

CALIDAD DE LAS NORMAS JURÍDICAS Y ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO

FRANCISCO MARCOS¹

Profesor Asociado de Derecho Privado, Social y Económico
Universidad Autónoma de Madrid

INTRODUCCIÓN.—I. LA CALIDAD FORMAL DE LAS NORMAS JURÍDICAS: LA TÉCNICA NORMATIVA.—II. LA CALIDAD MATERIAL DE LAS NORMAS JURÍDICAS: *BETTER REGULATION*.—III. LOS ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO.—IV. DIFICULTADES PARA LA IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO Y PRIMERAS EXPERIENCIAS: 1. *Dificultades*. 2. *Primeras experiencias: el Código Técnico de la Edificación*.—CONCLUSIONES.—REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN

Tradicionalmente, la preocupación por la calidad de las normas jurídicas se ha centrado en su aspecto formal y técnico; hoy en día toma importancia la preocupación por su contenido sustantivo y eficiencia. Esta dimensión material de la calidad normativa examina la efectividad de las normas en la realidad a la que se destinan y utiliza como herramienta principal los estudios de impacto normativo. En la actualidad, el impulso para la realización de estudios de impacto normativo se ha enmarcado en los programas de simplificación administrativa y mejora de la calidad de las normas (*better regulation*). Este artículo analiza los estudios de impacto normativo como herramienta útil para mejorar la calidad de las normas, examinando las dificultades que se encuentran para su implantación en nuestro país. En ese escenario resulta llamativo descubrir el caso aislado de elaboración de un estudio de impacto normativo previo sobre el *Código Técnico de la Edificación* en 2005.

Palabras clave: técnica normativa; calidad normativa; *better regulation*; estudios de impacto normativo.

ABSTRACT

Traditionally the concern on the quality of regulation has focused on formal or technical issues, nowadays the concern on the substantive content of legal rules and their efficiency is increasingly relevant. The material dimension of regulatory quality refers to the effectiveness of legal rules' impact on their target reality and uses as its main tools Regulatory Impact Assessments (RIAs). Currently the impulse for the use of RIAs is framed in the administrative simplification and better regulation programs. This article examines RIAs as useful tools to achieve better quality of regulation, describing the difficulties found

¹ Actualmente, Director del Servicio de Defensa de la Competencia, Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid (francisco.marcos.fernandez@madrid.org). Las opiniones que aquí se expresan son fruto de una reflexión de carácter estrictamente personal y no representan necesariamente las del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid. Algunas de las reflexiones que aquí se realizan se han beneficiado de la participación en las investigaciones del European Network for Better Regulation (ENBR), del que el *IE Business School* forma parte, y en las que el autor participó hasta 2006. Se agradecen las observaciones y comentarios que sobre una versión previa de este trabajo ha realizado Albert SÁNCHEZ GRAELLS, quien, naturalmente, no es responsable de lo que aquí se afirma.

for their use and implementation in Spain. Against that background it is telling to find an isolated case of the preparation of a previous RIA on the *Building Technical Code* in 2005.

Key words: regulatory technique; regulatory quality; better regulation; regulatory impact assessment.

INTRODUCCIÓN

Existe unanimidad doctrinal acerca de la relevancia que las normas legales y reglamentarias tienen en la actividad económica y en el funcionamiento de los mercados². Los estudios empíricos que demuestran el impacto de la regulación en el desarrollo económico, la productividad y la innovación se multiplican³. Nadie duda ya de que el crecimiento económico y la inversión de los diferentes Estados se encuentran fuertemente condicionados por su entorno institucional y legal⁴.

La forma y el contenido de la regulación tienen una repercusión directa y significativa en la actividad económica, pues facilitan, condicionan, entorpecen o incluso imposibilitan el acceso al mercado y las transacciones de los operadores económicos. Los estudios mencionados apuntan cómo las diversas modalidades de regulación de la producción, comercialización, contratación y prestación de servicios, y su mayor o menor flexibilidad o rigidez, inciden de manera clara en el crecimiento económico de los Estados. Es cierto que esa correlación y la dirección de la causalidad plantean cuestiones empíricas de interés, ya que probablemente puedan existir variaciones en la regulación y en su contenido derivadas del propio crecimiento económico (que sería, de algún modo, el causante de las mismas), pero a los efectos de este artículo es suficiente con reconocer la existencia de una relación directa entre el contenido y la calidad de la regulación y el rendimiento económico.

Las normas jurídicas emanadas de los distintos poderes estatales, cualquiera que sea su rango, constituyen una de las principales herramientas a través de las que se manifiestan las políticas y acciones del Estado en las distintas materias. El contenido concreto de esas normas (sus mandatos y obligaciones, los derechos que en ellas se reconozcan) es el principal factor que cabe relacionar con diversas variables macroeconómicas (PIB, inflación, productividad, etc.), aunque naturalmente existan otras cuestiones relativas a su forma y al procedimiento de elaboración que puedan condicionar ese resul-

² Acredita un impacto negativo en el crecimiento económico del aumento de la regulación federal norteamericana DAWSON (2007).

³ Sobre el impacto en innovación, véase FIRTH y MELLOR (1999).

⁴ Véanse, con referencia a nuestro país y referencias a diversos estudios, BALMASEDA (2004: 32-43) y BALMASEDA y MELGUIZO (2006). Desde el año 2004 el Banco Mundial desarrolla la iniciativa *Doing Business*, destinada a promover reformas en aquellos países en los que el entorno dificulte o entorpezca la iniciativa y la actividad empresarial; véase WORLD BANK (2004, 2005, 2006a, 2006b, 2007, 2008). La fundamentación y la metodología de estos trabajos no está exenta de críticas, véanse ARRUÑADA (2007), DU MARAIS (2006) y MÉNARD y DU MARAIS (2006 y 2008).

tado y que también tengan incidencia en la actividad económica y en los mercados.

Tradicionalmente, la preocupación por la calidad de las normas se ha centrado en cuestiones de carácter técnico-jurídico: se trataba de asegurar la calidad técnica de la norma desde una perspectiva formal y jurídica. En tal sentido, la técnica normativa busca asegurar la claridad y el rigor en la formulación y redacción de las normas, el respeto a los principios e instituciones jurídicas, y su adecuada imbricación con otras normas relacionadas dentro del Ordenamiento jurídico.

La preocupación por esta dimensión formal de las normas jurídicas, que abarca los planos lingüístico, técnico-jurídico y sistemático, es antigua y sus orígenes se remontan probablemente a la propia formulación por escrito de las primeras normas, aunque tiene su máxima representación y esplendor en la técnica legislativa que inspira la codificación a comienzos del siglo XIX⁵. En los últimos tiempos esta preocupación se ha exacerbado en la medida que el crecimiento exponencial de las normas y la proliferación normativa dificultan un conocimiento adecuado del derecho vigente, haciéndose imprescindible la necesidad de coordinar a los poderes normativos, evitando contradicciones entre las distintas normas que se adoptan⁶.

Al margen de lo anterior, a lo largo de los últimos años, en distintos países se han sentado las bases de un sistema encargado de velar por la calidad sustantiva de las normas. De esta manera, se busca completar la dimensión formal y técnica de la calidad de las normas con un análisis de su contenido material, intentando evaluar su efectividad en el cumplimiento de los objetivos perseguidos. Son muchas y autorizadas las voces que claman contra el progresivo y creciente deterioro de la calidad sustantiva de las normas⁷, parcialmente causado por la acumulación y entrecruzamiento de los mandatos normativos⁸.

La preocupación por la calidad material de las normas y por su eficacia en la consecución de las políticas públicas concretas que las inspiran se remonta a los años ochenta del siglo XX y tiene su origen en los Estados Uni-

⁵ Subraya este extremo para proponer una codificación contemporánea en el nuevo marco constitucional, o al menos una revitalización de la técnica legislativa, CAZORLA PRIETO (1999a y 1999b).

⁶ Véase GARCÍA DE ENTERRÍA (1999: 47-52), que habla del «desorden extremo de las normas escritas» y de «magna innumerable de [...] normas en su mayor parte ocasionales e incompletas, sometidas a un proceso de cambio incesante y continuo» (id.:105-106). De «hiperinflación normativa», «hiperregulación regimentalista», «cultura hiperreguladora», «síndrome ordenancista y dirigista», habla SANTAMARÍA PASTOR (2004: 384, 409-410). PONCE y SÁNCHEZ (2005: 144) aluden a la «hemorragia normativa». Una amplia introducción y contextualización del fenómeno se realiza por LAPORTA (2004: 52-75).

⁷ Véase SANTAMARÍA PASTOR (2004: 376-408), con diagnóstico de las causas (gráficamente: «[e]s necesario difundir la idea de que la eficacia de un gestor público no está en función directa ni puede medirse en base a la cantidad de normas que alcanza a situar en el respectivo diario oficial, sino en la eficiente aplicación de las normas que ha heredado»; id.: 392) y prescripción de posibles «curas».

⁸ Véase MENÉNDEZ (1999: 21-23).

dos de Norteamérica⁹. Sin embargo, ya con anterioridad se había subrayado en Alemania la importancia de un control de la efectividad y viabilidad de las normas¹⁰.

Desde entonces, se identifica la mejora en la calidad de las normas jurídicas con una evaluación de su eficacia y eficiencia para la consecución de los objetivos públicos que persiguen¹¹. En España, las raíces de este sistema tienen inspiración e influencia de la Unión Europea (UE), ya que la mejora en la calidad de la regulación se concibe como una iniciativa comunitaria dirigida a favorecer la actividad económica, el desarrollo empresarial y la innovación en los mercados europeos a través de la adopción de un ambicioso programa de revisión de las normas comunitarias y estatales vigentes, con instauración de controles *ex ante* y *ex post* de las propuestas normativas y de las normas vigentes. Este sistema se establece en aras de facilitar la iniciativa empresarial, eliminando o reduciendo las cargas administrativas superfluas o injustificadas, y exigiendo una motivación adecuada que acompañe a la elaboración y formulación de cualquier norma, asociada a una evaluación de su impacto en la realidad, principalmente en términos económicos y sociales.

En suma, la calidad de las normas jurídicas alude tanto a su calidad técnica, que exige rigor, claridad expositiva y sistemática y coherencia con el resto del Ordenamiento (*calidad técnico-formal*), pero también a su contenido en la medida que la norma sea adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos normativos propuestos (*calidad material*). La evaluación del cumplimiento de estas condiciones se refleja en los respectivos procedimientos de elaboración y formulación de las normas, que contemplen herramientas de diverso tipo destinadas a satisfacerlas¹². No es propósito de este trabajo analizar esos procedimientos, que presentan particularidades en fun-

⁹ La *Executive Order 12866, on Regulatory Planning and Review*, adoptada por el Presidente Clinton el 30 de septiembre de 1993 y cuya aplicación corre a cargo de la Oficina Presidencial de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget, OMB*), requiere el desarrollo de estudios de impacto para toda norma que sea susceptible de «*tener un efecto anual en la economía de cien millones de dólares o más o que afecte negativamente de manera material la economía, un sector de la economía, la productividad, la competencia, los empleos, el medio ambiente o la salud, al gobierno del Estado, local o de una tribu o comunidad*» (58 *Fed. Reg.* 51,735). Sin embargo, es cuestionable que los estudios de impacto se hayan realizado correctamente y proporcionen suficiente información a los poderes públicos para adoptar decisiones que maximicen la eficacia y la eficiencia de las propuestas normativas; véase HAHN, BURNETT, CHAN, MADER y MOYLE (2000), que ponen de relieve la falta de claridad en las presentaciones de muchos de esos estudios, la incoherencia en las suposiciones analíticas seguidas, la limitación de las estimaciones de costes y beneficios y en sus comparaciones y la falta de consideración de alternativas. Una propuesta concreta de un control alternativo se realiza por HAHN y SUNSTEIN (2002).

¹⁰ Véase MONTORO CHINER (1985; 1989: 75-110).

¹¹ Véanse OSÉS OBANDO (1994) y MONTORO CHINER (1985: 511-515). Los fundamentos teóricos e iusfilosóficos de la eficacia de las normas jurídicas y su relación conceptual con el cumplimiento y aplicación de las normas y la obediencia se exploran por HIERRO (2003: 71-181).

¹² Aluden a estas dos dimensiones de la calidad normativa MONTORO CHINER (2001a: 19-22) y CIRERA LEÓN y ROMÁN DEL RÍO (2006: 313). Probablemente, frente a esa simple dicotomía que se sigue en el análisis que aquí se desarrolla sea preferible una taxonomía más compleja, como las cinco dimensiones de racionalidad de las normas que utiliza ATIENZA (1989).

ción del tipo y rango de norma que se elabora, sino describir someramente estas dos dimensiones de la calidad normativa (*infra*, §§ I y II) para, a continuación, detenerse en los estudios o análisis de impacto normativo como la principal herramienta en boga para mejorar la calidad de las normas (*infra*, § III). En efecto, estos instrumentos buscan anticipar, con carácter previo a la adopción de las normas, su impacto en la realidad en términos de costes y beneficios, de modo que se justifique la aprobación de la norma, aumentando así su legitimidad. Finalmente, aunque la experiencia española sobre el particular es precaria, pues diferentes circunstancias dificultan la implantación y desarrollo de los estudios de impacto normativo en nuestro país, se recuerda la elaboración del Reglamento Técnico de la Edificación en 2005 como un ejemplo puntual de la utilidad que los estudios de impacto normativo pueden tener y las circunstancias que permitieron que esa iniciativa llegara a buen puerto (*infra*, § IV).

