

ANÁLISIS DE LAS ÚLTIMAS NOVEDADES EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA EN EL ORDENAMIENTO A RAÍZ DE LA LEY 39/2015. HACIA UNA LEGISLACIÓN INTELIGENTE

Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha

Doctora en Derecho

Resumen: El presente trabajo analiza el problema que nuestro país viene arrastrando desde hace muchos años y es de la hiperregulación normativa con los graves inconvenientes y costes que ello acarrea.

Se aborda el estudio del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, en concreto los principios de buena regulación como eje vertebral que debe inspirar el proceso de elaboración normativa.

Se analiza la creación y desarrollo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y se esbozan algunas propuestas para ahondar en la mejora de calidad de las normas.

Abstract: The present work analyzes the problem that our country has been dragging for many years and is of the normative hyperregulation with the serious inconveniences and costs that this entails.

The study of Title VI of Law 39/2015, of October 1, on the common administrative procedure, in particular the principles of good regulation as a backbone that should inspire the process of regulatory development, is addressed.

The creation and development of the Office of Coordination and Normative Quality is analyzed and some proposals are outlined to deepen in the improvement of quality of the norms.

Palabras clave: calidad normativa, técnica legislativa, regulación inteligente

Keywords: normative quality, legislative technique, intelligent regulation

SUMARIO: 1. Antecedentes 2. Los principios de buena regulación contenidos en el Título VI de la Ley 39/2015 3. La calidad de las normas. Especial referencia a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. 4. Algunas propuestas. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía

1. Antecedentes

La preocupación por la calidad de las normas no es una novedad de la Ley 39/2015 pues ha sido una constante en todos los tiempos. De hecho, ya los grandes filósofos griegos como Sócrates o Platón mostraron su preocupación por las cualidades y requisitos que tenían que tener las leyes.

Como señala GARCÍA-ESCUADERO *“Asimismo, la preocupación por la calidad de las leyes ha estado presente en la obra de numerosos tratadistas, desde Montesquieu, que dedicó a esta cuestión un capítulo de su celeberrima obra El Espíritu de las Leyes o Jeremy Bentham, que reflexionó sobre el estilo de las leyes y la necesidad de claridad y brevedad, fuerza, armonía y nobleza¹”*

Erasmus de Rotterdam en su obra “Educación del Príncipe Cristiano” pese a no ser jurista, mostró siempre su preocupación por la excesiva proliferación de normas legales². Al referirse al príncipe íntegro, señala: *“Pondrá, pues, esmero, no en dar muchas leyes sino las mejores y las más saludables para la república. A una ciudad bien constituida, con un príncipe nuevo y con magistrados íntegros, muy pocas leyes le bastarán. En el caso contrario, por muchas que sean las leyes, no serán bastantes jamás. Para un enfermo no es acertado el tratamiento en el cual un galeno indocto prescribe drogas y más drogas³”*.

¹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: *Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?*, Cívitas, Madrid, 2010.

² ERASMO DE ROTTERDAM, *Educación del príncipe cristiano*, trad. De P. Jiménez Guijarro y A. Martín, Tecnos, Madrid, 1996, pp 125 ss.

³ CASTÁN VÁZQUEZ, J.M: “Las leyes y su reforma según Erasmo y Luis Vives”, en *Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor J. Corts Grau*, Valencia, 1977, pp 81-93.

Nuestros grandes juristas como GARCÍA DE ENTERRÍA o SANTAMARÍA PASTOR han apelado también por la calidad sustantiva de las normas en un momento en el que el creciente deterioro es notorio⁴.

En este contexto de superproducción normativa no sólo estatal⁵ sino autonómica, la calidad y buena técnica legislativa es esencial para preservar el principio de seguridad jurídica⁶.

La prioridad actual es examinar junto a la calidad técnico-jurídica, la dimensión material presidida por los principios de eficiencia y de seguridad jurídica.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante LPACA) aborda una de las preocupaciones que, afecta en general a casi todas las Administraciones de las sociedades actuales ante la abundante reglamentación, que es apostar en definitiva, por mejorar la planificación normativa ex ante y un control ex post mediante el sometimiento a evaluación.

