

# Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Informe Final

13 de noviembre de 2001

### SUMARIO

En el Consejo Europeo de Lisboa, la Unión Europea, se impuso el objetivo de convertirse en la economía basada en el conocimiento mas competitiva y dinámica del mundo. Quedando claro en Santa María de Feira el importante papel que jugará la mejora de la regulación para alcanzarlo.

Las normas son esenciales para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, de acuerdo con ello, la mejora de la regulación no trata simplemente de eliminar dichas normas de una manera irreflexiva. Mas bien, lo que pretende es garantizar que se opte por legislar cuando resulte adecuado y por otro lado, que cuando se legisle, las normas sean de calidad. El incremento de la calidad de las normas es un bien público en sí mismo en la medida en que refuerza la credibilidad del gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, las empresas y demás intervinientes. Unas normas de calidad previenen la imposición de barreras innecesarias a los empresarios, ciudadanos y administraciones públicas ahorrando por tanto tiempo y dinero. Así mismo, contribuyen a evitar posibles problemas de competitividad de las empresas, derivados del incremento de costes y distorsiones del mercado (especialmente en el caso de pequeñas empresas). En este sentido, diversos estudios realizados, estiman que la reducción de barreras normativas supondría de un dos a un cinco por ciento del PIB en Europa. Aunque estas cifras sean solo estimativas, dan una idea de la importancia que esta cuestión tiene para las economías europeas. Unas normas de gran calidad ayudan a la restauración de la confianza en el gobierno y facilitan el que se alcancen sus propósitos. Por otro lado, la aplicación de este tipo de normas resulta menos problemática para las administraciones públicas y su cumplimiento mas fácil para los ciudadanos. Por las razones expuestas resulta extremadamente importante para el interés público incrementar la calidad de las normas, tanto a nivel comunitario como nacional.

La mejora de la regulación necesita apoyo político al mas alto nivel y contar con recursos suficientes. Afecta al ciclo completo de una política pública (inicio, diseño, legislación, aplicación y revisión) así como a todos los ámbitos de las políticas públicas. Un enfoque parcial corre el riesgo de no ser efectivo, por lo que un enfoque global resulta esencial. Esto implica la participación de los órganos normativos y ejecutivos, en el uso de instrumentos tales como el evaluación de impacto, la simplificación, la consolidación y las consultas así como en la promoción de cambios en la cultura normativa. Y debe apoyarse en unas estructuras administrativas y organizativas adecuadas: tanto en los gobiernos nacionales como en las instituciones comunitarias, estas

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

estructuras deben coordinar, apoyar y controlar el programa y además, en la UE promover el aprendizaje mutuo entre sus instituciones y con los Estados Miembros.

La mejora de la regulación no es un intento de imposición de mayores barreras burocráticas, sino un vehículo para la mejora del proceso de desarrollo de las políticas públicas mediante el uso conjunto de determinadas herramientas que se consideran efectivas. La utilización de estas herramientas supondrá muchas más ganancias en el bienestar que los posibles costes derivados de esta nueva forma de gobernanza. En este informe se incluye un Plan de Acción con fechas concretas para su ejecución, la cual contribuirá de forma significativa al logro de las mejoras requeridas. En él se describe una estrategia global sobre la base de siete principios esenciales: necesidad, proporcionalidad, subsidiaridad, transparencia, responsabilidad, accesibilidad y simplicidad. Se incluyen recomendaciones en determinadas áreas aplicables tanto a los gobiernos nacionales como a la Comisión Europea. Así mismo también se incluyen recomendaciones a las Instituciones de la UE en esas mismas áreas y en el campo de la aplicación del derecho comunitario. Las siete áreas en las que se centra el informe son:

- Opciones en la aplicación de políticas: las autoridades competentes tanto nacionales como comunitarias deberán considerar todas las posibilidades para resolver un problema y elegir la más adecuada a las circunstancias concretas: aunque lo normal es que la vía normativa sea la más adecuada, no tiene por qué ser automáticamente la única opción en todos los casos.
- Evaluación de impacto: la evaluación del impacto de las normas (EIN) es una herramienta efectiva en desarrollo de las modernas políticas basadas en hechos, y proporciona el marco adecuado para enfrentarse a los problemas de las políticas. EIN ha de ser una parte más del proceso de elaboración de políticas públicas a nivel nacional y comunitario, y no un añadido a la burocracia. No supone sustituir la decisión política, sino que permite que ésta se adopte con un conocimiento claro de la realidad.
- Consultas. Las consultas son esenciales en una forma de gobernar abierta, de tal modo que resulta necesario que éstas se realicen a las partes interesadas, tanto a nivel nacional como comunitario, lo más pronto posible. Esto no supone una usurpación del papel de los funcionarios públicos, los ministros o el parlamento en el proceso político sino que completa la información que tienen que considerar. Un proceso de consultas correctamente hecho puede evitar retrasos en el desarrollo de una política debido a controversias de última hora.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Simplificación. Supone la constante necesidad de actualizar y simplificar las normas en vigor. Aunque la simplificación no significa desregulación. Se dirige a la preservación de las normas en vigor, haciéndolas más efectivas, limitando las barreras burocráticas que puedan imponer y más fáciles de entender y cumplir. Esto supone un programa de simplificación sistemático, preferiblemente renovable y dirigido y con objetivos claros, que abarque aquellas normas que afecten a los ciudadanos, empresarios y entes públicos que tengan que aplicarlo. Estos programas han de instaurarse tanto a nivel nacional como comunitario.
- Acceso a las normas. Aquellos a quienes afecten las normas comunitarias y nacionales tienen el derecho de poder acceder a ellas y entenderlas. Lo que significa que la coherencia y la claridad de las normas debe lograrse mediante la consolidación (que incluye la codificación y refundición) y que el acceso a las mismas ha de mejorarse a través de instrumentos más adecuados (especialmente por el uso de las nuevas tecnologías). Lo primero ha de lograrse a nivel nacional y comunitario con programas de consolidación y lo segundo mediante el establecimiento en cada Estado Miembro y a nivel comunitario de un servicio de acceso público (de carácter gratuito o previo pago de una pequeña tasa).
- Estructuras. Para alcanzar el éxito en la mejora de la regulación es necesario que esté apoyada por estructuras adecuadas. El mecanismo más adecuado a nivel nacional o comunitario dependerá de las circunstancias concretas y la creación de una unidad en o cerca del centro de la organización es una opción que ha de tenerse en cuenta seriamente, aunque la solución más correcta habrá de ser determinada por cada uno de los actores implicados.
- Aplicación del derecho comunitario. Las normas de calidad constituyen una cadena desde los primeros estadios de su preparación hasta su implementación. Una mayor preocupación por la implementación de las normas en el nivel comunitario supone asegurarse de que todas sus posibles consecuencias se entienden y se tiene en cuenta. Los Estados miembros han de considerar prioritaria la implementación del derecho comunitario.

El grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación recomienda su informe y el Plan de Acción al Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros de la UE. El grupo considera que la implementación del programa descrito en el informe, además de otros trabajos propuestos, contribuirá significativamente a incrementar la competitividad de la economía europea y el bienestar de sus

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

ciudadanos así como a mejorar la credibilidad y legitimidad del gobierno.

## **PLAN DE ACCION**

En el contexto del proceso iniciado en Lisboa y la coordinación abierta, el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros han de continuar trabajando para mejorar en entorno normativo en la UE. Este grupo les invita, de acuerdo con sus propias capacidades y responsabilidades a aplicar una estrategia global de mejora de la regulación tal y como se propone en este informe, tan pronto como sea posible.

### **General**

- ⇒ En 2003, la Comisión debe presentar un informe anual al Parlamento Europeo y ante el Consejo Europeo de primavera sobre los logros en mejora de la regulación europea realizados por la UE y por cada Estado Miembro.
- ⇒ La Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados Miembros deben mejorar los actuales o establecer nuevos programas de formación a nivel europeo para funcionarios sobre determinados aspectos de la mejora de la regulación tales como el evaluación de impacto, el uso de alternativas a la regulación, consultas, simplificación y codificación (y otras formas de consolidación).
- ⇒ En el ámbito de sus respectivas competencias, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados Miembros han de avanzar en el logro de la coordinación interna y la coherencia en las políticas normativas de la UE para junio de 2002.
- ⇒ La Comisión propondrá en junio de 2002 una lista de indicadores de mejora de la regulación.
- ⇒ Partiendo del reconocimiento de su soberanía, los Parlamentos serán invitados a tomar parte en el proceso de mejora de la regulación y a contribuir en el sistema global de revisión normativa.