Antes de comenzar es de rigor una advertencia: aunque la alusión a la regulación suele tener connotaciones específicas y propias referidas a un conjunto de normas concretas, que regulan ciertos sectores de actividad en los que tradicionalmente la participación e intervención pública ha sido mayor (principalmente en la prestación del servicio, que era considerado público; últimamente en la supervisión y control de esas actividades, ahora privatizadas y liberalizadas)¹³, en este artículo el término regulación se utilizará como sinónimo de cualquier norma jurídica de procedencia estatal, independientemente de su rango o del sujeto que la apruebe, comprendiendo tanto leyes como reglamentos.

I. LA CALIDAD FORMAL DE LAS NORMAS JURÍDICAS: LA TÉCNICA NORMATIVA

La multiplicación de las políticas públicas y su reflejo en la creciente producción de normas jurídicas, emanadas de los distintos poderes del Estado, dotan de mayor relieve a una adecuada técnica normativa, que garantice el rigor, la claridad y la coherencia de las normas jurídicas¹⁴. Esa complejidad se acentúa en nuestro Estado autonómico, que presenta una estructura descentralizada y fuentes de producción normativa a diversos niveles (estatal, autonómico y local)¹⁵.

La calidad formal de las normas alude a la corrección técnica de las reglas concretas que en ellas se contienen, tanto individualmente como en su conjunto, y exige no sólo claridad y precisión en su formulación, sino también

¹³ Paradójicamente, en ese concreto ámbito, el fenómeno de liberalización de los mercados ha conducido a un aumento en la regulación; véase VOGEL (1996: 1-5).

¹⁴ El adjetivo «formal» o «técnico» carece de toda connotación negativa y, simplemente, comprende el análisis de «*las normas prescindiendo por completo de su contenido*», expresión con la que Rudolf VON IHERING definía la técnica legislativa; *apud* SAINZ MORENO (1995: 59).

¹⁵ La integración de la norma en un Ordenamiento de estructura compleja, como el nuestro, dificulta el respeto de los principios de unidad y continuidad temporal del sistema jurídico; véase SAINZ MORENO (1995: 63-67).

racionalidad, coherencia y unidad de la norma, y respeto a otras normas y a los principios básicos del Ordenamiento jurídico en el que se integra¹⁶. El control de la calidad formal de las normas emplea herramientas híbridas, de distinta naturaleza, para velar por la corrección teórica e institucional (dogmática) de las normas, su lógica y su formulación concreta, su organización y su colocación interna.

La corrección formal de las normas jurídicas, que la técnica normativa persigue, constituye una exigencia ineludible del principio de seguridad jurídica. Sólo si las normas se redactan con claridad, utilizando la terminología correcta, que no induzca a errores, sin contradecirse unas con otras, y se integran de manera armónica en todo el Ordenamiento jurídico, existen las condiciones de seguridad jurídica que el Estado de Derecho exige¹⁷. Evidentemente, aunque el principio de seguridad jurídica se concibe fundamentalmente en beneficio de los ciudadanos, como destinatarios de las normas, obligados al cumplimiento de las normas jurídicas, también los distintos poderes públicos se benefician de la corrección técnica y formal de las normas¹⁸.

Obviamente, la exigencia de precisión y coherencia en las normas jurídicas que proporcione a sus destinatarios razonables condiciones de certidumbre sobre sus derechos y obligaciones¹⁹, contrastará en algunos casos con la necesaria indeterminación y flexibilidad que caracteriza a muchas normas, especialmente aquellas que introducen conceptos jurídicos indeterminados. En otras ocasiones, por diferentes razones de tipo técnico (en atención al carácter dinámico del sector regulado) o político (falta de un compromiso claro y rotundo), la imprecisión y la ambigüedad de las normas pueden responder a

¹⁶ En general, véanse MARTÍN CASALS (1991), MINOR MOLINA y ROLDÁN XOPA (2006) y SALVADOR CODERCH (1989). Especialmente, respecto al Ordenamiento jurídico español, véanse CORONA FERRERO (1994), GÓMEZ ORFANEL (1991), ITURRALDE SESMA (1989), MESSEGUER YEBRA (2008), RUBIO LLORENTE (2006) y SAINZ MORENO (1994).

¹⁷ Véase TUDELA ARANDA (1994: 88-89).

¹⁸ Véase SANTAMARÍA PASTOR (2004b: 389).

¹⁹ En términos generales, el Tribunal Constitucional (TC) ha declarado que «*si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generan en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica*» (FJ 8 de la STC 150/1990, de 4 de octubre). Así, por ejemplo, ha declarado inconstitucionales diversos preceptos en la legislación canaria en materia de aguas —entre otros motivos— por la quiebra del principio de seguridad jurídica por la incorrecta técnica normativa: «*La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo*» (FJ 4 in fine de la STC 46/1990, de 15 de marzo). Véase LÓPEZ GUERRA (1994: 299-300).

una voluntad deliberada del poder normativo, que busca dejar abierta la norma a una ulterior concreción reglamentaria o a la interpretación judicial²⁰.

Por ello, los procedimientos de elaboración de las normas deben contemplar diversas fases, pautas y condiciones, destinadas a depurar y corregir los posibles defectos de las normas, con anterioridad a su adopción definitiva y a su entrada en vigor²¹. La experiencia demuestra cómo las dificultades inherentes a la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas defectuosas provocan graves distorsiones en la realidad práctica (*i.e.*, conflictos y mayor litigiosidad). En la actualidad existen directrices sobre técnica normativa a nivel comunitario²², estatal²³ y autonómico²⁴, que están llamadas a regir e inspirar los procedimientos de elaboración de las respectivas normas y a corregir sus defectos.

La inteligibilidad de la norma exige el empleo de un lenguaje adecuado²⁵, la identificación y delimitación precisa de los objetivos perseguidos y la articulación de un régimen jurídico sencillo, lógico y coherente para alcanzar esas finalidades. Debe evitarse mezclar otros propósitos o realizar intervenciones públicas heterogéneas en la misma norma jurídica, explicitando de manera detallada su régimen transitorio y las disposiciones preexistentes que se modifican o derogan²⁶, todo lo cual facilita la comprensibilidad de la

²⁰ Véase LÓPEZ GUERRA (2006: 13-14).

²¹ Ampliamente, aunque aludiendo sólo al procedimiento legislativo, CANO BUESO (1994: 211-222) y PENDÁS GARCÍA (1990). Una visión completa del procedimiento de elaboración de reglamentos (nacionales y autonómicos) y la exigencia de calidad normativa, en RAZQUIN LIZARRAGA (2007).

²² Véanse Acuerdos Interinstitucionales del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 22 de diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre calidad de la redacción de la legislación comunitaria (*DOCE* núm. C 73, de 17 de marzo de 1999, págs. 1-4), y de 28 de noviembre de 2001, para un recurso más estructurado a la técnica de la refundición de los actos jurídicos (*DOCE* núm. C 77, de 28 de marzo de 2002, págs. 1-3); véanse COMUNIDADES EUROPEAS (2003) y, en la doctrina, PASCUA MATEO (2006: 146-169).

²³ Véase Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (*BOE* núm. 180, de 29 de julio de 2005, págs. 26878-26890). Este Acuerdo derogó el Acuerdo de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaron las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley (*BOE* núm. 276, de 18 de noviembre de 1991, págs. 37235-37237). Véanse ABAJO QUINTANA (1994) y SANTAOLALLA LÓPEZ (2006).

²⁴ Véanse, por ejemplo, Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 23 de marzo de 1993, por el que se aprueban las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Ordenes y Resoluciones (*BOPV* núm. 71, de 19 de abril de 1993, págs. 3136-3150). Sobre la normativa catalana, véanse DEPARTAMENT DE GOVERNACIÓ, COMITÈ ASSESSOR PER A L'ESTUDI DE L'ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ, *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*, 00-09-001/92, y LÓPEZ JALLE (1994).

²⁵ Véase PRIETO DE PEDRO (1989). Sobre las exigencias léxicas, gramáticas y ortográficas, CAZORLA PRIETO (1999: 140-158); un manual de redacción y estilo normativo, en MESSEGUER YEBRA (2008: 21-47).

²⁶ Dada la ardua tarea de determinar qué normas siguen vigentes y cuándo las nuevas entran en vigor; SANTAMARÍA PASTOR (2004b: 396-398, 406 y 442-445). Véanse PEÑARANDA RAMOS (1985), HERNANDO GARCÍA (1994), MESSEGUER YEBRA (2008: 116-124) y VÍVER PI-SUNYER (1985).

norma por sus destinatarios, incrementando la previsibilidad en su aplicación y la seguridad jurídica²⁷.

II. LA CALIDAD MATERIAL DE LAS NORMAS JURÍDICAS: *BETTER REGULATION*

La dimensión formal y técnica de las normas se vincula de manera ineludible con los postulados y los objetivos de las políticas públicas que se instrumentan a través de esas normas. En el fondo, la relevancia de los objetivos normativos y su articulación sustantiva a través de ciertas opciones normativas constituyen una cuestión nuclear que antecede a la formulación técnica de la norma y que tiene mayor relevancia²⁸.

Toda norma jurídica adoptada por el Estado, cualquiera que sea su rango y el órgano que la adopte, constituye una intervención pública destinada a un objetivo que se considera de interés general²⁹. Esa intervención, que puede revestir distintas modalidades, es manifestación de una política pública que la inspira, y puede ser más o menos efectiva en la consecución de los objetivos propuestos³⁰. La norma jurídica es instrumental a los objetivos de una o varias políticas públicas³¹.

No obstante, a pesar de la inspiración de las normas en intereses públicos relevantes, nada garantiza el éxito de los mandatos que en ellas se con-

²⁷ Véase SÁNCHEZ MORÓN (1989).

²⁸ Defiende mantener estas cuestiones separadas de la técnica legislativa MARTÍN CASALS (2004: 256). Para MONTORO CHINER (2001b: 168; 2001a: 122): «*Continúo en el convencimiento de que la factibilidad de las normas es, en ocasiones, más importante que su propia factura*». SANTAMARÍA PASTOR (2004a: 75) advierte sobre la «*creciente inadecuación de las normas para servir a las necesidades regulatorias que debieran satisfacer*». Desde otra perspectiva, ATIENZA (1989: 390), citando a LUHMANN, se refiere a cómo «*en los últimos tiempos se pretende instaurar un nuevo tipo de dogmática orientada hacia el futuro, hacia las consecuencias, lo que, en su opinión, pone en grave riesgo la propia subsistencia de la dogmática; una razón importante para ello sería que la orientación hacia las consecuencias significa una amenaza para la seguridad jurídica, ya que el futuro es mucho más complejo que el pasado y, por tanto, también más incierto*».

²⁹ PONCE y SÁNCHEZ (2005: 140) aluden al sustrato metajurídico de las normas; MONTORO CHINER (2001a: 22), en cambio, habla de la «*técnica legislativa desde el punto de vista de la ejecución de las normas*». Finalmente, para GÓMEZ ORFANEL (1991: 16), se trata de la «*factibilidad o practicabilidad de las normas*», «*aptitud de las normas para ser ejecutables*», «*centrado sobre todo en la practicabilidad administrativa*», «*es decir, que no solamente se prevea la ejecución por parte de la Administración sino el efecto social*».

³⁰ Por eso, no es infrecuente que los expertos en técnica normativa (*calidad formal*) crucen la «*frontera*» e incluyan entre los requisitos que las normas hayan de cumplir la necesidad y viabilidad de las normas; véanse, por ejemplo, SAINZ MORENO (1995: 68-69): «*La falta de realismo conduce a un ordenamiento falso, quizá bien intencionado, pero a la postre fuente de inseguridad y arbitrariedad*» (id.: 68); SAINZ MORENO (2006: 24-31): «*Sin duda una norma técnicamente correcta puede ser una mala norma si se ha dictado a espaldas de las necesidades reales a las que sirve o sin valorar adecuadamente sus previsibles consecuencias*» (id.: 27), aunque para él «*todas éstas son, en realidad, cuestiones de políticas públicas*» (id.: 28). El mismo autor expresaba antes la misma idea (1994: 20, 44-46). Véase también MONTORO CHINER (2001b: 160-161).

³¹ Véase TAMANAHA (2006), quien realiza un amplio estudio de las dimensiones y perspectivas de las doctrinas «*instrumentalistas*» de las normas jurídicas y acerca de su evolución histórica, así como de sus influencias en distintos contextos.

tienen para ejecutar las políticas públicas subyacentes: cabe que las normas den lugar a fallos normativos que imposibiliten o dificulten la consecución de los objetivos propuestos o lo hagan con un coste excesivo³².

Desde la perspectiva material, serán normas de calidad las normas eficaces y eficientes en la consecución de sus objetivos³³. Como manifestación de ciertas políticas públicas, que persiguen ciertos objetivos, son eficaces las normas que son realistas y viables en la configuración y diseño de los medios para alcanzar esas finalidades. La calidad sustantiva o material de las normas no radica exclusivamente en su eficacia, sino que exige también una eficiencia razonable en términos de costes/beneficios, sin provocar distorsiones o interferencias en otros bienes o intereses sociales³⁴.

Para conseguir lo anterior normalmente será preciso verificar que la norma es *necesaria*, sin que existan otras alternativas de origen privado u otros medios para la consecución de los objetivos perseguidos sin la intervención normativa (principio de intervención mínima y subsidiariedad). La norma deberá, además, ser *adecuada y proporcionada* para alcanzar ese objetivo.

