentes comités y órganos consultivos, y de exper-

tos de toda la Administración. Una vez adoptada por el Consejo de Ministros, la propuesta legislativa se transmite al parlamento, junto con las memorias.

El avance clave que presenta un cierto compromiso de cambio real atañe a la función del Ministerio de la Presidencia. Hasta la remodelación del gobierno de abril de 2009, no existía ninguna unidad central dentro del gobierno español que supervisara el sistema de AIN. El control de la calidad de los anteproyectos de ley era principalmente jurídico y procedimental, y se ejercía a través de una serie de procesos, incluyendo las Secretarías Generales Técnicas de cada Ministerio (principalmente una comprobación jurídica); la consulta interministerial; la CGSYS (que prepara las reuniones semanales del Consejo de Ministros) y el Consejo de Estado. Desde abril de 2009, el Ministerio de la Presidencia lidera la supervisión y promoción del AIN.

Como parte de los cambios, el Ministerio también ha adoptado la mayoría de las responsabilidades de la Agencia de evaluación central del gobierno, la AEVAL, respecto del AIN (véase también el Capítulo 2). Antes de la reforma, la misión de la AEVAL era, entre otras cosas, elaborar y promover directrices metodológicas para el análisis de impacto, así como evaluar la calidad de los informes producidos²⁰. La AEVAL produjo un informe interno de presentación sobre el AIN en 2008, explicando su función y beneficios para cambiar el entorno legislativo. En el informe también se subrayaban características clave de la práctica internacional en AIN, y se hacía una serie de recomendaciones sobre cómo fortalecer el AIN en España²¹. Aunque técnicamente no había problema, parece que la AEVAL no disponía del poder político suficiente para ejercer sus funciones relacionadas con el AIN de una forma efectiva, y sus informes no siempre se utilizaban adecuadamente. El equipo de estudio internacional de la OCDE tuvo conocimiento de que algunas secciones de la Administración se sorprendieron por el desarrollo. La AEVAL, sin embargo, seguirá desempeñando una función. Cada año, el Ministerio de la Presidencia, junto con la AEVAL, preparará un informe sobre la calidad de las memorias. Esta evaluación se enviará al Consejo de Ministros.

Orientación y formación

En las Directrices de 2009 se expone el contenido esencial de las nuevas evaluaciones de impacto integradas (Cuadro 4.6). La Presidencia recopiló las actuales fuentes de conocimientos para redactarlas, buscando una información con la mayor calidad posible y, al mismo tiempo, intentando asegurarse de la identificación con las mismas. Como reflejo de estos objetivos, fueron elaboradas por un grupo de trabajo coordinado por el Ministerio de la Presidencia y compuesto por expertos del Ministerio de Economía y Hacienda, la Comisión Nacional de la Competencia, el Ministro de Igualdad, el Ministro de Política Territorial y el Ministro de Justicia.

Las Directrices consolidan y mejoran el material de orientación existente (sin desplazarlo por completo – véase a continuación), y constituyen el documento de referencia para toda la AGE. Amplían el abanico de aspectos que se deben abarcar.

Cuadro 4.6. Guía Metodológica sobre AIN de 2009

En la Guía Metodológica se especifica que cada memoria integrada debería incluir, al menos:

- ◆ los argumentos e idoneidad de la propuesta (¿es la propuesta adecuada y oportuna?), sus motivos y objetivos;
- ◆ una descripción del contenido de la propuesta;
- ◆ las alternativas consideradas (entre las que puede estar la opción de “no acción”);
- ◆ un análisis jurídico, que incluye una lista detallada de todas las normas derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva;
- ◆ un resumen de los pasos procedimentales seguidos, incluyendo las consultas y audiencias, así como la indicación de que, en consecuencia, se tuvieron en cuenta;
- ◆ el análisis del ajuste de la norma propuesta en el orden de la distribución de poderes (es decir, el efecto de una norma en las competencias de todos los ámbitos del Gobierno);
- ◆ la necesidad de considerar el derecho comunitario;
- ◆ las consecuencias económicas y presupuestarias, incluyendo el impacto en los sectores, grupos o partes interesadas afectados por la norma, y el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas²²; y
- ◆ la evaluación de impacto en cuestiones de género.

Esta lista no es excluyente. El memorando debería también contener cualquier otra sección que la autoridad encargada de la propuesta estimara relevante – con especial atención a las consecuencias sociales y medioambientales y a los impactos relacionados con la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el acceso universal de las personas discapacitadas. La Administración responsable tiene completa discreción para decidir qué incluir y qué no en esta sección.

En el Decreto se incluye la posibilidad de emitir una memoria abreviada, si se considera que las consecuencias de la propuesta no son muy importantes. En las Directrices se especifica la necesidad de justificar por qué se recurre a la evaluación breve, y señalar qué información esencial se debe presentar, en cualquier caso.

En los anexos se proporciona orientación adicional sobre aspectos específicos.

La Guía Metodológica no llega a proporcionar un profundo apoyo metodológico o de otra índole a los funcionarios encargados de redactar la legislación. Son vagas, por ejemplo, sobre las metodologías que se han de aplicar y sobre la recopilación de datos. Tampoco especifican las responsabilidades y las etapas del proceso. Al respecto, son de relativamente poca ayuda para los trabajadores de soporte. El motivo de ello, según explicó el Gobierno, es que resulta difícil detallar mucho las directrices, ya que esto conllevaría un riesgo de incumplimiento y su posterior recurso ante los tribunales por infracción de las mismas, lo que obstaculizaría la implementación de la legislación nueva.²³ La intención es subsanar ese punto débil a través de la organización de cursos de formación y una difusión sistemática de información y recomendaciones en toda la Administración. La meta es extender estos procesos más allá del nivel central, hacia los ámbitos autonómicos y locales, con vistas a poner en común las iniciativas centrales con los proyectos de AIN que ya han lanzado algunas CC. AA., y fomentar otras.

En La Guía Metodológica no se explica quién debe hacer cada cosa ni cuándo, dentro de la preparación de un AIN, ni las diferentes etapas por la que el AIN y la propuesta deben pasar antes de llegar al Consejo de Ministros.

Igual que antes, hay tres conjuntos de directrices más específicas a disposición de los funcionarios:

- una completa guía personalizada, emitida por el Ministerio de Igualdad en 2005, para la evaluación de los aspectos relacionados con la igualdad de género²⁴;
- una guía del Ministerio de Economía; y
- una “Guía para la preparación de Informes de Evaluación de la Competencia”, publicada por la CNC en enero de 2009 (Cuadro 4.7).

Las partes esenciales de estas directrices se han incluido en la Guía Metodológica sobre el análisis del impacto normativo de 2009. En particular, las directrices sobre competencia se han incluido en forma de anexo. Las versiones completas de las directrices anteriores se utilizarán como material de orientación y como base para la formación. Se puede recurrir también a textos internacionales, por ejemplo a las directrices de AIN emitidas por el Comité Europeo de Supervisores de Seguros y Fondos de Pensiones (Directrices 3L3), utilizadas por el Banco de España.

Cuadro 4.7. Comprender mejor las consecuencias para la competencia: La guía de la CNC

Inspirada por las buenas prácticas internacionales, guía de la OCDE inclusive, la *Guía para la elaboración de Memorias de Competencia*, preparada por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) pretende poner en práctica los principios expuestos en el Informe “Recomendaciones a las Autoridades Públicas para una Regulación del Mercado más Eficiente y Competitiva” de la CNC de 2008. En la Guía se ofrece un procedimiento para analizar y evaluar las implicaciones de un desarrollo legislativo o acción administrativa, desde el punto de vista de la política de competencia.

El enfoque se ha configurado deliberadamente de un modo simple y directo, y está organizado en tres pasos:

- ◆ Identificación de los posibles efectos negativos sobre la competencia que puedan generarse por la ley o acción proyectada. Esto se basa en la utilización de una lista de cuestiones clave que ayudarán al usuario a “pensar” desde la perspectiva de la competencia e identificar los posibles problemas. Si no se identifican problemas potenciales en la propuesta, se deberán incluir los motivos para llegar a dicha determinación en el Informe de Evaluación de la Competencia, antes de que se pueda considerar que el procedimiento se ha completado. Si, por otra parte, se estima que la propuesta incluye disposiciones o mecanismos que podrían restringir la competencia, entonces se habrán de llevar a cabo los siguientes pasos del análisis.
- ◆ Justificación de las restricciones a la competencia identificadas. Esto implica analizar el objetivo perseguido por la legislación, con el fin de evaluar cómo son de necesarias esas trabas a la competencia para lograr dicha meta y su proporcionalidad. Si no se puede justificar la restricción a la competencia propuesta, entonces se habrá de modificar la propuesta en consecuencia. Si, por el contrario, se puede encontrar una justificación para la necesidad y proporcionalidad de la restricción, entonces se deberá considerar si la medida está bien diseñada o si hay una alternativa legislativa con menos efectos contrarios a la competencia. Esta es una tarea esencial y el propósito de la siguiente etapa.
- ◆ Análisis de las alternativas legislativas. Esto implica determinar si hay un mecanismo alternativo que permita lograr el mismo objetivo pero sin dañar a la competencia o, al menos, restringiéndola en menor medida. Si se identifica una alternativa legislativa menos restrictiva, entonces es esta la que se deberá adoptar.

Estos pasos no son vinculantes. Sin embargo, la CNC está animando a todas las administraciones a utilizar la guía en la preparación de sus propuestas legislativas, aunque no hay ninguna norma legal que exija su imposición. En cinco meses se han distribuido varios miles de copias de la guía, y se está entregando a todos los funcionarios públicos de nuevo ingreso en la AGE.

Los principios y enfoque general de la CNC se han incluido en las Directrices sobre el análisis del impacto legislativo de 2009.

La misión de los observatorios

Algunos Ministerios confían en organismos externos para la evaluación y supervisión de sus políticas, lo que también contribuye al desarrollo de la evaluación de impacto (Cuadro 4.8).

Antes de la adopción del Real Decreto y de la Guía Metodológica sobre el AIN, la formación se impartía de una forma relativamente laxa. La mayoría de las mejoras en la recopilación de datos y aplicación de las metodologías ocurría a través de alguna forma de aprendizaje práctico. Los trabajadores, por ejemplo, adquirían las destrezas para la producción de las memorias por medio de su interacción con la CGSYS, puerta de entrada al Consejo de Ministros.

El Ministerio de la Presidencia lidera el diseño y la organización de la formación, aunque no hay disposiciones explícitas a tal efecto en el Real Decreto. A lo largo de todo 2010 hay seminarios y cursos de formación sobre el AIN planificados para todas las administraciones. Las autoridades regionales y locales estarán implicadas, con la meta de compartir las prácticas existentes y fomentar nuevos avances, si procede. Específicamente, está teniendo lugar o está planificada una serie de conferencias bajo los auspicios del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) sobre la guía metodológica para el AIN. Están dirigidas principalmente a trabajadores de la AGE. Para las CC. AA., se celebrará una conferencia en junio de 2010.

Cuadro 4.8. La función de los observatorios en la evaluación: el caso del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

Existe una serie de Observatorios que están vinculados o relacionados con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) y que están implicados directamente en la evaluación de los sectores. Comprenden, en particular:

- ◆ desde 2004, se han establecido ocho observatorios industriales relacionados con sectores industriales clave. Son plataformas permanentes y su objetivo es convertirse en un instrumento activo para la política industrial, con el fin de promover la modernización sectorial;
- ◆ desde 2005, un Observatorio de pymes facilita la relación de estos importantes agentes económicos con el MITYC;
- ◆ el Observatorio de Prospectiva Tecnológica Industrial genera información sobre tendencias tecnológicas, lleva a cabo investigaciones, y coopera en políticas de I+D e innovación con las CC. AA.; y
- ◆ el Observatorio de la Internacionalización proporciona orientación y análisis sobre empresas y desarrollos económicos internacionales.

En los sectores del turismo y las telecomunicaciones existen observatorios equivalentes.

Proceso y metodología

El principal desarrollo está relacionado con las consecuencias económicas y las cargas administrativas. Se espera que, ahora, el análisis de las consecuencias económicas sea mucho más amplio. En la Ley 50/1997 sólo se requería una estimación del coste de un proyecto legislativo. Normalmente se tomaba esto como un cálculo del coste presupuestario. En el decreto se deja claro que el análisis de impacto tiene ahora también la misión de incluir las consecuencias económicas sobre las empresas y los ciudadanos ²⁵.

En el decreto también se tiene en cuenta el requisito del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la regulación de junio de 2008, en el que se establece que las consecuencias administrativas de la legislación nueva sobre las empresas y los ciudadanos se medirán sistemáticamente en toda la legislación aprobada a partir del 1 de enero de 2009. El Ministerio de la Presidencia ha elaborado, junto con las CC. AA. y la FEMP, un método para calcular las cargas administrativas, que permitirá que las nuevas medidas sean objeto de mediciones, con los mismos parámetros en todas las administraciones. Este se incluyó en Guía Metodológica de AIN y es obligatorio para la Administración General del Estado. Las CC. AA. y los municipios utilizarán programas informáticos propuestos por la administración central, con el fin de disponer de una base común para las mediciones.

Aunque en el decreto se requiere una actualización de la memoria si surge información nueva, el enfoque se pone en el documento final.

Consulta pública y comunicación

La consulta pública, en el marco del procedimiento de AIN en la práctica, parece haber sido escasa en el pasado, con un carácter exclusivamente voluntario, y a iniciativa del Ministerio correspondiente. El formato general, el alcance y el plazo para las consultas públicas, estén o no relacionadas con el AIN, varían según el caso (véase el Capítulo 3). En el Real Decreto se especifica que la versión final del informe de AIN debe incluir una referencia a las consultas efectuadas durante el procedimiento de audiencia, especialmente con las CC. AA. (que es interna, no una consulta pública). Debe incluir también otros informes o documentos de recomendaciones, si así lo requiere el procedimiento jurídico seguido. En el Real Decreto se indica explícitamente que esto sirve para reflejar el modo en que las observaciones expresadas se han tenido en cuenta por el órgano proponente ²⁶.

No obstante, no hay ningún requisito específico, para la consulta pública respecto del AIN, ni en el Real Decreto ni en las Directrices asociadas. Los AIN no se publican

en línea y el público general no tiene acceso a ellos²⁷. Llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que algunas partes interesadas “no eran conscientes” de ninguna política y práctica de AIN por parte del Gobierno. Los problemas parecen ser la falta de proactividad de parte de la administración, una comunicación insuficiente y la falta de interés de las partes interesadas.

No hay ninguna disposición específica para la comunicación pública de los avances en AIN. El informe preparado por el Ministerio de la Presidencia y la AEVAL irá al Conejo de Ministros exclusivamente.

Alternativas a la legislación

En la Ley del Gobierno de 1997 (Cuadro 4.5) se requiere que las propuestas legislativas y reglamentarias incluyan un informe sobre la necesidad e idoneidad de la propuesta en sí.²⁸ Aunque esta disposición no determina los contenidos obligatorios mínimos de dicho informe, se considera una base jurídica para considerar alternativas a la legislación. En la práctica, esto se toma como poco más que una invitación a los Ministerios para que piensen fuera de los cauces establecidos, y los departamentos ministeriales lo aplican con diferentes niveles de interés y compromiso. No hay ningún otro requisito formal para que el gobierno examine las posibles alternativas a la legislación.

La guía para la redacción de propuestas legislativas de la CNC (Cuadro 4.7) incluye una sección expresamente dedicada a la consideración de alternativas antes de acometer una de dichas propuestas.

Experiencia con alternativas a la legislación en la AGE

Acuerdos y autorregulación

Desde principios de la década de los 90 del siglo pasado, las Administraciones Públicas del Estado pueden llegar a acuerdos, pactos o contratos con personas, en virtud del derecho público o privado²⁹. En virtud de esta disposición, las administraciones pueden fomentar ciertas conductas, a través de acuerdos, en lugar de tener que recurrir a la legislación. Este tipo de instrumento se ha utilizado en diversos sectores, en particular en política medioambiental.

Cuadro 4.9. Alternativas a la legislación en el sector medioambiental

Como sucede en muchos otros países de la OCDE, se ha llegado a una serie de acuerdos voluntarios destinados a proteger el medio ambiente. En 2008 se aplicaron herramientas voluntarias para regular el análisis de riesgo medioambiental y el establecimiento de estándares³⁰. La autorregulación es otra forma utilizada con frecuencia cuando se demuestra que el sector privado tiene la capacidad de garantizar el funcionamiento correcto del sistema. Un ejemplo de régimen de autorregulación lo constituye la certificación voluntaria de la calidad de los productos alimentarios. En este sector, los procesos administrativos se están intercambiando cada vez más por la certificación voluntaria.

Otros ejemplos se refieren a la experiencia acumulada y positiva en la gestión de los embalajes y sus residuos a través de Ecoembes³¹. Se trata de una sociedad comercial sin ánimo de lucro que funciona bajo la legislación sobre los embalajes y sus residuos³². Está implicada en el diseño de un Sistema Integrado de Gestión para los residuos de los embalajes, destinado a su reciclaje y evaluación. En la actualidad, más de 12 000 empresas del sector de producción de embalajes utilizan este sistema.

Aparte del sector medioambiental, los programas de acreditación voluntaria se están impulsando en España a través de empresas privadas de acreditación. La Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR)³³ encabeza el proceso de implementación y uso generalizado de los estándares ISO o sistemas de gestión. AENOR es una entidad dedicada al desarrollo de la Normalización y Certificación (S+C, por sus siglas en inglés) en todos los sectores y servicios industriales (sector medioambiental, laboral, de la construcción, etc.). Pretende contribuir a mejorar la calidad y la competitividad de las empresas, y proteger el medio ambiente. Esta asociación también ofrece un valioso sistema de publicaciones y cursos de formación para empresas, lo que, sin duda, optimiza los estándares de concienciación y calidad medioambiental, y esto, indirectamente, reduce la necesidad de recurrir a los instrumentos legislativos.

En el sector audiovisual y publicitario, la autorregulación es ampliamente utilizada por la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial, llamada Autocontrol³⁴. Los sistemas de autorregulación son las respuestas propias del sector a la exigencia de confianza y credibilidad en la publicidad de la sociedad. En ciertos casos, pueden adoptar la forma de una colegislación. La actividad de Autocontrol se divide en tres campos diferentes:

- el procesamiento de las reclamaciones presentadas por los consumidores, las asociaciones de consumidores y las empresas;
- la preparación de códigos profesionales de ética y su aplicación por la Junta de Publicidad; y

- la prestación de un servicio de consulta previo o “*Copy Advice*” sobre la corrección ética y jurídica de las campañas, antes de su lanzamiento.

En el sector audiovisual, el beneficio para el consumidor proveniente de la autorregulación es la garantía de una publicidad responsable por medio de un sistema libre de reclamaciones, así como la rapidez y la eficiencia en la resolución de disputas por parte de una junta compuesta por expertos independientes. El sector también se beneficia, ya que se reduce la competencia desleal.

El sistema de Autocontrol para resolver controversias es el organismo privado español al que la Comisión Europea le ha otorgado su reconocimiento, por cumplir los requisitos y principios de independencia, transparencia, contradicción, efectividad, legalidad, libertad de elección y derecho de representación³⁵. En 2000, Autocontrol se incorporó a la Red Extrajudicial de la Comisión Europea (EEJ Net).

Legislación delegada

Una serie de sistemas de certificación, en especial en relación con las normas de la UE, contemplan la delegación por el gobierno a organismos autorizados. Este es el caso, por ejemplo, de la declaración de conformidad con la marca “CE”, o de las unidades y dispositivos de telecomunicaciones, y del sector de la automoción. Algunos ejemplos de delegaciones para emitir certificados y llevar a cabo inspecciones son las confiadas a AENOR, la Asociación Española para la Calidad (AEC) y la Empresa Nacional de Acreditación (ENAC), así como, en el sector de las telecomunicaciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Instituto Europeo de Estándares de Telecomunicaciones (ETSI, por sus siglas en inglés) y AENOR.

Enfoques basados en el nivel de riesgo

Los análisis de riesgo para informar, desde el principio, del desarrollo de legislación nueva, no están todavía dentro la principal corriente de pensamiento en España. En esto, España no es diferente de la mayor parte de los demás países. Algunos Ministerios y agencias hicieron hincapié en la necesidad de un análisis *a priori* de la legislación más sólido en este sentido³⁶.

Notas

1. Consejo de Estado (1993), Cuestiones de Técnica Normativa, Memoria del Consejo de Estado, Madrid, p. 146.
2. Comunicación del Consejo de Estado (1999).

3. Esta norma se estableció por primera vez en la Ley General Tributaria de 1963.
4. Todos los datos provienen de ECONLAW Strategic Consulting, Evaluación de la actividad regulatoria en España 1978-2008: Descentralización y Comunidades Autónomas, Madrid, enero de 2009, en: www.econlaw.es/ingles/pdf/Informe%20EconLaw%20Regulación%20Autonómica%202009.pdf (último acceso, 28 de septiembre de 2009).
5. Hasta el momento, solo nueve iniciativas populares han alcanzado el Parlamento desde 1978, y solo una de ellas se terminó aprobando (una modificación de la Ley de Propiedad Horizontal).
6. Véase: Ley 6/1997.
7. Véase: OECD Review of Spain, 2000, p. 19-21.
8. Consejo de Estado, 1992, mencionado en el informe de la OCDE de 2000.
9. Véase: Ley 30/1992.
10. Véase: www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/pdfs/A26878-26890.pdf (último acceso, 20 de agosto de 2009).
11. El Consejo de Estado indicó en 1992 que la complejidad y la calidad de la legislación española podrían haber empeorado en la década de los 90 del siglo pasado, ya que España absorbió una serie de cambios tras la adopción de la Constitución de 1975 y el ingreso en la UE. El número anual de páginas del Boletín Oficial del Estado aumentó desde 2663 páginas en 1970 hasta 9498 páginas en 1990. Este fenómeno se vio acompañado por una “degradación de las leyes”, es decir, una reducción del rigor y calidad general de las leyes y reglamentos. Esto podría manifestarse en el uso de legislación fragmentada y en la falta de una derogación sistemática y rigurosa de la legislación obsoleta (OCDE, 2000).
12. En virtud de los Arts. 22 y 24 de la Ley 50/1997.
13. Véase: Carmen Balsa Pascual, *Better Regulation*, Papeles 1/2006, Papeles de Evaluación, AEVAL, MAP, p.18, en: www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo0112/text_es_files/file/Papeles_de_Evaluacion_nx1.pdf (último acceso, 26 de agosto de 2009).
14. En la introducción del Decreto se menciona expresamente la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo del 16 de marzo de 2005, sobre la Mejora de la regulación.
15. Véase: www.mpr.es/Documentos/guiaAIN.htm (último acceso, 16 de febrero de 2010).

16. Parte de este largo esfuerzo se explica también por la contradicción interna en el texto de la orden del Consejo de Ministros, en el que se especifica que la implementación de los RIA se derivará de la justificación de la adopción de las normas. Se ha argumentado que dicha contradicción ilustra bien el retraso del gobierno español en comprender el RIA como una parte integral del proceso de toma de decisiones. Este aspecto surgió de un documento interno de la AEVAL, que no se ha puesto a disposición pública.
17. Informe 429 del 16 de abril de 2009.
18. Véase: RIA Guidelines, p. 4.
19. Véase: Ley 15/2007.
20. Véase: estatuto de la AEVAL, en virtud del Art. 6.2.j del Real Decreto 1418/2006.
21. Rafael Pinilla, *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo*, Papeles 8/2008, Papeles de evaluación, AEVAL, MAP, p.12, en www.mpt.es/publicaciones/Agencia_estatal_de_evaluacion_de_las_politicas_publicas/periodicas/parrafo/07/text_es_files/file/PAPELES%208.pdf (último acceso, 26 de agosto de 2009 - ya no está en esta dirección). El informe no se llegó a publicar nunca.
22. En relación con esto, las Directrices incluyen una metodología para calcular los costes administrativos, que se convino con las CC. AA. y la FEMP. Se cree que esta metodología común, que es obligatoria para la AGE, armonizará los programas de reducción y medirá el progreso logrado en todas las administraciones de España.
23. Observaciones del Ministerio de la Presidencia.
24. Véase: *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003*, en: www.migualdad.es/igualdad/principios_estrategias.html#evaluacion (último acceso, 14 de agosto de 2009). La guía no es vinculante, pero representa un esfuerzo por instruir a los funcionarios para cuando hayan de considerar el impacto de las nuevas disposiciones.
26. Véase: Art. 2.3 del Real Decreto 1083/2009.
27. La Constitución Española solo se refiere a la publicación de leyes y reglamentos, no a la publicación del expediente o documentos administrativos que los acompañan. Estos documentos son públicos pero no se publican, en la mayoría de los casos.
28. Véase: Arts. 22 y 24 de la Ley 50/1997.

29. Véase: Art. 88 de la Ley 30/1992 sobre el sistema jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.
30. Véase: Real Decreto 2090 del 22 de diciembre de 2008.
31. Véase: *www.ecoembes.com*.
32. Véase: Ley 11/1997.
33. Véase: *www.aenor.com*.
34. Véase: *www.autocontrol.es*.
35. Como se establece en la Recomendación 98/257/EC.
36. El Ministerio de Trabajo, por ejemplo, en relación con el fraude y los riesgos para los trabajadores en el lugar de trabajo (seguridad y salud). La Agencia de Medicamentos estaba relativamente satisfecha con el uso de pruebas científicas en el proceso legislativo nacional. Esto podría explicarse por el tipo de iniciativas legislativas acometidas por la agencia, que son técnicas y específicas (por ej., la implementación de estándares europeos), y no requieren un debate político.

Capítulo 5

La gestión y racionalización de la legislación existente

En este capítulo se tratan dos vertientes de la política legislativa. La primera es la simplificación de la legislación. El gran corpus de legislación y formalidades administrativas acumulado con el tiempo requiere una revisión y actualización regulares, para eliminar el material obsoleto o ineficiente. Los enfoques varían entre la fusión, codificación, reformulación, revocación, revisiones *ad hoc* de legislaciones que abarcan sectores específicos y mecanismos de plazos para la revisión o cancelación automática de la legislación una vez pasada una cierta fecha.

La segunda atañe a la reducción de las cargas administrativas y ha adquirido un considerable impulso en los últimos años. Las formalidades del gobierno son importantes herramientas para apoyar las políticas públicas, y pueden ayudar a las empresas, estableciendo una igualdad de oportunidades para la actividad comercial. Sin embargo, también pueden representar una carga administrativa, así como un factor de irritación para las empresas y los ciudadanos, que además tiende a crecer con el tiempo. Algunos sectores espinosos son la regulación laboral, los estándares medioambientales, la normativa fiscal y los reglamentos de urbanismo. Los permisos y licencias también pueden representar una de las posibles cargas más pesadas para las empresas, en especial para las pymes. El primer problema, para la mayoría de los países, es la falta de una información clara sobre las fuentes y el alcance de las cargas administrativas. La medición de las cargas ha mejorado con la aplicación, por parte de un número cada vez mayor de países, de variantes del análisis del modelo de costes estándar (MCE) en las obligaciones de información impuestas por las leyes, lo que también contribuye a mantener el impulso político de la reforma legislativa, cuantificando la carga.