Todo ello viene además reforzado porque desde la Unión Europea se impone cada vez una revisión de la normativa en el que se recojan ciertas medidas conocidas como “better regulation”. Precisamente, uno de los puntos que trató la Comisión de Reforma de la Administración Pública en 2013 fue mejorar la calidad normativa.

En concreto, PEREZ RENOVALES, uno de los autores que formó parte de la Comisión de Reforma de la Administración Pública iniciada en 2013 , analiza los problemas que en su opinión se encuentra cuatro problemas en relación con la regulación en España: i) Demasiadas normas. Se ha legislado y reglamentado muchísimo con un empeoramiento de calidad lo que supone restar claridad a nuestro Ordenamiento Jurídico y crea inseguridad jurídica ii)

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E: Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid, 1999.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A: “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 2, 2004, julio diciembre, págs. 77-95.

⁵ A título meramente informativo, en el año 2013 se publicaron en el Estado 1050 reales decretos, 27 leyes, 8 leyes orgánicas y 16 reales decretos leyes. En el año 2014, 1103 reales decretos, 36 leyes, 17 reales decretos leyes y 7 leyes orgánicas. En 2015, 1173 reales decretos, 18 leyes y 16 leyes orgánicas. En 2016, 1 real decreto legislativo, 747 reales decretos, 7 reales decretos leyes. En 2017, 21 reales decretos leyes, 12 leyes, 1083 reales decretos y una ley orgánica.

⁶ SEGOVIA MARCO, A: “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes” en Revista Gabillex, nº 1, 2015, p 12.

Necesidad de mejorar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas. La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afectan, viene regulada en el artículo 105 de la CE. Este trámite tiene lugar cuando el texto está en una fase muy avanzada con lo que realmente es muy difícil que se cambie. En este punto, resulta conveniente implantar la práctica seguida en el resto de Europa, en el que se recaba la opinión de los ciudadanos antes de redactar el primer texto de la norma, así pueden ver las necesidades que tiene la sociedad, iii) La norma que regula la memoria del análisis de impacto normativo, el Real Decreto 1083/2009, de 23 de julio, ha sido y es bien valorada pero adolece de ciertos defectos ya que arrojan una información muy detallada y valiosa para conocer los proyectos normativos, su justificación y oportunidad, pero se presta poca atención a elementos tales como la coherencia sistemática del proyecto dentro del ordenamiento, la existencia real de alternativas a la imposición de una carga u obligación a los destinatarios, etc. 4) Por último, no existe un control ex post que permita evaluar la norma tomando como referencia lo afirmado en la memoria .

Los motivos que señala el legislador para impulsar este cambio en aras de una mejora de la producción y calidad normativa, los encontramos en la propia exposición de motivos de la LPACA cuando señala que:

“Junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se

fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.”

Todas las mejoras que se han introducido, como veremos, son muy positivas y si realmente se ponen en práctica, la Administración habrá dado un salto exponencial en reforzar el ordenamiento jurídico, seguridad jurídica, calidad normativa, participación, transparencia y como no, responsabilidad social corporativa (artículos 127 a 133 LPACA)⁷.

⁷ El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la presente Ley («B.O.E.» 1 agosto).

En lo que se refiere a los principios de buena regulación, antes contenidos en la Ley de Economía Sostenible, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sentencia del Pleno 91/2017, de 6 de julio de 2017 no apreciando la inconstitucionalidad. Así en su fundamento jurídico sexto aprecia el adecuado ejercicio de las competencias estatales en materia de calidad de la regulación: *“Los principios de buena regulación, tal como se encuentran plasmados en el artículo 4 de la Ley de economía sostenible, se caracterizan por su generalidad y escaso contenido normativo. Más que incorporar mandatos concretos, dirigidos a las Administraciones públicas, que son sus destinatarias, este artículo contiene directrices, criterios orientativos y pautas de actuación. Lo mismo se puede afirmar respecto de los artículos 5 y 6.1 que enuncian, de forma abstracta, instrumentos tendentes a la consecución de dichos principios, y se hace también extensivo a los apartados 2 y 3 del artículo 6 y al artículo 7, que únicamente plasman fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aras a la consecución de los mismos fines. Por tanto, todos estos preceptos tienen cabida competencial dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Siguiendo la doctrina recogida en el FJ 3 de la STC 50/1999 (reproducida luego en las SSTC 130/2013 y 141/2014, referidas anteriormente) estos principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y los mecanismos para su implantación se articulan como normas generales que han de inspirar la actividad normativa de todas las Administraciones a fin de garantizar, en este ámbito, unos objetivos y reglas directrices comunes dirigidos, en última instancia, a mejorar la calidad técnica de las normas. Se trata así de unos principios básicos de «funcionamiento», concepto éste que incluye, como hemos dicho, «actividades jurídicas típicas» de la Administración.*