La satisfacción de esos criterios exige verificar que tanto los derechos y los mandatos que se contienen en la norma como los mecanismos de cumplimiento y aplicación previstos son los idóneos para alcanzar el fin que se persigue. La aptitud e idoneidad de las reglas sustantivas que se contengan en la norma han de ir acompañadas de instrumentos o mecanismos apropiados para su cumplimiento y ejecución práctica. Las herramientas y el entorno institucional de aplicación y reconocimiento de los mandatos y derechos que se contienen en la norma son esenciales para su viabilidad y efectividad y, por ende, para la mejor calidad normativa³⁵. Finalmente, deben preverse mecanismos de publicidad de las normas jurídicas, que faciliten el acceso del público a las mismas y su conocimiento. Los mecanismos de transparencia de las normas son esenciales para permitir a los destinatarios sujetos a las mismas predecir su posible aplicación, especialmente en el caso de reformas legislativas³⁶.

A pesar de la reciente preocupación por la calidad de la regulación, es imposible que con carácter general y de modo omnicomprendivo pueda valorarse o medirse la calidad de todo un sistema jurídico. En efecto, resulta imposible afirmar con exactitud y en términos abstractos si un determinado Ordenamiento jurídico es de calidad y también, en términos comparativos, si es o no de más calidad que otro.

De hecho, esas valoraciones son incluso difíciles y controvertidas cuando se refieren a grupos o sectores de normas que regulan una misma realidad. Aunque existen y se han realizado diversas estimaciones sectoriales y com-

³² Véase JAMES (2000).

³³ Véase HIERRO (2003: 160-170).

³⁴ No existe una enumeración única de los principios de calidad sustantiva de la regulación (y es fácil que algunos principios se encuentren directamente imbricados en la dimensión formal antes reseñada; véase *supra*, nota 30), aunque véase SÁNCHEZ GRAELLS (2006: 304-316).

³⁵ Véase HADFIELD (2007) y su intento de realizar «*systematic comparative analysis of the finer institutional features of legal regimes [...] that attempts to operationalize the extent of differences for analytical purposes*» (id.: 52).

³⁶ Véase GEORGAKOPOULOS (1997).

parativas sobre la calidad de los distintos entornos normativos, particularmente en lo que atañe a la acomodación y promoción de las iniciativas empresariales en sus diversas facetas y dimensiones³⁷, estas evaluaciones no dejan de resultar problemáticas por sus limitaciones y por la simplificación que las caracteriza³⁸. Asimismo, este tipo de índices de calidad normativa presentan deficiencias técnicas relevantes³⁹, pues la selección de las variables que utilizan es subjetiva y realizan afirmaciones muchas veces de que existe una relación de causalidad cuando no hay más que simple correlación entre variables⁴⁰. Adicionalmente, las variables se construyen a partir de encuestas, con los múltiples problemas que su configuración, diseño y utilización pueden suscitar⁴¹. Finalmente, los indicadores de calidad no suelen recoger más allá de la dimensión sustantiva o material de las normas (*law in the books*), excluyéndose la dimensión aplicativa o ejecutiva de las mismas (*law in action*), dada la dificultad de tomar en consideración la complejidad y las múltiples dimensiones y efectos de los mecanismos de aplicación, lo que resta valor a este tipo de índices de calidad normativa⁴².

Por ello, para evaluar la calidad de las normas, se hace preferible acudir a mecanismos metodológicamente sistematizados y cuantificables para la evaluación individualizada y concreta de la calidad de cada norma jurídica en términos de su impacto en la actividad de los ciudadanos: los estudios de impacto normativo.

³⁷ Véanse, sobre la calidad y el impacto de la regulación en dimensiones de la actividad empresarial (financiera y laboral), LA PORTA, LÓPEZ DE SILANES, SHLEIFER y VISHNY (1997 y 1998); DJANKOV, LA PORTA, LÓPEZ DE SILANES y SHLEIFER (2002 y 2003), y BOTERO, DJANKOV, LA PORTA y LÓPEZ DE SILANES (2004).

³⁸ ARRUÑADA (2007) detalla y critica sólidamente las suposiciones de partida de los estudios *Doing Business* del Banco Mundial desde 2004 —véase WORLD BANK (2004, 2005, 2006, 2007, 2008)—, y su origen y fundamentación última en DJANKOV, LA PORTA, LÓPEZ DE SILANES y SHLEIFER (2002), sobre la normativa de formalización de empresas y el profundo desconocimiento del entorno institucional en el que se pretenden realizar las reformas. Así, ARRUÑADA (2007: 234): «*On the one hand, a certain degree of regulation of formalization is in the public interest. And it may be that there is no single optimal degree but rather that this optimum varies from country to country in line with their institutional, demographic and economic characteristics. The fact is that all countries regulate formalization to some extent, and always with substantial elements of compulsion. On the other, it is not only the initial regulation of formalization that suffers from rent-seeking. When, as is usually the case, the incentives for public servants and other agents remain unchanged, it can be assumed that reforms in this field, including reforms announced as liberalizing, also suffer from rent-seeking*», y «*when measuring the efficiency of legal and, especially, of formalization institutions, we should consider costs incurred and benefits obtained both ex ante and ex post*» (id.: 237).

³⁹ GREGOIR y MAUREL (2003) critican la metodología y la selección de variables del índice de competitividad que construye el *World Economic Forum*.

⁴⁰ Véase DU MARAIS (2006: 25-28).

⁴¹ Véanse DU MARAIS (2006: 35-58) y GREGOIR y MAUREL (2003: 101).

⁴² Véanse DU MARAIS (2006: 59-64) y MÉNARD y DU MARAIS (2008: 72-73). Según ARRUÑADA (2007: 744-745): «*[Q]uality of regulation as a concept is insufficient for the activities of public bodies (such as company and property registers) in which the Administration not only regulates but also provides services which, in turn, are used as an input in other public activities (especially the judiciary) and private activities (business transactions). For both activities, it is essential, when evaluating quality of regulation, to explicitly consider the value and quality of the services involved*».

III. LOS ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO

Con la finalidad de evaluar la efectividad de las propuestas normativas y de las normas vigentes, desde los años ochenta del siglo xx en muchos Ordenamientos jurídicos se han instaurado estudios de impacto normativo de diversa índole. Desde entonces, aunque con desigual seguimiento en cada uno de ellos⁴³, la preocupación por la calidad material de las normas y su impacto socioeconómico ha estado presente en todas las discusiones sobre los procedimientos de producción normativa⁴⁴. En la actualidad, los estudios de impacto normativo se enmarcan dentro de un movimiento más amplio de mejora en la calidad de las normas (*better regulation*), simplificación administrativa y evaluación de políticas públicas⁴⁵.

Con el propósito de mejorar la eficiencia de los poderes del Estado en la gestión y administración de las distintas políticas públicas se establecen unos objetivos complementarios, orientados hacia ese objetivo final, pero que contribuyen al mismo a través de manifestaciones y herramientas diferentes⁴⁶. La mejora en la calidad normativa no se inspira en una ideología concreta, sino en la simplificación y mejora del entorno normativo en el que se desenvuelven los ciudadanos, eliminando las normas innecesarias y desproporcionadas.

El análisis de impacto normativo, tanto en su dimensión *ex ante* como en su dimensión *ex post*, busca mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles⁴⁷. Se trata, en principio, de una herramienta de evaluación de carácter aséptico, objetivo y neutro, ajena al debate político que suele presidir la adopción de la norma⁴⁸. Los datos y la información obtenidos a través del estudio de impacto normativo constituyen un elemento esencial que ha de facilitar la discusión política previa a la adopción de la norma (o a su eventual revisión)⁴⁹

⁴³ Véase OCDE (2004). Sin excluir a los menos desarrollados, en los que este tipo de instrumentos también se empiezan a utilizar y están llamados a desempeñar un papel esencial para consolidar el entorno institucional y reducir el «riesgo normativo»; véanse GUASH y HAHN (1999), KIRPATRICK, PARKER y ZHANG (2004), KIRPATRICK y PARKER (2004) y JACOBS (2004).

⁴⁴ En el fondo, se trata de «cualquier procedimiento técnico o científico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador». BRONFMAN (2006: 37).

⁴⁵ Ampliamente, BAIGES, GIBERT, PELLISÉ y TORNABELL (2009), BALSA (2006), CABALLERO SANZ (2006), MONTORO CHINER (2001a: 69-106), PONCE y SÁNCHEZ (2005: 141-145) y SÁNCHEZ GRAELLS (2006). Véase COMISIÓN EUROPEA (2005, 2008).

⁴⁶ Sobre esta relación, CIRERA LEÓN y ROMÁN DEL RÍO (2006: 311-313).

⁴⁷ Véase MARTÍN CASALS (2004: 254-256).

⁴⁸ Lo que no significa que no pueda ser utilizado y, de hecho, lo sea con propósitos políticos; véase VIBERT (2005).

⁴⁹ Véase MONTORO CHINER (2001a: 116-120). Para GÓMEZ ORFANEL (1991: 17), el control *ex ante* es el control técnico, mientras que el control *a posteriori* es el control de éxito de las normas. A nuestro juicio, la existencia de estas dos herramientas no debe concebirse de esa manera, ni tampoco como una disyuntiva; la evaluación prospectiva es esencial para conocer las previsiones y la eficacia esperada de la norma, y difícilmente cabe pensar que haya casos en los que «la mejor alternativa consista en resolver y seguir la regulación establecida»,

y que necesariamente redundará en su mayor racionalidad y coherencia. Constituye, además, una herramienta que facilita la participación de los ciudadanos y de los expertos en el proceso de elaboración (o reforma) de las normas jurídicas a través de consultas públicas que se puedan abrir, dotando de transparencia al proceso y dando mayor legitimidad a la norma finalmente adoptada.

En el marco de las iniciativas transnacionales que antes se han apuntado (OCDE y UE), algunas de las cuales son vinculantes y otras meramente orientativas, los estudios de impacto normativo se contemplan como uno de los pilares en torno a los cuales se ha de articular la mejora en la calidad de la regulación. Junto a otras dimensiones relevantes de las políticas públicas, en ellas se subraya la relevancia del análisis de impacto de las normas como crucial para la implantación de procedimientos de elaboración y de revisión de las distintas normas que elaboran los poderes del Estado, que les hagan plenamente conscientes de las consecuencias y del impacto de las normas y de su aplicación en la realidad. Se trata de introducir un nuevo paradigma en los procesos de producción normativa, que permita a las instituciones encargadas de adoptar las normas reflexionar con carácter previo a la adopción de las normas sobre las alternativas disponibles, los costes, los beneficios y los efectos de las distintas opciones (entre los que se contemplan las opciones seguidas en otros Ordenamientos jurídicos), proporcionando elementos adicionales de juicio para la toma de decisiones políticas⁵⁰.

Los estudios de impacto normativo se conciben de esta manera como una herramienta útil para el análisis de las propuestas normativas, como un elemento fundamental para explorar *ex ante* las iniciativas normativas, su contenido y sus alternativas, principalmente en términos económicos y sociales. De este modo, el análisis de impacto se configura como una pieza clave en el procedimiento de elaboración y formulación de las normas, que proporciona información empírica que puede nutrir la decisión política.

Simultáneamente, las iniciativas internacionales aludidas contemplan los estudios de impacto normativo como un instrumento útil en el marco de la revisión y potencial reforma de las normas existentes⁵¹. Así, los estudios de impacto son la evidencia principal para evaluar *ex post* la eficacia de las normas en vigor; al aportar información sobre en qué medida las normas han cumplido sus objetivos de manera satisfactoria y si han causado o no efectos no deseados. La adopción y entrada en vigor de una norma no asegura necesariamente el cumplimiento de sus objetivos y, por ello, parecen ade-

como afirma DOMÉNECH PASCUAL (2005: 104), argumentando que la utilidad marginal de los nuevos datos e informes para la autoridad no coloquen a esta última en mejores condiciones para adoptar una decisión (id.: 105-106). Sólo excepcionalmente cabe imaginar situaciones que requieran una intervención urgente por la existencia de un riesgo inminente de graves peligros sociales que hagan postergar la necesidad de un estudio de impacto prospectivo de las normas que se pretenden adoptar.

⁵⁰ Véanse los diversos estudios publicados en OCDE (1997) y las monografías de MEUWESE (2008) y RENDA (2006).

⁵¹ Véase OCDE (2008: 43-44).

cuadas las iniciativas destinadas a comprobar los efectos y el éxito de las normas⁵².

No existe una metodología única que deba regir los análisis de impacto normativo, que pueden variar notablemente en su metodología, enfoque y ámbito de aplicación. En efecto, puede tratarse desde un sencillo listado analítico de diferentes puntos, cuestiones o dimensiones afectadas por la norma; puede ser una compleja evaluación estadística detallada del impacto de la norma en la realidad socioeconómica a la que la norma se aplica⁵³; pasando por estudios cualitativos descriptivos de las hipótesis de las que arrancan las propuestas normativas y de las previsiones en torno a sus efectos. Cuando sea posible, la medida y evaluación del impacto económico de la norma constituyen una faceta de enorme utilidad en estos estudios⁵⁴. En todo caso, e independientemente de que difícilmente se tratará de un estudio omnicompreensivo, exhaustivo y exacto que cubra todas las dimensiones afectadas por la norma, se trata de una herramienta de gran valor en la elaboración de las normas.

Por muy incompleta que sea la información o los datos que se aportan en los estudios de impacto, el órgano encargado de adoptar la norma se encontrará en mejores condiciones de hacerlo al disponer de esa información⁵⁵. Además, los procedimientos de análisis de impacto deben favorecer la participación y consulta de terceros interesados, que pueden enriquecer el proceso, aportando datos y alternativas previamente a la adopción de la norma.

Desde otra perspectiva, lógicamente, la realización de estudios de impacto normativo prima determinadas áreas o políticas públicas, incidiendo especialmente en algunas dimensiones del análisis (principalmente socioeconómicas), de manera que no suele existir una aproximación omnicompreensiva respecto de todas las acciones públicas⁵⁶. De igual modo, en los distintos sectores o políticas, los estudios varían en su profundidad y grado de detalle, en función de las prioridades que se establezcan.