Una serie de gobiernos ha empezado a considerar el problema de las cargas administrativas internas, con la meta de mejorar la calidad y la eficiencia de la legislación interna, con el fin de reducir los costes y liberar recursos, mejorando así la prestación de servicios públicos. La legislación interna se refiere a las normativas impuestas por el estado a sus propios administradores y proveedores de servicios públicos (por ejemplo, los organismos gubernamentales o proveedores locales de servicios públicos). Las restricciones fiscales pueden impedir la asignación de mayores recursos a la burocracia, y sería un mejor enfoque mejorar la eficiencia y efectividad de la legislación impuesta a los administradores y proveedores de servicios públicos.

El despliegue efectivo de la administración electrónica es cada vez de más importancia como herramienta para reducir los costes y cargas de la legislación sobre las empresas y los ciudadanos, así como dentro de la administración misma.

Evaluación y recomendaciones

Simplificación de la legislación

Se han efectuado algunos esfuerzos para la simplificación legislativa, pero se han de hacer más para impulsar el acceso a la legislación, así como su seguridad y claridad. Este aspecto fue planteado por una serie de partes interesadas. Ya se había recogido en el informe de la OCDE de 2000, en el que se indicó la falta de un código o registro único, que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no aparecían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad. En el entorno español la simplificación parece difícil de lograr, y esto socava el fácil acceso al corpus legislativo, así como su claridad y seguridad. Entre los problemas existentes, podemos citar las leyes que cubren una gama de diferentes aspectos y, al mismo nivel, los rápidos cambios en la distribución de las competencias legislativas a lo largo de los diferentes ámbitos administrativos, que ha incrementado la complejidad del proceso legislativo con una geometría variable de actores implicados, dependiendo del asunto. Aunque se han logrado algunos avances desde el informe de 2000, con textos y bases de datos fusionadas, se requiere una política más global. Una serie de países europeos (entre los que se incluyen Portugal, Alemania y Francia) están, por estos motivos, tomando medidas para reforzar las disposiciones conducentes a garantizar la calidad legislativa.

Recomendación 5.1. Instaurar una política clara y global para gestionar los retos de la simplificación legislativa, con el fin de apoyar la seguridad y claridad legislativa.

Cuadro 5.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000

La revisión (de los marcos legislativos) no ha sido sistemática. Los Ministerios han sido los responsables de actualizar y adaptar sus leyes y reglamentos. Además, no se ha aplicado un programa organizado desde el centro. En la tradición legal no aparecen herramientas como las revisiones periódicas obligatorias o la fijación de fechas de caducidad. En consecuencia, existe el riesgo de que la perjudicial rigidez legislativa sea duradera, y que los costes vayan creciendo con el tiempo, a medida que la legislación sea cada vez menos idónea para las circunstancias, en constante cambio.

Reducción de las cargas administrativas sobre las empresas

La política sobre las cargas administrativas se ha reforzado sustancialmente desde el informe de la OCDE de 2000. Este aspecto es especialmente importante en España, ya que se considera que las cargas administrativas sobre las empresas están por encima de la media internacional. Desde 2007, España ha intentado alcanzar a otras partes de Europa y ha instaurado un Plan de Acción global destinado a revitalizar la actividad empresarial e impulsar la competitividad. El objetivo es reducir las cargas administrativas sobre las empresas un 30% en 2012, desde el valor de referencia de mayo de 2007, una meta más ambiciosa que la fijada por la Comisión Europea. En el programa se incluye un conjunto de elementos bien definidos. En respaldo de las medidas de simplificación se hace un buen uso de la Administración electrónica. La mayoría de las medidas de vía rápida utilizan tecnologías de la información y la comunicación o la introducción de servicios en línea.

El marco de apoyo institucional parece sólido. Cuenta con el respaldo obtenido por la creación de un grupo de alto nivel de Secretarios de Estado, una unidad de responsables del Ministerio de la Presidencia y personas de contacto en cada uno de los Ministerios. Esto refleja la buena práctica de otros países europeos.

Los acuerdos estructurados para la consulta con la comunidad empresarial son también un sólido punto de arranque para recopilar las opiniones de los empresarios. España ha optado por trabajar a través de una cooperación estructurada con los

representantes de las partes interesadas clave (el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, la CEOE y la CEPYME), con el respaldo de acuerdos formales. Estas organizaciones son firmes adalides de la necesidad de reducir las cargas como una prioridad para impulsar la competitividad. En muchos otros países, la consulta a la comunidad empresarial descansa, al menos en parte, en un contacto más directo con empresas individuales, con el fin de confirmar las necesidades reales. Esto podría actuar como un útil complemento a los acuerdos estructurados. En el informe de la OCDE de 2000 se propuso fortalecer los vínculos entre la política de simplificación y la política de las pymes, y esto conlleva asegurarse de que se cuenta con las opiniones de las pymes, en particular.

El principio de un objetivo para todo el país es encomiable, pero requiere un atento seguimiento. Por ahora, pocos países de la UE han llegado a extender la cobertura formal de sus programas de reducción de las cargas administrativas a todos los niveles de la Administración. Comoquiera que se considera que la mayoría de las cargas sobre las empresas provienen de legislación promulgada por las CC. AA. y la administración local, esto es de importancia. El problema es el nivel de efectividad con el que esto se está llevando a la práctica. Como el Estado central no puede imponer su criterio a las CC. AA., sólo adoptará medidas en la legislación nacional, y se ha instaurado un acuerdo de cooperación no vinculante con las CC. AA., para fomentar que estas apliquen sus propias reducciones, en virtud de sus propias mediciones y definición de cargas administrativas. Desde algunas CC. AA. se hizo llegar al equipo de estudio internacional de la OCDE que sería deseable una mayor armonización de las condiciones y metodologías. La comunicación parece ser un problema. Algunas de las CC. AA. con las que se reunió el equipo de estudio internacional de la OCDE parecieron saber poco del programa.

Recomendación 5.2. Revisar los acuerdos prácticos para integrar los niveles de gobierno en el Plan de Acción y tomar medidas para subsanar los puntos débiles, como la necesidad de un enfoque común, y de una comunicación efectiva.

Aunque se han de medir todavía las cargas de la legislación nueva, el objetivo no es un objetivo neto. Muchos estados miembros de la UE disponen ahora de objetivos netos, reconociendo así el hecho de que es importante calibrar las cargas potenciales de la legislación nueva y evitar una situación en la que las nuevas cargas contrarresten los efectos positivos de gestionar las cargas existentes. En los países que sufren una hipertrofia legislativa, como España, esto es de vital importancia.

Recomendación 5.3. Estudiar fijar el objetivo actual como un objetivo neto como siguiente paso, para así tener en cuenta las cargas provenientes de la legislación nueva.

Parece que la comunicación del programa, sus objetivos y logros requiere atención. La comunicación está entrelazada en el trabajo diario de los funcionarios del Ministerio de la Presidencia, responsable de las políticas de simplificación, y se celebran reuniones con frecuencia. No obstante, no parece haber una estrategia de comunicación clara que llame la atención sobre el programa, sus objetivos y posibles beneficios (como existe, por ejemplo, en los Países Bajos). En el Ministerio de la Presidencia se redactará un informe cada seis meses acerca del progreso del Plan de Acción, pero irá dirigido exclusivamente al Consejo de Ministros.

Recomendación 5.4. Establecer una estrategia de comunicación para que las empresas (y los ciudadanos) estén totalmente informados de los planes y avances. Implicar al parlamento, enviándoles una versión del informe de progreso al Consejo de Ministros.

El Plan de Acción ha de producir resultados lo antes posible, con el fin de mantener el impulso adquirido. Los dispositivos instaurados (como el apoyo institucional, la consulta estructurada) son, por regla general, sólidos en principio, pero ahora han de demostrar que están funcionando efectivamente en la práctica. Algunos aspectos se han de arreglar ya. El objetivo de reducción no se ha dividido entre los Ministerios, lo que reduce un incentivo para tomar medidas. También sería un problema el apoyo metodológico a los Ministerios, aunque se han instaurado cursos formativos, que están siendo objeto de un mayor despliegue.

Recomendación 5.5. Supervisar y evaluar la efectividad de los acuerdos institucionales y de los de cooperación, para obtener resultados que satisfagan las necesidades de la comunidad empresarial. Distribuir la reducción objetivo entre los Ministerios, con el fin de fomentar la identificación con el Plan de Acción en todo el gobierno. Asegurarse de que los Ministerios gozan del apoyo adecuado cuando lleven adelante su parte del Plan de Acción. Si es necesario, tomar medidas para completar los acuerdos de consulta, a través de la interacción directa con las empresas, en relación a sus necesidades.

Se están llevando adelante otras medidas para apoyar las necesidades de las empresas, con un éxito variable. Las ventanillas únicas, que proporcionan apoyo e

información para nuevas empresas, se han instaurado en una serie de CC. AA. y se cuenta con pruebas de que están teniendo un impacto positivo, por ejemplo en la creación de empresas. Por otra parte, se siguen presentando retos que ya se recogieron en el informe de la OCDE de 2000, en relación con las licencias y permisos pertinentes.

Recomendación 5.6. Continuar con el despliegue y refuerzo de la ventanilla única empresarial. Llevar a cabo una evaluación de las licencias a nivel municipal, con vistas a resolver los problemas.

Cuadro 5.2. Recomendación del informe de la OCDE de 2000

Fortalecer la política de simplificación administrativa: (i) asegurándose de que se utilizan los principios orientativos de la buena regulación y parámetros específicos en la revisión de las formalidades existentes; (ii) asignando a la Comisión de Simplificación una secretaría exclusiva con conocimientos analíticos y recursos; y (iii) concentrándose en reducir las autorizaciones, licencias y permisos.

El establecimiento de la Comisión Interministerial de Simplificación fue un importante paso hacia la mejora de la eficiencia y la agilización de la administración. Para conseguir cumplir con su potencial de mejora de la calidad en los procedimientos administrativos, debería desarrollar, en una fase temprana, requisitos metodológicos para la presentación de las propuestas de cada Ministerio. Para impulsar la responsabilidad de los Ministerios dentro del proceso, la Comisión debería también imponer a los Ministerios la obligación de justificar objetiva y públicamente la necesidad de cada procedimiento. En segundo lugar, la experiencia demuestra que en dichas revisiones complejas, la información asimétrica favorece al legislador frente al examinador. Un elemento importante para el éxito de una revisión es que haya una secretaría competente que informe a la Comisión. En tercer lugar, para mantener el apoyo político, se necesitan resultados visibles pronto. El límite de 9-10 meses para eliminar formalidades innecesarias es un objetivo útil. Para producir la mayor cantidad de beneficios que sea posible en este período, la Comisión debería concentrar sus recursos en eliminar o mejorar los permisos y licencias, que son de las formalidades más perjudiciales para la creación de nuevas empresas, además de las más costosas para la Administración. Por último, el Gobierno debería ayudar a la Comisión a aclarar y simplificar la red institucional para la simplificación administrativa, en particular garantizando la comunicación y la coordinación entre los diversos organismos implicados. El fortalecimiento de los vínculos entre el trabajo de la Comisión y la política gubernamental para las pymes y las iniciativas promovidas por el Ministerio de Economía y Hacienda es un paso adelante importante y debería dar resultados en poco tiempo. El trabajo de la Comisión se debería, además, vincular con la reforma legislativa y con las políticas de la competencia.

Reducción de las cargas administrativas sobre los ciudadanos

Las iniciativas del Gobierno para la reducción de las cargas administrativas abarcan, en general, tanto a los ciudadanos como a las empresas. Muchos de los proyectos del Plan de Acción también tienen algún efecto en los ciudadanos. La Ley de 2007 sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos fue un hito importante en la definición de los derechos de dichos ciudadanos frente a la Administración. Sin embargo, no entraba dentro del alcance de este estudio elaborar una opinión relativa a la medida en que dichos derechos se han trasladado a la práctica.

Reducción de las cargas administrativas sobre la Administración

El Gobierno, en la etapa actual, no dispone de un programa específico para las cargas administrativas dentro de la Administración. El Sistema de Información Administrativa (SIA), sin embargo, intenta trazar un mapa de los procedimientos. El valor de un programa para gestionar la normativa interna del gobierno es que puede liberar recursos para otras tareas, como la enseñanza o la vigilancia directas, reduciendo cargas innecesarias y mejorando la productividad. Esto también puede ser de ayuda para impulsar los esfuerzos en curso para la modernización de los servicios públicos. En un estudio de la comunidad empresarial se sugiere que las empresas sufren por la falta de eficiencia en la Administración Pública.

Recomendación 5.7. Estudiar si sería de ayuda un plan específico para mejorar la eficiencia de la legislación dentro del gobierno.

Contexto

Simplificación de la legislación nacional

La simplificación de la legislación nacional tiene lugar normalmente a través de la delegación de poderes del parlamento al ejecutivo. Dicha autorización se puede conceder de dos maneras, utilizando un texto refundido, unificando así varias enmiendas y reformas legales o a través de un texto articulado, en el que el Gobierno puede incluir algunas partes no abarcadas anteriormente o que se han revelado insuficientes u obsoletas. En el pasado reciente, se ha preferido la primera opción. Ambos tipos de textos se denominan “Real Decreto Legislativo”. Desde 2000 a 2007, el parlamento adoptó 17 de los susodichos decretos legislativos, autorizando al Gobierno a elaborar un texto que regulaba un asunto específico, y que fusionaba todas las leyes relacionadas ¹.

El Boletín Oficial del Estado (BOE) contribuye a comprender el corpus legislativo, publicando códigos en las áreas seleccionadas, como los servicios públicos, contratos, legislación laboral, etc. En estos códigos, que están a la venta, el BOE recopila las diferentes leyes o decretos sobre esa área específica². Los códigos son una recopilación de toda la legislación relacionada en vigor. Se trata solo de “publicaciones”, en el sentido de que la referencia jurídica es siempre el texto original.

No existen más mecanismos para la simplificación legislativa (por ejemplo, la “guillotina legislativa”) o no se utilizan sistemáticamente (cláusulas de caducidad).

El acceso a la legislación no es necesariamente sencillo y la claridad jurídica parece escasa. En el anterior estudio de la OCDE de 2000 se indicó la carencia de un código o registro único, como el aspecto más problemático a nivel nacional. Esto acarrea dificultades para saber qué ley, reglamento o artículos se pueden aplicar y cuáles se han derogado, total o parcialmente, por leyes y reglamentos más recientes. Merece la pena mencionar los tres principales motivos para la confusión:

- En primer lugar, los asuntos se regulan con un abanico de leyes sobre distintos aspectos. Este fenómeno, identificado por el Consejo de Estado como “mezcla legal”, apareció en la década de los 80³ del siglo pasado, y se exacerbó recientemente como consecuencia de los gobiernos de coalición. Esta tendencia se ha manifestado, principalmente, por la promulgación anual de la Ley de Acompañamiento, una ley especial que se vota al mismo tiempo que los presupuestos, y que incluye docenas de modificaciones de otras leyes. Como las reformas se negocian en el Parlamento, no siguen los procedimientos descritos en las subsecciones anteriores. Este tipo de ley no se utiliza desde 2004.
- En segundo lugar, los legisladores nacionales (el Parlamento inclusive) han cumplido con dificultad con la obligación de proporcionar una lista exhaustiva de artículos y leyes derogados por las nuevas medidas al final del proceso de creación correspondiente⁴. Existe el requisito legal de que una tabla de vigencias, en la que se resuman qué artículos se han derogado, acompañe cada una de las nuevas medidas (que cree o reforme una legislación). Empero, de acuerdo con el Consejo de Estado, un número creciente de nuevas leyes y reglamentos tienden a utilizar la fórmula general: “todas las normas anteriores que sean contrarias a la promulgada ahora quedan revocadas en lo sucesivo”.
- Finalmente, la seguridad jurídica y la transparencia general del entorno legislativo han empeorado debido a los rápidos cambios en la distribución de las competencias legislativas entre los distintos ámbitos de la administración – europea, nacional y subnacional.

Para dar respuesta a estos retos, el Gobierno español ha tomado una serie de medidas, incluyendo el desarrollo de una base de datos pública de sentencias, el acceso oficial al sitio *web* del BOE para textos consolidados ⁵; y el refuerzo del análisis judicial en AIN. En el futuro, en los AIN se deberá indicar de forma precisa los cambios contemplados por las normas propuestas. En consecuencia, la oración estándar “todas las normas anteriores que sean contrarias a la promulgada ahora quedan revocadas en lo sucesivo”, que se utilizaba habitualmente, ya no es suficiente.

Otro problema más, vinculado a la simplificación legislativa en España, es la compleja naturaleza del proceso legislativo, en el que se han de implicar las CC. AA. en cierto grado, que depende del área de la política. Por lo tanto, resulta difícil diseñar una racionalización directa del corpus acumulado, y la claridad legislativa sufre por ello. Al equipo de estudio internacional de la OCDE le llegó una serie de comentarios al respecto. El Tribunal Supremo está acometiendo un proceso de unificación de doctrina para establecer una única interpretación de una norma, cuando dos o más tribunales le han dado interpretaciones distintas. El Ministerio de Política Territorial es el responsable de garantizar que los esfuerzos de simplificación mantienen la seguridad y coherencia del entorno jurídico en todo el territorio. También llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que la legislación duplicada es un problema, así que sería importante una limpieza regular del corpus legislativo. La legislación coincidente del Estado y las CC. AA. sobre el mismo aspecto ya fue un aspecto recogido en el informe de la OCDE de 2000.

Reducción de las cargas administrativas sobre las empresas ⁶

Contexto

Se considera que las cargas administrativas sobre las empresas españolas están por encima de la media internacional. Basándose en datos de 2005, el Banco de España ha estimado que las cargas representan el 4,6% del PIB (en comparación con el 3,7% del PIB en los Países Bajos) ⁷. Una reducción del 30% conllevaría, en consecuencia (al menos en principio), un aumento de 1,4 puntos en el PIB. Las Cámaras de Comercio españolas sugieren un porcentaje similar, del 4,6% del PIB, basándose en datos de la Comisión Europea (véase la Figura 5.1) ⁸. De acuerdo con el gobierno central, el objetivo de reducción del 30% implica un ahorro anual de unos 15 000 millones de euros para las empresas españolas.

Figura 5.1. Cargas administrativas en algunos Estados Miembros de la UE, en relación con su PIB nacional

Costes administrativos por estado miembro de la UE																					
Administrative costs as % of GDP ¹	AT	BL	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	GR	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE	SK	SI	SE	EU25
	4,6	2,8	3,3	3,7	1,9	4,6	1,5	6,8	6,8	2,4	4,6	3,7	5,0	4,6	6,8	4,6	6,8	4,6	4,1	1,5	3,5

1. Kox (2005): *Intra-EU difference in regulation caused administrative burden for companies*. CPB Memorandum 136. CPB, La Haya.

Fuente: Informe de las Cámaras de Comercio españolas de 2008, p. 6.

Las Cámaras de Comercio también han estimado que alrededor del 42% de las empresas españolas incurrieron en unos costes administrativos comprendidos entre los 6.000 y los 30.000 euros al año, y que el 8% soportan más de 30.000 euros de costes administrativos anualmente. De acuerdo con un estudio, las empresas sufren principalmente por las ineficiencias de la Administración Pública, provocadas en primer lugar por la sobrerregulación y la falta de evaluación de costes. Además, la mayoría de las empresas analizadas consideraron que la política gubernamental de apoyo al empresario era demasiado compleja y poco efectiva. El sector de la construcción y los sectores hoteleros y de catering son los que se perciben como más afectados por las cargas administrativas. El 94% de las empresas españolas tiene menos de 10 trabajadores¹⁰.

El sistema legislativo descentralizado (con una creciente actividad legislativa y administrativa de las CC. AA. en las últimas década) es un problema subyacente clave. Se considera que la gran mayoría de las cargas sobre las empresas provienen de legislación promulgada por las CC. AA. y la administración local.

Política nacional sobre cargas administrativas sobre empresas y ciudadanos

Políticas anteriores

Como en otros países europeos, el Gobierno español ha hecho esfuerzos sucesivos durante una serie de años para reducir las cargas administrativas y simplificar las relaciones de los ciudadanos con las autoridades públicas. Dichos esfuerzos han conducido, por ejemplo, a la eliminación de la necesidad de presentar fotocopias del DNI y cer-

tificados del registro civil ante la AGE. Esto ha permitido ahorrar 7,5 millones de documentos en papel y casi 7 millones de horas de procesamiento ¹¹.

La introducción de las TIC en la gestión de los procedimientos administrativos estará acompañada por un proceso de rediseño y simplificación. En la Ley 11/2007 (artículo 34) se obliga a las unidades administrativas a analizar, antes de la automatización de un procedimiento, qué documentos se requieren, sus límites temporales y la distribución del trabajo dentro de la Administración Pública para gestionar el caso.

Cuadro 5.3. Simplificación administrativa: Iniciativas incluidas en el informe de la OCDE de 2000

- ◆ Proyecto para revisar todos los procedimientos, con el fin de incorporar la norma de autorización tácita contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común (1999).
- ◆ Comisión Interministerial de Simplificación (1999).
- ◆ Proyecto para instaurar ventanillas únicas para los emprendedores y empresarios.
- ◆ Sistema de Información Administrativa, que se ha implementado.

Política actual

Desde 2007, el Gobierno español ha adoptado una serie de decisiones que ha reforzado sus políticas para reducir las cargas administrativas. El objetivo es revitalizar las empresas españolas e impulsar la competitividad de España en el plano internacional. La estrategia está, sobre todo, dirigida a las cargas sobre las empresas, aunque se reserva también una pequeña parte para las cargas sobre los ciudadanos. La meta general es reducir las cargas administrativas sobre las empresas, derivadas de la legislación española, un 30% en 2012, partiendo del nivel de referencia de mayo de 2007 ¹².

En el programa se incluyen las cargas de los niveles subnacionales de la Administración (autonómico y municipal). Se excluye la legislación que transpone directivas de la UE, si la obligación de información se puede rastrear directamente hasta la directiva. La UE es, sin embargo, un factor de obvia importancia, a través de la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios en el Mercado Interior (llamada Directiva de Servicios), para el establecimiento de las ventanillas únicas. Además, con el Plan se busca

Cuadro 5.4. Asignación de tareas dentro del compromiso del gobierno de reducir las cargas administrativas

La estrategia actual de España para reducir las cargas administrativas se ha conformado a través de las siguientes decisiones:

1. Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el Programa de Promoción de la Mejora de la regulación y Reducción de Cargas Administrativas (4 de mayo de 2007). A través de este acuerdo se aprobó:

- ◆ la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) para preparar un Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas;
- ◆ la cooperación con las CC. AA. y las autoridades locales para vincular su participación con los objetivos incluidos en el Plan de Acción futuro;
- ◆ la identificación de nuevas iniciativas que permitan el progreso en los procesos de simplificación de los procedimientos que influyen en las vidas de los ciudadanos y las empresas; y
- ◆ un acuerdo sobre mecanismos de cooperación con las Cámaras de Comercio, organizaciones empresariales y sindicatos, para identificar las medidas que permitan la reducción de las cargas administrativas.

2. Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas (mayo de 2008). Incluyó la reducción de las cargas que afectan a las empresas existentes, en particular a las pymes, la simplificación de procedimientos para la creación y disolución de empresas, la aceleración y reducción de los costes asociados y la promoción del espíritu empresarial y el fomento de la inversión, facilitando la diversificación de las empresas en nuevos sectores o zonas geográficas. En relación con lo anterior, en el Plan se contemplaba un objetivo de reducción de las cargas administrativas del 30% en 2012 en lo referente a las empresas, y minimizar las cargas administrativas sobre las empresas en toda la legislación aprobada a partir del 1 de enero de 2009.

3. Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y la Mejora de la Legislación (20 de junio de 2008)

4. Acuerdos del Consejo de Ministros del 27 de junio y 14 de agosto de 2008, por los que se aprobó la implementación urgente de 81 medidas “de vía rápida” para reducir costes en los procedimientos que afectan a la actividad empresarial.

5. Acuerdo del Consejo de Ministros del 17 de abril de 2009, por el que se aprobaron 78 medidas más para la reducción de las cargas administrativas sobre los ciudadanos y las empresas.

6. Adopción, por parte del Consejo de Ministros, del Real Decreto 1083/2009 (memoria del análisis de impacto normativo) en julio de 2009, para impulsar la implementación de la evaluación de impacto.

minimizar las cargas administrativas sobre empresas, derivadas de la legislación nueva. Hay 16 Ministerios implicados y 10 de ellos llevan un buen ritmo para producir resultados, basándose en las áreas que se estimaron más pesadas, que se han recopilado en paquetes, aprobados por el Consejo de Ministros. Se promueve la utilización del Modelo de Costes Estándar, siempre que sea posible.

Las modalidades y objetivos específicos de la estrategia se describen en el Plan de Acción para la Reducción de Cargas administrativas, aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 2008. Además de la confirmación del objetivo de reducción general del 30% (mayor que el original, del 25%), incluye los siguientes proyectos clave:

- *Acción en seis áreas prioritarias.* El Plan de Acción sigue el enfoque de la Comisión Europea de centrarse en áreas prioritarias, y no intentar abarcar todo el corpus legislativo. Las áreas prioritarias son el Derecho de Sociedades, la Legislación Fiscal, las Estadísticas, los Contratos Públicos, el Medio Ambiente y las Relaciones Laborales y del Entorno Laboral.
- *Gestión de la legislación nueva.* Aplicación del Protocolo de Acción sobre el AIN a toda la legislación nueva adoptada desde el 1 de enero de 2009.
- *Tres paquetes de vía rápida,* que abarcan un total de 159 medidas.
- *Un proyecto piloto* en el área del medio ambiente.

Marco institucional en la AGE

Un Grupo de Alto Nivel (GAN) redactó el Plan de Acción en 2007 y sigue liderando el proceso. Está presidido por el Vicepresidente primero del gobierno (Ministerio de la Presidencia) e incluye al Secretario de Estado de Economía, al Secretario de Estado de la UE, al Director de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno y al Subsecretario del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Medio Ambiente también están presentes. El GAN se reúne 2-3 veces al año.