### **Evaluación de Impacto**

- ⇒ Establecimiento por parte de la Comisión, en junio de 2002, un sistema de evaluación de impacto que cubra las propuestas de la Comisión que puedan tener efectos normativos. Este sistema se basará fundamentalmente en las recomendaciones de este informe.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- ⇒ Compromiso por parte del Consejo para no tener en cuenta aquellas propuestas normativas realizadas después de diciembre de 2002 que no se hayan sometido a un sistema de evaluación de impacto, excepto en casos de urgencia.
- ⇒ Compromiso por parte del Parlamento Europeo de no tener en cuenta aquellas propuestas normativas realizadas después de diciembre de 2002 que no se hayan sometido a un sistema de evaluación de impacto, excepto en casos de urgencia.
- ⇒ Todos los Estado Miembros acuerdan que desde junio de 2002 someterán al EIN nacional, donde exista, las normas a notificar a la Comisión y a los demás Estados Miembros.
- ⇒ Los Estados Miembros acuerdan indicar a partir de junio de 2002, cuando sea posible, el posible impacto de las enmiendas mas importantes (cuando sea apropiado en coordinación con la Comisión) que deseen introducir durante la negociación de un proyecto normativo.
- ⇒ Todos los Estados miembros introducirán en junio de 2003 un sistema de evaluación de impacto para la legislación nacional adaptado a sus circunstancias.

### Consultas

- ⇒ La Comisión adoptará desde marzo de 2002, un periodo mínimo de consultas para sus propuestas de 16 semanas.
- ⇒ La Comisión, adoptará en marzo de 2002 un Código de Conducta para sus consultas, que incluirá los elementos esenciales de este informe.
- ⇒ La Comisión, establecerá en junio de 2002 un registro central, basado en Internet, de todas las consultas que se estén realizando, que deberá estar disponible online.
- ⇒ Se presumirá en las consultas de la UE desde junio de 2002, en la medida de lo posible, que todos los comentarios que se realicen estarán disponibles online a no ser que los consultados explícitamente soliciten lo contrario.
- ⇒ Todos los Estados Miembros asegurarán que en junio de 2003 tendrán un sistema adecuado de consultas que permita a todos los afectados o interesados contribuir en el proceso legislativo y permita el acceso del público en general a los comentarios realizados.

## **Simplificación**

- ⇒ Lanzamiento, en junio de 2002, de un programa de simplificación preferiblemente de carácter renovable, sistemático, conducido y con objetivos claros. Anualmente se determinarán las prioridades y objetivos de este programa y se implicará a las partes interesadas en la determinación de esas prioridades.
- ⇒ Un acuerdo entre la Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados Miembros en junio de 2002 sobre las condiciones bajo las que las propuestas que resulten del programa de simplificación se analizarán rápidamente en el proceso de codecisión, de acuerdo con lo previsto en el Tratado en cuanto a los acuerdos tras la primera lectura.
- ⇒ Todos los Estados Miembros deben establecer en junio de 2003 una política coherente de simplificación (que incluya la transposición de la legislación comunitaria) adaptada a sus circunstancias. Se debe implementar a través de medidas concretas, que podrían incluir un programa sistemático de simplificación y el uso de ICT.
- ⇒ Adopción en marzo de 2002 de un acuerdo interinstitucional de refundición de textos.

## **Estructuras**

- ⇒ Se creará por la Comisión en junio de 2002 una única red de mejora de la regulación en todas las DG con competencias legislativas, con apoyo de carácter centralizado. Esta red se encargará de cumplir con los puntos más importantes de este informe.
- ⇒ Todos los Estados Miembros desarrollarán en sus respectivas administraciones, para junio de 2003, estructuras o cuerpos administrativos o institucionales adecuados para apoyar y desarrollar la mejora de la regulación. De acuerdo con la realidad de cada Estado Miembro, estas estructuras o cuerpos se encargarán de desarrollar las principales medidas de este informe.