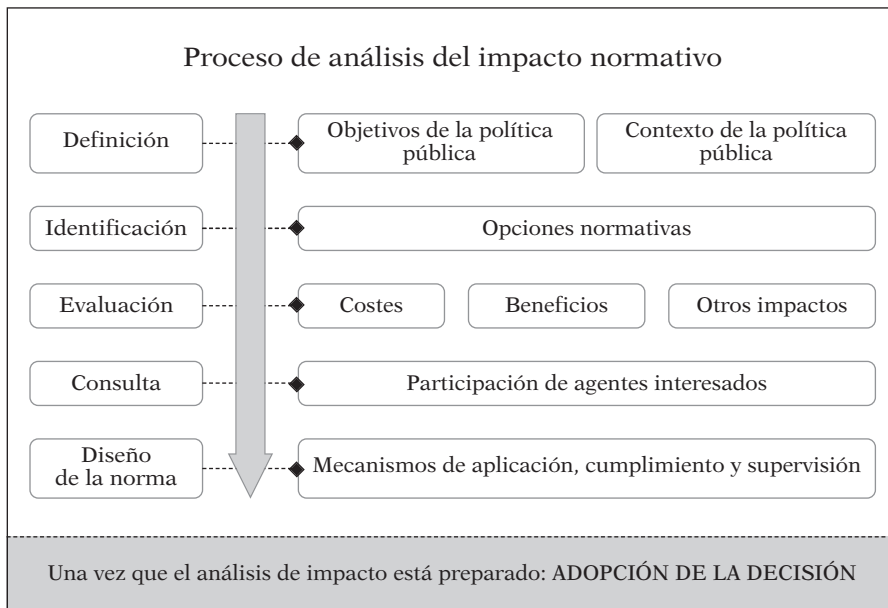
⁵² Véase, ampliamente, DOMÉNECH PASCUAL (2005).

⁵³ Una exposición clara de las diferentes metodologías posibles, en VISCUSI (1997). Aunque es difícil extraer conclusiones universalmente aplicables sobre la exactitud de la experiencia existente en materia de evaluaciones de impacto, algunos estudios indican que cuando se realizan cálculos cuantitativos se suele producir una tendencia a sobre-estimar los costes de la normativa por los errores en las suposiciones y cálculos de partida. En su interesante comparativa de las evaluaciones prospectivas (*ex ante*) y retrospectivas (*ex post*) de una muestra de 28 normas adoptadas por la *Occupational Safety and Health Administration* (OSHA) norteamericana, concluyen que la mayoría de las agencias habían errado por exceso en la estimación de los costes de las propuestas normativas (HARRINGTON, MORGERNSTEN y NELSON, 2000: 305-309).

⁵⁴ Véanse HAHN y HIRD (1991) y HAHN y LAYBURN (2003). Véase también JAFFE y STATVINS (2007), que describen el problema de evaluación de la incertidumbre y las técnicas formales cuantitativas y de análisis probabilístico (principalmente la simulación de Montecarlo) disponibles para medirla en el marco de los estudios de impacto normativo.

⁵⁵ Como dice gráficamente RADAELLI (2004b: 724), al hilo de las múltiples críticas: «*However, the main point is that, in the absence of RIA, the decision to regulate or not (and to regulate with one instrument or another) does not become easier*», ya que «*[...] the decision-maker would have to address these problems with less empirical information*».

⁵⁶ Véase BRONFMAN (2006: 55-56).



Extraída de OECD (2008: 17).

Como gráficamente se representa en el diagrama adjunto, el estudio de impacto normativo debe iniciarse en el momento que se contemple una intervención o decisión pública que exija la aprobación de una nueva norma jurídica⁵⁷. Desde ese momento deben precisarse los objetivos que con ella se pretenden conseguir y examinarse las distintas opciones disponibles para alcanzarlos. A continuación, respecto de cada una de las alternativas posibles, deben calcularse sus costes directos de implementación y el impacto económico y social de cada una de ellas. Con esa información es posible confrontar unas alternativas con otras, según las estimaciones de costes y de beneficios que se realicen, presentando un estudio y una evaluación detallados que proporcionan un amplio panorama a quien debe adoptar la decisión⁵⁸. El proceso

⁵⁷ De modo que el mayor énfasis en la calidad de la regulación invierte la tendencia vigente en las iniciativas normativas a nivel comunitario (*precautionary principle*) en la regulación de cuestiones en las que existen incertidumbre sobre los riesgos para la salud y el medio ambiente, exigiéndose la elaboración de un análisis de impacto previo; véase LÖFSTEDT (2004).

⁵⁸ NEBEL (2004) apunta la dificultad de anticipar y medir las distorsiones en el mercado (a nivel macroeconómico o sistémico) que se deriven de las normas jurídicas, y que deberían identificarse en los estudios de impacto normativo, para concluir (id.: 283): «*Leaving a business activity unregulated would be the logical consequence when the cost of regulatory intervention is likely to be larger than the benefit. Policymakers often tend to believe the planned solutions are superior to unplanned market mechanisms. A consistent application of economic impact analyses with regard to new regulations helps to avoid the risk of undue over-regulation*».

de estudio de impacto normativo previo a la adopción de la norma no sólo proporciona solidez a la decisión normativa que se adopte, que será menos cuestionable por desinformación, sino que favorece la comunicación interna y externa de las propuestas normativas y ello, a la postre, facilitará el reconocimiento y aplicación de la norma. Adicionalmente, y como resultado no querido, la relevancia de los estudios de impacto normativo puede trascender al proceso de elaboración o de revisión de la norma, empleándose como un elemento que puede ser útil en el futuro para interpretar la norma finalmente adoptada⁵⁹.

A pesar de la difusión internacional de la cultura de la mejora en la calidad de las normas y de la conveniencia de los estudios de impacto normativo, su seguimiento e implantación en los distintos Estados son muy variables⁶⁰. De hecho, por ejemplo, aunque formalmente parezca que muchos Estados miembros de la UE realizan este tipo de análisis, en el fondo no es así⁶¹. Muchos de ellos sólo realizan estimaciones parciales de los costes derivados de la aplicación de las nuevas normas, sólo han realizado algunas iniciativas piloto, o se limitan a exigir la comprobación de un listado de requisitos previos a la adopción de la norma, siendo los menos los que realizan un examen detallado del impacto integral de la norma en términos de costes y beneficios⁶².

Además, cuando una iniciativa normativa pueda tener impacto en el mercado tiene sentido un análisis de las posibles consecuencias de la norma en la estructura del mercado y en la conducta de los agentes, a cargo de las autoridades de defensa de la competencia o de regulación sectorial⁶³. Naturalmente, esta evaluación de impacto de la norma en el proceso competitivo debe reservarse a aquellas normas en las que existan indicios que atestigüen

⁵⁹ MUNDAY (2008) enumera un buen número de casos en los que los tribunales británicos han tenido que pronunciarse sobre los estudios de impacto normativo que las partes presentaban en los litigios para apoyar sus pretensiones, y alerta sobre las limitaciones de los estudios de impacto como ayuda en la interpretación de la norma con las dificultades y los problemas que se suscitan (id.: 403-412).

⁶⁰ Dentro de la UE misma, véanse BAIGES, GIBERT, PELLISÉ y TORNABELL (2009: 60-63) y RENDA (2006: 112-118). RADAELLI (2005) afirma cómo la difusión de la cultura de la mejora en la regulación, y en concreto de la relevancia de los estudios de impacto normativo, no necesariamente ha venido seguida de una convergencia en las actuaciones de los diferentes Estados miembros (gráficamente, «[a] new "bottle" may contain either old or new wine, or, in cases of symbolic politics, even not wine at all» y, con más claridad, «in some cases these tools only exist on paper»; id.: 926). Probablemente, como él mismo estudia en otro trabajo (RADAELLI, 2004b), ello pueda deberse a un énfasis exagerado en la extensión del uso de esta herramienta, excesivamente descontextualizado y al margen de la singularidad institucional de cada Estado, frente a una aproximación más pragmática que intentara extraer lecciones de las experiencias comparadas para su aplicación a cada tradición normativa y al entorno institucional específico de cada país.

⁶¹ Véase KARPEN (2006).

⁶² RADAELLI (2005: 929). Las iniciativas que, en cada Estado, se comprenden en los estudios de impacto normativo responden a finalidades diversas, en muchos casos coyunturales o colaterales (reducción de cargas administrativas), siendo los menos los que aluden a alcanzar los objetivos fijados en la norma con el menor coste social y para las empresas (id.: 929-930).

⁶³ Véase BAIGES, GIBERT, PELLISÉ y TORNABELL (2009: 26-28).

un posible impacto (presumiblemente negativo) en las condiciones de competencia en el mercado⁶⁴.

Finalmente, los diversos contextos institucionales en los que se elaboran y formulan las normas jurídicas en cada Estado explican las dificultades de insertar y acomodar en ellos unos estudios de impacto normativos que, por más que pretendan ser relativamente asépticos, proporcionan un elemento de juicio de gran valor en la elaboración de las normas. El contenido de esos estudios de impacto y, sobre todo, el valor que se otorgue a los mismos en el marco del procedimiento de elaboración de las normas pueden chocar con la tradición política y con las competencias de los órganos administrativos, lo que dificulta la implantación de los mismos⁶⁵.

Por ello, la importación de esta herramienta desde el entorno institucional norteamericano, en el que existen agencias independientes encargadas de realizar esas evaluaciones (en el que además se prevén y exigen expresamente como un elemento clave del proceso de elaboración de las normas)⁶⁶, a los diversos Estados europeos es un fenómeno complejo. Incluso su amplia utilización a nivel comunitario puede responder a la idiosincrasia de las instituciones comunitarias en busca de una transparencia que les dote de mayor legitimidad⁶⁷.

En suma, la diferente dinámica e interacción de los agentes implicados que caracterizan a los procedimientos de elaboración de normas en cada uno de los países europeos pueden dificultar, en términos generales, el trasplante de los estudios de impacto a sus respectivos procedimientos de elaboración normativa. Incluso, cuando el injerto sea posible, se realizará en distintas condiciones en cada uno de esos Estados, de manera que la virtualidad y el valor del estudio de impacto normativo variarán en cada uno de ellos⁶⁸.

IV. DIFICULTADES PARA LA IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA DE LOS ESTUDIOS DE IMPACTO NORMATIVO Y PRIMERAS EXPERIENCIAS

Hasta la fecha, la preocupación por la calidad normativa en España ha privilegiado otras intervenciones frente a los estudios de impacto normativo⁶⁹.

⁶⁴ Véase RENDA (2006: 119-123). LYONS y O'TOOLE (2006) analizan críticamente la configuración del «análisis de competencia» de los estudios de impacto normativo británicos, que en la versión a la sazón empleada en el Reino Unido dejaba escapar propuestas normativas con consecuencias muy negativas en la competencia en los mercados. Las mismas conclusiones se amplían y desarrollan en LYONS (2006). En 2007 la OFT ha cambiado la metodología y el proceso de análisis de impacto sobre la competencia de las nuevas normas; véase OFT (2007).

⁶⁵ Para esto y para lo que sigue, RADAELLI (2004a; 2005: 932-939).

⁶⁶ Véase HAHN, BURNETT, CHAN, MADER y MOYLE (2000).

⁶⁷ Una reflexión sobre el sentido y la evolución de los estudios de impacto normativo y su futuro a nivel UE, en TORRITI (2007).

⁶⁸ Véase RADAELLI (2005: 935-939).

⁶⁹ Subraya el predominio del control técnico-jurídico y formal CRUZ VILLALÓN (2004: 14 y 116). Véase, por ejemplo, FERNÁNDEZ CARNICERO (2006).

Sin embargo, siguiendo de cerca las iniciativas comunitarias⁷⁰, en la actualidad se ha instaurado un proceso de simplificación administrativa, que se ha articulado a través de diversos planes, con el propósito de eliminar o reducir los trámites burocráticos innecesarios o no proporcionados⁷¹. En la práctica, la simplificación ha de ser el resultado de una evaluación de costes administrativos que permita detectar y cuantificar los excesos para, eventualmente, instar a su reducción⁷².

No obstante, a diferencia de lo que ha ocurrido a nivel comunitario, donde esos planes se enmarcan en una estrategia integral de mejora en la calidad de la regulación en la que se contemplan las evaluaciones de impacto de las nuevas normas que se adopten e incluso de algunas de las vigentes, en España no se ha producido ningún avance significativo en esa materia⁷³. La inclusión de los estudios de impacto normativo como una dimensión más en el último de los Planes Nacionales de Reducción de Cargas Administrativas (2008) ha lastrado su realización en beneficio de otras actuaciones que aparentemente puedan producir efectos más inmediatos⁷⁴. En verdad, su concepción

⁷⁰ Véase Acuerdo Interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 16 de diciembre de 2003, «Legislar mejor» (DOCE núm. C 321, de 31 de diciembre, págs. 1-5), en el que se contemplan los estudios de impacto normativo como una herramienta esencial para la mejora en la calidad de las normas jurídicas comunitarias (§§ 27-30).

⁷¹ Véase SÁNCHEZ GRAELLS (2006: 301-303).

⁷² Se trata de un análisis parcial de los costes de la regulación para las empresas (GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, CASTRO PÉREZ y FARMER, 2006: 19), y que en su caso puede integrar un estudio de impacto normativo integral más amplio (id.: 28-29). Las estimaciones calculan que el impacto del recorte de cargas administrativas en nuestro país, tanto en el crecimiento del PIB como en la productividad, duplicará al que se obtendrá con el plan de reducción de cargas comunitario; véase ampliamente LÓPEZ, ESTRADA Y THOMAS (2008).