Considerando además que la actividad normativa de las Administraciones públicas tiene per se incidencia externa, puesto que sus destinatarios naturales son los administrados, la afectación de los intereses y derechos de éstos es indudable, por lo que nos encontramos ante un ámbito material propicio a la acción del legislador básico. El mínimo común denominador que estos principios tratan de establecer responde además, en este supuesto, a intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, en sentido similar al que acogimos en las SSTC 130/2013 y 99/2012 precitadas, siendo así que varios de ellos son reflejo de preceptos constitucionales [así, el artículo 9.3 CE ya recoge la seguridad jurídica y la publicidad de las normas; el artículo 103.1 CE plasma el principio de eficacia de la actuación

Esta norma ha de completarse con la contenida en la Ley del Gobierno, 50/1997, cuyo Título V, se refiere a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno. En concreto, abarca los arts. 22 a 28, cuya redacción ha sido dada por la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

2. Los principios de buena regulación contenidos en el Título VI de la Ley 39/2015

Centramos nuestra atención en el artículo 129 que regula los principios de buena regulación. Tales principios que ahora se presentan como novedad, estaban ya contenidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 4 a 7)⁸; o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Sin olvidar los principios incorporados a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El artículo 129.1 señala como tales *“los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de*

administrativa y el artículo 105 a) CE consagra los principios de audiencia a los ciudadanos y de participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten].

La normativa recogida en los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible no impide, dada su generalidad, el ejercicio de las competencias autonómicas; no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas. Por tanto, nuevamente, es aplicable a estos preceptos el razonamiento del FJ 3 de la STC 50/1999 en cuanto tienen «por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispon[en] de un margen de actuación que les permit[e], mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses».

⁸ En la actualidad, los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 han sido derogados por la letra c) del número 2 de la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («B.O.E.» 2 octubre).

anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

El principio de transparencia sale reforzado pues ya se regula en la ley estatal de transparencia, en concreto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno así como en las distintas leyes autonómicas que se han promulgado.

El legislador tiene que recoger en el preámbulo de la norma o en su exposición de Motivos en qué modo el articulado de la norma da cumplida satisfacción al principio o principios llamados de buena regulación. Y, además, según establece el artículo 129.7 cuando la norma afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

No basta por tanto con una alegación genérica sino que como dice el artículo 129 tiene que quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios (el subrayado es nuestro).

Como señala REINOSO CARRIEDO ⁹ debe tenerse “*Mucho cuidado, por tanto, en cómo se redactan los Preámbulos. Debe tenerse en cuenta que las Memorias justificativas cumplen funciones análogas a la motivación de los actos administrativos. El incremento del control de fondo que puede derivarse del empleo de estas memorias está plenamente respaldado por el art. 106.1 CE, que prevé el enjuiciamiento de la potestad reglamentaria y su sometimiento a los fines que la justifican.*”

De hecho recientemente el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de diciembre de 2016, nº recurso 822/2014 estimó los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Sociedad Española de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica y la Sociedad Española de Inmunología, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, que regulaba el nuevo sistema de formación sanitaria (Real Decreto de Troncalidad). Lo trascendente de la sentencia a los

⁹ REINOSO CARRIEDO, A: “Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015”, El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2035/2016, pág. 2035, Editorial Wolters Kluwer

efectos que nos ocupa es que declara la nulidad del Real Decreto por la insuficiencia de su Memoria en el análisis del impacto económico-presupuestario que derivaría de su implantación.