El Ministerio de la Presidencia supervisa y coordina las políticas de simplificación. La Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, creada en 2007 dentro de la Secretaría de Estado de la Función Pública, es responsable de la gestión y coordinación de las políticas de simplificación, incluyendo el Programa para la reducción de las cargas administrativas (véase el Capítulo 2). Se ha destinado un personal compuesto por 14 miembros a esta tarea. El Ministerio encabeza una red interministerial de cooperación y coordinación. Se ha designado a las subsecretarías de cada Ministerio como puntos de contacto para el trabajo. El objetivo de reducción del 30% no está dividido entre los Ministerios.

Hay implicadas otras dos instituciones:

- La Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), a través de sus informes sobre la efectividad de los programas públicos. Entre otros estudios relevantes, elaboró un informe en 2007 sobre cargas administrativas y creación de empresas ¹³.
- La Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, a través de su función de agente de interfaz entre la Administración Pública y las partes interesadas externas.

En el Acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 2008 se incluye el requisito de envío, al Consejo de Ministros en el último trimestre de cada año, de una propuesta legislativa que abarque todas las medidas relacionadas con la simplificación administrativa. Al elaborar dicha propuesta, se ha de consultar a las organizaciones empresariales y sindicatos.

El Ministerio de la Presidencia, en colaboración con los demás Ministerios implicados, redactará un informe cada seis meses sobre las medidas adoptadas dentro del marco del Plan de Acción, y sus consecuencias económicas. Este informe se presentará al Consejo de Ministros.

En 2010 se contempla la creación de un organismo técnico para efectuar un recuento de todos los procedimientos existentes en la Administración Pública, así como los simplificados. El organismo permitirá el acceso a un inventario exhaustivo, que hasta la fecha no existe en la Administración Pública, en razón de su estructura estadística descentralizada y autónoma.

Coordinación con los niveles subnacionales de gobierno

El Programa y sus objetivos constituyen una unidad compartida en todos los niveles de gobierno. Esto no es común en la UE y pone a España, al menos en este aspecto, por delante de la mayoría de los países de la UE. Se han instaurado acuerdos de cooperación y grupos de trabajo para facilitar la coordinación (véase también el Capítulo 8). Se están haciendo esfuerzos significativos para definir una base común, lo que puede resultar un reto. El Gobierno central es responsable de medir y reducir los costes administrativos relacionados con la legislación que tengan un origen directo en el Estado, mientras que se espera que las CC. AA. adopten medidas en relación con su propia legislación. El Gobierno central anima a las CC. AA. a respetar sus compromisos y llevar a cabo sus tareas de una manera lo más armonizada posible.

Cada uno a su manera, todos los diversos niveles de gobierno son relevantes para el programa. De acuerdo con la CEOE, el nivel central es especialmente relevante para el derecho societario y la tributación, las CC. AA. son particularmente importantes para la legislación de comercio y el medio ambiente y los municipios para la creación de nuevas empresas y la obtención de licencias.

Formación

En el ámbito nacional se ha desarrollado un abanico de actividades formativas. Incluyen presentaciones de los representantes de los Ministerios, así como de los representantes de las empresas y asociaciones que firmaron los acuerdos de cooperación en 2008. La Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en sus instalaciones de Santander, organiza seminarios de 2 días sobre este tema. La reducción de las cargas administrativas también se ha añadido como una materia para los cursos de selección para los futuros funcionarios. Se ha lanzado un curso en línea sobre la Mejora de la regulación y la reducción de las cargas administrativas.

En general, se ha informado e impartido formación sobre el programa de reducción de cargas administrativas a unos 500 funcionarios de la AGE.

Metodología y proceso

Definición y alcance de las cargas administrativas

Se entiende como cargas administrativas el coste de las obligaciones de información innecesarias contenidas en la legislación e incurrido por los operadores económicos (empresas y agentes sin ánimo de lucro, como las organizaciones benéficas y de voluntariado), originadas por alguno de los tres niveles de la Administración Pública (autoridades nacionales, regionales y locales), y que no deberían sufragarse en ausencia de dicha legislación.

Utilización del Modelo de Costes Estándar (MCE)

La metodología del MCE se está desplegando en las seis áreas prioritarias, así como en las medidas de vía rápida y en el proyecto piloto relacionado con el medio ambiente. Se ha contratado a consultores para que lleven a cabo las mediciones pertinentes. El Gobierno español hace constar, sin embargo, que el MCE no está siempre bien configurado para aprovecharse de los beneficios de algunas medidas de reducción y simplificación. A menudo, se trata de iniciativas que no están centradas en acciones vinculadas a los procesos administrativos, sino más bien en otras prácticas como la reducción de los plazos para que la administración dicte una resolución, la inyección de liquidez y la implementación de normas referentes a la aprobación por silencio administrativo. En estos casos, se han aplicado métodos de análisis alternativos, que han llevado a determinar cualitativamente (y, a veces, cuantitativamente) los costes incurridos por la empresa antes de la implementación de la iniciativa.

Legislación nueva

El objetivo no es formalmente un objetivo neto. No obstante, las cargas provenientes de la legislación nueva se revisan y miden. Todas las evaluaciones de impacto deben incluir la medición de las cargas que se eliminen, las que se mantengan y las que se introduzcan (con la justificación pertinente). La unidad que propone la legislación es la encargada de efectuar dicha medición. En el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2008 se incluyó la preparación e implementación de un Protocolo de Actuación para el Análisis del Impacto de la Nueva Normativa), que garantizaría la medición y el mantenimiento, en su mínima expresión, del impacto de la legislación nueva sobre las empresas y ciudadanos. Dicho protocolo se aplicará a toda la legislación nueva adoptada desde el 1 de enero de 2009. La Guía Metodológica sobre el AIN de 2009 hace de la identificación y medición de las cargas administrativas una parte integral del proceso de AIN. Incluyen un anexo en el que se describe una versión simplificada del método del MCE.

Las seis áreas prioritarias

El Gobierno español se ha centrado en seis de las trece áreas prioritarias identificadas por la Comisión Europea. La referencia de inicio de la legislación estatal en dichas áreas ya se ha efectuado utilizando la metodología del MCE. Se ha contratado a consultores para detectar las obligaciones de información impuestas a las empresas e individuos, en relación a dichas seis áreas prioritarias. Los Ministerios implicados en las áreas prioritarias cooperaron en esta tarea. El Ministerio de la Presidencia ha enviado ya las propuestas para su examen y posterior implementación en los Ministerios correspondientes.

Medidas de vía rápida

El Consejo de Ministros también aprobó (en 2008 y 2009) tres paquetes de medidas (un total de 159 medidas). Las medidas afectan a 10 Ministerios y su implementación se extiende durante tres años (2008, 2009 y 2010). El punto de referencia para la medición se estableció en los valores de mayo de 2007. Se ha contratado a una empresa de consultoría externa para cuantificar las cargas administrativas relacionadas con estos procedimientos. Estas medidas implican una reducción de costes de más de 2.300 millones de euros.

Cuadro 5.5. Reducción de las cargas administrativas: Examen y medición de las seis áreas prioritarias

En el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de junio de 2008 se establecieron las acciones en las seis áreas prioritarias, de acuerdo con las obligaciones de información que generasen un mayor coste a las empresas. Estas áreas son el Derecho de Sociedades, la Legislación Fiscal, las Estadísticas, los Contratos Públicos, el Medio Ambiente y las Relaciones Laborales y del Entorno Laboral.

Hasta la fecha, el Gobierno central ha llevado a cabo las etapas siguientes:

- ◆ Identificación y selección de legislación de todas las áreas prioritarias. Se ha redactado una lista de legislación relevante de cada una de las seis áreas. En total, se estudiaron 167 ejemplos de legislación (cinco Leyes Orgánicas, 66 normas con rango de Ley, 86 con rango de Real Decreto y 10 con un rango menor).
- ◆ Identificación de las obligaciones de información (OI) relacionadas. A partir del análisis de dicha legislación, se identificó un total de 1377 OI, utilizando los criterios siguientes:
 - ◆ el coste económico para el empresario;
 - ◆ el ámbito de aplicación general;
 - ◆ el impacto organizativo para el empresario, de acuerdo con la regularidad de la OI, como consecuencia del volumen de personal afectado, etc.; y
 - ◆ el área territorial (las OI con un ámbito geográfico de aplicación limitado no se analizaron en el estudio).
- ◆ Selección de las OI con un impacto mayor. De las 1.377 OI identificadas, se seleccionaron 300 para su medición porque representaban una mayor carga para las empresas o se las consideraba de prioridad por su interés público. Se aplicaron los siguientes criterios generales:
 - ◆ el número de empresas afectadas por la OI;
 - ◆ la frecuencia con la que las empresas sujetas a una OI tienen que cumplir con sus formalidades;
 - ◆ el impacto sobre la actividad comercial, evaluando, a priori, el esfuerzo que se les requiere a las empresas para cumplir con la OI; y
 - ◆ la capacidad de medir la OI, evaluando a priori la viabilidad de medir el coste de las actividades generadas en la empresa para cumplir con la OI.

Proyecto piloto para el medio ambiente

Se convino un proyecto piloto para medir las cargas en el sector medioambiental, con la meta de reducir las cargas administrativas impuestas a los transportistas de residuos peligrosos por carretera (Cuadro 5.6). Se contrató a consultores para calcular el coste de las cargas relevantes. Este proyecto implicó tanto al Estado (el Ministerio de Medio Ambiente y el extinto Ministerio de Administraciones Públicas), como a las consejerías de medio ambiente de cada Comunidad Autónoma. Se ha completado recientemente.

Cuadro 5.6. Proyecto piloto sobre las cargas administrativas en el sector medioambiental

Se seleccionó el procedimiento de “Notificación de transporte de residuos peligrosos por el territorio nacional” como el caso de estudio por su gran importancia, ya que afecta a un gran número de secciones de la administración y empresas privadas de diferentes tamaños y distribuidas en una amplia esfera de campos y niveles de gobierno. El traslado de grandes volúmenes de residuos peligrosos requiere una supervisión verdaderamente exhaustiva, ya que así lo exige la legislación marco vinculada, que tiene carácter europeo, nacional y regional.

El proyecto piloto siguió un enfoque estructurado, que incluía un examen de la legislación relevante, para identificar las cargas. Las obligaciones de información impuestas a las empresas son muy recurrentes y se refieren a cada transacción que realizan, dado que el objetivo último del procedimiento es garantizar la posibilidad de rastreo total de los residuos y evitar cualquier situación de ilegalidad que se pudiera dar. Entre las obligaciones de información abarcadas por el proyecto piloto podemos mencionar:

- ◆ la notificación del transporte de los residuos peligrosos;
- ◆ el control y supervisión de los documentos de transporte; así como
- ◆ la declaración anual de los productores y el informe anual de los manipuladores de residuos peligrosos, que recopilan los datos estadísticos.

Como segunda medida, se aplicó el Modelo de Costes Estándar para medir los costes. Basándose también en entrevistas directas con una muestra representativa tanto de los productores como de los manipuladores, el coste acumulado a nivel nacional por los requisitos de información se estimó en 16,5 millones de euros para los productores (unos 8.207 en total) y manipuladores (1.354). El coste unitario por productor y manipulador ascendió a 2.468 euros y 1.603 euros, respectivamente.

En el informe final del proyecto piloto se hicieron una serie de recomendaciones para reducir estos costes administrativos. Entre ellas, la eliminación del código nacional y la notificación previa de transporte, la introducción de procedimientos de vía rápida para pequeños productores nacionales, la simplificación del control y supervisión de los documentos de transporte, el establecimiento de un sistema para gestionar la información de los residuos peligrosos (en especial, impulsando el uso de herramientas de TIC e instaurando ventanillas únicas) y la mejora de la coordinación entre las administraciones. Las conclusiones se publicaron en un momento de reflexión y análisis de los procedimientos administrativos que regulan los residuos peligrosos, en relación con la transposición de la Directiva 2008/98/CE. Así, el proyecto piloto contribuyó a la toma de decisiones dentro de la Subdirección de Producción y Consumo Sostenible, que es la responsable del proceso de transposición.

Este proyecto piloto fue el primer intento por producir una medición del MCE en España. El proyecto fue una valiosa experiencia para los administradores implicados en la experimentación con la implicación práctica de la estrategia de reducción de cargas administrativas, estimulando al mismo tiempo una estrecha colaboración dentro de la Administración Pública y entre ésta y las partes interesadas afectadas.

El Gobierno considera que el proyecto sentó los cimientos para un buen enfoque para las siguientes medidas a gran escala. El principal reto fue la implicación del sector privado para presentar cifras precisas, lo que no ha sido siempre posible. Las conclusiones del informe sobre las implicaciones medioambientales han sido útiles para el departamento afectado, mientras que las metodológicas para el Ministerio de la Presidencia y, por ende, para todo el programa de reducción de cargas. En particular, el informe demostró cómo identificar las propuestas de reducción provenientes del sector privado, incluso cuando resulta difícil la cuantificación en términos monetarios.

En relación con el proyecto piloto, las CC. AA. seguirán implementando el sistema para compartir información sobre los residuos peligrosos y aplicar los estándares convenidos. Con este fin, el Ministerio de Medio Ambiente está desarrollando una plataforma para el intercambio de información entre las diversas administraciones públicas.

Consulta pública y comunicación

El Gobierno español ha optado por trabajar a través de una cooperación estructurada con los representantes de las partes interesadas clave, respaldado por acuerdos formales. Se firmaron convenios de colaboración con la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas (CEOE)¹⁴ y con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Estas asociaciones de partes interesadas prestan ayuda y asistencia al Gobierno en lo que a la detección de obligaciones de información se refiere, dentro del marco del Plan de Acción.

Cuadro 5.7. Convenios de colaboración para reducir las cargas administrativas en España

El Gobierno español ha tratado de lograr una colaboración estrecha con las partes interesadas afectadas relevantes dentro del acometimiento de su estrategia, con el fin de identificar, medir y reducir las cargas administrativas impuestas a las empresas. Al respecto, debemos mencionar dos convenios de colaboración.

Consejo Superior de Cámaras de Comercio

El convenio con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio regula la participación de dicha asociación en el desarrollo del Proyecto “La Reducción de las Cargas Administrativas en las Empresas Españolas: Impacto sobre la Productividad”. Vinculado al más global Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, pretende promover el estudio y transferencia de información entre la Administración Pública y las Cámaras, la identificación de acciones y la promoción de iniciativas conjuntas, así como el diseño de la simplificación procedimental. En el convenio se comprende la instauración de un órgano consultivo permanente de empresas por parte del Consejo Superior de Cámaras de Comercio.

CEOE y CEPYME

Se firmó un convenio de colaboración más en el marco del proyecto “Análisis de las Cargas Administrativas soportadas por las pymes españolas”, que se desarrolló conjuntamente por el Gobierno central, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de Pequeñas y Medianas Empresas (CEPYME). También en este caso, entre los propósitos del acuerdo se encuentran la realización de estudios, el intercambio de información y la identificación de posibles iniciativas conjuntas dirigidas a implementar el Plan de Acción general. En particular, forma parte del convenio la selección, por parte de la CEOE y la CEPYME, de un grupo de empresas de diferentes tamaños, sectores de actividad e implementación territorial, para llevar a cabo un análisis, coordinado por las asociaciones, de todas las acciones y procesos administrativos que dichas empresas deben acometer con las administraciones públicas en el transcurso ordinario de sus actividades.

Estos proyectos se deben considerar como un punto de arranque para una interacción e integración más estrechas. La relevancia de este proyecto presenta dos vertientes. No sólo pone a prueba los mecanismos de coordinación actuales entre los niveles de gobierno, sino que también ayuda a determinar qué cargas se crean, en qué nivel y qué autoridad es la responsable de dicha creación.

Las Cámaras de Comercio y la CEOE han efectuado una significativa contribución a conformar el Plan de Acción:

- Las Cámaras de Comercio han llevado a cabo un proyecto para medir las cargas administrativas, haciendo uso de su estatus jurídico, su presencia en el territorio nacional y sus contactos diarios con las empresas. En octubre de 2008, las Cámaras publicaron un informe encargado a una empresa de consultoría privada y a un bufete jurídico, en el que identificaron los procedimientos administrativos y obligaciones de información impuestas a las empresas (en su mayoría, pymes), y recomendaron medidas de simplificación. En total se consultó a 200 empresas. Las áreas consideradas se remitían a la legislación promulgada por el Estado en su capacidad exclusiva (Art. 149 de la Constitución), centrándose en seis campos horizontales y seis sectoriales. Los primeros eran campos que afectaban a las empresas, sin tener en cuenta el sector de actividad, mientras que la legislación sectorial representa el 53% de las empresas españolas. En total, se analizaron 225 normas, que iban desde leyes a reales decretos, pasando por decretos y resoluciones. 160 eran leyes estatales. En el estudio se identificaron 584 procedimientos y obligaciones relacionadas con estas normas y se propusieron 113 medidas concretas de simplificación¹⁵. Las Cámaras crearon un Grupo de Trabajo interno para efectuar el seguimiento del proyecto y contribuir al programa del gobierno.
- La CEOE ha lanzado un proyecto con vistas a cuantificar las cargas administrativas sobre las pymes. Con este fin, de acuerdo con un protocolo firmado con el Ministerio de la Presidencia, se llevarán a cabo entrevistas personales en profundidad con varios cientos de empresas de los sectores del comercio, la alimentación, el transporte y el turismo. Se envió, además, un cuestionario a 1.500 empresas, intentando comprender el “factor de irritación” de algunas de las cargas identificadas. Se espera, para finales de 2009, un informe que incluya recomendaciones de posibles medidas de simplificación.

Uso de la administración electrónica en la AGE

Se está haciendo un uso exhaustivo de la administración electrónica en el programa de simplificación. La mayoría de las medidas de vía rápida adoptadas por el Consejo de Ministros utilizan tecnologías de la información y la comunicación o la introducción de servicios en línea. El Sistema de Información Administrativa (SIA) es un ejemplo de las sinergias aprovechadas entre la estrategia del gobierno y el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas (véase a continuación). El SIA se concibió inicialmente como una herramienta de apoyo para la AGE. Su principal propósito era implementar la misión de la Ley 30/1992, que requería que todas las Administraciones Públicas tuvieran un catálogo completo de todos los procedimientos administrativos existentes. En razón de su cometido y sofisticación, el SIA se ha convertido ahora en la herramienta de supervisión de la aplicación de la Ley 11/2007 sobre el acceso electrónico de los ciudadanos (en la definición se incluye a las empresas) a los servicios públicos.

Cuadro 5.8. Administración electrónica y reducción de las cargas administrativas en la AGE

Las acciones incluyen:

- ◆ Oficina Electrónica y Registro Electrónico en el Ministerio de Justicia.
- ◆ Sistema de Firma Electrónica para los Funcionarios, para interactuar con los ciudadanos (Ministerio de Economía y Hacienda).
- ◆ Dictamen Electrónico o Telefónico de infracción fiscal respecto del Impuesto sobre la Renta.
- ◆ Presentación Electrónica de Reclamaciones Económicas y Administrativas.
- ◆ Creación de una red de 3.000 Puntos de Información Catastral.
- ◆ Acceso Electrónico a la Oficina Virtual del Catastro por Notarios u otras Administraciones Públicas.
- ◆ Aplicación de Registro Electrónico para Empresas de Seguridad.
- ◆ Aplicación Electrónica para todas las prestaciones administradas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.
- ◆ Pago Electrónico de Tasas sobre la Propiedad Industrial.
- ◆ Solicitud de permisos de conducir a través de los despachos médicos.

Logros hasta ahora y siguientes pasos

Como en otros países europeos, lleva tiempo que los procesos empiecen a dar resultados. El Plan de Acción actual del gobierno español se adoptó en 2008. No obstante, las primeras reducciones ya se han producido. En abril de 2010, 109 de las medidas de vía rápida ya se habían implementado en su totalidad, ascendiendo globalmente el ahorro a más de 1.157 millones de euros anuales.

Los Ministerios responsables ya han presentado 176 propuestas en las seis áreas prioritarias, para su aprobación. Estas propuestas, tomadas en conjunto, si se implementan, representarían un ahorro anual para las empresas españolas de más de 5.000 millones de euros. Se ha preparado otro paquete de propuestas de simplificación, elaborado en colaboración con la CEOE-CEPYME y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio. En abril de 2010, las propuestas para la reducción de costes podrían suponer un total de 10.000 millones de euros.

El Instituto Nacional de Administración Pública ha creado un Grupo de Investigación para las políticas de Mejora de la regulación y reducción de cargas. Entre los participantes se encuentran funcionarios de alto nivel de los tres ámbitos de la Administración Pública (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), así como representantes de las empresas (Consejo Superior de las Cámaras de Comercio) y figuras académicas. Se reúne una vez cada dos semanas y está presidido por un funcionario de reconocida experiencia y autoridad del Ministerio de la Presidencia. El propósito de este Grupo es analizar las posibles mejoras y los procedimientos horizontales específicos que podrían generalizarse a todas las CC. AA. y autoridades locales. En particular, el Grupo está ahora evaluando el procedimiento de autorización del Ayuntamiento de Madrid y su posible cambio a un régimen de declaración responsable o comunicación previa, así como la posibilidad de adoptar la norma de silencio administrativo positivo. El Grupo también pretende estudiar los documentos requeridos a los ciudadanos para miles de los procedimientos administrativos de la Comunidad de Madrid, con el fin de determinar si la Administración central ya dispone de ellos.

Otras medidas de simplificación para las empresas

Ventanillas únicas

Se han establecido ventanillas únicas para las empresas (VUE) en España. Estos organismos apoyan a los empresarios en el establecimiento de nuevas actividades, a través de la prestación de servicios integrados. En particular, el sistema VUE pretende informar y orientar a las empresas y facilitar el procesamiento de los casos individuales. El objetivo es reducir todos los procedimientos relacionados con todas las Administraciones relevantes a un único paso. Hasta ahora, se han instaurado 31 VUE en diez CC. AA. También se ha establecido una ventanilla única virtual¹⁶, que proporciona información general, así como asesoría personalizada sobre los procedimientos relacionados con la creación y promoción de una actividad económica. Desde junio de 1999 a diciembre de 2005, las VUE contribuyeron a la creación de más de 36.500 empresas y ofrecieron asesoría a más de 162.000 personas¹⁷. De diciembre de 2005 a finales de 2009, se han creado otras 34.500 empresas más y se ha asesorado a 110.000 personas¹⁸.

Licencias y permisos

Como ya se indicó en el informe de la OCDE de 2000, España afronta importantes retos con la longitud y complejidad de los procedimientos conducentes a la obtención de licencias y permisos¹⁹. El Gobierno ha informado de que los principales problemas son el volumen de documentos gestionados y la generalización, en la mayoría de los municipios, de las “autorizaciones” en lugar de las “comunicaciones”. Un estudio de la AEVAL facilita el mismo diagnóstico²⁰. La Agencia recomendaba, entre otras cosas, ampliar el acceso a los procedimientos electrónicos a todos los tipos de empresas, el

desarrollo de una única plantilla y portal, la introducción de una única licencia municipal en toda España y la fijación de plazos para que las autoridades públicas (las CC. AA. y los municipios) concedan las licencias de actividad, concediéndose automáticamente la autorización si no se cumplen estos plazos.

Se ha movilizado una serie de factores para tratar el problema, también en los municipios, como una comisión multidisciplinaria dentro del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). La Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, aprobada en 2007, incorpora acciones dirigidas a reducir los plazos necesarios para la constitución de una Sociedad Limitada, como la creación de un conjunto de nombres de sociedades prerregistrados, y la posibilidad de utilizar un modelo orientativo de estatutos que permite el registro de una empresa en 48 horas.

Las Cámaras de Comercio sugirieron que los municipios son una fuente de retrasos y que frenan las reformas en las licencias. Esto se debe en parte a que se aplica un costoso procedimiento de validación previa con el fin de establecer una empresa²¹. Igualmente, las licencias son una importante fuente de ingresos cuando la base imponible es limitada. Otro factor es el tamaño, a menudo diminuto, de los municipios.

Reducción de las cargas administrativas sobre los ciudadanos

La mayoría de las iniciativas para reducir las cargas administrativas no distinguen estrictamente entre empresas y ciudadanos (véase más atrás). Muchos de los proyectos indicados anteriormente también tienen algún efecto en los ciudadanos. De una manera más general, la Ley de 2007 sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (véase el Anexo A) fue un hito importante en la definición de los derechos de dichos ciudadanos frente a la Administración Pública (acceso electrónico, comunicación y procedimientos), así como las obligaciones de las autoridades para con los ciudadanos y un marco de cooperación con referencia a la información electrónica entre administraciones.

Reducción de las cargas administrativas sobre la Administración

Hasta ahora, el Gobierno español no ha desarrollado ningún programa específico dirigido a las cargas administrativas soportadas por la Administración Pública. Sin embargo, se han establecido iniciativas para la modernización de la Administración en la estrategia del Gobierno central. En parte, se acometen a través de la simplificación administrativa.

En febrero de 2007, el extinto Ministerio de Administraciones Públicas implementó el “Plan de Simplificación e Informatización de Procedimientos de la Administración General del Estado (AGE)”, actualizando el inventario de procedimientos en vigor en la AGE. Con este fin, se diseñó el denominado Sistema de Información Administrativa (SIA), como una especie de almacén para introducir, aprovechar y supervisar la infor-

mación de los procedimientos y llevar a cabo los análisis relacionados a través de una serie de indicadores (Índice de Esfuerzo Burocrático). De acuerdo con los datos disponibles en el SIA, hay un total de 2.612 procedimientos en la legislación de la AGE, de los cuales 2.112 son procedimientos externos y 500 son internos.

Con el objetivo de crear procedimientos más efectivos y directos, se diseñó una Herramienta *Web* para apoyar el rediseño de los procedimientos administrativos (HARPA). La herramienta se puso a la disposición de las Administraciones Públicas y ofrece la posibilidad de definir nuevos circuitos de procesamiento, eliminar actividades que no añaden valor y optimizar los plazos de gestión, mejorando así la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. La Red 060 también contribuye a reducir las cargas a través del acceso a los servicios de información y procesos electrónicos.

Notas

1. Los textos se pueden hallar en el sitio *web* del Congreso, en: www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/LeyesAprob?_piref73_1335447_73_1335446_1335446.next_page=/wc/busquedasLeyesAprobadas&anoLey=2000&selectLey=tituloListadoRealesDecretosLeg (último acceso, 28 de septiembre de 2009).
2. Véase: <http://tienda.boe.es/oresults.html?sf=N2COD&se=101> (último acceso, 28 de septiembre de 2009).
3. *Comunicación del Consejo de Estado (1999)*.
4. *Esta norma se estableció por primera vez en la Ley General Tributaria de 1963*.
5. Anteriormente, los textos refundidos y las sentencias judiciales se proporcionaban al público a través de ciertos servicios privados.
6. En España, la distinción entre las acciones para las empresas y para los ciudadanos está difusa, en parte porque, legalmente, se mete a las dos nociones en el mismo saco. En las leyes que establecen dicha noción, como la Ley 11/2007, “ciudadanos” significa, a menudo, tanto personas físicas como morales (organismos corporativos). Esta sección contiene, en consecuencia, algunos elementos que también son relevantes para los ciudadanos.
7. Véase: Banco de España, *Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España*, en Boletín Económico, julio-agosto de 2008.
8. Véase: Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, *Análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación*, Informe Final, octubre de 2008, p.6.