⁷³ Véase OCDE (2000: 32-35; 2004: 47). Las tres páginas dedicadas a los estudios de impacto normativo en el informe de la OCDE de 2000 son un ejercicio de vacío enfemismo sencillamente admirable (para concluir: «*In sum, RIA in Spain is not functioning well as an aid to good regulation*»). Aunque las cosas probablemente han cambiado algo desde entonces, en 2006 se afirmaba que «*lo cierto es que no existe en España una "política de better regulation" identificable como tal de forma autónoma y con entidad propia*» (BALSA, 2006: 18), y «*de la misma forma que no existe una política identificable de better regulation, tampoco existen unos principios explícitos al respecto*» (id.: 21). De hecho, también se afirma —en 2008— que «*no se ha dado ningún paso significativo para la puesta en marcha de un sistema de EIN propiamente dicho, más allá de la creación de la EIN*» (PINILLA PALLEJÀ, 2008: 11; id.: 12-13 y 19). En términos parecidos, PONCE y SÁNCHEZ (2005: 147): «*el uso de la Evaluación de Impacto normativo [...] aún está poco desarrollado*».

⁷⁴ El Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008 para el desarrollo del Plan de reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación, y el Plan de acción para la reducción de cargas administrativas de junio de 2008, incluyen entre las medidas el análisis del impacto de la nueva normativa; en este último se describe de la siguiente manera: «*El objetivo de reducir las cargas administrativas constituiría un esfuerzo estéril si no fuera acompañado de un estudio o valoración rigurosa de la futura regulación para evitar la imposición injustificada o desproporcionada de nuevas cargas en la nueva normativa. Por eso, durante el proceso de elaboración de las normas, además de tener en cuenta los clásicos aspectos formales de legalidad, estructura, contenido, etc., deberán considerarse también las cargas administrativas a imponer y su relación o adecuación a los objetivos perseguidos, contemplando las alternativas posibles para alcanzarlos y su impacto o repercusión económicos, no sólo para el erario y los presupuestos públicos, sino también para los sectores afectados.*

Por ello, se propone la elaboración y aplicación de un protocolo de actuación para la valoración del impacto normativo que subraye la sistematización y mejora normativa y la valoración

como una faceta del proyecto de simplificación y reducción de cargas administrativas ha reducido su entidad y relevancia como objetivo y meta en el plano de la política legislativa, y ha producido el efecto de cuestionar su prioridad y oportunidad, de modo que hasta la fecha los avances en la materia han sido bastante magros.

Ciertamente, en 2006 se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios como organismo con amplias competencias en materia de evaluación de la calidad de políticas públicas⁷⁵, entre las que se incluían —también— la evaluación y estudio de la calidad de la regulación⁷⁶. Sin embargo, de nuevo, la acumulación de competencias diversas en este organismo resulta cuestionable, pues la creación de esta institución no ha contribuido o ayudado en la implantación y desarrollo de estudios de impacto normativo. Hasta la fecha, sus competencias en esta materia no se han ejercitado, sin que haya razones que justifiquen la parálisis de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios⁷⁷.

Curiosamente, la evaluación del impacto de las normas en la realidad socioeconómica a la que se destinan constituye una exigencia de nuestro Derecho positivo en el proceso de elaboración de las normas jurídicas. Este requisito se establece respecto de cualquier iniciativa normativa, independientemente de su rango, e integra una suerte de análisis sobre la oportunidad y necesidad de la norma, sobre sus objetivos y sobre los efectos previstos de la norma en sus destinatarios y en la realidad socioeconómica a la que se destina.

En efecto, las iniciativas legislativas deben acompañarse de una motivación y exposición de antecedentes que justifiquen la adopción de las normas que se proponen (art. 88 de la Constitución); entre estos últimos deberían fi-

ción económica de las nuevas obligaciones de información que pudieran establecerse de forma que se aplique sistemáticamente a toda la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009» (pág. 12). Cuando se escriben estas líneas, ni siquiera se conoce todavía el borrador de ese protocolo.

⁷⁵ Disposición Adicional 1.ª de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006, págs. 27124-27132). Entre las funciones de la Agencia, el artículo 6.2.j) del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2006, págs. 43991-44001), le encarga: «Elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis de impacto regulatorio o normativo en el ámbito de sus competencias».

⁷⁶ Hasta cierto punto, la yuxtaposición de la evaluación de las políticas públicas con la evaluación legislativa está justificada, en la medida que existe un condicionamiento mutuo entre las políticas y las normas a través de las que éstas se implementan o ejecutan; véase SAINZ MORENO (2006: 20-21). Sin embargo, a nuestro juicio, existe una diferencia, que SAINZ MORENO (í.d.: 28-31) no considera, entre la calidad material de la norma y la calidad de las políticas públicas (que son más que la norma).

⁷⁷ Resulta irónico que a la vista de la situación descrita haya quien afirme que «*existe el riesgo de intentar una implantación precipitada*» (PINILLA PALLEJA, 2008: 33). Los anuncios y más anuncios se suceden año tras año y pocos visos hay de implantación, y menos aún de «precipitación».

gurar una evaluación de la viabilidad de la norma y una estimación detallada del impacto de la norma, que sea cuantificada económicamente en la medida de lo posible⁷⁸. Igualmente, las propuestas de normas reglamentarias, conforme al artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno⁷⁹, deben incluir en el expediente correspondiente una memoria económica de la disposición propuesta en la que conste una estimación del coste a que dará lugar⁸⁰.

Dada la parquedad de las previsiones citadas⁸¹, es discutible cuál haya de ser el contenido de esas memorias económicas⁸². Tradicionalmente se han entendido como la «*incidencia sobre el gasto público*»⁸³, pero, incluso con esa acepción el cumplimiento de este requisito es deficiente⁸⁴. Además, la exclusión de los costes para los destinatarios y de los beneficios esperados de

⁷⁸ Véase SAINZ MORENO (1989: 37-46).

⁷⁹ BOE núm. 287, de 28 de noviembre de 1997, págs. 35082-35088.

⁸⁰ Previsiones análogas se contienen, en términos sustancialmente idénticos (e incluso más avanzados), en los procedimientos de elaboración normativa autonómicos. Así, por ejemplo, la Ley autonómica 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña (publicada en BOE núm. 11, de 12 de enero de 1990, págs. 1054-1059; BOE núm. 112, de 10 de mayo de 2001, págs. 16932-16933; aunque después modificada por Ley autonómica 4/2001, de 9 de abril), exige que toda propuesta de norma justifique su oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos, que vaya acompañada de un estudio económico de coste-beneficios y que posteriormente pueda verificarse la eficacia de su cumplimiento —arts. 63.2.a) y 67—. Véase LÓPEZ JALLE (1994: 179-182).

⁸¹ Que ha conducido a la precipitación normativa y la emisión masiva y desordenada de normas, sin garantizar la adecuada valoración y toma en consideración de los diversos intereses públicos afectados por ellas (SANTAMARÍA PASTOR, 2004a: 77).

⁸² Ya MARTÍN CASALS (1989: 82-84). De hecho, no se ha cumplido con el mandato del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero de 2005, que encargaba el desarrollo de la Ley del Gobierno en relación con las memorias económicas que deben acompañar a los proyectos normativos (mandato trigésimo séptimo al Ministerio de Economía y Hacienda y al de Administraciones Públicas, Resolución de 1 de abril de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de febrero, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad; BOE núm. 79, de 2 de abril de 2005, págs. 11349-11355); véase PINILLA PALLEJÁ (2008: 11-12).

⁸³ Véase Orden de 4 de febrero de 1980 por la que se aprueban normas para la elaboración de la memoria económica justificativa de los proyectos de leyes y disposiciones administrativas (BOE núm. 35, de 9 de febrero de 1980, págs. 3141-3144). Más tarde, la normativa en materia presupuestaria estableció la necesidad de que las iniciativas normativas informasen y calculasen de la repercusión sobre el gasto público —véase, por ejemplo, artículo 30.Tres de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981 (BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 1980, págs. 28724-278764), que fue declarado de aplicación general para el ejercicio 1982 y sucesivos por la DA 1.ª.i) de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982 (BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 1982, págs. 30268-30321)—.

⁸⁴ RAZQUÍN LIZARRAGA (2007: 225): «*la memoria económica no suele cumplimentarse de forma adecuada en la práctica*». El caso que nos recuerda sobre la «exención» de la memoria económica por el Tribunal Supremo a dos Decretos canarios sobre el régimen legal del uso de las pistas en los espacios naturales de Canarias (124/1995) y autorizaciones de arrendamiento con conductor de vehículos todoterreno que circulen formando caravanas (125/1995), «*porque la materia no implica directamente incremento o disminución de los ingresos públicos*» —FJ 5 de la STS de 22 de diciembre de 2004 (RJ 2004, 4149)—, es bastante esclarecedor sobre la errónea visión imperante.

la norma no está justificada⁸⁵. La contribución y participación ciudadana en esta fase puede ser esencial, especialmente la aportación de datos que faciliten y permitan mejorar la estimación y evaluación del impacto de la norma en sus destinatarios⁸⁶.

En la práctica, sin embargo, la inercia burocrática conduce a que generalmente se realicen estudios de impacto meramente nominales, sin contenido⁸⁷. Entre otras razones, esto es así por la falta de recursos y porque los costes de la realización de estudios rigurosos de este tipo (que, no se olvide, hacen un análisis prospectivo del impacto de la norma) son elevados, especialmente en aquellos casos en los que las materias reguladas son de carácter técnico⁸⁸.

Por otra parte, los estudios de impacto normativo no deben entenderse como sinónimo de los análisis de costes/beneficios⁸⁹. Ciertamente, son comunes las dificultades de las estimaciones y cálculos cuantitativos que tanto uno como otro puedan suscitar, pero existe una diferencia conceptual relevante entre ambos. Al estricto carácter economicista y cuantitativo que ha de regir el análisis de costes/beneficios se contraponen el carácter integral de los estudios de impacto normativo (que puede conllevar, como integrante del mismo, un análisis de costes/beneficios) en el marco de una reflexión más amplia sobre el objetivo o el problema que busca resolver la norma como manifestación de una determinada política o intervención pública, incluyendo un análisis detallado de las distintas alternativas disponibles para alcanzar ese resultado⁹⁰. En cualquier caso, la complejidad del análisis prospectivo de impacto de las normas jurídicas variará en función de la mayor o menor incertidumbre que rodee los fundamentos, postulados y mandatos normativos que se propongan, pero no debe hacerse una utilización estratégica y desviada de esta herramienta en función de cuáles sean sus resultados⁹¹.

⁸⁵ Véase PONCE (2003: 127-128). En el mismo sentido, MONTORO CHINER (1991: 96-98), aunque apunta la dificultad de calcular el coste/beneficio del impacto de las normas en determinados bienes jurídicos.

⁸⁶ Destaca el valor de las observaciones de los destinatarios de la norma sobre el coste para ellos del cumplimiento de la misma SANTAMARÍA PASTOR (2004a: 80).

⁸⁷ Véase Balsa (2006: 22 y 31). Para SANTAMARÍA PASTOR (2004a: 78), se trata de «documentos que, en buen número de casos, suelen confeccionarse de manera harto sumaria y con notoria desgana», que incluso se redactan *ex post*, una vez que se ha elaborado y decidido ya la propuesta normativa (id.: 79).

⁸⁸ Contradictoriamente, PINILLA PALLEJÀ (2008: 32-33): «los costes podrían ser exageradamente altos, y los beneficios relativamente escasos, si se optase por externalizar el sistema de EIN; es decir, si ante el exceso de trabajo o la falta de preparación de los funcionarios responsables de elaborar las normas, se encargase enteramente la realización de las EIN a empresas ajenas a la Administración pública», para luego concluir que es lo que la experiencia comparada precisamente enseña, dejando a los funcionarios la responsabilidad de dirigir todo el proceso y, al final, cuando les corresponda, adoptar una decisión.

⁸⁹ Ampliamente, sobre los análisis coste/beneficio, véase WILSON y CROUCH (2001).

⁹⁰ En parecidos términos, GARCÍA SANTOS (2008: 61-62).

⁹¹ Como propone MONTORO CHINER (1991: 97): «El uso generalizado de la técnica de análisis coste-beneficio no es aconsejable si lo que se espera es obtener resultados satisfactorios en el análisis de cualquier norma. Sí puede, en cambio, utilizarse con éxito cuando se trata de defender proyectos cuestionados políticamente por su incidencia desproporcionada. Existiendo consenso político o voluntad de llevarlo adelante, cualquier proyecto pasará con satisfacción el

En la medida que sea posible, y con las limitaciones necesarias, el análisis de costes/beneficios es una herramienta que debe figurar siempre en el análisis de impacto normativo, correspondiendo finalmente al órgano encargado de adoptar la norma la toma en consideración del mismo como un elemento esencial previo a su decisión.

1. *Dificultades*

Las razones que explican la dificultad de implantar los estudios de impacto normativo en España se relacionan probablemente con la resistencia cultural y las trabas y prejuicios burocráticos⁹².

La resistencia cultural puede fundarse en las reservas técnicas y conceptuales que suscita la elaboración de estos estudios, dada la dificultad de realizar análisis cuantitativos rigurosos libres de prejuicios y la poderosa inercia a la continuación de la dinámica convencional de elaboración de las normas. Aparentemente, la falta de medios y recursos para realizar los estudios de impacto normativo explica esa pobre realidad, aunque en muchos casos la explicación verdadera radica en el rechazo de los responsables de la elaboración de las normas a la utilización de este instrumento⁹³.