Esta sentencia conforma una jurisprudencia de plena actualidad sobre los requisitos y límites del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno -a quien recuerdan la vigencia de los "principios de buena regulación" que deben informar hoy el ejercicio de dicha potestad- y hacen efectivo el control judicial sobre la misma.

En pocas ocasiones había declarado el Tribunal Supremo la completa disconformidad con el ordenamiento jurídico de una norma por razones procedimentales y, concretamente, por insuficiencia, que no ausencia, de Memoria.

También pueden encontrarse sentencias que se han pronunciado si la norma impugnada se adecúa o no a los principios de buena regulación. En este sentido, resulta conveniente citar la sentencia del Juzgado de Juzgado de lo Contencioso-administrativo N.º 11 de Barcelona, Sentencia 200/2014 de 23 Jul. 2014, Rec. 50/2014 que con motivo del recurso en el que se impugna la desestimación por silencio de la reclamación de cantidades debidas en concepto de Complemento de Retribución Variable (DOP) dirigidas al INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT, y la Resolución de 26 de febrero de 2014 igualmente desestimatoria, correspondiente al ejercicio de 2011 acaba diciendo en su fundamento de derecho segundo *"En todo caso, el contenido del art 26.3 (se refiere a la Ley 1/2012, de 22 de febrero, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2012) ya citado se ajusta a los actuales parámetros de principios de actuación y de buena regulación marcados por el art 4 de la Ley estatal 2/2011 de 4 de marzo, de economía sostenible, que dispone que "en el ejercicio de la INICIATIVA NORMATIVA (cabe por ende, las Leyes de Presupuestos Autonómicas), el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad (en nuestro caso, se justifica tal principio por razones de interés general, todo ello manifestado en el dato objetivo e incontestable de la actual y preocupante coyuntura económica, no sólo a nivel interno sino también internacional), proporcionalidad (recuérdese que este principio es un límite a la discrecionalidad de las*

Administraciones Públicas; sin que la decisión adoptada por la demandada en tal sentido pueda merecer calificativos de arbitraria o abusiva ya que no olvidemos que nos hallamos en presencia de un complemento "variable" incentivador, que puede o no ser percibido cada año, y no necesariamente ha de ser percibido por todo el personal estatutario del ICS), seguridad jurídica, transparencia, eficacia etc.

Novedad no menos importante es la recogida en el apartado cuarto del artículo 129 en el que se establece como excepción lo que hasta ahora era la regla general y es que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

En conclusión, los artículos que hemos analizado constituyen el eje vertebral del Título VI de la LPACA, sobre el que debe proyectarse las nuevas normas que se tramiten por el legislador para alcanzar la calidad normativa y cumplir con los principios de buena regulación garantizando debidamente el derecho de audiencia a los ciudadanos consagrado en el artículo 105 de la Constitución, para incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico mediante la aplicación de unos principios comunes de buena regulación.

El juicio que cabe hacer es sin duda muy positivo, ahora bien, como si fuera poco, sólo falta que se cumpla y se aplique por los servidores públicos. Para ello es fundamental implantar una cultura de buen gobierno, en la que sin duda forma parte la calidad y evaluación de las normas al efecto. Como bien dice ALONSO TIMÓN *“Gobernar no es legislar o reglamentar sino tratar de poner las menores trabas posibles para el ejercicio de las libertades públicas por parte de los ciudadanos”*¹⁰.

3. La calidad de las normas. Especial referencia a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa

¹⁰ ALONSO TIMÓN, A.J.: *“La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015”*. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 34, págs. 77-103, Enero 2016-Junio de 2016, P 100.

Como venimos afirmando la preocupación por la calidad de las normas es común a todos los ordenamientos. A título de información, algunas leyes que se han promulgado se limitan a contener buenas declaraciones de intenciones pero sin contenido normativo¹¹. Además diversos estudios confirman que una mala regulación crea costes administrativos extras para las empresas¹².