9. Véase: Cámaras de Comercio, *Regulación y Competitividad Empresarial*, Panel de Opinión 10, 2007. En el informe se estudiaron unas 6500 empresas, y la encuesta tuvo lugar en julio de 2007.
10. Véase: Banco de España, *Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España*, en Boletín Económico, julio-agosto de 2008, p.85.
11. Véase: Gobierno Español, Acuerdo sobre cargas administrativas del 4 de mayo de 2007.
12. Se destaca del objetivo de reducción del 25% en el ámbito de la UE.
13. Véase: AEVAL (2007), *Procedimientos Administrativos para la Creación de Empresas en España*, Madrid.
14. La CEOE es una organización matriz que cubre todos los sectores de la comunidad empresarial y el conjunto del territorio español. Comprende 225 federaciones asociadas, o 1,2 millones de empresas, y proclama representar a más de 95% de la actividad económica española. Una federación especializada, la CEPYME, abarca las pymes y trabaja en estrecha coordinación con la CEOE.
15. Véase: Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, *Análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación*, Informe Final, octubre de 2008.
16. El portal es parte del sitio web “060.es”: www.060.es/empresa-ides-idweb.jsp (último acceso, 20 de agosto de 2009).
17. Véase www.ventanillaempresarial.org/docum_vues/datos_VUEs_31dic05.pdf (último acceso, 20 de agosto de 2009).
18. El gobierno español proporciona las cifras.
19. En el informe de la OCDE de 2000 se indicó que la creación, gestión y clausura de una empresa en España parece ser un proceso más pesado que en otros países. El principal culpable de ellos es un complejo sistema de autorizaciones, permisos y licencias, existentes en todos los ámbitos del gobierno. La carga general es soportada, desproporcionalmente, por el sector de las pymes, de gran envergadura.
20. Véase: AEVAL (2007), *Procedimientos Administrativos para la Creación de Empresas en España*, Madrid.
21. España se sigue basando en un sistema notarial, que conlleva unos significativos procedimientos administrativos formales, que solo se pueden ejecutar a través de un fedatario público, el notario. Sin embargo, el gobierno considera que este sistema es vital para garantizar la seguridad del tráfico económico.

Capítulo 6

Cumplimiento, vigilancia, recursos

Mientras que la adopción y la comunicación de una ley establecen el marco de trabajo para lograr un objetivo político, su implementación, cumplimiento y vigilancia son esenciales para conseguir de verdad dicha meta. En el proceso legislativo de los países de la OCDE cada vez aparece más la evaluación *a priori* de las perspectivas de cumplimiento y vigilancia como parte del mismo. Dentro del contexto institucional de la UE, estos procesos incluyen la correcta transposición de las normas de la UE en la legislación nacional (este aspecto se estudiará en el Capítulo 7).

El aspecto de la proporcionalidad en la vigilancia, vinculado a la evaluación de riesgos, cada vez atrae más atención. El objetivo es asegurarse de que los recursos para la vigilancia sean proporcionalmente mayores para las actividades, acciones o entidades respecto de las cuales los riesgos de incumplimiento legislativo sean más dañinos para la sociedad y la economía (y, a la inversa, proporcionalmente menores en las situaciones que se evalúen como de menor riesgo).

Los legisladores deben aplicar y velar por el cumplimiento de la legislación de un modo sistemático y justo, y los ciudadanos y empresas regulados necesitan un acceso a los procedimientos de revisiones administrativas y judiciales, para plantear aspectos relacionados con las normas a las que están sometidos, así como el cumplimiento de ciertos plazos si deciden presentar un recurso. Entre las herramientas que se pueden desplegar podemos mencionar las leyes de procedimientos administrativos, el uso de procesos de recurso independientes y normalizados¹ y la adopción de normas para fomentar la capacidad de respuesta, como el silencio administrativo positi-

vo². El acceso a la revisión de los procedimientos garantiza que los legisladores son responsables de sus actos.

La revisión por el poder judicial de las decisiones administrativas puede ser también un importante instrumento de control de la calidad. Por ejemplo, el examen por parte del poder judicial puede discernir si una norma concuerda con su ley correspondiente, y puede contribuir a evaluar si las normas son proporcionales a su objetivo.

Evaluación y recomendaciones

Los índices de cumplimiento no están supervisados y podría haber un problema de cumplimiento. Como en la mayoría del resto de países de la UE, España no mantiene ningún registro sistemático de los índices de cumplimiento. No obstante, esto podría ser de una relevancia particularmente elevada en el contexto español. Como ya se indicó en el informe de la OCDE de 2000, la complejidad del sistema legislativo podría añadir presión al índice de cumplimiento, y el Gobierno español no ha hecho hincapié todavía en la necesidad de diseñar una legislación de fácil cumplimiento. Hay también casos registrados de mala gestión y corrupción. El equipo de estudio internacional de la OCDE no pudo examinar este problema en profundidad, pero parece que el cumplimiento requiere atención.

Recomendación 6.1. Considerar si instaurar un sistema para supervisar los índices de cumplimiento, comenzando con los datos que ya se pueden recopilar.

El enfoque ante la vigilancia varía significativamente a lo largo del territorio nacional, y la vigilancia basada en el nivel de riesgo tiene aún camino por recorrer. La diversidad de enfoques, debida en gran parte a la delegación de responsabilidades, causa variaciones significativas en la calidad de los servicios prestados, y no existen unos estándares mínimos. Se han efectuado esfuerzos para mejorar las estrategias de vigilancia, pero éstas tienden a centrarse en aumentar los controles (más inspectores y bases de datos) más que en adoptar un enfoque más eficiente basado en el nivel de riesgo, como sucede en otros países de la UE (en los que la frecuencia de inspección se adecua al riesgo de incumplimiento). También llego a los oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que la administración periférica del Estado a menudo implementa la legislación central pero apenas puede darle forma, ya que no se la consulta en el desarrollo legislativo.

Cuadro 6.1. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre el cumplimiento

Aunque se han publicado algunos análisis sectoriales, no se ha preparado ningún estudio general sobre el cumplimiento normativo. Sin embargo, concurren signos importantes que señalan a que puede existir un problema de cumplimiento en España. El problema puede ser más agudo en ciertas áreas normativas y respecto de ciertos tamaños de empresas. En el Informe sobre el Estado del Medio Ambiente de 1996, se indicó que hasta un 25% de los residuos sólidos urbanos se vertía ilegalmente en España. En el caso del cumplimiento con las contribuciones a la seguridad social, algunos estudios han indicado que el tamaño de la economía sumergida podría representar más del 7% del PIB. Además, la complejidad del sistema legislativo puede añadir presión al índice de cumplimiento. En estudios del Consejo Superior de Cámaras de Comercio de España, se revela que el 90% de los nuevos empresarios ignora las formalidades y otros requisitos al crear una empresa. También se pueden detectar estrategias para esquivar el cumplimiento de la legislación más costosa. La alta proporción de empresas muy pequeñas y microempresas (de uno a nueve empleados) puede reflejar un amplio uso de la subcontratación para saltarse las rígidas medidas de protección del empleo. El incumplimiento podría crecer en el futuro. Hasta hoy, España ha confiado en gran medida en las inversiones públicas y en las subvenciones para lograr unos mayores estándares normativos. La posible reducción o reorientación de los fondos europeos, con los que han apoyado estos programas públicos, puede tener un impacto indirecto en el nivel de cumplimiento en algunos sectores, ya que las empresas pueden encontrar más dificultades para financiar sus costes de cumplimiento a través de sus propias inversiones.

Recomendación 6.2. Estudiar la posibilidad de una revisión de la política de vigilancia, implicando a todos los actores relevantes y gestionando su alcance, para evolucionar hacia un enfoque más basado en el nivel de riesgo.

Existe un sistema de recursos global y diversificado, pero los retrasos son un gran problema, que el Ministerio de Justicia está gestionando. El panorama descrito en el informe de la OCDE de 2000 parece seguir siendo válido. Se aceptan los mecanismos de recurso de España como justos, pero también se los critica por su complejidad, lentitud y precio. El ciudadano está protegido frente a posibles abusos de la administración, pero se trata de un proceso difícil. El principal problema son los retrasos, con la ralentización de algunos procedimientos en los últimos diez años. El

coste de las reclamaciones judiciales pendientes se ha estimado en 6.000 millones de euros. Cada vez hay más denuncias. El Ministerio de Justicia ha establecido recientemente un Plan de Modernización para dar respuesta a los problemas y actualizar el marco de trabajo.

Cuadro 6.2. Comentarios del informe de la OCDE de 2000 sobre el sistema de recursos

Se aceptan los mecanismos de recurso de España como justos, pero también se los critica por su complejidad, lentitud y coste, en comparación con los de otros países de la OCDE. De acuerdo con el Tribunal Administrativo, algunas denuncias tardan en llegar al mismo 5-6 años, y 12-18 meses en ser resueltas. La lentitud se debe al hecho de que algunas oficinas están desbordadas por el elevado número de asuntos, por ejemplo, las de Madrid y Barcelona. Sin embargo, la razón principal es la complejidad de los procedimientos, que obligan a los denunciantes a contratar abogados y otros especialistas para gestionar los casos. Además, el proceso de recurso tiene un coste desproporcionado para las empresas más pequeñas.

De cara a estos retos, el Gobierno de España ha lanzado medidas que se centran en el establecimiento de mecanismos creíbles para la resolución de disputas. Por ejemplo, a través de las reformas de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 1999, se creó un nuevo instrumento de arbitraje, basado en el acuerdo y la mediación. A nivel subnacional, algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña y Madrid, han creado Consejos de Arbitraje para gestionar las denuncias menos importantes. Otro enfoque que se está explorando es mejorar los sistemas existentes de reclamación, para que se puedan utilizar para la retroalimentación administrativa, como se hace en Japón. En 1997, el Ministerio de Economía y Hacienda instauró un consejo especial de amplio alcance, el Consejo de Defensa del Contribuyente, para acelerar las denuncias y reducir los recursos contra las leyes fiscales y la Agencia Tributaria. El sistema ya ha mejorado la gestión interna de la Agencia Tributaria: 59 de cada 500 denuncias desencadenaron cambios organizativos y administrativos concretos.

Contexto

Contexto General

El Ministerio de Justicia ha lanzado recientemente un Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-12. El Gobierno de España aprobó este plan el 18 de septiembre de 2009. Parece tratarse de una iniciativa importante y bien enfocada,

pero el equipo de estudio internacional de la OCDE no puede evaluarla, ya que se inició después de que se diera por terminado el trabajo del equipo en España. El objetivo declarado es “lograr un sistema de justicia flexible y eficiente, que sea comparable con los servicios públicos más avanzados” (Cuadro 6.3).

Cuadro 6.3. El Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-12

El 18 de septiembre de 2009, el Gobierno de España aprobó el Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-12, un documento que reúne las reformas legislativas, cambios organizativos y mejoras tecnológicas que el Ministerio implementará a lo largo de los próximos tres años. La meta es lograr un sistema de justicia flexible y eficiente, que sea comparable con los servicios públicos más avanzados. La justicia es una prioridad, por su valor central para el desarrollo y bienestar de nuestro país, y por este motivo, se dedicarán otros 600 millones de euros a modernizar la justicia a lo largo de los próximos tres años. Este compromiso da el pistoletazo de salida en 2010, con 218 millones de euros para poner en movimiento el Plan Estratégico.

Un Plan pactado

El Plan es la aplicación práctica del Pacto Social relativo a la Justicia de todas las fuerzas políticas, instituciones, asociaciones profesionales y organizaciones vinculadas a la justicia. Obtuvo el respaldo del Congreso de los Diputados en sesión plenaria, del Consejo General del Poder Judicial y de las comunidades autónomas. Se redactó atendiendo a las consultas efectuadas a los profesionales y a más de mil organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Extracto del Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia, 2010.

Cumplimiento y vigilancia

Cumplimiento

En general, no se guarda ningún historial central de los índices y tendencias de cumplimiento, y no se llevan a cabo evaluaciones sistemáticas. Hay disponible información sectorial en ciertos campos, como el impacto medioambiental o la prevención de riesgos laborales. Respecto de la bolsa, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) publica un informe de supervisión anual sobre el cumplimiento de la legisla-

ción sectorial. El Presidente de la CNMV envía este informe al Congreso y lo pone a disposición del público. El número y la importancia de las denuncias formales por infracción presentadas por los operadores de los mercados se utilizan, a veces, como parámetros para calibrar los índices de cumplimiento.

El Gobierno de España, sin embargo, no ha hecho hincapié en la necesidad de diseñar una legislación de fácil cumplimiento desde el principio, evaluando los efectos probables de la misma en la población que estará sometida a ella. Este enfoque requeriría que el legislador comprendiera cómo responderá la población regulada a las normas y estrategias de vigilancia, y cómo se la podría animar a cumplir con los objetivos regulatorios³. El equipo de estudio internacional de la OCDE tuvo conocimiento de que la Administración, a nivel del Estado, no está especialmente bien conectada e informada sobre la creación de nueva legislación, y que no se le consulta sistemáticamente al respecto. Este aspecto es de relevancia para el posterior desarrollo de evaluaciones de impacto *a priori* y los procedimientos de consulta relacionados (véase el Capítulo 4).

Responsabilidades de vigilancia

Las responsabilidades de vigilancia están vinculadas a la atribución de competencias entre el Estado y las CC. AA.:

- *Competencias del Estado*. El Estado puede vigilar el cumplimiento directamente. Sin embargo, es más común que delegue esta función en las CC. AA., caso en el cual las CC. AA. tienen sólo la potestad para vigilar o también pueden tener poderes de implementación (por ejemplo, desarrollar una normativa de implementación secundaria, para aplicar en la práctica una ley del Estado).
- *Competencias de las CC. AA.* Las CC. AA. vigilan el cumplimiento de su propia legislación y normativas.
- *Competencias compartidas*. En algunos de estos casos, las CC. AA. pueden vigilar el cumplimiento de la legislación del Estado, así como de su propia legislación. Algunos ejemplos de estos casos son las políticas de educación, vivienda, sanidad y asuntos sociales.

Vigilancia de la legislación del Estado

En caso de vigilancia directa por parte del Estado, este puede utilizar sus propias agencias nacionales de inspección.

Si la vigilancia se delega a las CC. AA., para supervisar si se efectúa correctamente, el Estado confía en la denominada administración periférica, que proporciona orientación y supervisión sobre todos los servicios de la administración central y sus organismos públicos en las Comunidades Autónomas respectivas (art. 22.1 de la Ley

6/1997)⁴. En total, unos 100 000 funcionarios trabajan en la administración periférica. Están encabezados por un Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma, y por los Subdelegados en las provincias.

Para asegurarse de que la vigilancia se lleva a cabo efectivamente se utilizan procedimientos administrativos y el impulso político. Entre los procedimientos administrativos se incluye la supervisión por parte del Estado de las CC. AA. a través de la supervisión directa de una Alta Inspección. También se aplica la supervisión indirecta. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC), por ejemplo, confía en organizaciones acreditadas de los sectores del turismo y la industria. Existen organismos sectoriales que llevan a cabo controles de vigilancia en forma de supervisiones generales o inspecciones específicas. Este es el caso de la CNE y de la CMT en los sectores de la energía y las telecomunicaciones, respectivamente.

En las áreas de las competencias propias de las CC. AA. no procede un enfoque que englobe a todo el Estado. El Estado no tiene poder alguno y simplemente puede coordinar, estimular, proporcionar buenas prácticas y ofrecer su asistencia.

Política de vigilancia

El enfoque frente a la vigilancia del cumplimiento varía significativamente en el territorio nacional. La situación varía con relación a la vigilancia de los estándares nacionales, así como los estándares de la legislación propia de las CC. AA. El Gobierno de España explica que, hablando en general, los mecanismos para la definición y vigilancia de los estándares nacionales varían de una política a otra. Para cada campo, hay una junta, consejo o sistema compuesto por todas las Administraciones Públicas afectadas, que establece los estándares. No obstante, y mientras no se pueda examinar con más profundidad este asunto, comunicaron al equipo de estudio internacional de la OCDE que dichos estándares podrían ser un problema, y podrían causar una variación significativa en la calidad de los servicios prestados por las CC. AA., si éstas tienen responsabilidades de vigilancia delegadas. Ciertamente, el sistema parece alambicado.

El mejorar las estrategias de vigilancia ha ganado en importancia recientemente en la agenda del Gobierno, en particular en lo referente a la legislación tributaria y medioambiental. Esto se refleja en un aumento en el número de inspectores y un uso más intensivo de las bases de datos informatizadas, con el fin de obtener la información necesaria para el control⁵. Por ejemplo, en virtud del acuerdo de reforma de las pensiones de 1996 (el denominado “Pacto de Toledo”), se creó una Oficina Nacional de Investigación del Fraude). En el área medioambiental, el Ministerio de Medio Ambiente ha instaurado redes de supervisión para efectuar controles de calidad del aire, del agua y los residuos tóxicos, para ayudar a las CC. AA. a comparar su rendimiento⁶. En relación con la implementación del plan de ayuda anual del MITYC, se ha desarrollado un tablero de control dentro de la Subsecretaría de dicho Ministerio, publicándose a prin-

cipios de cada año desde 2006. El objetivo era aumentar la transparencia y establecer una herramienta para verificar el cumplimiento legislativo en relación con la concesión de ayudas. Este enfoque, con el que se establecen unos mecanismos de control y unos indicadores de rendimiento clave más sofisticados, puede contrastarse con el enfoque adoptado por algunos otros países de la UE, como el Reino Unido y los Países Bajos, para impulsar una vigilancia más basada en el nivel de riesgo (las empresas, por ejemplo, son objeto de inspección con más o menos frecuencia según sus resultados en el último control). Las estrategias basadas en el nivel de riesgo existen, pero tienden a seguir el ejemplo de la UE (la Agencia Sanitaria ha seguido el ejemplo de la UE, por ejemplo).

También llegó a oídos del equipo de revisión de la OCDE que hay problemas de comunicación entre el Gobierno de España y su administración periférica. Esta última a menudo implementa la legislación estatal, pero tiene poca voz en lo que a darle forma se refiere, ya que no se le consulta en el desarrollo de la misma.

Recursos

En España existe un completo y diversificado sistema de recursos, que proporciona protección a los ciudadanos contra posibles abusos de la Administración. Comprende una serie de elementos, de los que algunos se pueden activar simultáneamente ⁷.

Con el tiempo, se han producido avances significativos para reforzar el sistema. La Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958 se reformó progresivamente, con el fin de aumentar las responsabilidades y la transparencia en toda la Administración. En 1992 ⁸ tuvo lugar, indirectamente, una primera revisión, cuando se puso al día el régimen jurídico de los procedimientos que vinculaban a los ciudadanos con la Administración, y se redujo el tiempo de respuesta para la prestación de servicios públicos. Se redefinieron el inicio, el final y el formato de los procedimientos. Con las reformas se establecieron unos estándares mínimos que debían seguir todas las administraciones subnacionales. Además, se introdujo el silencio administrativo positivo, que conlleva que, en caso de no respuesta por una autoridad, el solicitante puede asumir que su solicitud ha sido aprobada. La Ley se ha actualizado recientemente (Ley 25/2009), para implementar la Directiva de Servicios. Los cambios introducidos son considerables. Con la actualización se modifican los principios de intervención pública cuando se limita algún derecho, requiriendo la adopción de la medida menos restrictiva, y debiendo justificarla. También modifica el silencio administrativo de los procedimientos administrativos iniciados por los ciudadanos, e introduce explícitamente la “declaración responsable” y los “principios de comunicación previa”.

Otra ley extendió la autorización tácita para los procedimientos a todos los Ministerios en 2004⁹. La Ley de Procedimiento Común de 1999 (Ley 4/1999, una modificación de la Ley 30/1992) creó un nuevo instrumento de arbitraje, basado en el acuerdo y la mediación.

Siguiendo las prácticas de otros países, los intentos para mejorar los sistemas existentes de demanda incluyen el uso de la retroalimentación administrativa. En 1997, el Ministerio de Economía y Hacienda instauró un consejo especial de amplio alcance, el Consejo de Defensa del Contribuyente, para acelerar las denuncias y reducir los recursos contra las leyes fiscales y la Agencia Tributaria. El sistema hizo posible el examen de más de 12 000 demandas en 2008 y rechazó algunas de ellas por diferentes motivos, en especial basándose en una desestimación (43%) o en su incompatibilidad legal (13%)¹⁰.

Revisión judicial

El principal elemento del sistema es la existencia de tribunales que gestionan todas las denuncias contra acciones (ya sean legislativas o ejecutivas) de la Administración Pública. Estos tribunales, denominados de lo contencioso-administrativo, no son organismos administrativos, sino judiciales, y sus dictámenes se pueden recurrir ante el Tribunal Supremo. El control en la jurisdicción contencioso-administrativa está regulado por ley¹¹. Las órdenes ministeriales, los reales decretos y decretos legislativos se entienden como recurribles, los últimos sólo cuando sobrepasan el alcance de la delegación.

Recursos administrativos

Los ciudadanos también pueden reclamar contra decisiones administrativas específicas a través de recursos administrativos dirigidos al autor de la decisión o a su superior jerárquico. Se trata de las “garantías de recurso” y “garantía de revocación”, respectivamente. Una importante novedad introducida por la Ley 4/1999¹² es que los recursos administrativos ahora pueden referirse también a la legislación subyacente, y no sólo a decisiones en particular.

Los plazos de resolución de los recursos en el ámbito administrativo varían de acuerdo con el tipo de recurso. En el caso de recursos, el plazo es de tres meses para dictar y notificar la resolución en el recurso de alzada, mientras que se da un mes para el recurso de reposición. En caso de una revisión extraordinaria, se dan tres meses desde el momento de presentación del recurso. En el ámbito contencioso-administrativo, en la actualidad no hay disponibles datos sobre los plazos de resolución por parte de los tribunales.

Recursos administrativos: agencias reguladoras

Las agencias forman parte de la Administración Pública, y se rigen, por lo tanto, por el mismo sistema. De acuerdo con las disposiciones legislativas¹³, sus acciones pueden así estar sometidas a recurso administrativo o contencioso-administrativo, dependiendo si se trata de actos que ponen fin a la vía administrativa o no. Tanto los procesos como las resoluciones pueden ser objeto de recurso. Normalmente, las resoluciones del director o presidente de la Agencia son el último paso de la vía administrativa.

El Defensor del Pueblo

Según la Constitución, el Defensor del Pueblo es independiente. Se trata de una institución mencionada en la Constitución de 1978, como alto comisionado del Parlamento, que se encarga de garantizar la defensa y protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos¹⁴. El Defensor del Pueblo es designado por el Parlamento, para un mandato de cinco años. El Defensor del Pueblo envía informes anuales al Parlamento. Además, elabora “informes monográficos” sobre asuntos en particular y publica recomendaciones relativas a las obligaciones legales de la Administración Pública para con los ciudadanos. El Defensor del Pueblo puede también recurrir Leyes ante el Tribunal Constitucional, para que éste considere su constitucionalidad¹⁵. Las CC. AA. suelen seguir el ejemplo nacional y, progresivamente, se está nombrando a defensores del pueblo regionales.

La Fiscalía General del Estado

Otra institución más que tiene la potestad de presentar acciones por la violación de los derechos y libertades fundamentales es la Fiscalía General del Estado¹⁶, que es también la encargada de promover acciones legales para defender los derechos de los ciudadanos y el interés público. El Fiscal General también supervisa la independencia de los tribunales. El Fiscal General es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno.

Otros mecanismos y procesos de resolución de disputas

- Puede reclamarse sobre una práctica normativa a un organismo especializado, como la Asociación Nacional de Consumidores y el Servicio para la Defensa de la Competencia.
- Con la Ley 4/ 1999, se creó un nuevo instrumento de arbitraje, basado en el acuerdo y la mediación.
- Se puede recurrir a organismos europeos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- Las Cámaras de Comercio han instaurado tribunales de arbitraje sobre derecho mercantil.
- Los colegios de abogados han desplegado formación sobre mediación. *Recursos en el ámbito subnacional*

El sistema nacional es válido en todo el territorio nacional, lo que refleja la naturaleza unitaria del sistema judicial español. El sistema de recursos administrativos y judiciales que se pueden presentar en el ámbito de las CC. AA. es el mismo que el establecido por la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Al mismo tiempo, las CC. AA. han establecido algunas estructuras propias. Algunas CC. AA., como Cataluña y la Comunidad de Madrid, han creado Consejos de Arbitraje para gestionar las reclamaciones de menor importancia. Algunas CC. AA. (por ej., Andalucía), han creado un Libro de Sugerencias y Reclamaciones, como instrumento para facilitar la participación de los ciudadanos. Cualquier persona física o moral que crea que ha sufrido una negligencia, retrasos o cualquier otra incorrección en su trato con la administración regional como resultado de un presunto funcionamiento defectuoso de los servicios, puede comunicarlos en el Libro de Sugerencias y Reclamaciones correspondiente, en el que también se pueden formular cualesquiera sugerencias que se estimen oportunas para mejorar la eficiencia de dichos Servicios. Se puede acceder a este Libro en Internet. No podemos dejar de mencionar la posibilidad de informar de ciertas prácticas normativas a organizaciones especializadas, en sectores como la competencia, el consumo, etc. Finalmente, los ciudadanos pueden presentar reclamaciones al Defensor del Pueblo de su Comunidad (si se ha instaurado).

Funcionamiento del sistema

Se comunicó al equipo de estudio internacional de la OCDE que una queja recurrente era los retrasos en el sistema¹⁷. Las Estadísticas Judiciales no ofrecen datos directos sobre los retrasos. Sin embargo, en la Tabla 6.1. se ofrecen algunas estimaciones sobre la duración media de los casos finalizados en diversos Tribunales del orden contencioso-administrativo entre 2004 y 2008 (las duraciones se indican en meses). Mientras que en algunas jurisdicciones, la duración de los casos ha permanecido relativamente estable o incluso se ha reducido (por ej., en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, y en la Sala Tercera del Tribunal Superior), los procedimientos de los Tribunales Administrativos se han ralentizado muchísimo¹⁸. La gravedad de la situación fue ilustrada por el Presidente del Tribunal Supremo que, en su discurso de apertura del curso judicial 2009-10, cuantificó el coste de las reclamaciones judiciales pendientes actualmente en la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo en, aproximadamente, 6.000 millones de euros¹⁹.