En efecto, se aprecia cierta resistencia cultural e institucional a la implantación de los estudios prospectivos de impacto de las propuestas de normas⁹⁴. Probablemente, esa resistencia trae causa en la necesaria quiebra que los estudios de impacto normativo introducen en el tradicional proceso de elaboración y discusión de las propuestas normativas, en la medida que se trata de un documento que analiza y racionaliza alternativas y cuantifica sus impactos y, de ese modo, puede hacer más exigente la tarea de los responsables de adoptar finalmente la norma⁹⁵. Sin embargo, ello permite a los poderes normativos una mayor consciencia sobre los posibles efectos de las medidas propuestas, sus alternativas y, eventualmente, les coloca en mejor posición para discutir las mismas con interesados y afectados⁹⁶.

análisis de coste beneficio. Las técnicas del análisis en términos de coste-beneficio resultan más aptas para medir la repercusión interna del proyecto».

⁹² A pesar de algunos intentos, la institucionalización de la evaluación del impacto normativo a nivel autonómico, sea mediante la creación de una agencia o mediante la instauración de un procedimiento específico, resulta aún más deficiente que a nivel estatal; véase PARDO FALCÓN (2007: 99-105).

⁹³ Porque, por ejemplo, se considere que no mejoran la calidad sustantiva (eficiencia) de la norma, perjudicando su sistematicidad y coherencia, en una suerte de «círculo vicioso», ya que los encargados de aplicar las normas son juristas que operan predominantemente con una racionalidad jurídico-formal; véase ATIENZA (1989: 391).

⁹⁴ Reconoce la resistencia burocrática como una de las causas de la falta de desarrollo de los estudios de impacto normativo la OCDE (2000: 40). También en términos parecidos, PONCE y SÁNCHEZ (2005: 156-157), aunque el problema no es —como más tarde parecen apuntar (ídem.: 160)— de deficiencias en el marco normativo.

⁹⁵ Alerta sobre el riesgo de que el estudio de impacto normativo se conciba como un obstáculo o freno en el proceso de elaboración normativa la OCDE (2008: 40).

⁹⁶ Apunta estas funciones de los estudios de impacto normativo MEUWESE (2008: 42-49).

La falta de recursos suficientes en las unidades administrativas encargadas de elaborar las normas no constituye una excusa plausible de la pobre experiencia española en materia de estudios de impacto normativo: nada exige que el estudio sea obligatoriamente realizado por funcionarios⁹⁷. En la experiencia pionera, a que luego se aludirá, del Código Técnico de la Edificación (*infra*, § 2), los responsables ministeriales acudieron a distintos expertos, ajenos a la Administración, para que colaborasen en los aspectos técnicos de la evaluación de impacto. De hecho, en otros países es frecuente que los estudios de impacto normativo se realicen por consultoras o expertos privados especializados en ese tipo de cuestiones.

Adicionalmente, el tradicional reparto sectorial de las competencias de producción normativa entre distintos organismos y la compleja interacción de los diferentes departamentos partícipes en el proceso de elaboración de las normas dificultan la adecuada imbricación y toma en consideración del estudio de impacto normativo en el mismo⁹⁸. La existencia de un «departamento impulsor»⁹⁹, que debe discutir y negociar la propuesta con otros organismos o departamentos, con los órganos asesores y los sectores interesados, pero que ostenta ciertas «preferencias» a la hora de determinar el contenido final de la norma, dificulta la instauración de un proceso abierto e interactivo en el que incorporar los estudios de impacto normativo¹⁰⁰.

En efecto, las dificultades de coordinación entre estos organismos en el proceso de elaboración de las normas pueden verse acentuadas por la in-

⁹⁷ Véanse *supra*, nota 88, y PINILLA PALLEJA (2008: 5): «La elaboración de las EIN corresponde a los funcionarios de los organismos que llevan la iniciativa legislativa o reglamentaria. La elaboración de la EIN no puede, o no debería, externalizarse» (en parecidos términos, *id.*: 28 y 35). La razón por la que «no tendría sentido encargarlo a una empresa o agencia externa» conlleva una notable e injustificada petición de principio, ya que «lo que es esencial es que la realización de las EIN debe residir en los mismos organismos que redactan la iniciativa normativa porque uno de sus principales objetivos es favorecer la reflexión y la elaboración de normas de mayor calidad basadas en el conocimiento» (*id.*: 31).

⁹⁸ El problema se ha descrito con claridad en el control de la calidad formal y técnica de las normas; véase MESSEGUER YEBRA (2008: 23-24), quien apunta las dificultades que esto plantea para que la formulación final sea coherente y homogénea. Aunque CAZORLA PRIETO (1999a: 99-109) habla de la existencia de una titularidad *concentrada y especializada* de las potestades de técnica legislativa (como contrapuesta a una titularidad *difusa*), la exposición que realiza —que se ciñe a los aspectos positivizados del proceso normativo— pone de relieve la participación de una pluralidad de sujetos en los diversos estadios del proceso de elaboración de la norma.

⁹⁹ Véase LÓPEZ GUERRA (2006: 15). Una herencia de la «cantonalización ministerial» franquista, «los proyectos de norma son una especie de “propiedad” del Departamento ministerial que toma la iniciativa de su elaboración o con cuyo ámbito de competencias coincide mayoritariamente; de tal forma que la participación de los restantes Ministerios se trata desde la óptica de una suerte de colaboración externa, limitada a trámites y momentos singulares y que debe ser llevada a cabo con un considerable nivel de restricción», en palabras de SANTAMARÍA PASTOR (2004b: 426; 2004a: 85-86).

¹⁰⁰ La posible falta de legitimidad de la evaluación de impacto (de carácter aséptico o neutro) choca con esta «concepción patrimonial» de las propuestas normativas (de contenido político); véase BRONFMAN (2006: 42-46). En concreto, alude al difícil encaje de los estudios de impacto normativo en el procedimiento y sistema institucional de elaboración de normas español, aunque contemplando con esperanza la creación de la Agencia de Evaluación de la Calidad, BALSÀ (2006: 20-21).

serción en el proceso del estudio de impacto normativo¹⁰¹, que en muchos casos puede hacer evidentes los particulares intereses que presiden las intervenciones y exigencias de cada uno de ellos. Esa transparencia añadida puede no ser bienvenida. Es más, existe el riesgo de que con la progresiva implantación y generalización del uso de estos instrumentos en los procesos de elaboración de las normas, éstos se conviertan en un «arma arrojadiza» empleada interesadamente por las diversas instituciones implicadas en el proceso.

Probablemente la elaboración de los estudios de impacto normativo requiera un apoyo institucional que en España no ha existido hasta hace poco tiempo. En este sentido, la creación de una agencia con competencias en esta materia, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, debería contribuir al impulso y realización de las evaluaciones de impacto normativo¹⁰², si estuviera llamada a convertirse en el polo central de los estudios de impacto normativo¹⁰³. Así, constituiría una institucionalización parcial de la relevancia otorgada a esta cuestión y, por tanto, positiva¹⁰⁴. Sin embargo, no parece que vaya a ser así, pues sus funciones legales se limitan considerablemente¹⁰⁵. Además, sus actuaciones en esta materia desde 2006 no han sido muy alentadoras: la creación de la Agencia no ha venido seguida de la adopción de procedimientos y directrices que introduzcan estudios de impacto normativo, y tampoco ha participado (que se sepa públicamente) en ningún estudio de impacto normativo hasta la fecha¹⁰⁶.

¹⁰¹ Véase RADAELLI (2004: 738-740).

¹⁰² El Informe de la Comisión para el Estudio de la Creación de la Agencia de 2005 —publicado íntegramente en *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuesta de creación: Informe Comisión de Expertos* (coord. J. A. GARDE ROCA), MAP, Madrid, 2005— incluye esporádicas referencias puntuales a las funciones de la Agencia en esta materia (id.: 19, 22, 24, 27, 69-71, 85, 87-88).

¹⁰³ Como cabía anticipar, PONCE y SÁNCHEZ (2005: 161-162). PLANAS MIRET (2005: 102) subraya cómo la Agencia de Evaluación de la Calidad se concibió originariamente con una dimensión de promoción de cultura de la evaluación, incluyendo el desarrollo del marco normativo y metodológico para promover la calidad de los servicios públicos, frente a otras funciones más ejecutivas. En lo que a los estudios de impacto atañe, ni siquiera ha cumplido esa función.

¹⁰⁴ Véase RADAELLI (2004: 729). Sobre el proceso de progresiva implantación de la cultura de evaluación de la Administración pública en la que se insertan los estudios de impacto, GARDE ROCA (2006).

¹⁰⁵ De hecho, el artículo 6.2.e) del Estatuto de la Agencia de Evaluación y Calidad (aprobado por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y los Servicios, BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2006, págs. 43991-44001) se limita a atribuir a la Agencia la competencia o función de «realizar informes sobre las evaluaciones de programas públicos, sus resultados, impacto y utilización, así como el análisis o las evaluaciones de impacto regulatorio o normativo que se prevean en la correspondiente normativa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la legislación vigente».

¹⁰⁶ El contrato de gestión de la Agencia, aprobado por la Orden PRE/2650/2008 (BOE núm. 228, de 20 de septiembre de 2008, págs. 38427-38438), sólo contempla dentro del eje estratégico de promoción de la cultura evaluadora la de impulsar «los conocimientos y técnicas acordes con el análisis de impacto normativo a los profesionales, que habrán de dedicarse, en el ámbito de las funciones de su organización, a ejecutar tareas relacionadas con el impacto “regulatorio”».

Es cierto que el establecimiento de este tipo de estudios ha de ser gradual, utilizándose primero para aquellas normas de mayor relevancia; pero, dada su utilidad y el relevante papel que pueden desempeñar en el proceso de elaboración de las normas, es aconsejable que su elaboración se instaure a la mayor brevedad posible. En suma, la mejora en la calidad sustantiva de las normas requiere que esta herramienta comience a utilizarse de manera generalizada cuanto antes.

2. *Primeras experiencias: el Código Técnico de la Edificación*

La pobre realidad descrita no excluye que pueda aludirse ya a alguna experiencia positiva de análisis de impacto normativo en España. Es cierto que, hasta la fecha, la opacidad y oscurantismo que parecen haber inspirado la realización de algunos de los análisis de impacto dificultan su conocimiento público y permiten dudar incluso de su propia existencia y realización. Paradójicamente, la publicidad y difusión de los estudios de impacto normativo forman parte de su esencia, dotando de legitimidad y responsabilidad a todo el proceso de discusión y elaboración de la norma jurídica finalmente adoptada.

Al margen de lo anterior, una de las primeras evaluaciones normativas que ha tenido lugar se ha desarrollado con ocasión de la aprobación del Código Técnico de la Edificación (en adelante, CTE)¹⁰⁷. Esta norma reglamentaria, dictada en desarrollo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación¹⁰⁸, introduce importantes modificaciones en las técnicas y materiales que se han de emplear en la construcción de inmuebles en aras a mejorar la calidad de los procesos y del resultado final.

El CTE supone la mayor reforma normativa en materia de edificación en nuestro país en treinta años y tiene como principios fundamentales la calidad de la edificación, la edificación sostenible y el ahorro energético. El CTE es un reglamento que unifica la numerosa y dispersa normativa técnica sobre la calidad de los edificios, responsabilidades de los operadores y derechos de los usuarios. Se trata de una norma elaborada en un largo proceso en el que intervinieron diversos departamentos ministeriales y fueron consultados todos los agentes implicados¹⁰⁹.

Con el ánimo de proporcionar datos e información cuantitativa sobre el

¹⁰⁷ Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (*BOE* núm. 74, de 28 de marzo, págs. 11816-11831, y Suplemento II al núm. 74).

¹⁰⁸ *BOE* núm. 266, de 2 de noviembre de 1999, págs. 28925-38934.

¹⁰⁹ Simultáneamente a la aprobación del CTE se adoptó el Real Decreto 315/2006, de 17 de marzo, por el que se crea el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación (CSICE), que constituye un sistema de seguimiento en la aplicación, actuación y evaluación *ex post* del CTE con participación de agentes (*BOE* núm. 74, de 28 de marzo de 2006, págs. 11831-11833). El estudio de impacto al que se hace referencia en la siguiente nota contemplaba en cada una de las áreas analizadas las perspectivas y necesidades de ulterior seguimiento del CTE.

impacto de la nueva regulación en la actividad de construcción, el Ministerio de Vivienda elaboró en 2005 un estudio de impacto en el que se estimaban los costes y los beneficios de las nuevas normas¹¹⁰. Este estudio de impacto permitió al Ministerio calcular los costes y los beneficios derivados de las nuevas reglas, en la medida que introducían cambios y obligaciones de relieve respecto de la normativa anterior (v.gr., paneles de energía solar, aislamiento acústico, seguridad en caso de incendios, disminución de superficie útil de viviendas y zonas comunes, reducción de riesgos de caídas por resbalamientos o accidentes derivados de una iluminación inadecuada). De esta manera, a través del estudio de impacto del CTE, se proporcionaba apoyo, solidez y legitimidad a la iniciativa normativa.

En efecto, la nueva normativa tenía un impacto en las diversas dimensiones de la actividad de construcción y otras actividades empresariales relacionadas y auxiliares, aparte de los usuarios finales (con variaciones sustanciales en función de la tipología y el uso de los inmuebles). En la medida que las normas reglamentarias que en él se incluían suponían un cambio relevante en la actividad de construcción, con notables costes y beneficios en diversas materias (cimentación y estructura, materiales de construcción, seguridad, salubridad y energía), parecía razonable analizar su impacto económico y medioambiental (consumo energético, ruido, etc.), atendiendo —cuando procediera— a las variaciones derivadas de la ubicación geográfica de los inmuebles en los distintos lugares del territorio nacional.