Especialmente, dentro de los países de nuestro entorno son varias las medidas que se han implantado. Muchos de ellos, han creado órganos encargados de la mejora en la regulación, ya sea con carácter específico para determinadas materias, o bien con el ánimo de análisis global. En la memoria abreviada del análisis de impacto normativo se citan algunos ejemplos, como, la Law Commission en Reino Unido órgano público independiente, tiene como objetivos que la Ley sea “justa, moderna, sencilla y rentable económicamente”, la Law Reform Commission en Irlanda o el propio Ministerio de Justicia en Alemania al que corresponde la tarea de revisar las propuestas de leyes y decretos de todos los demás Ministerios federales, así como los acuerdos interestatales, en relación a su compatibilidad con el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional Público, el Derecho Europeo y el Derecho Federal Alemán, antes de que estas propuestas sean aprobadas como proyectos del Gobierno. Esta revisión abarca también la técnica legislativa y la utilización de un lenguaje jurídico unificado y claro. También se encarga de la edición de las

¹¹ Ejemplo, Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, publicado en el BOE de 1 de diciembre de 2005.

¹² <http://nadaesgratis.es/santalo/%C2%BFcomo-mejorar-la-calidad-de-la-regulacion-en-espana> (fecha de consulta 28 de enero de 2017). Los datos que arroja este blog son muy significativos: *“Estos costes pueden ser bastante cuantiosos, un documento de trabajo del 2005 del CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis ha estimado una parte de estos costes. Más concretamente ha cuantificado el coste que supone para las empresas simplemente el cumplir con los trámites administrativos obligatorios para poder ejercer su actividad.*

En relación al PIB estos costes administrativos pueden oscilar entre un mínimo del 1.5% del PIB para Finlandia o Suecia hasta un máximo del 6.8% del PIB para Grecia y Hungría. Según este ranking España está entre los países con un coste administrativo más alto con un 4.6% del PIB, empatada con Portugal, Italia y Eslovaquia.

Por si fuera poco, la literatura empírica que ha estudiado la relación causal entre regulación y productividad o crecimiento económico apunta siempre en el mismo sentido: una excesiva regulación o carga regulatoria reduce la productividad de la economía y el crecimiento económico. Este “consenso empírico” ocurre en la inmensa mayoría de estudios independientemente del sector, país o período objeto de estudio. Los trabajos más antiguos encuentran un impacto negativo de la regulación federal en la productividad de la industria americana en los años 70 [Christainsen & Haveman 1981]. De manera similar, otros trabajos de los ochenta encuentran que la regulación de protección medioambiental y de seguridad en el trabajo habría contribuido de manera muy significativa al desplome de la productividad de la industria americana en ese mismo período.”

directrices de técnica normativa alemana compiladas en el Manual de Técnica Jurídica, que incluye términos lingüísticos, estructura y formato.

En Francia, por ejemplo, esta tarea se atribuye al Servicio de la Legislación y la Calidad del Derecho.

Al hablar de calidad, coincidimos con la distinción que hace MARCOS FERNANDEZ¹³ entre una calidad formal, referida a la claridad de las normas, coherencia y unidad; y una calidad material que busca la eficiencia y eficacia en la consecución de sus objetivos. Para el citado autor, *“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”*.

Durante las últimas dos décadas, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en las estrategias de mejora del entorno normativo, identificadas como «Better regulation» y «Smart regulation». En el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cabe citar la «Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental» del año 1995, y la «Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza» del año 2012. En el ámbito de la Unión Europea son reseñables la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que contemplaba la iniciativa «Legislar Mejor» en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, y la «Comunicación de 2010 sobre Normativa inteligente en la Unión Europea».

El apartado cuarto de la citada Comunicación afirma: *“El programa «legislar mejor» ya ha dado lugar a cambios importantes en la manera en que la Comisión elabora sus políticas y propone normativas. Las consultas con las partes interesadas y los análisis de impacto son ahora elementos esenciales*

¹³ MARCOS FERNÁNDEZ, F: “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo” en Revista de Administración Pública, , núm. 179, Madrid, mayo-agosto (2009), págs. 333-365

del proceso normativo que han aumentado la transparencia y la responsabilidad y han favorecido la elaboración de políticas a partir de elementos concretos. Este sistema se considera como una buena práctica de la UE y está en la base del proceso de toma de decisiones en las instituciones de la UE. La Comisión ha simplificado una gran parte de la legislación existente y ha realizado progresos importantes con el fin de reducir las cargas administrativas”.