Tabla 6.1. Duración media de los casos administrativos (2004-08, en meses)**Órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

	2009	2008	2007	2006	2005
Juzgados de lo Contencioso	11,1	10,6	10,2	8,9	7,5
T.S.J. Sala Contencioso *	26,2	29,0	31,6	32,3	29,5
Juzgado Central Contencioso	14,8	11,8	9,2	7,4	5,7
Audiencia Nacional. Sala Contencioso	17,6	18,1	18,2	19,3	19,7
Tribunal Supremo Sala 3. ^a	18,8	19,7	21,30	22,36	22,40

* En primera instancia.

Asuntos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

	2009	2008	2007	2006	2005
Urbanismo	16,0	15,5	14,9	13,2	11,3
Expropiación	14,7	12,4	12,1	11,8	7,7
Contratación	15,3	15,0	13,5	11,6	10,1
Dominio	13,1	13,5	13,2	11,9	9,6
Tributario	13,4	12,7	11,1	9,5	8,8
Medio ambiente	14,6	13,4	12,4	11,2	9,6
Personal	11,7	11,1	10,2	8,7	7,9
Infracciones sociedades	12,6	12,9	12,1	11,0	9,2
Extranjería	7,9	8,0	8,8	7,6	6,0
Sanciones	12,3	11,5	10,4	8,8	7,1
Electoral	8,9	4,9	0,6	4,9	5,8
Autorización judicial de entrada a domicilio	2,7	2,7	2,4	1,9	1,8
Responsabilidad patrimonial	13,2	12,3	11,0	8,4	6,4

Fuente: Consejo General del Poder Judicial (2009), El Sistema de Justicia Español. Todos los Datos de 2008, en: www.poderjudicial.es/eversuite/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValue=79267&Download=false&ShowPath=false (último acceso, 25 de febrero de 2010).

En los últimos años, se ha producido un aumento de los casos referentes a aspectos administrativos. El Ministerio de Justicia está intentando modernizar el marco existente, a través de una limitación del número de recursos administrativos presentados ante la instancia superior, el Tribunal Supremo, que sólo en 2008 recibió 15 000 casos. Una opción que se está barajando podría ser establecer un umbral mínimo de 300 000 euros para los recursos considerados por el Tribunal Supremo. Esto también contribuiría a centrar su actividad en garantizar la uniformidad de doctrina, como dispone la Ley ²⁰.

Notas

1. Revisión administrativa por el organismo de aplicación legislativa, revisión administrativa por un organismo independiente, revisión judicial, defensor del pueblo.
2. Algunos de estos aspectos se tratan en otras secciones del informe.
3. OECD/PUMA (1999), *The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*.
4. La Administración General del Estado incluye a los Ministerios y agencias nacionales.
5. Comunicación del Gobierno español a la OCDE, marzo de 1999.
6. Ministerio de Medio Ambiente (1998) El Sistema de Inspección Ambiental en España, p. 18-20.
7. Dada la naturaleza unitaria del poder judicial, los procesos descritos abajo pueden activarse respecto de todas las acciones administrativas, sin importar si provienen de competencias o responsabilidades del Estado o de las de las CC. AA. y entidades locales. Véase: Art. 2.1 de la Ley 30/1992 y Art 1.2 de la Ley 29/1998.
8. Véase: Ley 30/1992. Esta ley no era solo una reforma del régimen jurídico anterior, como se estableció en 1958, sino que su alcance era mayor. La Ley 30/1992 ayudó a modernizar la administración española, haciéndola más cercana a los ciudadanos. Reformó varias leyes: la Ley de 1957 del Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de 1956 que regulaba la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley de 1958 de Procedimiento Administrativo.
9. Véase: Ley 4/1999.
10. Véase: Informe de 2008 del Consejo de Defensa del Contribuyente, Madrid, 2009, en: www.meh.es/Documentacion/Publico/GabSEHacienda/Memoria%20CDC%202008.pdf (último acceso, 23 de febrero de 2010).
11. Véase: Ley 29/1998 (LJCA, esp. Arts. 25-27).
12. Véase: Ley 6/1999.
13. Véase: Ley 30/1992 y Ley 29/1998.
14. Véase: Art. 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981 correspondiente, que regula la institución.
15. Esto sucedió realmente en 2006, con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

16. Véase: *www.fiscal.es*.
17. Para las quejas, véase: páginas 93-98 del informe anual de 2008 elaborado por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)”.
18. Véase: Consejo General del Poder Judicial (2009), El Sistema de Justicia Español. Todos los Datos de 2008, en: *www.poderjudicial.es/eversuite/GetDoc?DBName=dPortal&UniqueKeyValue=79267&Download=false&ShowPath=false* (último acceso, 25 de febrero de 2010).
19. Véase: *Discurso de Apertura de Tribunales del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ*, Madrid, 21 de septiembre de 2009, p.7.
20. Véase: Arts. 96-99 de la Ley 29 del 13 de julio de 1998 sobre la *Jurisdicción contencioso-administrativa*.

Capítulo 7

La interfaz entre los Estados Miembros y la UE

Una proporción cada vez mayor de la legislación nacional se origina en el ámbito de la UE. Mientras que los reglamentos de la UE¹ tienen una aplicación directa en los Estados Miembros y no se han de transponer en la legislación nacional, las directivas de la UE sí se han de transponer, planteándose así el problema de cómo garantizar que los reglamentos que implementan la legislación de la UE concuerden perfectamente con los objetivos políticos subyacentes, no creen nuevas barreras para el ágil funcionamiento del Mercado Único de la UE y eviten las complicaciones innecesarias y más cargas superfluas sobre las empresas y los ciudadanos. La transposición también ha de ser oportuna, para minimizar el riesgo de incertidumbre en relación al estado de derecho, especialmente en lo concerniente a las empresas.

También es importante la perspectiva nacional (y subnacional) sobre cómo se gestiona la producción de la legislación en Bruselas. La Comisión Europea ha puesto en práctica políticas de Mejora de la Regulación, entre las que se incluye la evaluación de impacto, para mejorar la calidad de las leyes en la UE. La visión “desde abajo” acerca de la efectividad de dichas políticas puede constituir una valiosa información para mejorarlas más.

Evaluación y recomendaciones

La UE es un factor clave de la Mejora de la Regulación en España. Una serie de partes interesadas mencionó la transposición de la Directiva de Servicios como elemento impulsor de un cambio interno positivo. Queda menos claro si se considera a la UE como una gran fuente de legislación (un aspecto que a menudo enfatizan otros países

de la UE), ya que la mayoría de los entrevistados expresó una mayor preocupación por la producción legislativa española.

El Estado tiene la responsabilidad general de negociar y transponer las directivas de la UE, el sistema parece ser, a grandes rasgos, efectivo. Hay un marco claro de coordinación central para las negociaciones. En particular, España tiene un buen historial de transposición, situándose en la cuarta posición de la última clasificación del Mercado Interior de la UE. Este logro positivo se basaría en parte en las herramientas y procesos de apoyo, entre los que podemos citar una base de datos centralizada y tablas de correlación, exigidas por las Directrices de la Guía de Análisis del Impacto Normativo de 2009. A diferencia de en otros países de la UE, ir más allá de los requisitos estrictos de una directiva en la transposición no parece ser un gran problema. La evaluación de impacto se aplica como algo natural (igual que la legislación de origen nacional) tanto en la fase de negociación como en la de transposición, algo que no hacen otros muchos países.

Sin embargo, la descentralización en España puede plantear retos para la implementación eficiente de la política de la UE. Como en muchos sectores las competencias están asignadas a diferentes niveles, la transposición puede resultar compleja; se declaró al equipo de estudio internacional de la OCDE que “no hay una solución mágica” para resolver los problemas provenientes del reparto de responsabilidades a lo largo de los diversos niveles de la administración en relación a la misma directiva. Los mecanismos institucionales para mantener juntos al Estado y las CC. AA. (Conferencia de Asuntos Europeos y otros mecanismos) no son siempre efectivos. En algunos casos, se crean Comités *ad hoc* con el fin de garantizar la correcta implementación de las directivas en todas las Administraciones Públicas. Un ejemplo es el “Comité para la Mejora de la Regulación” relacionado con la transposición de la Directiva de Servicios. Pueden producirse fallos en la transposición de todas las disposiciones de una directiva, con el problema acabando ante los tribunales.

Parece deseable un mayor fortalecimiento del marco de trabajo. Desde el Consejo de Estado se sugieren algunas áreas de atención: la participación tardía en la fase de negociación; la falta de unos cimientos sólidos para las negociaciones y la desconexión interna entre la fase de negociación y la de transposición. Otras recomendaciones son una planificación más estructurada y mejorar las prácticas relativas al Análisis del Impacto de la Normativa de la UE. El equipo de estudio internacional de la OCDE también recibió el mensaje de que la consulta pública y la comunicación sobre asuntos de la UE podrían no ser efectivas e interrumpirse prematuramente.

Recomendación 7.1. Considerar una revisión del marco de gestión de la normativa europea, de la negociación a la transposición.

España es uno de los mayores Estados Miembros de la UE y su voz se ha de escuchar en Bruselas. Es comprensible que, hasta el momento, la voz de España haya sido relativamente débil, ya que solo ahora se han reforzado muchas de sus propias políticas de Mejora de la Regulación, y existe un problema de recursos. Sin embargo, no es el único país que se enfrenta a problemas de escasez de recursos. Contribuir al futuro de la gestión normativa por parte de las instituciones europeas mejoraría la gestión de la regulación nacional, dada la importancia de las normativas de la UE.

Contexto

Contexto General

El Gobierno de España considera muy complicado definir el impacto de la legislación europea sobre la legislación nacional en términos porcentuales. Estima que es probable que los sectores específicos afectados por la normativa europea sean los mismos que en los demás Estados Miembros (agricultura, medio ambiente, estadística...). Sin embargo, el análisis de las seis áreas prioritarias del Plan de Acción Nacional de Reducción de Cargas Administrativas ha subrayado el gran impacto de la legislación estadística europea en el marco legislativo nacional. Si España desea reducir significativamente las cargas en este sector, opina que se necesita una simplificación previa a nivel de la UE².

Negociación de la legislación de la UE

Marco institucional y procesos

El Estado es el responsable de negociar sobre los intereses de España en la UE. El funcionamiento es similar al de muchos otros países de la UE, con una función de coordinación central clara, pero con las responsabilidades reales de negociación asignadas a cada ministerio pertinente. El principal coordinador es la Secretaría de Estado de la Unión Europea, bajo los auspicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Coordina todas las acciones desempeñadas por la AGE en asuntos de la UE³. La Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea (CIAUE) juega un papel de coordinación específico con relación a los asuntos económicos.

Hay instaurados diversos mecanismos a diferentes niveles dentro de la Administración General del Estado para resolver las desavenencias sobre responsabilidades o la postura negociadora. El acuerdo se puede alcanzar bilateralmente entre ministerios pero, en caso contrario, interviene el Secretario de Estado de la UE. También se puede recurrir a los órganos que preparan el trabajo del Consejo de Ministros para que resuelvan las diferencias. En particular, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), la Comisión General de Secretarios de Estado y

Subsecretarios (CGSYS) y, en casos excepcionales, el Consejo de Ministros, pueden intervenir al respecto.

Parece haber espacio de mejora en la estructura organizativa y en los procedimientos para la participación del Gobierno de España en la toma de decisiones de la UE. El Consejo de Estado sugiere, en un reciente informe ⁴, que hay algunas debilidades: participación tardía en la etapa de negociación; la falta de unos cimientos sólidos para las negociaciones y la desconexión interna entre las fases de negociación y transposición. Entre otras recomendaciones, el Consejo de Estado sugiere una planificación más estructurada y la mejora de las prácticas de Análisis de Impacto Normativo en relación con el programa legislativo europeo y su transposición e implementación en los ámbitos nacional y regional.

El papel de las Comunidades Autónomas

Aunque el Estado es el último responsable de las negociaciones en la UE, los intereses de las CC. AA. se pueden ver afectados. Existen ejemplos de disposiciones de la Constitución y de jurisprudencia del Tribunal Constitucional que reflejan las responsabilidades y procedimientos para gestionar el extremo anterior. Si así se especifica en sus Estatutos de Autonomía, las CC. AA. tienen derecho a ser informadas de los avances relacionados con los tratados y acuerdos internacionales relacionados con sus competencias, entre los que se incluyen los asuntos de la UE.

Se han establecido, y se siguen desarrollando, mecanismos para aplicar en la práctica dichas disposiciones. La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea (CARCE) es el principal canal para la inclusión de las CC. AA. en la elaboración de las políticas españolas a nivel europeo. La CARCE se institucionalizó en 1992 ⁵. En 1994 se adoptó el Acuerdo de Participación Interna a través de Conferencias Sectoriales. En 1996, se reconoció la posibilidad de que los funcionarios regionales tomaran parte en comités específicos de la UE, y se estableció la Consejería de Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER). Finalmente, en 2004, se alcanzó un acuerdo relativo a la participación regional en las reuniones de ciertos organismos del Consejo; mientras tanto, la primera reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno, que tuvo lugar en 2004, se centró en la creación de vías para fomentar la participación de las CC. AA. en los organismos de toma de decisiones de la UE, cuando se debatan en ellos asuntos que afecten a sus competencias.

Agencias reguladoras

Como en otros países, algunas agencias reguladoras, en razón de sus conocimientos técnicos, ejercen una función activa en las discusiones de la UE, preparando los argumentos técnicos para las reuniones del Consejo sobre los borradores de los reglamentos.

El papel del Parlamento

La Comisión Mixta para la Unión Europea contribuye a la elaboración e implementación de la legislación de la UE. Esta Comisión está formada por un número igual de miembros de las dos cámaras y juega un papel activo en la preparación, debate y aprobación de la legislación de la UE.

Consulta pública

Formalmente, la consulta a las partes interesadas sigue los mismos procedimientos que para la legislación nacional (véase el Capítulo 3). El equipo de estudio internacional de la OCDE supo de informaciones que indicaban que la consulta pública sobre las propuestas de la UE no es sólida, y que para las partes interesadas a veces es más fácil obtener información directamente de Bruselas, a través de sus organismos de representación. La Organización de Consumidores y Usuarios, por ejemplo, comentó al equipo que su Asociación europea (BEUC) le solicita regularmente que opine sobre las iniciativas de la Organización. Algunos entrevistados declararon que existía una tendencia a dar por terminado el debate una vez que se aprueban las decisiones en Bruselas, y que simplemente se dejaba que algunas directivas se resolvieran a nivel europeo.

Evaluación de impacto ex ante

Al igual que respecto de las propuestas legislativas nacionales, los ministerios deben elaborar informes sobre la necesidad e idoneidad de la propuesta, su impacto sobre cuestiones de género, un informe económico y otras evaluaciones, de acuerdo con las Directrices de la Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Normativos de 2009. No obstante, no existe una información gestionada centralmente acerca de cómo los ministerios y departamentos contribuyen a la preparación de evaluaciones de impacto a nivel de la UE, ni sobre el uso que hacen de ellas.

Transposición de la legislación de la UE

Marco institucional y procesos

Igual que con la negociación, el Estado es el responsable último de la transposición íntegra, correcta y en tiempo de la legislación de la UE. Al mismo tiempo, se tienen en cuenta las competencias de las CC. AA.

La responsabilidad sobre la transposición de la legislación comunitaria se establece de acuerdo con el contenido de cada directiva de la UE y la distribución de competencias entre los ministerios. Una vez que se publica la directiva, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, a través del Secretario de Estado de la Unión Europea, desig-

na, primero, al ministerio responsable y después, si procede, a los demás ministerios afectados e implicados en la transposición. Los ministerios concernidos deben expresar si se avienen o no a la designación. El ministerio correspondiente puede sugerir, si procede, que las responsabilidades también se deberían asignar a otros ámbitos de la administración (regional y local).

Existe un procedimiento escrito para la resolución de conflictos de responsabilidad, que normalmente es efectivo. Si las diferencias no se resuelven de esta manera, se celebran reuniones de coordinación. Si esta vía también falla, se informa a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, en la que se adopta la solución final. Se trata de casos excepcionales.

El papel de las Comunidades Autónomas

Aunque el Estado es el responsable último de la transposición correcta y en tiempo de las directivas, las responsabilidades prácticas de llevar esto adelante recaen en el nivel de gobierno que tenga la competencia relevante: el Estado o las CC. AA. Llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que podrían surgir problemas, que algunas veces llegan a puntos muertos, y que al final deben desbloquear los tribunales⁶.

El Ministerio de Política Territorial informa sobre la idoneidad del marco de competencias con relación tanto al desarrollo de legislación estatal como a los esfuerzos de las CC. AA. por incorporar la legislación europea en sus respectivos marcos normativos. Como parte del proceso de desarrollar legislación estatal y autonómica, el Consejo de Estado y los consejos creados en las CC. AA. tienen una función particularmente significativa. En general, sus funciones incluyen la evaluación del cumplimiento de su marco legislativo con la legislación de la UE, así como la distribución de competencias y, como norma general, la adecuación al sistema jurídico en conjunto. Las CC. AA. cada vez se están implicando más en los procesos de la UE, ya sea a través de canales nacionales e instituciones de cooperación o del establecimiento de oficinas de representación en Bruselas.

Disposiciones legales y la función del Parlamento

El Estado debe determinar la norma apropiada para garantizar el denominado “efecto útil” de la legislación de la UE. El Consejo de Estado ha declarado al respecto que la norma de transposición debe gozar del mismo estatus jurídico que las normas nacionales existentes que regulan el sector en cuestión.

La transposición se realiza normalmente por una transposición directa de la propia directiva en un nuevo instrumento jurídico, y no modificando las disposiciones nacionales existentes⁷. La transposición se lleva a cabo utilizando los mismos instrumentos y procesos de la legislación de origen nacional. No hay procedimientos específicos (de vía rápida). Con el fin de hacer que los plazos de transposición sean siempre los míni-

mos y garantizar el mayor cumplimiento posible de la legislación de la UE, el Gobierno emitió un Acuerdo en 1990 en el que se incluía una lista de instrucciones para la AGE, que es la encargada de los principales expedientes de transposición. El Acuerdo concede la prioridad al proceso de transposición y recomienda que las autoridades aceleren los proyectos en curso con el fin de facilitar dicha transposición.

Se aplican los mismos controles y procesos que para la legislación nacional (véase el Capítulo 4). En especial, la opinión del Consejo de Estado es obligatoria en relación con la preparación de los anteproyectos de ley y propuestas legislativas de implementación de la legislación de la UE⁸. El Consejo de Estado, de esta manera, supervisa los aspectos constitucionales y jurídicos. También se centra en garantizar que el proceso de transposición no se utiliza para añadir requisitos adicionales innecesarios (fenómeno conocido como *gold-plating*, en inglés).

Consulta pública

En general, se utilizan las mismas herramientas y se siguen los mismos procedimientos que para el proceso legislativo nacional (véase el capítulo tres). No hay unas directrices escritas que rijan los procedimientos de transposición. No obstante, la Recomendación de la Comisión del 12 de julio de 2004, sobre la transposición a la legislación nacional de las Directivas que afectan al Mercado Interior, actúa como instrumento de referencia. Durante la fase de preparación de las leyes de transposición, se consulta a las administraciones subnacionales y partes y sectores interesados a través del trámite de audiencia estándar. Desde hace poco, las propuestas de transposición se están publicando cada vez más en el sitio *web* del ministerio pertinente.

Evaluación de impacto ex ante

Las Directrices de la Guía sobre AIN de 2009 se aplican a cualquier iniciativa legislativa del Gobierno español, también a las leyes de transposición e implementación de la legislación europea. En un Anexo de las Directrices, sobre legislación de la UE, se proporciona a los funcionarios una descripción de los pasos formales que se han de seguir cuando se transpongan las directivas de la UE - incluyendo el establecimiento de tablas de correspondencia. Dicha información se refiere principalmente a consideraciones jurídicas (también en caso de un procedimiento de infracción), pero constituye claramente uno de los elementos innovadores de las Directrices.

Supervisión de la transposición

Las transposiciones se supervisan utilizando una base de datos centralizada que ofrece información sobre el estado de transposición de cada Directiva en todo momento, así como la situación general de los procedimientos de transposición para las directivas. El Secretario de Estado para la UE administra dicha base de datos y ejerce presión sobre los ministerios en caso de retrasos en el proceso de transposición.

Las tablas de correspondencia se solían preparar cuando el ministerio responsable de la transposición lo estimaba oportuno. Una vez terminadas, las tablas se comunicaban a la Comisión Europea, pero no se publican para con fines informativos generales. En la Guía para la Memoria de AIN de 2009 se dispone que el establecimiento de dichas tablas es obligatorio.

El Gobierno español no considera que *gold-plating* sea un problema importante, y se realizan esfuerzos para elegir normalmente la opción menos gravosa a la hora de transponer las directivas. El Parlamento puede, sin embargo, aprovechar la oportunidad de la transposición para legislar sobre aspectos adicionales.

El rendimiento de España en lo que a la transposición se refiere es bueno en relación a la media europea, ostentando el cuarto puesto en la tabla clasificatoria del Mercado Interior de la UE. Ha satisfecho los objetivos de transposición establecidos por el Consejo Europeo en relación a directivas que afectan al Mercado Interior (véase el Cuadro 7.1). El Gobierno indica que la velocidad de la transposición depende de diversos factores. Entre éstos se pueden mencionar el asunto que se va a regular, los intereses afectados, la situación de la legislación sobre transposición, las repercusiones de la transposición en el sistema jurídico, el plazo de transposición establecido por la directiva, etc. Se señala, sin embargo, que la transposición de la Directiva de Servicios se ha efectuado antes que en muchos otros países de la UE.

Cuadro 7.1. Rendimiento de España en la transposición de las Directivas de la UE

En la Tabla de Clasificación del Mercado Interior de noviembre de 2009, España actúa relativamente bien, situándose en el cuarto puesto, junto con Finlandia, los Países Bajos y Eslovaquia. Su déficit de transposición asciende aquí sólo al 0,5%. En términos del déficit de transposición general de todas las directivas en vigor, España rinde por debajo de la media del grupo UE 15.

ES	Nov-97	May-98	Nov-98	May-99	Nov-99	May-00	Nov-00	May-01	Nov-01	May-02	Nov-02	May-03
Déficit de transposición como % respecto de Directivas del Mercado Interior	4,7	3,3	2,7	1,8	2,2	1,5	1,6	1,8	1,3	1,5	1,6	1,2
	Jul-04	Jul-05	Dic-05	Jul-06	Nov-06	Jul-07	Nov-07	Jul-08	Nov-08	May-09	Nov-09	
	0,8	1,4	1,5	1,7	1,4	1,9	1	0,8	1,0	0,8	0,5	

Fuente: Comisión Europea.

Interfaz con las políticas de Mejora de la Regulación en el ámbito de la UE

Parece haber habido un compromiso relativamente poco proactivo hasta ahora con relación a las iniciativas a nivel europeo⁹. Otros países de la UE están comprometidos activamente, por ejemplo ayudando a conformar y desarrollar las políticas de análisis de impacto y de reducción de las cargas administrativas de la Comisión. Esto probablemente se explica por el arranque relativamente tardío de España en lo que al despliegue de la Mejora de la Regulación se refiere. El Gobierno informa de que el compromiso está aumentando, pero actualmente los recursos (humanos) no son suficientes para permitir un enlace permanente con el ámbito europeo.

Notas

1. No confundir con el uso genérico del término “reglamento” de este proyecto.
2. En el informe de la OCDE de 2000 se indicó que una gran parte del marco jurídico español se basa en el derecho y decisiones judiciales europeas, y que el Consejo de Estado estimaba que incluso antes de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, más del 54% del marco jurídico estaba relacionado con directivas, reglamentos y decisiones de la UE.
3. Véase: Art. 11.2 del Real Decreto 1124/2008, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
4. Véase: Consejo de Estado (2008), Informe Sobre la Inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, esp. pp.90ff, en www.consejoestado.es/pdf/Europa.pdf (último acceso, 24 de febrero de 2010).
5. Ley 2/1997.
6. La Agencia de la Energía dio un ejemplo en relación con el Mercado Único de la electricidad. La red nacional es responsabilidad del estado central, pero la red de distribución lo es de las CC. AA. El incumplimiento por parte de las CC. AA. de la directiva de un mercado eléctrico único (que requiere el acceso y el uso de la red tanto a nivel nacional como a nivel regional/de distribución) llevó a una acción judicial iniciada por los productores de energía. La Agencia dijo que no había ninguna panacea ni mecanismos claros para gestionar este tipo de problema, si no llega a un consenso con las CC. AA. (aunque ayuda que el problema afecte al territorio de varias CC. AA.)
7. Por “directa” se entiende que no se hace referencia a la directiva original. La norma se “traduce” a términos jurídicos españoles, para que la norma española esté completa por sí misma. Esto se hace, a veces, a través de una nueva

norma o modificando las antiguas. El Gobierno español considera este enfoque más simple, ya que no requiere considerar la directiva en relación a la norma vigente.

8. Véase: Ley Orgánica 3/1980 sobre el Consejo de Estado.
9. Algunas de las agencias sectoriales están fuertemente comprometidas, debido a sus misiones específicas, junto con sus homólogas en otros estados miembros de la UE.

Capítulo 8

La interfaz entre los ámbitos nacionales y subnacionales de la administración

La Administración legislativa multinivel —es decir, teniendo en cuenta las actividades legislativas y ejecutivas de todos los ámbitos del gobierno, no solo el nivel nacional— es otro elemento clave de una gestión legislativa efectiva. En los Principios Rectores para la Calidad y la Eficacia Legislativa de la OCDE de 2005 “se fomenta la Mejora de la regulación en todos los niveles de la administración, una mejor coordinación y la eliminación de responsabilidades solapadas entre las autoridades legislativas y niveles de la Administración”. Resulta relevante para todos los países que están intentando mejorar su gestión legislativa, ya sean federaciones, estados unitarios o una solución intermedia.

En muchos países, se le confía a la Administración Local un gran número de tareas complejas, que abarcan partes importantes del sistema del bienestar y de los servicios públicos, como los servicios sociales, la atención sanitaria y la educación, así como la vivienda, el urbanismo, la construcción y la protección medioambiental. La concesión de licencias puede ser una actividad clave en este nivel. Estos asuntos tienen un impacto directo en el bienestar de las empresas y los ciudadanos. La Administración Local, dentro de los límites de un Estado, necesita mayor flexibilidad para lograr las metas económicas, sociales y medioambientales en sus circunstancias geográficas y culturales particulares. Al mismo tiempo, puede estar adoptando una mayor responsabilidad en la implementación de la legislación europea. Todo esto requiere una consideración proactiva de:

- ◆ La asignación/distribución de las responsabilidades legislativas en los diferentes niveles de la Administración (que pueden ser responsabilidades primarias de toma de decisiones, responsabilidades secundarias de toma de decisiones, basadas en la legislación primaria, o la transposición de reglamentos de la UE; responsabilidades de supervisión/vigilancia de la legislación nacional o subnacional, o responsabilidades de prestación de servicios).
- ◆ Las capacidades de estos diferentes niveles para producir una legislación de calidad.
- ◆ Los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles, y entre los mismos niveles.