La realización del estudio de impacto del CTE fue liderada y coordinada por los responsables en el Ministerio de la Vivienda, pero en la elaboración de algunos de los análisis técnicos e investigaciones sectoriales colaboraron diversos organismos especializados: la Asociación Española contra la Contaminación (AECOR), la Asociación de Investigación y Cooperación Industrial (AICIA) de la Escuela Superior de Ingenieros de la Universidad de Sevilla y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

El estudio de impacto del CTE desempeñó, además, una relevante función como herramienta de comunicación externa del Ministerio de la Vivienda, frente al baile de estimaciones y datos utilizados por otros agentes en el sector de la construcción, que lanzaron a la opinión pública cifras muy dispares sobre el impacto del nuevo reglamento en el coste de las nuevas viviendas (del 1 al 15% del coste total).

Probablemente, desde 2006 se hayan realizado otros estudios de impacto de propuestas normativas, aunque el aludido oscurantismo que guía algunos de estos procesos dificulta su toma en consideración. En cualquier caso, dentro del oscuro panorama descrito aparecen evaluaciones de impacto económico bastante pobres, carentes de contenido, y otras de mucho

¹¹⁰ Véase *Proyecto Final CTE. Memoria Económica y Estudio de Impacto*, junio de 2005, Ministerio de la Vivienda, Madrid. Se agradece muy sinceramente la información que D. Javier SERRA MARÍA-TOMÉ, Subdirector General de Innovación y Calidad en la Edificación del Ministerio de la Vivienda, ha proporcionado al autor de este artículo sobre la experiencia pionera del análisis de impacto del Código Técnico de la Edificación.

mayor alcance y profundidad, que coadyuvan a la mejora de la calidad de nuestras normas jurídicas¹¹¹.

CONCLUSIONES

La proliferación normativa ha aumentado la preocupación por la calidad de las normas jurídicas. Aunque tradicionalmente esa preocupación se ha centrado en el aspecto formal y técnico de las normas, hoy en día toma creciente importancia la preocupación por su contenido sustantivo y eficiencia. Esta dimensión sustantiva o material de la calidad normativa examina la efectividad de las normas en la realidad socioeconómica a la que se destinan y utiliza como herramienta principal los estudios de impacto normativo.

En la actualidad, el impulso para la realización de estudios de impacto normativo prospectivos —de las propuestas de normas (*ex ante*)— y retros-

¹¹¹ Así, por ejemplo, la *Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal del Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en situación de Dependencia* (luego Ley 36/2006, de 14 de diciembre, *BOE* núm. 299, de 15 de diciembre de 2006, págs. 44142-44156), elaborada en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 2006 (disponible en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-memoriadependencia-01.pdf>), realiza estimaciones cuantitativas de la evolución prevista de la población dependiente hasta 2020 (págs. 9-10) y una concisa estimación del impacto económico de la Ley hasta la implantación completa del sistema en 2015 (calculando los «costes de la dependencia» en un total de 9.355.492.553 euros, incluyendo costes para los beneficiarios por importe de 3.152.747.758 euros, sin demasiada explicación y en poco más de cuatro páginas: 45, 47, 48 y 54), aunque no detalla de dónde salen esas cifras fuera de apuntar que se refieren al «servicio de atención a las personas con dependencia cuando cuentan con la infraestructura de centros y servicios para ello, procediendo, en caso contrario, al pago de una prestación económica vinculada a la adquisición en el sector privado de uno de los servicios previsto en el catálogo. Asimismo, se contempla que la persona dependiente pueda ser atendida con cuidados familiares mediante una compensación económica» (id.: 45). Además, se proporcionaban de manera dispersa otros datos (creación de 263.000 empleos, financiación media de las Administraciones por beneficiario de 375 euros mensuales) sin descripción de la metodología seguida para su cálculo. Es verdad, no obstante, que el llamado *Libro Blanco de la Dependencia* (disponible en http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciossociales/200501/libro_blanco_dependencia.htm) proporciona mucha más información sobre esos extremos.

Últimamente, la elaboración del Anteproyecto de Ley de transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de julio, de Servicios en el Mercado Interior (*DOCE* núm. L 376, de 27 de diciembre de 2006, págs. 36-68), ha venido acompañada de dos estudios macroeconómicos sobre el impacto que sus mandatos tendrán en las diversas actividades del sector servicios, dada la relevancia de este sector en la economía española: *Efectos macroeconómicos potenciales de la Directiva en España* (D. G. de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, S. G. de Análisis y Modelización Macroeconómica, Ministerio de Economía y Hacienda) e *Informe económico sobre el sector de servicios y la transposición de la Directiva europea al caso español* (dir. Juan R. CUADRADO ROURA), Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (SERVILAB), Universidad de Alcalá (ambos disponibles en <http://www.meh.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Internacional/Union%20Europea/Paginas/Efectosecon%C3%B3micosdelatransposici%C3%B3n.aspx>); véanse especialmente págs. 76-100 de este último. De hecho, como analizan BAIGES, GIBERT, PELLISÉ y TORNABELL (2009: 71-83), la correcta transposición de la Directiva de Servicios hace necesario y crucial el desarrollo de previos análisis de impacto normativo de las distintas regulaciones y procedimientos administrativos que afecten a las actividades de servicios en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

pectivos —de las normas vigentes (*ex post*)— se ha enmarcado en los programas de simplificación administrativa y de mejora de la calidad de las normas. El desarrollo del movimiento por la mejora de la calidad de la legislación y la regulación en el ámbito comunitario (*better regulation*) y en otros países europeos ha ido acompañado de la realización de estudios de impacto normativo; sin embargo, la experiencia española sobre el particular es bastante precaria. Aunque existen algunos proyectos para la implantación de sistemas de mejora en la calidad de las normas jurídicas en España, éstos parecen centrarse excesivamente en aspectos puramente administrativos y burocráticos, olvidando en gran medida el impacto de las normas en los agentes privados —sus destinatarios naturales—.

Este trabajo ha analizado los estudios de impacto normativo como una herramienta útil para mejorar la calidad de las normas jurídicas, examinando las posibles dificultades que aparentemente se encuentran para su implantación en nuestro país y tratando de extraer algunas lecciones válidas con carácter general y algunas conclusiones sobre las razones que dificultan el desarrollo de estudios de impacto normativo.

A pesar de que sucesivos y reiterados anuncios se refieren a la instauración de estudios prospectivos de impacto de las iniciativas normativas en España, la experiencia habida hasta la fecha es francamente pobre. Fuera de algunas experiencias excepcionales destacables, no existe ni el procedimiento, ni la metodología, ni criterios de selección de qué iniciativas normativas sean sometidas a este tipo de evaluaciones.

Aunque los estudios de impacto normativo se han vinculado en España a la evaluación de las políticas públicas, actividad de creciente relevancia, como acredita la creación de la Agencia de Evaluación de la Calidad, sin embargo, ni siquiera la creación de esta Agencia ha venido acompañada de desarrollo alguno en materia de estudios de impacto normativo. Si bien el análisis de impacto normativo figura entre sus competencias, no consta ninguna actuación suya en la materia.

Hasta la fecha, los estudios de impacto se han realizado al margen de la Agencia, pero la discreción y falta de transparencia sobre los mismos dificultan su conocimiento. Este artículo alude a uno de los estudios pioneros, la elaboración del Código Técnico de la Edificación en 2005 por el Ministerio de la Vivienda.

A pesar de las ventajas que este tipo de estudios suponen en el procedimiento de adopción de decisiones por los poderes normativos y de elaboración de las normas, la dificultad de implantación de los estudios de impacto en nuestro país se relaciona con la resistencia cultural e institucional a la utilización de este tipo de instrumentos. En efecto, aunque la información que proporcionan en la elaboración de la norma es de enorme utilidad, detectando y cuantificando los efectos de las iniciativas normativas y evaluando con carácter prospectivo su eficacia para la consecución de los objetivos propuestos, las instituciones encargadas de la elaboración de las propuestas normativas y su interacción en el proceso de elaboración de las normas dificultan la imbricación de los estudios de impacto en ese proceso. Adicional-

mente, los estudios de impacto descubren y hacen transparente una dimensión de las normas que normalmente suele permanecer oculta (no sólo sus costes, sino directamente una previsión sobre su efectividad y viabilidad prácticas), de modo que el conocimiento y publicidad de estos extremos puedan resultar incómodos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAJO QUINTANA, Joaquín José (1994): «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: Antecedentes y finalidad», en *La técnica legislativa a debate* (coords. Jesús M. CORONA FERRERO, Francesc PAU I VALL y José TUDELA ARANDA), Tecnos-AELPA, Madrid, págs. 123-176.
- ARRUÑADA, Benito (2007): «Pitfalls to avoid when Measuring the Institutional Environment: Is “Doing Business” Damaging Business?», *Journal of Comparative Economics*, vol. 35 (5), págs. 729-747.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, Manuel (1989): «Contribución para una teoría de la legislación», *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 6, págs. 385-404 [publicada también, bajo el título de «Lenguaje, Lógica Jurídica y Teoría de las Normas», en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas. Jornadas celebradas por la Comunidad de Madrid en colaboración con el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, 16 al 26 de abril de 1990)*, págs. 19-35].
- BAIGES I PLA, Emma; GIBERT I BOSCH, Arseni; PELLISÉ DE URQUIZA, Cristina, y TORNABELL, Isabel (2009): *Better Regulation: Una estrategia ineludible*, Programa Partners-ESADE núm. 2, Barcelona (disponible en <http://www.esade.edu>).
- BALMASEDA DEL CAMPO, Manuel (2004): «Instituciones, regulación y productividad», en *Europa-Estados Unidos: Flexibilidad, Crecimiento y Bienestar. Libro Marrón 2004*, Círculo de Empresarios, Madrid, págs. 27-44.
- BALMASEDA DEL CAMPO, Manuel, y MELGUIZO ESTESO, Ángel (2006): «Mejor regulación: ni más, ni menos», en *Marco Regulatorio y Unidad de Mercado. Libro Marrón 2006*, Círculo de Empresarios, Madrid, págs. 15-38.
- BALSA PASCUAL, Carmen (2006): «La “Better Regulation”», *Papeles de Evaluación*, núm. 1, MAP, Madrid.
- BOTERO, Juan; DJANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael, y LÓPEZ DE SILANES, Florencio (2004): «The regulation of labor», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119, págs. 1339-1382.
- BRONFMAN, Alan (2006): «El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos», en *La Evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios* (coords. Francesc PAU I VALL y Javier PARDO FALCÓN), Tecnos, Madrid, págs. 37-56.
- CABALLERO SANZ, Francisco (2006): «La evaluación en la Unión Europea», en *La Evaluación de las leyes* (coords. PAU I VALL y PARDO FALCÓN), Tecnos, Madrid, págs. 149-160.
- CANO BUESO, Juan (1994): «Cuestiones de Técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA FERRERO, PAU I VALL y TUDELA ARANDA), págs. 201-222.
- CAZORLA PRIETO, Luis M.^a (1999a): *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Aranzadi, Pamplona.
- (1999b): «La Codificación como función de los poderes públicos en el Estado contemporáneo. El caso español», en *Seguridad Jurídica y Codificación*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, págs. 31-71.
- CIRERA LEÓN, Ana, y ROMÁN DEL RÍO, Carlos (2006): «Evaluación del Impacto Regulatorio (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 62, págs. 309-322.

- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97, de 16 de marzo (disponible en http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm).
- (2008): *Better Regulation and enhanced impact assessment. Information note from the President to the Commission*, SEC (2007) 92, de 28 de junio (disponible en http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm).
- COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias* (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/pdf/es.pdf>).
- CORONA FERRERO, José M.^a (1994): «En torno al concepto de técnica legislativa», en *La Técnica Legislativa a debate*, AELP-Tecnos, Madrid, págs. 49-56.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (2004): «Control de calidad de la ley y calidad del control de la ley», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho*, Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos y la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2003 (dirs. Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ y Antonio PAU PEDRÓN), Colegio Libre de Emeritos-Thomson/Civitas, Cizur Menor, págs. 113-133.
- DAWSON, John H. (2007): «Regulation and the Macroeconomy», *Kyklos*, vol. 60 (1), págs. 15-36.
- DIANKOV, Simeon; LA PORTA, Rafael; LÓPEZ DE SILANES, Florencio, y SHLEIFER, Andrei (2002): «The regulation of Entry», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117 (1), págs. 1-37.
- (2003): «Courts: The Lex Mundi project», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, págs. 453-517.
- DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel (2005): «El seguimiento de normas y actos jurídicos», núm. 167 de esta REVISTA, mayo-agosto, págs. 97-145.
- DU MARAIS, Bertrand (2006): *Des indicateurs pour mesurer le droit? Les limites méthodologiques des rapports Doing Business*, Études du programme «Attractivité économique du droit», La Documentation Française, Paris.
- FERNÁNDEZ CARNICERO, Claro J. (2006): «La evaluación legislativa en España: Posibilidades de Articulación y Límites constitucionales o estatutarios», en *La Evaluación de las leyes* (coords. PAU I VALL y PARDO FALCÓN), págs. 161-169.
- FIRTH, Lucy, y MELLOR, David (1999): «The Impact of Regulation on Innovation», *European Journal of Law and Economics*, vol. 8, págs. 199-205.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1999): *Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid.
- GARDE ROCA, Juan Antonio (2006): «La Evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España», *Papeles de Evaluación*, núm. 3, MAP, Madrid.
- GARCÍA SANTOS, M.^a Nieves (2007): «Análisis de impacto de la regulación financiera», *ICE-Revista de Economía*, núm. 836, págs. 51-74.
- GEORGAKOPOULOS, Nicholas L. (1997): «Predictability and Legal Evolution», *International Review of Law and Economics*, vol. 17, págs. 475-489.
- GÓMEZ ORFANEL, Germán (1991): «Significado y Alcance de la Técnica Normativa», en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas. Jornadas celebradas por la Comunidad de Madrid en colaboración con el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, 16 al 26 de abril de 1990)*, págs. 13-18.
- GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, Pablo; CASTRO PÉREZ, Luis, y FARMER, Marie (2006): «Una metodología para la medición de los costes administrativos: El Standard Cost Model», *Papeles de Evaluación*, núm. 4, MAP, Madrid.
- GREGOIR, Stéphane, y MAUREL, Françoise (2003): «Les indices de compétitivité des pays: interprétation et limites», en *Compétitivité* (eds. Michèle DEBONNEUIL y Lionel FONTAGNÉ), Rapport du Conseil d'analyse économique, núm. 40, Conseil d'analyse économique, Paris, págs. 97-132.
- GUASH, J. Luis, y HAHN, Robert W. (2002): «The costs and benefits of regulation: Implication for developing countries», *World Bank Research Observer*, vol. 14 (1), págs. 137-138.