Nuestro país ha realizado múltiples avances en programas de mejora de la legislación, en el marco de la política europea en la materia. Así basta citar, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 22 de julio de 2005, publicadas por Resolución de 27 de julio de 2005, la promulgación de la Ley de economía sostenible con la incorporación de los principios de buena regulación o la Ley de transparencia entre otras. El Real Decreto 1083/2009 estableció la obligatoriedad de que toda nueva norma llevara una Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Pero no todo han sido luces pues 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 la Calidad de los Servicios, actualmente derogada¹⁴, nació con unos objetivos que no se han visto del todo satisfechos. Quizás, se haya debido a las dificultades de su andadura, pues nace además en un contexto de crisis económica, y sobre todo a la novedad del desarrollo en España de instituciones independientes que sirvan para evaluar las políticas

¹⁴ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ha dejado de estar plenamente operativa como consecuencia de la disolución por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio (publicado en el BOE del 29 de julio), pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.
guías y metodologías:

Durante su vigencia se aprobaron las siguientes Guías y Metodologías:

"La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas".

"Guía 0. Fundamentos de evaluación de políticas públicas".

"Guía 1. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas - Enfoque AEVAL".

"Guía 2. Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial".

"Guía 3. Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades".

"Guía 4. Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública".

públicas afianzar modelos de funcionamiento adecuados para la rendición de cuentas y la mejora de la eficacia del gasto público. Se presentaba como organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Tras la aprobación de la LPACA y de la modificación del título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativo a la iniciativa legislativa y el ejercicio la potestad reglamentaria del Gobierno, cabe decir que, por un lado, el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias ha hecho suyos los principios de buena regulación y una serie de medidas para dar un impulso definitivo a la mejora de la calidad normativa (consulta pública previa, elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo); y, por otro, en cuanto a la organización, prevé, como novedades más destacadas, por un lado, la elaboración de un Plan Anual Normativo y la evaluación ex post de las normas aprobadas y, por otro, la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales para asegurar la calidad normativa.

En efecto, respecto a esto último, con el fin de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de diversos aspectos de los proyectos normativos que hayan de elevarse al Consejo de Ministros.

A tal fin, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se creó por el Real Decreto 77/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece su régimen de funcionamiento¹⁵.

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa dependerá del Subsecretario de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, contará con un

¹⁵ Publicado en el BOE, en fecha 3 de enero de 2018.

Director, con rango de subdirector general, y se organizará en dos ámbitos funcionales diferenciados, uno dedicado al análisis de Normativa General y otro al de Normativa Económica y Social. La entrada en funcionamiento se determinará por Orden del Ministerio de las Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

El Real Decreto se compone de 8 artículos y de 4 Disposiciones Finales. La Oficina tiene que emitir un informe preceptivo pero no vinculante en el plazo de 15 días, salvo que estemos ante reales decretos-leyes, plazo que se reduce a 5 días, una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. El informe según su artículo 2 analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
- e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

La norma nos merece un juicio positivo, pues se constata el esfuerzo del legislador por dar remedio a uno de los males de la sociedad, esto es, la vorágine legislativa. No, obstante habrá que esperar a su puesta en funcionamiento para comprobar las bondades de este órgano de alto nivel especializado en la calidad normativa.

Si se nos permite quiero llamar la atención sobre un aspecto, quizás menor, y es que al no ser vinculante el informe, si el Ministerio proponente no comparte el informe de la Oficina y no justifica las razones por las que las recomendaciones u observaciones no son aceptadas (artículo 7.7), no se contemple ninguna consecuencia o tacha en la futura norma. Es cierto que otra solución sería demasiado drástica y no viable, pero desde luego será muy clarificador saber qué Ministerio o Ministerio no se corresponsabiliza con la calidad normativa.

Siempre quedará esperar que en caso de impugnación de las disposiciones de carácter general, los jueces y magistrados con sus sentencias “saquen los colores” cuando la norma no cumpla los principios de buena regulación o no contenga memoria de impacto normativo o sea ésta deficiente, etc.