Evaluación y recomendaciones

Se han producido importantes avances desde el informe de 2000 de la OCDE, con una transferencia progresiva, pero de gran calado, de poderes a las Comunidades Autónomas. Basándose en la Constitución de 1978, ha ido teniendo lugar un proceso progresivo de descentralización, y las CC. AA. han adquirido un creciente número de competencias. La velocidad y la profundidad de este proceso han variado según las CC. AA. En consecuencia, España presenta un panorama institucional asimétrico en lo que a los dos principales ámbitos de gobierno se refiere. Aún así, se ha producido un cierto acercamiento desde principios de la década de los 90 del siglo pasado. El marco administrativo público español está ahora muy descentralizado. Existen aspectos del proceso que siguen en curso.

El compromiso de las Comunidades Autónomas en la Mejora de la regulación es crucial. Las CC. AA. tienen ahora numerosas y significativas responsabilidades, notablemente en áreas como planificación, administración local, seguridad pública y medio ambiente. También proporcionan algunos de los servicios públicos más relevantes, como la educación y la salud. Por último, pero no por ello menos importante, desde la perspectiva de la Mejora de la regulación, las CCAA son las responsables de la mayor parte de las normas que se aprueban en España.

La Directiva de Servicios de la UE ha dado un impulso a las reformas. La implementación de las medidas de transposición de esta directiva requiere una modernización y la simplificación de la Administración Pública. Se ha utilizado como palanca

para romper barreras e introducir cambios, también con respecto a las CC. AA. y los Ayuntamientos. El Comité para la Mejora de la Regulación, creado por la Ley 17/2009 e incluido dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, es un buen ejemplo. Formado por la AGE, las CC. AA. y las Entidades Locales, sus principales tareas son promover, en todas las Administraciones Públicas, la mejora de la regulación en el campo económico, para impedir la introducción de cualquier restricción injustificada en los mercados; fomentar la cooperación sobre la Mejor Regulación de las actividades de servicios y supervisar y coordinar todas las medidas llevadas a cabo por todas las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar una correcta transposición de la Directiva de Servicios.

La transferencia y la reasignación de competencias han planteado, no obstante, algunos retos complejos. Como en otros países con una descentralización rápida, el proceso plantea algunos aspectos que se han de resolver antes de que se conviertan en problemas graves. En su Informe Anual de 2008, el Consejo de Estado observó que no hay ningún mecanismo de prevención de conflictos para evitar controversias o solucionar sencillas contradicciones o solapamientos entre el Estado y las CC. AA., que podrían ocurrir, ya que las CC. AA. no tienen obligación alguna de consultar, ni siquiera de notificar, al Estado cuando emiten una nueva propuesta legislativa. Las controversias de este tipo que no se pueden resolver acaban en los tribunales, lo que incrementa la congestión del sistema judicial. Otras partes interesadas llamaron la atención del equipo de estudio internacional de la OCDE sobre el problema de las competencias concurrentes.

El liderazgo desde el centro es importante. En el informe de la OCDE de 2000 se indicó que el liderazgo continuado desde el centro era importante, para fomentar la adopción y la puesta en común de buenas prácticas normativas y reformas. Esto sigue gozando de validez hoy. El Gobierno Central está tomando importantes iniciativas para actuar de guía, en especial a través del enfoque global “de toda España” relativo al Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas. El equipo de estudio, sin embargo, tuvo noticias de que la comunicación del Gobierno Central sobre los avances en Mejora de la regulación se podría reforzar.

La cooperación efectiva entre los niveles de la Administración sobre la Mejora de la regulación es otro requisito clave. Aunque estaba fuera del alcance de este estudio someter a pruebas su efectividad, en la actualidad hay instaurado un abanico de enfoques formales e informales para la coordinación entre el Estado y las CC. AA.

El trabajo propio de las Comunidades Autónomas sobre la Mejora de la regulación es igualmente vital. Con algunas importantes excepciones, las prácticas para la mejora de la regulación no están tan desarrolladas como a nivel estatal, pero están empezando a asentarse, normalmente apoyándose en los programas para la simplificación administrativa ya instaurados. Todas las CC. AA. han establecido ya programas

para la mejora de la regulación. En el informe de la OCDE de 2000 se señaló a las CC. AA. como laboratorios de innovación (en dicho informe se subrayó esta idea y se dieron ejemplos como que “la norma de autorización tácita para los procedimientos administrativos se inició fuera del Gobierno Central”). Desde algunas de las CC. AA. se ha declarado que sería de ayuda más formación.

La cooperación entre las CC. AA. también es importante, para compartir las mejores prácticas. La cooperación horizontal entre las CC. AA. está menos formalizada que entre las CC. AA. y el Estado. No se encontraba dentro del alcance de este estudio examinar el éxito del trabajo en una red informal, pero parece un enfoque que funciona bien para algunas CC. AA. No hay un sistema de referenciación formal, como sí es el caso en otros países; dicho sistema podría contribuir a difundir las mejores prácticas y a fomentar la innovación.

En el ámbito municipal, hay algunos aspectos que pueden requerir atención. El equipo de estudio internacional de la OCDE entró en conocimiento de que el alto grado de autonomía de cada municipio para fijar sus propias políticas y procedimientos tiene como consecuencia diferentes requisitos y procedimientos para el mismo expediente, causando retrasos impredecibles. Dado que España tiene una proporción de pymes en su comunidad empresarial mayor a la media y que este nivel de la Administración es, a menudo, el primer y más importante punto de contacto para las pymes, la eficiencia de los ayuntamientos es de gran relevancia.

Recomendación 8.1. Fomentar una mayor cooperación en múltiples niveles, incluyendo el desarrollo de la competencia amistosa, siendo los “cerebros” de las 17 comunidades autónomas mejor que uno solo (Bélgica y Alemania pueden ofrecer algunos ejemplos). Esto se podría apoyar en los foros y grupos *ad hoc* que ya están vigentes, como medio de saltarse las formalidades de su constitución.

Cuadro 8.1. Recomendación del informe de la OCDE de 2000

Fomentar la reforma legislativa, coordinando iniciativas con las Comunidades Autónomas y Municipios, y ayudándoles a desarrollar capacidades de gestión para una legislación de calidad.

El progreso de transferencia de competencias legislativas para hacerlas más cercanas a los ciudadanos y a las empresas ha sido impresionante. La disciplinada manera en que se ha realizado puede considerarse una lección para muchos

países. Sin embargo, la gestión de la legislación a diferentes niveles puede crear problemas para la futura coherencia y eficiencia del sistema legislativo nacional. La protección de lo ganado en el ámbito nacional a través de las reformas legislativas requerirá esfuerzos intensivos para promover la calidad legislativa en los niveles subnacionales. La adopción por las Comunidades Autónomas y Municipios de programas de reformas basados en principios coherentes debería formar los cimientos para unas medidas de cooperación más formales. Se debería estudiar la posibilidad de instaurar foros para dichos fines, así como para resolver los problemas que surjan de los conflictos legislativos. También se debería desarrollar una estrategia complementaria, para ayudar a las comunidades autónomas a que animen a los Municipios a lanzar programas de reforma legislativa. El liderazgo continuado desde el centro para fomentar y aprender de la experiencia en el ámbito subnacional acelerará los esfuerzos.

Contexto

Contexto General

Cuadro 8.2. La estructura descentralizada de España y las competencias en los distintos niveles de la Administración

El Reino de España se estableció como una monarquía constitucional parlamentaria en 1978, el año en que se ratificó la Constitución española.

La Constitución respalda un equilibrio dinámico. Define a España como una entidad unitaria e indisoluble, basada en principios de solidaridad mutua¹, pero también reconoce y garantiza el principio de autonomía de las nacionalidades y regiones y de los cuatro niveles administrativos: el Estado, las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios^{2, 3}.

La Constitución dispone que las Comunidades Autónomas (CC. AA.) que lo deseen pueden adquirir competencias legislativas que no estén reservadas expresamente para el Estado en la Constitución. Basándose en dichas disposiciones, desde 1978 ha ido teniendo lugar un proceso progresivo de descentralización, y las CC. AA. han adquirido un creciente número de competencias. La velocidad y la profundidad de este proceso han variado según las CC. AA. Algunas CC. AA. reclamaron todo (o buena parte) el abanico de competencias desde el principio⁴. Otras están recibiendo sus competencias más lentamente, porque no optaron por asumir más inicialmente o porque les faltaban las infraestructuras y recursos para hacerlo.

Se trata de un proceso político que conlleva el acuerdo de ambas partes. El proceso está normalmente acompañado por la transferencia de los recursos centrales a la región. La Constitución indica que la ley que delegue competencias a las CC. AA. debe prever una transferencia financiera adecuada⁵. Por consiguiente, España presenta un escenario institucional asimétrico en los dos principales niveles de gobierno. Aún así, se ha producido un cierto acercamiento desde principios de la década de los 90 del siglo pasado.

Hoy en día, cada Comunidad Autónoma tiene su propio Estatuto de Autonomía, aprobado por medio de una ley orgánica nacional⁶. En el estatuto se establecen las fronteras geográficas y se regulan los aspectos fundamentales de la comunidad, como la organización y funcionamiento de su Parlamento y Gobierno, la función de su Presidente, las competencias asumidas, su Administración y su lengua y símbolos, así como la relación de la Comunidad con el Estado y las demás CC. AA.

En los Estatutos de Autonomía de las CC. AA. se hacen las siguientes distinciones en los poderes de las CC. AA.: (1) poderes exclusivos de las CC. AA. derivados de las competencias que han asumido (poderes legislativos, poderes de implementación para desarrollar legislación secundaria, y la vigilancia de su cumplimiento); (2) poderes para implementar y vigilar el cumplimiento de la legislación del Estado; y (3) poderes restringidos a la vigilancia del cumplimiento de la legislación del Estado⁷.

Estructura de la administración subnacional

España está dividida en 17 Comunidades Autónomas (CC. AA.)⁸ y dos Ciudades Autónomas, Ceuta y Melilla. Cada Comunidad Autónoma se compone de una o varias provincias, hasta un total de 50 en todo el territorio nacional. A su vez, cada provincia está dividida en un número variable de municipios, que hacen un total de 8.111. Existen otras entidades territoriales con estatus jurídico, como las mancomunidades de municipios o las autoridades de nivel inferior al municipio, conocidas como autoridades locales menores o pedanías.

En la Constitución se indica expresamente que todas las entidades del Estado deben disfrutar de autonomía con relación a la administración de sus intereses respectivos⁹.

Las CC. AA. emiten sus propias leyes y reglamentos, de acuerdo con la Constitución española y su Estatuto de Autonomía. Las CC. AA. han adquirido unas competencias significativas. También tienen responsabilidades significativas para la ejecución y cumplimiento de la legislación estatal (véase también el Capítulo 6).

La Constitución española considera que las provincias presentan un doble carácter: de entidad local, formada por varios municipios, y de subconjunto territorial unitario

que facilita la prestación de servicios en el territorio por parte de la Administración del Estado. Como los municipios, las provincias tienen su propia autonomía en lo que a la gestión de sus competencias se refiere. De esta manera, las CC. AA., a las que pertenecen las provincias, no pueden representar los intereses de estas últimas ¹⁰.

Hay un gran número de municipios pequeños. La distribución demográfica a lo largo y ancho del territorio es muy desigual. De los 8.111 municipios, 4.878 (el 60,14%) cuentan con menos de 1.000 habitantes y 6.845 (el 84,39%) con menos de 5.000. Hay solo 136 centros de población con más de 50.000 habitantes, es decir, el 1,67% del total ¹¹. Un ejemplo típico es el de Castilla y León, ya que el 80% de sus 2.200 municipios cuentan con menos de 100 habitantes. La posición de la Administración Local ha evolucionado si la comparamos con la de 1978. Por ejemplo, ahora les es posible acceder directamente al Tribunal Constitucional ¹², y existe un sistema específico aparte para las grandes ciudades.

Responsabilidades y poderes de la administración subnacional Comunidades Autónomas

La Constitución les otorga a las CC. AA. su propio estatus, ámbitos y derechos ¹³. Las que lo deseen pueden adquirir competencias legislativas que no estén reservadas expresamente para el Estado en la Constitución. Basándose en dichas disposiciones, desde 1978 ha ido teniendo lugar un proceso progresivo de descentralización, y las CC. AA. han adquirido un creciente número de competencias. En la Constitución española no se define un modelo finalizado de autonomía, sino que contempla un proceso de descentralización que se puede desplegar dentro de ciertos límites.

Las CC. AA. tienen una gran autonomía organizativa. Pueden organizar sus propias instituciones, territorio y actividad financiera ¹⁴. La Constitución no impone un modelo único para la organización de las instituciones de las CC. AA. En la práctica, no obstante, todas las CC. AA. han seguido el modelo establecido por el Artículo 152 de la Constitución, y tienen un Presidente, una Asamblea Legislativa elegida democráticamente y un Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas. La estructura de las Asambleas Legislativas es básicamente la misma en cada Comunidad Autónoma y refleja con bastante exactitud la del Congreso a nivel estatal. El Presidente de la Comunidad es elegido por su Parlamento y es el jefe del Gobierno. Ejerce la representación suprema de la Comunidad y también representa al Estado en ésta, aunque esta función es más simbólica.

Aunque en la Constitución española se dispone que las CC. AA. pueden tener instituciones ejecutivas y legislativas, no les concede poderes judiciales. El Poder Judicial es unitario en España y los tribunales de las CC. AA. son tribunales del Estado.

Las CC. AA. tienen ahora numerosas y significativas responsabilidades, notablemente en áreas como la planificación, la administración local, la seguridad pública y el

medio ambiente. Las CC. AA. proporcionan algunos de los principales servicios públicos, como la educación y la sanidad, administrando una parte significativa del gasto público (cerca del 40% del total). El tamaño del funcionariado autonómico es significativamente mayor que el del Estado.

Cuadro 8.3 Competencias y poderes de las CC. AA.

En los Estatutos de Autonomía de las CC. AA. se hacen las siguientes distinciones en los poderes de las CC. AA.: (1) poderes exclusivos de las CC. AA. derivados de las competencias que han asumido (poderes legislativos, poderes de implementación para desarrollar legislación secundaria, y la vigilancia de su cumplimiento); (2) poderes para implementar y vigilar el cumplimiento de la legislación del Estado; y (3) poderes restringidos a la vigilancia del cumplimiento de la legislación del Estado.

Competencias legislativas

En la Constitución se distingue entre las competencias exclusivas del Estado o de las CC. AA. y las competencias compartidas o concurrentes.

- ◆ *Competencias exclusivas.* En la Constitución se incluye explícitamente (aunque también genéricamente) la lista de las competencias exclusivas del Estado¹⁵. No se enumeran las competencias exclusivas de las CC. AA.: se dejan para su inclusión en los futuros Estatutos de Autonomía. Estos últimos pueden abarcar todos los poderes no atribuidos expresamente al Estado en la Constitución. Las CC. AA. no tienen la obligación de asumir dichos poderes.
- ◆ *Competencias compartidas o concurrentes.* En algunas áreas, el poder del Estado está limitado a la legislación marco (por ej., la legislación laboral y la legislación sobre la propiedad intelectual) o a determinar los principios y aspectos esenciales sobre los que descansan ciertos asuntos (por ej., el sistema jurídico de Administración Pública y legislación medioambiental). En dichos casos, las CC. AA. son responsables de implementar el marco legislativo a través de otras leyes y reglamentos, siempre que cumplan con el “mínimo denominador común” fijado por el Estado en la ley marco.

Implementación y vigilancia

El Estado puede transferir la implementación (dar cuerpo a las leyes primarias en legislación secundaria) y la vigilancia del cumplimiento de la legislación relacionadas con su competencia exclusiva a las CC. AA. Para supervisar que esto se lleva a cabo correctamente, el Estado confía en la denominada administración periférica, oficinas que representan la Administración General del Estado (AGE) en el territorio

nacional¹⁶. En total, unos 100 000 funcionarios trabajan en la administración periférica. Están encabezados por un Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma, y por Subdelegados en las provincias.

Las CC. AA. también implementan y velan por el cumplimiento de su propia legislación (es decir, en las áreas en las que han adquirido competencias).

Mecanismos de aclaración y flexibilidad

En la Constitución se contemplan mecanismos para estructurar y ajustar la asignación de poderes y para proporcionar cierta flexibilidad¹⁷. Estos mecanismos permiten realizar reajustes en la distribución de poderes, sin necesidad de reformas constitucionales o legales. Entre ellos podemos mencionar leyes específicas relacionadas con la “delimitación de poderes”, que se emiten en especial en áreas como la seguridad pública, la administración de justicia, la educación y los medios de comunicación. Otro mecanismo es la “armonización de las leyes”, que se utiliza muy rara vez¹⁸.

Además, la Constitución limita el estatus de las leyes del Estado y de las CC. AA., especificando que las primeras se impondrán a las segundas en caso de conflicto, en relación con todos los asuntos en los que no se haya conferido la jurisdicción exclusiva a las CC. AA. El Tribunal Constitucional conoce de los litigios relacionados con la distribución de competencias.

Provincias

Las provincias tienen su propio estatus jurídico. Su objetivo es garantizar los principios de equilibrio y solidaridad entre los diferentes municipios, en el marco de una política económica y social. Las competencias específicas de las provincias son, entre otras, la coordinación de los servicios prestados por los municipios, la asistencia técnica, económica y jurídica a los municipios (en especial a aquellos con menos capacidades económicas y de gestión), la prestación de servicios supramunicipales y la cooperación en la promoción del desarrollo económico y social, así como el ordenamiento territorial.

Con este fin, cada diputación provincial emite cada año planes provinciales para la coordinación de obras y servicios prestados por los municipios. Los planes se preparan con la participación de los municipios, y deben ir acompañados de un informe en el que se indiquen los objetivos y criterios para la asignación de los fondos. Los planes se coordinan a nivel de la CC. AA., y deben financiarse con el presupuesto propio de la provincia, a través de contribuciones municipales, así como por la Comunidad Autónoma y el Estado¹⁹.

Municipios

Las referencias constitucionales al gobierno local se limitan a la garantía de la autonomía de los municipios, el respecto de la democracia y el requisito de disponer de recursos financieros suficientes para cumplir con sus responsabilidades²⁰. En la Constitución no se dice nada sobre sus funciones y responsabilidades. La autonomía del gobierno local (institucional, organizativa y financiera) se basa en las leyes del Estado y las CC. AA. Las competencias a nivel local también quedan fijadas por ley²¹.

Como en la mayoría del resto de países de la UE, los municipios gestionan asuntos de interés local como, entre otros, la seguridad en los espacios públicos: la regulación del tráfico rodado y de las personas en las vías públicas, la protección civil y prevención y extinción de incendios, el urbanismo, la gestión de parques y jardines, el pavimentado de las vías públicas urbanas y la conservación de los caminos rurales y el patrimonio histórico-artístico.

La ley obliga a los municipios a proporcionar ciertos servicios mínimos, diferenciando las obligaciones de acuerdo con la población: los que competen a todos los municipios (por ej., alumbrado público, cementerios, limpieza de las calles, etc.), los que competen a municipios con más de 20 000 habitantes (protección civil, servicios sociales, instalaciones deportivas públicas, etc.) y los que se requieren en municipios con más de 50 000 habitantes (protección medioambiental y transporte público). En la ley también se indica que los municipios pueden desempeñar actividades complementarias a otras administraciones públicas y, particularmente, las relacionadas con la educación, la cultura y la promoción de las mujeres, la vivienda, la sanidad y la protección medioambiental. Dicha delegación requiere el visto bueno del municipio y de la Comunidad Autónoma, respectivamente. Entre otros aspectos, el acuerdo debe regular el alcance y la duración de la delegación, así como los recursos necesarios que la administración le da al municipio para desempeñar la tarea delegada²².

Los municipios, como en la mayoría del resto de países de la UE, ejercen una función primordial en el otorgamiento de licencias y en el urbanismo. La ley le da al Estado central y a las CC. AA. la posibilidad de delegar sus responsabilidades de vigilancia a los municipios, dependiendo de los recursos de éstos. Un buen ejemplo de vigilancia del cumplimiento local es la Ley del suelo. El Estado aprobó su Ley del suelo, las CC. AA. aprobaron más tarde su propia legislación, basándose en los principios establecidos por el Estado, y los municipios velan ahora por el cumplimiento de dicha legislación en su territorio, a través de sus ordenanzas. Otro ejemplo es la Directiva de Servicios de la UE, que se ha transpuesto al sistema jurídico español por medio de la Ley 17/2009 y la Ley 25/2009, especialmente en dos campos relacionados con los municipios: la sustitución de la Autorización Administrativa por una comunicación previa o una simple declaración y la sustitución de la denegación por silencio administrativo por la aprobación por silencio administrativo.

Financiación de la administración subnacional

Las CC. AA. gozan de una autonomía considerable en la gestión de los recursos financieros, así como en el establecimiento de su propia política de recaudación de impuestos (a través de tributos, tasas y recargos) y en la adopción de su presupuesto anual²³. El sistema de financiación de las CC. AA. distingue entre dos regímenes. Debido a sus derechos históricos, reconocidos por la Constitución, Navarra y el País Vasco disfrutaban de un régimen especial que les da una autonomía significativa en aspectos económicos y tributarios. Todas las demás CC. AA. entran dentro del régimen general. Obtienen sus recursos principalmente a partir de impuestos estatales total o parcialmente transferidos, sus propios impuestos, transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial, ingresos de su patrimonio propio y transferencias de crédito. El Fondo de Compensación Interterritorial se creó para suavizar los desequilibrios económicos entre las regiones y para aplicar el principio de solidaridad entre las CC. AA.

Las provincias pueden recaudar sus propios impuestos específicos, participar en los impuestos del Estado y recibir subvenciones específicas en calidad de cooperación económica local. Por su parte, los municipios confían en sus propios impuestos, una participación en los impuestos del Estado, subvenciones específicas para el transporte público, la creación de infraestructuras, servicios y equipamientos, etc., el pago público por actividades que entren en su competencia y el crédito público o privado.

No entraba dentro del alcance de este estudio entrar en detalle alguno, pero llegó a oídos del equipo de estudio internacional de la OCDE que el sistema de financiación plantea algunos problemas que tienen implicaciones para la Mejora de la regulación, como la concesión de licencias (que es una gran fuente de financiación para los municipios, así que no tienen mucho incentivo para normalizar su enfoque) y una calidad desigual de los servicios públicos en el territorio.

Políticas de Mejora de la regulación desplegadas en el ámbito subnacional

Generalmente, y como se podría esperar, las prácticas de Mejora de la regulación no están tan desarrolladas como en el nivel del Estado, pero están empezando a ganar terreno en las CC. AA. El progreso es desigual entre las CC. AA., en parte en razón de las significativas diferencias entre las CC. AA. en términos de tamaño y riqueza, aunque la brecha se está cerrando. Todas las CC. AA. han lanzado ya políticas de Mejora de la regulación dentro de su esfera de competencias. Una serie de ellas han adoptado medidas como la reducción de las cargas administrativas, la simplificación documental, los puntos únicos de contacto, la administración electrónica y medidas para mejorar la calidad y efectividad de la legislación.

El progreso en el establecimiento de programas ha sido especialmente significativo en relación con la simplificación administrativa y la reducción de las cargas adminis-

trativas sobre las empresas y ciudadanos (reflejando los avances a nivel del Estado). En muchos sectores, la legislación subnacional tiende a ser similar de una región a otra, así que el mercado interno español no está fragmentado significativamente en lo que a las cargas administrativas se refiere. Se comunicó, no obstante, al equipo de estudio internacional de la OCDE, que los problemas para las empresas a nivel local tienen, a menudo, menos que ver con el nivel de cargas en sí, y más con el alto grado de autonomía con el que cada municipio fija sus propias políticas y procedimientos. Esta discrecionalidad acarrea diferentes requisitos y procedimientos para un mismo expediente, causando retrasos impredecibles.

Como otros Estados Miembros de la UE, España está trabajando en la transposición de la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios en el Mercado Interior (denominada Directiva de Servicios). La implementación de las medidas de transposición requiere la modernización y simplificación de la Administración Pública, y parece que se está utilizando como un elemento de impulso para romper ciertas barreras e introducir cambios, en gran medida en las CC. AA. y los municipios, entre los que se puede incluir la evaluación de impacto. El Comité para la Mejora de la Regulación, creado por la Ley 17/2009 e incluido dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, es un buen ejemplo. Formado por la AGE, las CC. AA. y las entidades locales, sus principales tareas son promover, en todas las Administraciones Públicas, mejora de la regulación en el campo económico, para impedir la introducción de cualquier restricción injustificada en los mercados; fomentar la cooperación sobre la Mejor Regulación de las actividades de servicios y supervisar y coordinar todas las medidas llevadas a cabo por todas las Administraciones Públicas, con el fin de garantizar una correcta transposición de la Directiva de Servicios.

- **Evaluación de impacto.** Los sistemas de AIN, si existen, están generalmente en una fase temprana, a menudo activos por el reciente establecimiento de una estrategia de reducción de las cargas administrativas.
- **Reducción de las cargas administrativas.** Una serie de CC. AA. ha instaurado programas para abordar su propia legislación, además de su compromiso formal para con la política de reducción de cargas del Estado.
- **Consulta pública y comunicación.** En general, este elemento también está en sus inicios. En algunos casos, se han instaurado comités de diálogo social y se han enviado los planes sobre competitividad para consultar a los representantes de los sindicatos y empresarios.
- **Unidades de Mejora de la regulación.** La organización interna de las CC. AA. no permite una cooperación sencilla entre departamentos. Solo unas pocas CC. AA. han establecido unidades centrales para las iniciativas para la mejora de la regulación.