- HADFIELD, Gillian K. (2008): «The levers of legal design: Institutional determinants of the quality of law», *Journal of Comparative Economics*, vol. 36 (1), marzo, págs. 43-73.
- HAHN, Robert W.; BURNETT, Jason K.; CHAN, Yee-Ho I.; MADER, Elizabeth A., y MOYLE, Petrea R. (2000): «Assessing Regulatory Impact: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12,866», *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 23, págs. 859-885.
- HAHN, Robert W., y HIRD, John A. (1991): «The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis», *Yale Law Journal on Regulation*, vol. 8, págs. 233-278.
- HAHN, Robert W., y LAYBURN, Erin M. (2003): «Tracking the Value of Regulation», *Regulation*, otoño, págs. 16-21.
- HAHN, Robert W., y SUNSTEIN, Cass R. (2002): «A New Executive Order for Improving Federal Regulation? Deeper and Wider Cost Benefit Analysis», *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 150, págs. 1498-1552.
- HARRINGTON, Winston; MORGERNSTEN, Richard D., y NELSON, Peter (2000): «On the Accuracy of Regulatory Cost Estimates», *Journal of Public Policy Analysis and Management*, vol. 19 (2), págs. 297-322.
- HERNANDO GARCÍA, Pedro J. (1994): «Las disposiciones derogatorias en la legislación de las comunidades autónomas: Un análisis de técnica legislativa», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA FERRERO, PAU I VALL y TUDELA ARANDA), págs. 57-71.
- HIERRO, Liborio (2003): *La eficacia de las normas jurídicas*, Ariel, Barcelona.
- ITURRALDE SESMA, Victoria (1989): «Cuestiones de técnica legislativa», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 24, mayo-agosto, págs. 225-260.
- JAMES, Oliver (2000): «Regulation inside the government: Public interest justification and regulatory failures», *Public Administration*, vol. 78/2, págs. 327-343.
- JACOBS, Scott (2004): «Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets», *Public Money and Management*, octubre, págs. 283-290.
- JAFFE, Judson, y STATVINS, Robert N. (2007): «On the value of formal assessment of uncertainty in regulatory analysis», *Regulation & Governance*, vol. 1, págs. 154-171.
- KARPEN, Ulrich (2006): «La implantación de la evaluación legislativa en Europa. Modelos y Tendencias Actuales», en *La Evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios* (coords. PAU I VALL y PARDO FALCÓN), págs. 57-87.
- KIRPATRICK, Colin, y PARKER, David (2004): «Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries», *Public Administration and Development*, vol. 24, págs. 333-344.
- KIRPATRICK, Colin; PARKER, David, y ZHANG, Yin-Fang (2004): «Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice», *Public Money & Management*, octubre, págs. 291-296.
- LA PORTA, Rafael; LÓPEZ DE SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei, y VISHNY, Robert (1997): «Legal determinants of external finance», *Journal of Finance*, vol. 52, págs. 1131-1150.
- (1998): «Law and finance», *Journal of Political Economy*, vol. 106, págs. 1113-1155.
- LAPORTA, Francisco J. (2004): «Teoría y realidad de la legislación: Una introducción general», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho* (dirs. MENÉNDEZ y PAU PEDRÓN), págs. 29-88.
- LÖFSTEDT, Ragnar E. (2004): «The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis», *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 28 (3), págs. 237-260.
- LÓPEZ GUERRA, Luis M.^a (1994): «La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA, PAU y TUDELA), págs. 297-307.
- (2006): «Pluralismo y técnica normativa», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 29, septiembre-diciembre, págs. 11-18.
- LÓPEZ JALLÉ, Víctor (1994): «La elaboración de las normas: Propuesta de la Administración de la Generalidad de Cataluña», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA, PAU y TUDELA), págs. 177-198.
- LÓPEZ, Paloma; ESTRADA, Ángel, y THOMAS, Carlos (2008): «Una primera estimación del impacto económico de una reducción de cargas administrativas en España», *Boletín Económico del Banco de España*, julio-agosto, págs. 82-92.

- LYONS, Sean (2006): «Testing Which Proposed Regulations Need “Competition-Proofing”», *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, vol. 23, págs. 87-150.
- LYONS, Sean, y O'TOOLE, Francis (2006): «Conceptual and Applied Problems with the UK Competition Filter», *Journal of Competition Law and Economics*, vol. 2 (4), págs. 683-696.
- MARTÍN CASALS, Miguel (1989): «Preámbulo y Disposiciones Directivas», en *Curso de Técnica Legislativa*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (Gretel), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 75-102.
- (1991): «Técnica normativa: Las Directrices», en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, págs. 103-127.
- (2004): «La estructura básica de un manual español de técnica legislativa», en *La proliferación legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho* (dirs. MENÉNDEZ y PAU PEDRÓN), págs. 243-277.
- MÉNARD, Claude, y DU MARAIS, Bertrand (2006): «Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?», en *New Frontiers of Law and Economics* (eds. P. NOBEL y M. GETS), Schulthess, Saint Gallen, págs. 7-26.
- (2008): «Can We Rank Legal Systems According to Their Economic Efficiency?», *Journal of Law & Policy*, vol. 26, págs. 55-80.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio (1999): «La Comisión General de Codificación y la elaboración de las leyes», en *Seguridad Jurídica y Codificación*, págs. 15-29.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín (2008): *Guía práctica para la elaboración de textos normativos. Directrices estatales de técnica normativa*, Bosch, Barcelona.
- MEUWESE, Anne C. M. (2008): *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Wolters Kluwer, Nueva York.
- MONTORO CHINER, M.^a Jesús (1985): «La calidad de las normas: ¿Desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48, octubre-diciembre, págs. 507-524.
- (1989): *Los presupuestos de calidad de las normas: Adecuación al ordenamiento y factibilidad*, Madrid.
- (1991): «Los presupuestos de calidad de las normas: adecuación al ordenamiento y factibilidad», en *Técnica Normativa de las Comunidades Autónomas*, págs. 87-101.
- (2001a): *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Atelier, Barcelona.
- (2001b) «Técnica legislativa y evaluación de las normas», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núms. 6-7 (2000-2001), págs. 155-172.
- MUNDAY, Roderick (2008): «In the Wake of “Good Governance”: Impact Assessment and the Politicisation of Statutory Interpretation», *Modern Law Review*, vol. 71 (3), págs. 385-412.
- NEBEL, Rolf (2004): «Regulations as a Source of Systemic Risk: The Need for Economic Impact Analysis», *Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 29 (2), abril, págs. 273-283.
- NICOLETTI, Giuseppe, y SCARPETTA, Stefano (2003): «Regulation, productivity and growth: OCDE evidence», *Economic Policy*, vol. 18 (36), págs. 9-72.
- OCDE (1997): *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCDE, París.
- (2000): *Regulatory Reform in Spain. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, OCDE, París.
- (2004): *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, OCDE, París.
- (2008): *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis*, OCDE, París.
- OFFICE OF FAIR TRADING (2007): *Completing Competition Assessments in Impact Assessments. Guideline for Policy Makers*, OFT876, agosto.
- OSÉS OBANDO, Josu (1994): «El control del cumplimiento de las normas», en *La técnica legislativa a debate*, págs. 279-293.
- PARDO FALCÓN, Javier (2007): «La evaluación de las leyes: Consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico español», *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 3, págs. 85-105.

- PENDÁS GARCÍA, Benigno (1990): «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, págs. 75-110.
- PEÑARANDA RAMOS, José Luis (1985): «Las disposiciones derogatorias de las leyes», en *La calidad de las leyes* (coords. SAINZ MORENO y DA SILVA OCHOA), Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, págs. 229-248.
- PINILLA PALLEJA, Rafael (2008): «¿Qué es y para que sirve la evaluación de impacto normativo?», *Papeles de Evaluación*, núm. 8, MAP, Madrid.
- PASCUA MATEO, Fabio (2006): «La técnica normativa en el sistema comunitario», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, mayo-agosto, págs. 125-169.
- PLANAS MIRET, Iván (2005): «Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas», *Ekonomiaz*, núm. 6 (1), págs. 98-121.
- PONCE SOLÉ, Juli (2003): «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las Administraciones», núm. 162 de esta REVISTA, septiembre-diciembre, págs. 89-144.
- PONCE SOLÉ, Juli, y SÁNCHEZ, Ana (2005): «La evaluación de la calidad normativa», en *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos* (coord. Juan Antonio GARDE ROCA), págs. 139-172.
- PRIETO DE CASTRO, Jesús (1989): «Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo», en *La calidad de las leyes* (coords. Fernando SAINZ MORENO y Juan Carlos DA SILVA OCHOA), Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, págs. 121-156.
- RADAELLI, Claudio M. (2004a): «Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe», *Public Money & Management*, octubre, págs. 271-276.
- (2004b): «The diffusion of regulatory impact analysis: best practice or lesson-drawing?», *European Journal of Political Research*, vol. 43 (5), págs. 723-747.
- (2005): «Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment», *Journal of European Public Policy*, vol. 12 (5), octubre, págs. 924-943.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio (2007): «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos», en *Organización y procedimientos administrativos: Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (coords. José Francisco ALENZA GARCÍA y José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA), Thomson-Aranzadi/Gobierno de Navarra, Cizur Menor, págs. 217-246.
- RENDA, Andrea (2006): *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, CEPS, Bruselas.
- RUBIO LORENTE, Francisco (2006): «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, págs. 27-40.
- SALVADOR CODERCH, Pablo (1989): «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa», en *Curso de Técnica Legislativa*, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (Gretel), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 9-46.
- SAINZ MORENO, Fernando (1989): «Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)», en *La calidad de las leyes* (coords. SAINZ MORENO y DA SILVA OCHOA), págs. 15-50.
- (1994): «Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA, PAU y TUDELA), págs. 19-47.
- (1995): «Problemas Actuales de Técnica Normativa», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 1, págs. 55-70.
- (2006): «Evaluación de las políticas públicas y evaluación legislativa», en *La Evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios* (coords. PAU I VALL y PARDO FALCÓN), págs. 19-55.
- SÁNCHEZ GRAELLS, Albert (2006): «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores», en *Marco Regulatorio y Unidad de Mercado. Libro Marrón 2006*, págs. 285-325.

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1989): «Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal», en *La calidad de las leyes* (coords. SAINZ MORENO y DA SILVA OCHOA), págs. 101-119.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (2004a): «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 2, julio-diciembre, págs. 77-95.
- (2004b): «La Administración como poder regulador», en *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, págs. 375-445
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2006): «Las Directrices de técnica normativa», núm. 170 de esta REVISTA, págs. 41-92.
- TAMANAH, Brian Z. (2006): *Law as a Means to an End. Threat to the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TORRITI, Jacopo (2007): «Impact Assessment in the EU: A Tool for Better Regulation, Less Regulation or Less Bad Regulation?», *Journal of Risk Research*, vol. 10 (2), págs. 239-276.
- TUDELA ARANDA, José (1994): «La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa», en *La técnica legislativa a debate* (coords. CORONA, PAU y TUDELA), págs. 83-120.
- VIBERT, Frank (2006): «The Limits of Regulatory Reform in the EU», *Economic Affairs*, vol. 26 (2) págs. 17-21.
- VISCUSI, V. Kip (1997): «Improving the Analytical Basis for Regulatory Decision-Making», en *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OCDE, Paris, págs. 175-208.
- VIVER PI-SUNYER, Carles (1985): «Disposiciones transitorias», en *La calidad de las leyes* (coords. SAINZ MORENO y DA SILVA OCHOA), págs. 249-259.
- VOGEL, Steven K. (1996): *Freer Markets, More Rules. Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Cornell University Press, Ithaca y Londres.
- WORLD BANK (2004): *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, World Bank/Oxford University Press, Washington, DC (<http://www.doingbusiness.org/Documents/DB2004-full-report.pdf>).
- (2005): *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, World Bank/Oxford University Press, Washington, DC (<http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.PDF>).
- (2006a): *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, World Bank Publications, Washington, DC (http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2006_fullreport.pdf).
- (2006b): *Doing Business 2007: How to Reform*, World Bank Publications, Washington, DC (http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2007_FullReport.pdf).
- (2007): *Doing Business 2008*, World Bank Publications, Washington, DC (disponible en http://www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2008/DB08_Full_Report.pdf).
- (2008): *Doing Business 2009*, World Bank Publications, Washington, DC (disponible en http://www.doingbusiness.org/Documents/FullReport/2009/DB_2009_English.pdf).