Tratándose de leyes, la cosa cambia pues solo puede analizarlas el Tribunal Constitucional pero bajo el prisma de su encaje dentro del orden constitucional. En este sentido se muestra la STC 176/2011:

“Como hemos dicho, “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], razón por la cual, no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”(SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas “suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador” [STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].”

La enorme trascendencia de las funciones encomendadas, y sobre todo, la enorme variedad de materias que han de ser conocidas en el análisis de cada

disposición, requiere de un personal especializado, con experiencia y dedicación, y al que se le dote de unos complementos adecuados para hacer atractivos los puestos a efectos de su cobertura, teniendo en cuenta la gran carga de trabajo que tendrán que realizar¹⁶. Es cierto, que según la memoria, los puestos que se crean son altos, comprendiendo niveles 28 y 30 pero quizás se echa en falta que el Real Decreto no disponga que sus miembros gocen de un estatus semejante por ejemplo a los miembros que integran el Tribunal Central de Recursos Contractuales, que sean inamovibles e independientes. La duración de su nombramiento podría ser, por ejemplo, por seis años, sin posibilidad de prórroga, aunque una primera renovación (mediante sorteo) se produjera cada tres años.

No podrían formar parte de la Oficina ningún alto cargo y los miembros no serían nombrados mediante sistema de libre designación precisamente para asegurar la independencia, sino mediante concurso de méritos. En este sentido MAYOR GÓMEZ señala: *“La forma de provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública a través del sistema de libre designación tiene una indudable relación e influencia con la ética y profesionalidad en la gestión pública, pero también está relacionado con casos de corrupción en la Administración Pública, derivados de la falta de control interno, que habrían generado un sistema desprofesionalizado y con notas de clientelismo y nepotismo.*

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo a través del sistema de libre designación en el seno de las Administraciones Públicas para puestos de responsabilidad media o superior reservados para funcionarios de carrera

¹⁶ Según datos extraídos de la memoria, dado el volumen de la actividad normativa desarrollada por el Gobierno en los últimos años, se estima que el nuevo órgano examinará anualmente del orden de 350 disposiciones (leyes, orgánicas u ordinarias; reales decretos legislativos, reales decretos-leyes y reglamentos). Concretamente, la media de los años 2011-2015 es de 341, desglosada del siguiente modo:

- Leyes orgánicas: 11
- Leyes ordinarias: 33
- Reales decretos-leyes: 19
- Reales decretos legislativos: 3
- Reales decretos (normas): 275

Ello supone una media de 7 disposiciones normativas semanales.

resultan no solo inadecuados, sino que han servido de instrumento para politizar la función pública y desprofesionalizarla¹⁷”.

4. Algunas propuestas

Aparte de la creación de la Oficina de Calidad Normativa, que creemos, podría extrapolarse a las distintas Comunidades Autónomas, una posible propuesta para potenciar y concienciar a los agentes públicos de la importancia de “una regulación inteligente” o Smart regulation¹⁸, pasa por implantar en el grado de Derecho, una asignatura sobre Técnica Legislativa, así como, en los temarios de oposiciones, introducir algún tema sobre la calidad normativa.

Otro aspecto pasa por facilitar periódicamente formación específica a los empleados que integren no sólo la Oficina de Calidad Normativa sino las distintas unidades de los diferentes Ministerios y Consejerías de donde partan los anteproyectos de leyes y reglamentos. La formación es un aspecto fundamental para profesionalizar su función. Esta formación específica ha de adaptarse al volumen y complejidad de la Administración correspondiente, pero debe ser en todo caso adecuada para proporcionar una base teórica y práctica suficiente. Los medios para lograr este objetivo son diversos: seminarios, cursos obligatorios, bien presenciales o a distancia, con su correspondiente test de evaluación, etc., y siempre con una atención permanente al reciclaje de los conocimientos. Se trata de implantar una verdadera cultura administrativa y de buen gobierno, que vaya concienciando a los legisladores la necesidad de poner freno a la superproducción normativa para que la misma sea de calidad, sencilla y acorde con todo el ordenamiento jurídico.