Cuadro 8.4 Iniciativas de Mejora de la regulación en algunas Comunidades Autónomas

Entre las iniciativas regionales específicas podemos mencionar:

- ◆ Cataluña introdujo una especie de evaluación de impacto normativo en mayo de 2008, sobre las medidas para la eliminación de procesos y la simplificación de los procedimientos, con el fin de facilitar la actividad económica. El requisito de informe de impacto normativo está previsto para la redacción de toda la legislación que pueda influir en la actividad económica.
- ◆ También se convino un plan de medidas para simplificar los procesos para la actividad económica y empresarial y la simplificación administrativa (“Plan de 48 medidas” hasta 2010). En el plan se incluye el uso de “declaraciones responsables” para reemplazar las autorizaciones y registros administrativos o la armonización de empresas de instalación a través del Acuerdo del Gobierno del 17 de julio de 2007.
- ◆ Cataluña estuvo entre las primeras en mejorar las TIC, en especial a través de un decreto de 2001 por el que se regulaban las relaciones entre los ciudadanos y la administración autonómica. La adopción de un decreto, en abril de 2009, a través del que se promueven y desarrollan los recursos electrónicos en la Administración del Gobierno Regional representa un paso más en esta dirección, mientras que se amplía el número de procedimientos sectoriales en los que está disponible el procesamiento electrónico.
- ◆ Castilla y León aprobó un decreto en marzo de 2009 sobre medidas relacionadas con la simplificación documental. Por medio del decreto, se eliminan numerosas obligaciones de presentación de documentos, se generaliza el uso de las declaraciones responsables y se elimina, en general, la obligación de presentar copias certificadas de documentos. Se ha creado un catálogo de documentos que ya no se habrán de presentar más, el cual se actualizará regularmente. En el mismo decreto se establece que se preparará, dentro del plazo de seis meses, un programa de reducción de las cargas administrativas.
- ◆ Se ha preparado también una guía de calidad legislativa, como manual de apoyo para los servicios, con el fin de simplificar el informe de AIN sobre cierta legislación. Este manual sirve como una lista de autoevaluación, ayudando a los servicios a reflexionar sobre el método que deben seguir al preparar la legislación.
- ◆ La región también aprobó un Plan de Administración Electrónica y preparó un completo estudio sobre un punto de contacto único para servicios físicos en marzo de 2009.

- ◆ Andalucía aprobó un Plan de medidas para la simplificación de procedimientos administrativos y la normalización de procesos en enero de 2009. En el Plan se incluyen 232 iniciativas de simplificación, que se habrán de implementar en 2009-10. En el Plan se establecen diversas acciones relacionadas con la administración electrónica, incluyendo la implementación del certificado de funcionario ²⁴, la eliminación de la obligación de presentar documentos ya en manos de la administración, la posibilidad de que los ciudadanos consulten la situación de sus procedimientos, etc.
- ◆ En febrero de 2009 se aprobó un Decreto-ley, por el que se adoptaron decisiones administrativas urgentes en relación con las 46 medidas del Plan de Medidas de Simplificación.

Mecanismos de coordinación

Coordinación entre la administración central y las administraciones subnacionales

El Ministerio de Política Territorial es formalmente el responsable de la gestión y seguimiento de los acuerdos de cooperación entre el Estado y las demás administraciones, a través de un registro. Gestiona una serie de organismos especializados con misiones políticas, técnicas y sectoriales ²⁵.²⁵ El Ministerio también asiste y aconseja técnicamente a las autoridades subnacionales sobre asuntos económicos; emite informes relevantes y contribuye a las relaciones entre las autoridades locales y las CC. AA, e internacionalmente ²⁶.

Se emplea una combinación de enfoques formales e informales, como se puede observar en otros países descentralizados. El gobierno central declaró al equipo de estudio internacional de la OCDE que los aspectos informales eran muy importantes y que habían llevado a buenos resultados ²⁷. Muchos de los aspectos relacionados con la Mejora de la regulación parecen entrar en la difícil y sensible categoría de competencias compartidas o exclusivas, por lo que podría ser formalmente imposible llegar a acuerdos vinculantes.

Existen instituciones e instrumentos de cooperación específicos, introducidos en parte por Ley 4/ 1999 ²⁸.

- *Conferencias sectoriales*. En ellas se pueden cerrar pactos de cooperación en aspectos sectoriales, cuando se trata de asuntos relacionados con competencias interrelacionadas entre la administración del Estado y las CC. AA.
- *Comisiones Bilaterales de Cooperación*. Son similares a las conferencias sectoriales, pero se establecen entre el Estado y una única Comunidad Autónoma.

Estas Comisiones pretenden resolver los problemas de coordinación de una manera más centrada y oportuna. Reflejan un modelo de éxito desarrollado para la política medioambiental. En cuatro CC. AA. se han instaurado Agencias de Medio Ambiente regionales. Reúnen a los Ministerios sectoriales para desarrollar una política y normativas medioambientales, expandiendo así la identificación con las medidas de protección medioambiental y facilitando su aplicación. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha adoptado este enfoque como una mejor práctica.

- *Convenios*. Esta herramienta fortalece el marco institucional utilizado para desarrollar planes y programas conjuntos entre los diferentes gobiernos sobre asuntos en particular. Están orientados a mejorar la eficiencia de los acuerdos de cooperación. Los convenios se han utilizado para aspectos de la Mejora de la regulación, como el acuerdo sobre la reducción de cargas administrativas.
- *Protocolos generales*. Solo establecen una orientación política general o un marco general, y una metodología para la colaboración.
- *Planes y Programas Conjuntos*. Se crean a iniciativa de la conferencia sectorial respectiva, para lograr objetivos comunes en asuntos en los que el Estado y las CC. AA. tienen competencias concurrentes.
- *La Conferencia de Presidentes*. Se trata de un foro que reagrupa a todos los Presidentes de las CC. AA. y al Presidente del Gobierno.
- *El Consejo de Consumidores y Usuarios*²⁹. Este Consejo ha servido desde 1990 como una plataforma para las administraciones públicas y las asociaciones de consumidores y ciudadanos.
- *Proyectos de Mejora de la regulación*. En 2008 se lanzaron dos proyectos específicos, que pretenden unificar diversas tareas con el objetivo de la Mejora de la regulación³⁰. Se trata de proyectos totalmente independientes, adicionales a cualquier iniciativa regional adicional redactadas y ejecutadas en las CC. AA. y en los municipios.

También se produce una cooperación vertical a través de planes y programas de acción (generales o sectoriales). Un ejemplo de los últimos es el Plan General para la actividad económica o la coordinación general en investigaciones científicas y técnicas. También se ha creado por ley una Conferencia de Ciudades, dentro de la conferencia sectorial para asuntos locales³¹.

En su Informe Anual de 2008, el Consejo de Estado plantea una serie de aspectos que requieren atención. Indica que no hay ningún mecanismo de prevención de conflictos para evitar disputas, ni siquiera para resolver simples contradicciones y solapamientos entre el Estado y las CC. AA. Por ejemplo, las CC. AA. no tienen la obligación de consultar al Estado cuando emiten una nueva propuesta legislativa; en algunos casos,

ni siquiera tienen que notificarle al respecto. El Consejo convoca al Estado y a las CC. AA. para regular estas interacciones de un modo más efectivo, también con vistas a reducir el número de litigios en los tribunales.

El gobierno, no obstante, indica que se ha producido recientemente un progreso significativo (Cuadro 8.5.).

Cuadro 8.5. Progreso de la Administración Central en el refuerzo del contacto con el nivel subnacional

El Grupo de Trabajo con las Comunidades Autónomas ha celebrado seis reuniones desde su creación, en enero de 2009. Cuatro de esas seis reuniones se produjeron de julio de 2009 a abril de 2010. Ello muestra un fuerte compromiso de la Administración Central para reforzar el contacto con el nivel subnacional. Dentro de este Grupo se creó un subgrupo, con el fin de desarrollar un método común para la implementación del MCE. Este subgrupo se reunió varias veces y finalmente presentó un método que fue aprobado por la sesión plenaria del Grupo de Trabajo el 18 de noviembre de 2009.

El Grupo de Trabajo se creó con el fin de disponer de un foro para compartir experiencias en el campo de la mejora de la regulación y la reducción de cargas. La meta de todos sus miembros es seguir progresando y presentar nuevas iniciativas que todas las Administraciones puedan aplicar. Al respecto, se crearon cuatro subgrupos en la reunión del 10 de marzo de 2010, sobre las siguientes temáticas: creación de una empresa, eventos vitales acerca del nacimiento y fallecimiento de una persona, aplicación informática del método común de medición de cargas administrativas y definiciones jurídicas relativas a la Mejora de la regulación. Los dos primeros grupos tienen que estudiar el marco jurídico de estos temas (legislación, procedimientos, etc.) y deben preparar una propuesta sobre simplificación, que deberá estudiar y debatir la sesión plenaria del Grupo de Trabajo. Si el Grupo acepta dicha propuesta, el Gobierno Central o las Comunidades Autónomas modificarán la legislación y procedimientos.

En los siguientes meses, habrá más reuniones del Grupo de Trabajo para discutir sobre los resultados del trabajo de los grupos. También existe el compromiso para celebrar estas reuniones en otros lugares de España, no solo en Madrid.

El 28 de noviembre de 2008, el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) firmó un convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre reducción de cargas administrativas, la simplificación y la mejora de la regulación. Este acuerdo ha funcionado satisfactoriamente hasta ahora y ha robustecido la colaboración entre la Administración Central y Cantabria. En la actualidad, ocho comunidades autónomas más están dispuestas a firmar acuerdos con el Ministerio de la Presidencia, y se espera que dicha firma se produzca antes de las vacaciones de verano. Las ocho Comunidades son: Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Murcia.

Todas estas iniciativas dan buena muestra del hecho de que se ha entrado en una nueva era en la relación entre las Administraciones de España, en términos de mejora de la regulación.

La Federación Española de Municipios y Provincias se unió al grupo en julio de 2009, así que todas las Administraciones españolas (central, regional y local) están representadas en él.

En relación con los municipios, en febrero de 2009 el Ministerio de la Presidencia firmó un convenio de colaboración con la FEMP. Dentro de este convenio, hay un proyecto piloto sobre la reducción de las cargas en las entidades locales. 11 ciudades forman parte de este proyecto. Estas urbes han respondido un cuestionario muy completo sobre los procedimientos más importantes de sus Administraciones. A tenor de dichos cuestionarios, los procedimientos se atribuirían a diversas áreas: impuestos, uso del dominio público, medio ambiente, licencias y autorizaciones administrativas y urbanismo. Se han creado grupos de trabajo para estudiar tres de estas cinco áreas: uso del dominio público, licencias y autorizaciones administrativas y urbanismo. Estos grupos han de presentar una propuesta sobre cómo simplificar los procedimientos relacionados con estas áreas, intentando reducir las cargas y mejorar la legislación actual. Antes de las vacaciones de verano deberán tener lugar nuevas reuniones, con el fin de cerrar un acuerdo.

Fuente: Gobierno de España.

Coordinación sobre la reducción de las cargas administrativas

El programa de reducción de cargas administrativas impulsado por el Estado y la transposición de la Directiva de Servicios parecen estar conllevando un crecimiento del nivel de cooperación. El gobierno central y algunas CC. AA. han firmado convenios de cooperación, como es el caso de Cantabria, respecto de la reducción de las cargas administrativas, al igual que entre el gobierno central y la administración local, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. Con arreglo a dicho convenio, se está desarrollando un proyecto piloto con once municipios, con la meta de identificar, medir y reducir o eliminar las cargas administrativas más costosas para las empresas, derivadas de la legislación local.

Se ha establecido un Grupo de Trabajo mixto con representantes del gobierno central, las CC. AA. y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, con el objetivo de reducir cargas administrativas. El Grupo de Trabajo pretende proporcionar un espacio de colaboración entre administraciones, para compartir experiencias y mejores prácticas, aunando fuerzas para lograr el objetivo nacional establecido en el Plan de Acción. El

gobierno considera que el Grupo de Trabajo está teniendo éxito. Gracias al Grupo, la AGE y las CC. AA. adoptaron un método común para la medición de las cargas administrativas. La AGE prevé distribuir entre las CC. AA una aplicación informática para gestionar la medición de las cargas, basándose en el citado método común. Por estos motivos, hay conversaciones en curso sobre la posibilidad de ampliar el alcance de este grupo de trabajo, para incluir unas iniciativas más amplias de simplificación administrativa y la administración electrónica.

El Estado también ha establecido un sistema fluido de comunicación con las CC. AA. y los municipios, que permite el intercambio de información, ya sea electrónicamente a través del correo electrónico y procesos creados especialmente, o por teléfono. Se celebran reuniones regulares para supervisar las acciones ejecutadas por la administración regional y local. También hay colaboración a través de grupos temáticos, para centrarse en temas concretos que afecten especialmente a las empresas y a los ciudadanos, en lo relativo a las cargas administrativas. El gobierno central espera que esto evite la repetición de errores y esfuerzos duplicados, mejorando así la eficiencia de los recursos públicos y la eficacia de la acción pública³².

Coordinación entre la administración subnacional

La cooperación horizontal entre CC. AA. está menos formalizada que entre las CC. AA. y el Estado, confiando a menudo en contactos personales e iniciativas voluntarias. En la reunión del equipo de estudio internacional de la OCDE con las CC. AA. se sugirió que algunas de ellas están utilizando con éxito una red informal de apoyo y consejo mutuos. La cooperación puede adoptar la forma de “relaciones de cooperación especial”, que varían en razón de factores históricos, culturales o geográficos. Dichas relaciones se reflejan normalmente en los estatutos correspondientes. Este es el caso, por ejemplo, de Andalucía con Ceuta y Melilla, y de las Islas Baleares con las CC. AA. en las que el catalán es una lengua cooficial. Las CC. AA. también pueden firmar “convenios” y “convenios de colaboración” en relación con la gestión y prestación de servicios, que se deben comunicar por adelantado a los Parlamentos de las CC. AA. Los convenios se han de comunicar al Senado y se deben publicar en el Boletín Oficial (Artículo 8.2., párrafo 2, Ley 30/1992). Un ejemplo de dichos convenios es la Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de administración de justicia, que agrupa a los consejeros competentes de las CC. AA. de Navarra, el País Vasco, Cataluña, Galicia, la Comunidad Valenciana, Andalucía, las Islas Canarias, Aragón, Asturias, Cantabria y Madrid.

La responsabilidad de desarrollar la coordinación entre las autoridades locales y su implementación recae en las CC. AA. Se pueden crear, por ley, organismos especializados con este fin ³³.

Notas

1. Véase: Art. 150 de la Constitución.
2. Véase: Art. 2 de la Constitución.
3. Véase: Art. 2 de la Constitución. Sobre este aspecto, véase: www.federalism.ch/files/categories/IntensivkursII/Spaing2.pdf, pp. 9-11 (último acceso, 13 de agosto de 2009).
4. País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, en menor medida, la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias y Navarra.
5. Véase: Art. 150 de la Constitución.
6. El País Vasco fue la primera comunidad en adoptar su estatuto de autonomía, en 1979, seguida de Cataluña en 1980. Madrid fue la última región, en 1983. Los estatutos fueron ratificados en referendo en Andalucía, Cataluña, el País Vasco y Galicia. En todas las demás CC. AA., las ratificaciones se produjeron en los parlamentos regionales.
7. Véase: www.federalism.ch/files/categories/IntensivkursII/Spaing2.pdf, p.7 (último acceso, 13 de agosto de 2009).
8. La diecisiete Comunidades Autónomas son: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia y La Rioja.
9. Véase: Art. 137 de la Constitución.
10. Para más información, véase: [www.congreso.es/consti/constitucion/ indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=141&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=141&tipo=2) (último acceso, 9 de febrero de 2010).
11. Véase: Gobierno de España, *España Hoy 2009*, p.68, en www.lamoncloa.es/docs/pdfs/EspaniaHoy2009/ESP09_03.pdf (último acceso, 13 de agosto de 2009).
12. Véase: Art. 119 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
13. Véase: Arts. 143 a 158 de la Constitución.

14. Véase: Arts. 147.2, 148.1.2., 152.3 y 156.1 de la Constitución, respectivamente.
15. Véase: Art. 149.1 de la Constitución. La lista y distribución de las competencias se exponen en el Anexo 1. Las competencias exclusivas del Estado son: nacionalidad e inmigración/emigración, defensa y fuerzas armadas, relaciones internacionales, comercio internacional y aduanas/aranceles, política de competencia, legislación de procedimientos comerciales/penales/penitenciarios, derechos sobre la propiedad industrial e intelectual, transporte marítimo, servicio postal, aspectos del comercio minorista nacional, telecomunicaciones y seguridad social.
16. La Administración General del Estado incluye a los Ministerios y agencias nacionales, así como a la Administración del Estado en países extranjeros (por ej., las embajadas).
17. Véase: Art. 150 de la Constitución.
18. De hecho, hasta ahora solo se ha adoptado una ley de armonización, y, en efecto, se cuestionó significativamente en el Tribunal Constitucional. (véase: Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA, 1982). La versión final de esta ley no se consideró ni “orgánica” ni “armonizada”. Las denominadas leyes de bases se utilizan con más frecuencia.
19. Véase: Art. 36 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
20. Véase: Arts. 140-142 de la Constitución.
21. Véase: Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
22. Véase: Art. 27 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
23. Los presupuestos están regulados por los Arts. 156-158 de la Constitución, y por la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las CC. AA. (LOFCA).
24. Aquí se hace referencia al certificado de firma electrónica para los funcionarios, una obligación impuesta por la Ley 11/2007 de acceso electrónico.
25. Véase: www.mpt.es/Ministerio/organos/cnal.html (último acceso, 9 de febrero de 2010).
26. Véase: www.mpt.es/Ministerio/organigrama/secretaria_de_estado_coop/coop_local.html (último acceso, 9 de febrero de 2010).
27. Por ejemplo, las ventanillas únicas y la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.
28. Véase: Ley 4/1999 de Modificación del Procedimiento Administrativo Común.

29. Véase: www.consumoccu.es/inicio.asp?opcion=0&subopcion=0&mostrar=presentacion.asp (último acceso, 9 de febrero de 2010).
30. Estos proyectos se basan en la ley 11/2007 de acceso a la administración electrónico y en el Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de junio de 2008.
31. Véase: Art. 138 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
32. El presupuesto para desarrollar estas iniciativas de colaboración es el mismo que el presupuesto asignado a la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, parte del Consejo de Ministros, responsable de liderar este proyecto dentro del Gobierno Central.
33. Véase: Arts. 58 y 59 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

Bibliografía

- AEVAL (2008), *Procedimientos Administrativos para la Creación de Empresas en España*, Informe E06/2007, Madrid.
- Argulloll i Murgadas, E., X. Bernardi Gil, *Reino de España*, en: <http://www.federalism.ch/files/categories/IntensivkursII/Spaing2.pdf>.
- Balsa Pascual, C. (2006), *Better Regulation*, Papeles 1/2006, Papeles de Evaluación, AEVAL, MAP, en: www.mpt.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/0112/text_es_files/fil_e/Papeles_de_Evaluacion_nx1.pdf.
- Banco de España (2008), *Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas en España*, en Boletín Económico, Madrid.
- Bertelsmann Foundation (2009), *Sustainable Governance Indicators (SGI) 2009. Spain Report*, en: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI09_Spain.pdf.
- Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España (2007), *Regulación y Competitividad Empresarial*, Panel de Opinión 10/2007, Madrid.
- Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España (2008), *Análisis de los trámites administrativos soportados por las empresas en su actividad cotidiana derivados de la regulación*, Informe Final, Madrid.
- ECONLAW Strategic Consulting (2009), *Evaluación de la actividad regulatoria en España 1978-2008: Descentralización y Comunidades Autónomas*, Madrid.
- ePractice (2009), *eGovernment Factsheets. Spain*, Edición 11.1 junio de 2009, en: www.epractice.eu/files/eGovernment%20in%20ES%20-%20June%202009%20-%2011.1%20-%20PDF.pdf.
- OECD/PUMA (1999), *The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges*, París.
- OECD (2000), *Government Capacity to assure high quality regulation. Regulatory reform in Spain*, París. OECD (2008), *Spain. Economic Survey*, París.
- OECD (2009), *Spain. Economic Outlook* N° 86, París.

- Pinilla, P. (2008), *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo*, Papeles 8/2008, Papeles de evaluación, AEVAL, MAP (documento no publicado).
- Gobierno de España (2007), *Programa Nacional de Reformas. Informe de Progreso de 2007*, Madrid.
- Gobierno de España, *España Hoy 2009*, en: www.la-Moncloa.es/docs/pdfs/Espania-Hoy2009/ESP09_03.pdf.
- Villoria, M. (2008), “Spain”, en *Transparency International (ed.), Global Corruption Report 2008*, p.271-275, en www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008#7.4.

Anexo A

Administración electrónica

Estrategia nacional para la Administración electrónica

Entre los planes iniciales, se encontraban las iniciativas España.es y Conecta, gestionadas por el extinto Ministerio de Administraciones Públicas. Entre 2005 y 2008, la acción del gobierno se encuadró en el denominado Plan Moderniza, que incluía 16 medidas para mejorar la calidad, transparencia y accesibilidad de los servicios prestados por la AGE¹. Las iniciativas actuales de Administración electrónica se benefician directamente del trabajo preparatorio desempeñado en dicho marco de trabajo.

La actual estrategia nacional de cara a la administración electrónica está estrechamente entrelazada con la agenda de modernización del sector público. Se compone de los programas siguientes:

- El Plan de Acción para el Cumplimiento de la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que complementa la Ley 11/2007, liderado por el Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de desarrollar los servicios de la administración general del estado, para que estén disponibles electrónicamente.
- La Reducción de las cargas Administrativas, iniciativa liderada por el Ministerio de la Presidencia, que se propone reducir las obligaciones de información y procedimientos que deben llevar a cabo las empresas.
- eModel, propuesta liderada por el Ministerio de la Presidencia, que busca la modernización de la administración local, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la prestación de los servicios públicos.

La sociedad de la información: Plan Avanza

El denominado Plan Avanza 2006-10, de 2005, (su ampliación, como Plan Avanza 2, se aprobó en junio de 2010, para el período 2011-15) constituye la estrategia nacional española para la promoción de la sociedad de la información.

Diseñado en estrecha relación, y como reacción a la Estrategia de Lisboa y las estrategias eEurope 2002 y 2005 e i2010, el Plan Avanza pretende:

- aumentar la productividad y la competitividad de la economía española, a través de la difusión de las TIC y el apoyo al sector de las TIC, con el fin de catalizar el cambio hacia una actividad económica con un mayor valor añadido;
- promover la convergencia con Europa (y entre las regiones españolas) en factores clave del desarrollo de la Sociedad de la Información (por ej., accesibilidad, utilización, seguridad y privacidad);
- reducir la brecha digital a través de una mayor inclusión de los ciudadanos en la Sociedad de la Información, con el fin de explotar el potencial de las TIC para generar bienestar y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; y
- alcanzar unos mayores niveles de gasto en TIC (sumando el gasto público y privado), específicamente hasta el 7% del PIB en el año 2010.

La relevancia del Plan Avanza (que movilizó unos 9000 millones de euros durante el período 2005-09), con contribuciones de todos los niveles de la administración (central, regional y local), así como de partes interesadas no gubernamentales y, en particular, del Plan Avanza 2², ya propuesto, puede relevarse aún de más importancia, habida cuenta de la actual situación política y económica en España. Los objetivos del Plan Avanza 2, estrechamente alineados con los de la Agenda Digital Europea, son:

- Promover procesos innovadores en las Administraciones Públicas, a través de la utilización de las TIC
- Ampliar el uso de las TIC en la atención sanitaria y el bienestar social
- Mejorar la aplicación de las TIC a los sistemas de educación y formación
- Mejorar la capacidad y la extensión de las redes de telecomunicaciones
- Difundir la concienciación sobre la seguridad entre los ciudadanos y empresas
- Incrementar la utilización de los servicios digitales avanzados por los ciudadanos
- Generalizar la utilización de soluciones basadas en las TIC en las empresas
- Desarrollar capacidades tecnológicas en el sector de las TIC

- Fortalecer la industria de contenidos digitales garantizando una mejor protección de la propiedad intelectual en el actual entorno tecnológico y dentro del marco jurídico europeo y español.
- Desarrollo de TIC ecológicas

Un componente importante del Plan ha sido su labor en la administración local. Avanza Local es el “brazo municipal” del Plan Avanza, que ha fortalecido el programa eModel. Fomenta la Administración electrónica en el ámbito local a través del apoyo a la difusión de las TIC y al desarrollo de soluciones de TIC específicas para las necesidades de las administraciones locales. El Plan también produce estudios conducentes a un catálogo de buenas prácticas, para el contenido y uso de aplicaciones municipales. El plan combina un conjunto de soluciones de TIC diseñado para ayudar a los municipios de tamaño pequeño y mediano a ofrecer servicios de Administración electrónica a los ciudadanos. La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es la responsable de mantener y promover la plataforma, así como de proporcionar asistencia técnica y formación a los municipios participantes³.

Una parte del Plan Avanza versa sobre la inclusión electrónica. Avanza Ciudadanía Digital, en particular, pretende lograr las siguientes metas en 2010: el 62% de los hogares con acceso a Internet, el 45% de los hogares con acceso de banda ancha; el 65% de las personas utilizan regularmente Internet, al menos una vez a la semana. La situación ha mejorado significativamente, pero las cifras de 2008 indican que se necesitan más medidas para cerrar la brecha (Cuadro A.1)

Cuadro A.1. Indicadores de la Sociedad de la Información en España

- ◆ Porcentaje de hogares con acceso a Internet: 51% (2008).
- ◆ Porcentaje de empresas con acceso a Internet: 95% (2008).
- ◆ Porcentaje de personas que utilizan Internet al menos una vez a la semana: 49% (2008).
- ◆ Porcentaje de empresas con conexión de banda ancha: 92% (2008).
- ◆ Porcentaje de personas que han comprado/efectuado un pedido en línea en los últimos tres meses: 13% (2008).
- ◆ Porcentaje de empresas que han recibido pedidos en línea a lo largo del año anterior: 10% (2008).

- ◆ Porcentaje de personas que utilizan Internet para interactuar con las autoridades públicas: obtención de información 27,8%, descarga de formularios 15,5%, devolución de formularios cumplimentados 9,1% (2008).
- ◆ Porcentaje de empresas que utilizan Internet para interactuar con las autoridades públicas: obtención de información 59%, descarga de formularios 60%, devolución de formularios cumplimentados 45% (2008).

Fuente: ePractice, eGovernment Factsheets. Spain. Edición 11.1 Junio de 2009, p. 2 (basado en datos de Eurostat).

El Plan está gestionado a nivel central por el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI), dentro del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, como autoridad competente para el Desarrollo de la Sociedad de la Información. Sin embargo, se implementa conjuntamente con la administración regional y local, así como con partes interesadas no gubernamentales. El plan implica estrechamente a ciudadanos, empresas y a la Administración Pública sobre una serie de objetivos. El Ministerio de la Presidencia coopera con el SETSI en la gestión de las acciones relacionadas con el sector de la Administración electrónica.

El DNI electrónico, la Red 060, la Red Sara y otros servicios compartidos

Una piedra angular en la Estrategia española de Administración electrónica ha sido el despliegue del DNI electrónico, que debe aceptarse en todos los servicios electrónicos. El DNI electrónico proporciona una sólida autenticación basada en certificados digitales, que se almacenan en una tarjeta inteligente. Los últimos datos (junio de 2010) relacionados con el despliegue de esta tarjeta inteligente del ciudadano muestran que casi 17 millones de españoles la han obtenido desde 2006. Aparte de este método electrónico de identificación, hay más de 2 millones de certificados digitales legalmente vinculantes, proporcionados por otras entidades públicas y privadas.