5. Conclusiones

¹⁷ MAYOR GÓMEZ, R: “Selección, contratación y provisión de los empleados públicos” en GUÍA PARA PARA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CASTILLA LA MANCHA, ed. Instituto de Derecho penal europeo e internacional. Universidad de Castilla la Mancha. Servicios Jurídicos. Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, 2017, pp 28-29.

¹⁸ El concepto de “Smart Regulation” dado por <http://regulacioninteligente.org/smart-regulation/> y que compartimos plenamente , propone racionalizar la elaboración de las leyes y defiende que no se trata de regular más, sino de hacerlo de manera más inteligente, considerando siempre la importancia de mantener un entorno económico atractivo y flexible para la actividad del sector privado.

El nuevo escenario que se abre con la LPACA para abordar la calidad normativa es esperanzador. Ello responde a una demanda que se ha hecho patente en todos los ordenamientos y que desde la Unión Europea se nos venía exigiendo desde hace tiempo, como es mejorar la calidad de las normas con el fin de incrementar la eficiencia, competitividad y aumentar la seguridad jurídica.

Hemos visto como una mala regulación normativa supone unas cargas y costes que no pueden asumirse por la sociedad.

Con la LPACA los principios de buena regulación tienen que verse reflejados justificadamente en las leyes y reglamentos. Sin duda, ello mejorará los procesos de elaboración normativa. En este escenario, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, está llamada como órgano de alto nivel a cumplir una tarea fundamental.

En definitiva, el título VI de la LPACA está llamado a convertirse en piedra angular de la calidad y evaluación de las normas, como una especie de manual de cabecera, si bien consideramos que es necesario un desarrollo reglamentario y fomentar una cultura de calidad y de buen gobierno en las Administraciones. Para ello, se han esbozado algunas propuestas con el propósito de aportar un pequeño granito de área que como servidora pública me corresponde.

6. Bibliografía

ALONSO TIMÓN, A.J.: "La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015". Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 34, págs. 77-103, Enero 2016-Junio de 2016.

BEJARANO LUCAS, J.M: "La implementación de la planificación normativa y de la denominada «better regulation» en el ámbito municipal", El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 21, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Nov. 2016, Ref. 2402/2016, pág. 2402, Editorial Wolters Kluwer

CASTÁN VÁZQUEZ, J.M: “Las leyes y su reforma según Erasmo y Luis Vives”, en Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor J. Corts Grau, Valencia, 1977.

ERASMO DE ROTTERDAM, Educación del príncipe cristiano, trad. De P. Jiménez Guijarro y A. Martín, Tecnos, Madrid, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E: Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?, Cívitas, Madrid, 2010.

MARCOS FERNÁNDEZ, F: “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo” en Revista de Administración Pública, núm. 179, Madrid, mayo-agosto (2009)

MAYOR GÓMEZ, R: “Selección, contratación y provisión de los empleados públicos” en GUÍA PARA PARA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CASTILLA LA MANCHA, ed. Instituto de Derecho penal europeo e internacional. Universidad de Castilla la Mancha. Servicios Jurídicos. Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, 2017

MENENDEZ ALONSO, J.M: “La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local”, El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 22, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2016, Ref. 2506/2016, pág. 2506, Editorial Wolters Kluwer

MERINO ESTRADA, V: Revista CUNAL. Nº Extraordinario 191 (2016).

MESEGUER YEBRA, J: “Procedimiento de elaboración de normas y better regulación en el ejercicio de la potestad reglamentaria local”. Libro colectivo El procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015 (LA LEY 15010/2015). EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (2016).

ORDUÑO PRADA, E: “Sobre la potestad normativa y local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas “, Actualidad Administrativa, nº 2, Sección Actualidad, febrero 2016, LA LEY.

PEREZ RENOVALES, J: “Mejores leyes y mejor conocidas”, Nueva revista de política, cultura y arte, nº 154, 2015

REINOSO CARRIEDO, A: “Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015”, El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2035/2016, pág. 2035, Editorial Wolters Kluwer

SANTAMARÍA PASTOR, J. A: “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 2, 2004, julio diciembre.

SEGOVIA MARCO, A: “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes” en Revista Gabilex, nº 1, 2015.

URRUTIA SAGARDIA, E: “Valor de la exposición de motivos y rango normativo”. Legal Today.com (2012).