La Red 060 es una plataforma global y multicanal para interactuar con todas las administraciones públicas de España. Se compone de tres vías diferentes de contacto.

Las oficinas locales de la Red se componen de 101 puntos de contacto para empresarios – 31 oficinas de información empresarial y 80 antenas camerales situadas en los ayuntamientos⁴. En estas oficinas, los emprendedores pueden acceder a Servicios electrónicos para las empresas, proporcionados por todos los ámbitos de gobierno, así como a información, orientación y asesoría personalizada. Por ejem-

plo, pueden acceder a servicios relacionados con la creación, el desarrollo o la liquidación de empresas.

www.060.es es el primer portal que proporciona un acceso electrónico unificado a los servicios públicos de España, sin importar qué administración los preste. El portal se renovó y actualizó en 2007, permitiendo aplicaciones personalizadas y formatos para usuarios particulares. 060.es ahora ofrece también funciones interactivas, entre las que podemos mencionar una que hace posible que los usuarios evalúen y ofrezcan comentarios sobre los servicios prestados. Se han añadido además encuestas y una sección de preguntas frecuentes. Hasta la fecha, todas las CC. AA. y más de 1600 municipios participan en la Red 060, ofreciendo 1225 Servicios electrónicos públicos. De ellos, 729 eran proporcionados por los diversos departamentos de la administración nacional, 340 por las Comunidades Autónomas y 156 por las autoridades locales. El diseño, centrado en el usuario, del portal recibió la puntuación más alta posible en la evaluación de los servicios de Administración electrónica efectuada en 2009 por la Comisión Europea. El número de teléfono relacionado, el 060, está pensado para reemplazar a los más de 600 números de teléfono a disposición de los ciudadanos para acceder a información de la AGE. Recibe una media de 180 000 llamadas cada mes.

La Red SARA ⁵ interconecta las redes de los tres ámbitos del gobierno en España, con el fin de mejorar la colaboración y la interoperabilidad entre los sistemas de información respectivos. Uno de los servicios prestados por la red es el acceso a S-Testa, la red paneuropea entre las instituciones de la UE y las Administraciones Públicas de los Estados Miembros de la UE. El objetivo general es ahorrar tiempo y costes y facilitar el acceso y la reutilización de la información. La red opera desde 2006 y ahora permite el acceso a diversos servicios compartidos, como la verificación y notificación de la identidad, el domicilio y otros datos personales y la @firma (la Plataforma de Validación MultiPKI para servicios de identificación y firma electrónica, pagos, etc.).

Con el fin de reducir los plazos de resolución, se instauró en 2004 un servicio común para la notificación y comunicación electrónica. Este sistema permite que las notificaciones legalmente vinculantes sean recibidas por los ciudadanos a través de Internet. El número de ciudadanos suscritos al servicio ha aumentado de 8414 en 2004 a 74 629 en 2009, y el número de notificaciones electrónicas emitidas anualmente se ha disparado de 36 051 en 2004 a 1 425 269 en 2010. Debe decirse que otras unidades del Gobierno y otros gobiernos regionales han establecido sus propios sistemas electrónicos de notificación y comunicación, en los puntos en los que existe una demanda de sus servicios. Con el propósito de superar un modelo estrictamente bilateral de intercambio de información entre las unidades gubernamentales, se ha instaurado un servicio de datos llamado Plataforma de Intermediación, con el fin de intercambiar los certificados más comunes en los procedimientos administrativos, de una manera efi-

ciente. Su primer objetivo era eliminar las fotocopias de papel del documento nacional de identidad y de residencia, solicitado a los ciudadanos en la mayoría de los procedimientos administrativos. Este procedimiento se ha reemplazado por una solicitud electrónica, sin papel, a la Plataforma de Intermediación, con el mismo valor legal que los documentos de identidad tradicionales. El sistema incluirá la verificación de otros datos y de los certificados de ciudadanos y empresas (impuestos, trabajo, diplomas universitarios, catastro, justicia, etc.). Desde que entró en funcionamiento el 1 de enero de 2007, el uso de este servicio ha ido aumentando gradualmente. En 2009 se efectuaron más de 19 millones de consultas de las identidades de ciudadanos y de su residencia (ahorrando la misma cantidad de certificados de papel)⁶.

Los certificados digitales y el sistema de validación de firmas electrónicas, llamado “@firma”, forman el núcleo del proyecto europeo eIDM. De acuerdo con la Declaración de Prácticas de Certificación del DNI electrónico, se trata del sistema de validación universal para los certificados digitales almacenados en esta tarjeta inteligente para el sector público. La @firma también proporciona el servicio de validación para todos los certificados digitales emitidos por otros proveedores, de acuerdo con la Ley de Firma Electrónica (Ley 59/2003). Gestionado por el Ministerio de la Presidencia, el servicio proporcionado por @firma es gratis para todas las unidades administrativas nacionales, regionales y locales. De acuerdo con los datos internos proporcionados por @firma, su utilización se ha disparado de 880 827 validaciones en 2006 a 14 458 488 validaciones en 2009.

Hitos legales

Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Un hito clave fue la aprobación de la ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP) en junio de 2007⁷. Con esta ley se establece la base jurídica para la Administración electrónica en España. La Ley ofrece un marco legislativo que describe con detalle los derechos de los ciudadanos (en esto se incluyen las empresas) con relación al acceso electrónico, la comunicación y procedimientos con todas las Administraciones Públicas españolas (nacionales, regionales o locales). También contiene las obligaciones de las autoridades con respecto a los ciudadanos y un marco de cooperación con referencia a la información electrónica entre administraciones. El Ministerio de la Presidencia es responsable de velar por el cumplimiento de esta Ley. Los derechos de los ciudadanos consagrados en esta Ley se pueden ejercer en relación con todas las autoridades en el ámbito nacional, en el autonómico y en el local, a partir del 31 de diciembre de 2009. En relación con los niveles regional y local, el cumplimiento de la ley está sujeto a restricciones presupuestarias.

A través de la Ley 11/2007 se crea el derecho legal para que un ciudadano utilice los medios electrónico cuando interactúe con la administración, por ej., para:

- obtener información;
- realizar una consulta o una reclamación;
- notificar una opinión;
- efectuar una solicitud;
- dar el consentimiento;
- realizar un pago u otra transacción; y
- oponerse a una resolución o un acto administrativo.

La ley no prescribe la forma de este acceso electrónico. El ciudadano tiene derecho a elegir los medios de comunicación electrónicos disponibles. Cuando los documentos o los datos ya están en manos de la administración, compete a esta localizar dicha información. Los ciudadanos no están obligados a entregarlos de nuevo.

En la Ley se establece una serie de derechos adicionales para los ciudadanos, entre los cuales destacan los siguientes: Se debe proporcionar acceso electrónico a los ciudadanos sobre la situación de los procedimientos administrativos de los que formen parte - excepto en los casos de restricciones legales específicas. Tienen derecho a obtener los medios necesarios para la identificación electrónica. En cualquier caso, las personas físicas pueden utilizar la firma electrónica contenida en el Documento Nacional de Identidad. Finalmente, los ciudadanos tienen derecho a la conservación electrónica de todos los documentos que forman parte de su expediente, y a obtener copias electrónicas. En virtud de la Ley, las administraciones públicas deben crear registros electrónicos, con el fin de recibir, almacenar y enviar comunicaciones, solicitudes y documentos electrónicos.

Se ha apelado a todas las administraciones públicas para que pongan todos sus servicios públicos a disposición en línea y se sometan a estas disposiciones en el período que finaliza el 31 de diciembre de 2009. En la Ley 11/2007 también se indica que no habrá discriminación alguna contra los ciudadanos que no deseen utilizar los medios electrónicos para su comunicación con la administración.

Plan de Acción de 2008 para su implementación

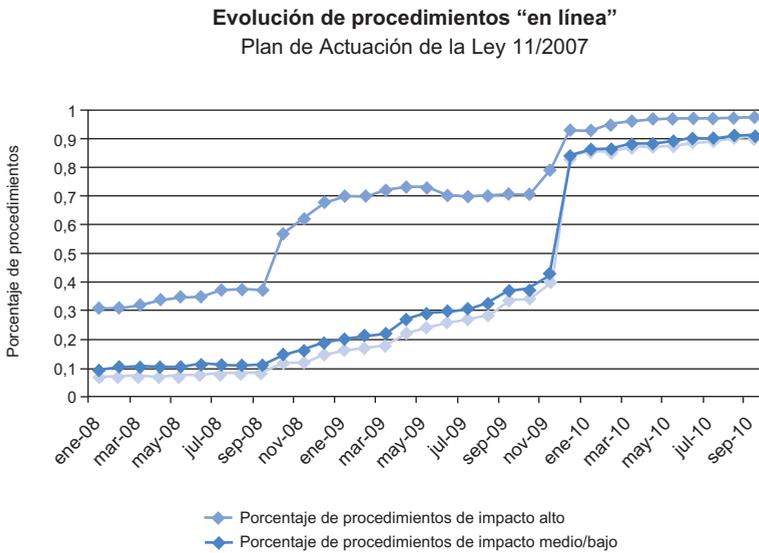
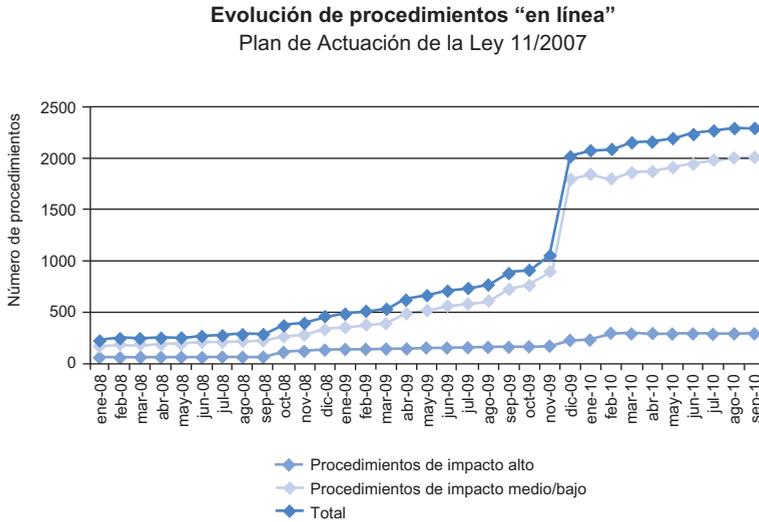
A través de un reglamento del Consejo de Ministros de diciembre de 2008 se desarrollan acciones de implementación de la Ley y un Plan de Acción, y se programa la adaptación a la Ley de todos los procedimientos gestionados por la AGE. La mayoría de las iniciativas de mejora se centran en acciones tecnológicas.

El Plan de Acción basa su estrategia en cuatro vías de acción, estableciendo un total de 21 medidas:

- *Centrar los servicios públicos en los ciudadanos.* Para lograr este objetivo, los servicios de información administrativa de los departamentos ministeriales y de las organizaciones gubernamentales estarán interconectados, creando una red de información única. Por ejemplo, se consolidará la Red 060. Esta es la red multicanal (oficinas, teléfono e Internet) que permite el acceso a la información o procesos de servicios públicos de cualquier administración. Además, se ampliará el acceso electrónico a los servicios públicos, creando puntos de acceso globales y puntos de contacto sectoriales únicos, que no requieran el conocimiento de la estructura interna de la AGE para acceder a los servicios requeridos. Esto hará posible que los procesos y procedimientos se tramiten íntegramente en sectores específicos de actividad.
- *Adaptar los procedimientos administrativos a la Ley.* A partir de 2010 se debe poder acceder electrónicamente a todos los servicios públicos y procesos administrativos, de acuerdo con los requisitos expuestos en la Ley: información, descarga y envío de formularios cumplimentados, pagos en línea y terminación del procedimiento, sin necesidad de que los ciudadanos hayan de visitar las oficinas públicas. El diseño de estos servicios incluirá la simplificación de los procesos administrativos necesarios, para reducir su carga administrativa.
- *Crear, promover y compartir infraestructuras y servicios comunes.* Las infraestructuras y servicios comunes mencionados arriba se pondrán a la disposición de todas las organizaciones, facilitando el desarrollo de las soluciones informáticas necesarias, garantizando la interoperabilidad y reduciendo los costes y plazos de implementación.
- *Implementar acciones horizontales para satisfacer las expectativas de los ciudadanos.* Se llegará a unos servicios públicos de calidad a través de la concienciación del funcionariado sobre esta tecnología, estableciendo controles y mediciones de la calidad, parámetros de seguridad e interoperabilidad y por medio de la profesionalidad en los servicios administrativos de implementación.

El principal resultado del Plan de Acción ha sido una mejora fundamental en la disponibilidad de los servicios públicos electrónicos. Más del 90% de los procedimientos y servicios administrativos prestados por el gobierno nacional (que representan más del 98,5% de los casos gestionados) disponen de una versión electrónica (véase la Figura 4.1).

Figura A.1. Evolución de la disponibilidad de la implementación en línea íntegra de los procedimientos administrativos en el Gobierno Nacional (numérica y como porcentaje)



Fuente: Ministerio de la Presidencia.

Otros avances legales importantes

Entre ellos, podemos mencionar la Ley de 2007 de Medidas para el Impulso de la Sociedad de la Información⁸. Esta introdujo la obligación de la facturación electrónico dentro del marco de los contratos públicos. Con esta ley también se exigió que todas las administraciones públicas promovieran, extendieran y difundieran el uso de los recursos electrónicos en todas las fases del proceso de contratación, y se introdujeron reformas en la Ley de Sociedades, que pretenden reducir drásticamente los plazos para establecer y registrar una Sociedad Limitada. También está la Ley que introdujo la firma electrónica⁹. Además, una serie de decretos más antiguos regulan aspectos generales del desarrollo de la Administración electrónica en el país¹⁰.

Como consecuencia de la Ley 11/2007, se han desarrollado los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad. Ambos Esquemas se contemplaban en la Ley 11/2007. El Esquema Nacional de Interoperabilidad se desarrolló en el Real Decreto 4/2010¹¹ y busca la creación de las condiciones necesarias para garantizar un nivel adecuado de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los sistemas y aplicaciones utilizados por las Administraciones Públicas. El Esquema Nacional de Seguridad se desarrolló en el Real Decreto 3/2010¹² y pretende la creación de las condiciones de confianza necesarias en el uso de medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, datos, comunicaciones y servicios electrónicos de las Administraciones Públicas. Ambos Reales Decretos son de obligado cumplimiento para la Administración Nacional, Regional y Local.

Configuración institucional

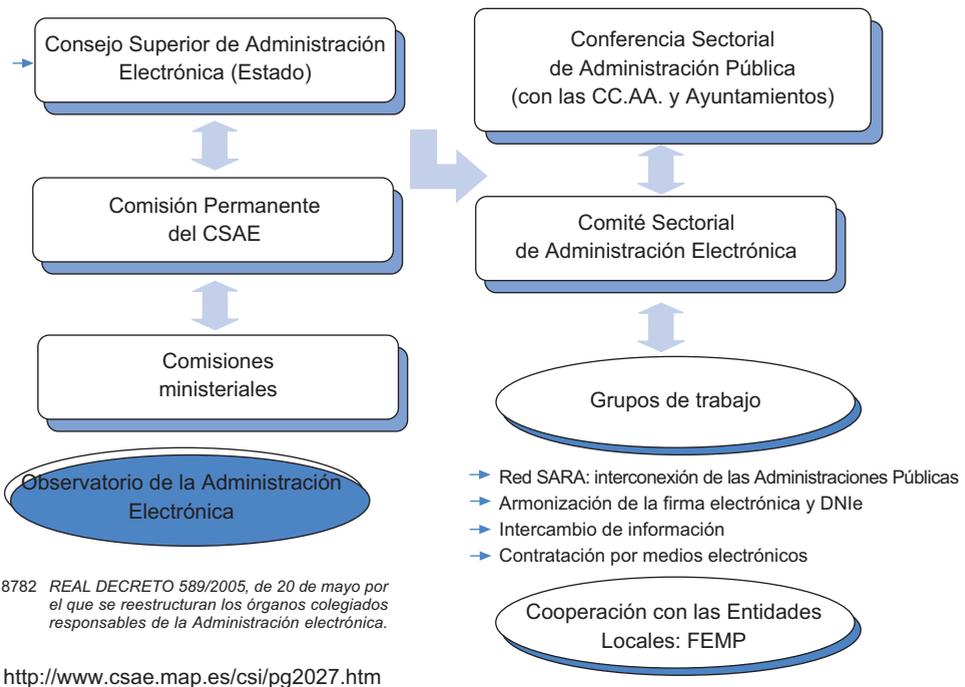
El Ministerio de la Presidencia es el responsable de las políticas de la Administración electrónica y gestiona los servicios compartidos. A través de la Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica, en la Secretaría de Estado de la Función Pública, el Ministerio se propone fomentar la integración plena de las tecnologías de la información y la comunicación en la prestación de los servicios públicos y la promoción y desarrollo de la Administración electrónica.

Hay una gama muy amplia de instituciones y organismos, que se han instaurado a lo largo de los últimos cinco años. A través de un Real Decreto de 2005, se estableció el Consejo Superior de Administración Electrónica¹³, de carácter interministerial, y que ahora se encuentra bajo el paraguas del Ministerio de la Presidencia. Su misión es preparar, desarrollar e implementar las políticas de TIC y de Administración electrónica del gobierno. El Consejo comprende altos responsables de todos los Ministerios y está respaldado por una comisión permanente y comisiones ministeriales sobre Administración electrónica, así como por comités técnicos y grupos de trabajo. Una de las funciones del CSAE es ser un Observatorio sobre la Administración electróni-

ca y realizar un seguimiento de los avances sobre la Administración electrónica en el Gobierno Nacional.

Con el Real Decreto 589/2005 ¹⁴ se estableció el Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE). Este organismo está encargado de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la información, así como del impulso e implantación de la Administración electrónica en la Administración General del Estado” (Artículo 3.2). Asimismo, el título cuarto de la Ley 11/2007 está dedicado a la cooperación entre administraciones, y estableció con este fin el Comité Sectorial de Administración electrónica. Esta estrecha coordinación acerca de la Administración electrónica ya ha allanado el camino para la simplificación administrativa y la reducción de cargas en la implementación de la Directiva de Servicios.

Figura A1.2. Estructura de gestión de la Administración electrónica en España



Fuente: www.csae.map.es/csi/pg2027.htm.

En abril de 2006, se creó un Consejo Asesor de Administración Electrónica, de composición mixta, para contribuir al desarrollo de una estrategia integrada para la Administración electrónica. Con una frecuencia mínima de reunión semestral, el Consejo incluye a representantes de empresas, académicos y expertos del sector tecnológico. Además, de forma paralela a la adopción del Plan de Acción de implementación de la Ley 11/2007, se crearon a finales de 2007 dos nuevos organismos. En el marco de las estrategias para la Administración electrónica y para la reducción de cargas administrativas del gobierno, también opera una Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa dentro del Ministerio de la Presidencia, con vistas a analizar y presentar propuestas de medidas dirigidas a facilitar la relación entre los ciudadanos y la AGE.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el responsable de realizar e implementar el Plan Avanza, en especial a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI). La Secretaría de Estado está encargada, en particular, de: el acceso a la Sociedad de la Información, empresas y la Sociedad de la Información, servicios en/para la Sociedad de la Información y elementos multimedia. “Red.es” es una empresa estatal que forma parte de la SETSI. Su función es fomentar, apoyar y supervisar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en España, en especial en el sector público. Entre otras cosas, Red.es participa en la implementación del Plan Avanza, manteniendo un Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información y proporcionando servicios de consultoría y apoyo a la administración central y local ¹⁵.

En aspectos técnicos, ASTIC ¹⁶ es la asociación profesional de expertos y gestores de TI de la AGE. Proporciona servicios de apoyo e información a sus miembros, dentro del ámbito del desarrollo e implementación de sus proyectos de Administración electrónica.

El Ministerio del Interior está encargado de la implementación del proyecto del DNI electrónico.

También se abarca la cooperación entre la AGE y las CC. AA. El Comité Sectorial de Administración electrónica lleva activo desde 2004. Desde que la Ley 11/2007 entró en vigor, este Comité ha servido como organismo técnico de cooperación entre la AGE, las CC. AA. y la administración local en el campo de la Administración electrónica. Además, el Comité Sectorial supervisa la implementación de los principios y objetivos declarados en la ley 11/2007. En particular, el Comité es el responsable de garantizar la interoperabilidad de las aplicaciones y sistemas que se utilizan dentro de las administraciones públicas, y de preparar planes de acción conjunta con el fin de mejorar el desarrollo de la Administración electrónica.

Finalmente, con vistas a garantizar que los derechos relativos a la Administración electrónica de los ciudadanos se respetan, en la Ley 11/2007 se dispone la designación de una especie de defensor del pueblo para la Administración electrónica, el Defensor

del usuario de la administración electrónica, encargado de supervisar su aplicación. El Defensor publicará un informe anual en el que recopilará las quejas y sugerencias recibidas, junto con las propuestas de acciones y medidas por tomar con el fin de garantizar una protección adecuada de los derechos de los usuarios. El Defensor se elegirá de entre expertos reconocidos del sector de la Administración electrónica y dependerá del Ministerio de la Presidencia, aunque ejercerá sus funciones con imparcialidad e independencia.

Estrategia de Administración electrónica 2011-15

El “Plan Avanza 2”, recientemente aprobado, tiene una función avanzada en la futura estrategia de Administración electrónica del gobierno nacional. Beneficiarse de las ventajas de los servicios ya desplegados, a través de la promoción de su uso, constituirá su principal objetivo. La próxima estrategia estará estrechamente alineada con las prioridades establecidas en la Declaración de Malmö.

De entre las metas fijadas en el “Plan Avanza 2” relacionados con la Administración electrónica, tres de ellas están vinculadas a conseguir una Administración Pública más sostenible:

- Eliminación de la utilización de papel en las Administraciones Públicas en 2015
- 3% de ahorro en 2013 y 5% de ahorro en 2015 en el presupuesto de TIC del Gobierno Nacional (porcentajes adicionales a los ahorros ya logrados). La utilización de la computación en nube y de centros de servicios compartidos será clave para alcanzar estos objetivos.
- 20% de ahorro en 2015 en el Consumo de Energía del Gobierno a través de la utilización de las TIC

El desarrollo de un “Plan de Acción Gubernamental Abierto” es una de las medidas incluidas en el “Plan Avanza 2”. El establecimiento de un portal gubernamental abierto y la promoción de iniciativas abiertas para los datos, así como los progresos en la reutilización de la información del sector pública, también se mencionan en la nueva estrategia.

Notas

1. Véase: www9.mpt.es/documentacion/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/moderniza/parrafo/00/document_es/Plan_Moderniza.pdf.
2. Véase: www.planavanza.es.
3. Véase: www.planavanza.es/Noticias/MITyC+y+FEMP.htm (último acceso, 20 de agosto de 2009).
4. La cifra se refiere a marzo de 2007 y se comunica en ePractice, *e-Government Factsheets. Spain*, Edición 11.1, junio de 2009, p.29.
5. Véase: www.csi.map.es/csi/pg5r12.htm (último acceso, 20 de agosto de 2009).
6. Más información en: www.epractice.eu/en/cases/identityresidence.
7. Véase: Ley 11/2007. www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf.
8. Véase: Ley 56/2007. www.boe.es/boe/dias/2007/12/29/pdfs/A53701-53719.pdf.
9. Véase: Ley 59/2003. www.boe.es/boe/dias/2003/12/20/pdfs/A45329-45343.pdf.
10. Véase: en particular el Real Decreto 26371996 del 16 de febrero de 1996, sobre la utilización de técnicas electrónicas y telemáticas en la Administración del Estado (modificado por el Real Decreto 209/2003 del 21 de febrero de 2003 sobre la utilización de registros y notificaciones telemáticas y certificados electrónicos; el Real Decreto 589/2005 del 20 de mayo de 2005 sobre las organizaciones encargadas de la administración electrónica y el Real Decreto del 23 de diciembre de 2005, que regula la emisión del DNI y sus certificados de firma electrónica.
11. Véase: www.csae.map.es/csi/pdf/ENI_INTEROPERABILITY_ENGLISH_final.pdf.
12. Véase: www.csae.map.es/csi/pdf/ENS_SECURITY_ENGLISH_final.pdf.
13. Véase: Real Decreto 589/2005. El sitio *web* del Consejo Superior es www.csae.map.es.
14. El Real Decreto 589/2005 está disponible en: www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2005/08782.
15. Véase: www.red.es/index.action (último acceso, 20 de agosto de 2009).
16. Véase: www.astic.es.

Mejora de la regulación en Europa ESPAÑA

La importancia de una legislación efectiva nunca se ha visto tan clara como hoy, tras la estela de la peor crisis económica desde la Gran Depresión. ¿Pero cómo puede, exactamente, la Mejora de la regulación mejorar las expectativas económicas y de bienestar social de los países, cómo puede sostener su crecimiento continuado y aumentar su resistencia? ¿Qué es, de hecho, una legislación efectiva? ¿Cuál debería ser la forma y dirección de la política de Mejora de la regulación a lo largo de la siguiente década? Para responder a estas preguntas, la OCDE ha lanzado, junto con la Comisión Europea, un gran proyecto en el que examina los avances en Mejora de la regulación en 15 países de la OCDE miembros también de la UE, entre ellos España. En cada informe se trazan y analizan los aspectos clave que, juntos, constituyen una gestión legislativa efectiva, estableciendo un marco de trabajo con los elementos impulsores de la política y reformas legislativas en el futuro. Entre los aspectos examinados se pueden mencionar:

- La estrategia y políticas para mejorar la gestión legislativa.
- Las capacidades institucionales para una legislación efectiva y el contexto general de elaboración de políticas.
- La transparencia y los procesos para una consulta pública y comunicación efectivas.
- Los procesos para el desarrollo de legislación nueva, incluyendo la evaluación de impacto, y para la gestión del corpus legislativo, las cargas administrativas inclusive.
- Los índices de cumplimiento, la política de vigilancia y los procesos de recurso.
- La dimensión multinivel: la interfaz entre los diferentes niveles de la Administración y la interfaz entre los procesos nacionales y los de la UE.

Los países participantes son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido.

La versión original de este libro fue publicada bajo el título *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, ISBN: 978-92-64-09506-9, © 2010, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.

Esta traducción se publica en virtud de un acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

www.oecdbookshop.org - Librería virtual de la OCDE

www.oecdilibrary.org - Biblioteca digital de la OCDE

www.oecd.org/cecdirect - Servicio de aviso de novedades



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