## **Alternativas**

- ⇒ Se diseñarán por la Comisión, en junio de 2002, en cooperación con el Parlamento Europeo y el Consejo, directrices generales sobre el uso de alternativas a las normas para llevar a cabo las políticas comunitarias.
- ⇒ Implementación de esas directrices en diciembre de 2002.

### **Acceso a la legislación**

- ⇒ La Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo desarrollarán en junio de 2002, un plan conjunto para la codificación del derecho comunitario, que pretende reducir el número de normas comunitarias, así como el número de páginas de las mismas en un 40% (comparándolo con la situación de 31/12/01) para junio de 2004.
- ⇒ Un adecuado reparto de recursos para la codificación y refundición del derecho comunitario por parte de las instituciones y los Estados Miembros.
- ⇒ La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo en diciembre de 2002 un examen de la efectividad del acuerdo interinstitucional sobre codificación, y si resulta procedente, con propuestas de revisión.
- ⇒ La Comisión presentará al Parlamento Europeo, a más tardar en diciembre de 2002, un examen de la implementación del acuerdo interinstitucional sobre las directrices sobre la calidad de los proyectos de normas comunitarias.
- ⇒ Los Estados Miembros y la Comisión deben intentar establecer en junio de 2003 un servicio público (gratuito o mediante el pago de una tasa razonable) que dé acceso a los textos de las leyes y reglamentos en sus respectivos ámbitos.

### **Transposición**

- ⇒ Mejora de la base de datos online de la Comisión sobre las normas que requieren transposición y sobre la situación en que se encuentran los Estados Miembro al respecto, en diciembre de 2002.
- ⇒ Acceso gratuito a esta base de datos para diciembre de 2002.
- ⇒ Establecimiento, en diciembre de 2002, de los procesos necesarios para que los Estados Miembros notifiquen su situación, en relación con la transposición, a la Comisión, por mecanismos electrónicos.
- ⇒ Todas las partes deben prestar mayor atención a la precisión, claridad y coherencia de la legislación europea durante el proceso de negociación. Esto incluye que los Estados Miembros consideren lo antes posible, y de forma continuada la transposición y que se intente lograr un equilibrio entre las normas técnicas y detalladas por un lado, y por el otro la libertad de elección nacional.

# Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

## INDICE

**SUMARIO..... i**

**PLAN DE ACCION. .... ii**

**INDICE..... 1**

**PARTE I: INTRODUCCION ..... 7**

1. General	7
2. El mandato del Grupo Mandelkern	7
2.1 Origen del mandato	7
2.2 Organización del trabajo	7
2.3 Coherencia con los enfoques europeos ya existentes	9
3. Principios comunes	9
3.1 Necesidad	9
3.2 Proporcionalidad	9
3.3 Subsidiariedad	9
3.4 Transparencia	10
3.5 Responsabilidad	10
3.6 Capacidad de acceso	10
3.7 Simplicidad	10

**PARTE II PRÁCTICAS RECOMENDADAS ..... 11**

1 Evaluación	11
1.1 Metodología común de evaluación	11
1.2 Evaluación ex ante	12
1.3 Evaluación ex post	12
2 Opciones de implementación de las políticas	13
2.1 Introducción	13
2.2 Alternativas a la regulación	13
2.2.1 Uso y uso inadecuado de las normas	13
2.2.1.1 Uso de las normas	13
2.2.1.2 Uso inadecuado de las normas	14
2.2.2 Alternativas principales y su uso en la implementación de políticas	15
2.2.2.1 Alternativas y evaluación del impacto de las normas	15

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

2.2.2.1 Alternativas posibles .....	15
2.2.3 Normativa y responsabilidad del usuario .....	16
2.2.3.1 Co-regulación .....	17
2.2.3.2 Condiciones para la co-regulación .....	17
2.3 Cláusulas de caducidad y de revisión .....	17
2.4 Recomendaciones .....	19
3 Evaluación del impacto de las normas .....	19
3.1 Introducción .....	19
3.2 Prerrequisitos para una EIN de éxito .....	19
3.3 Contenido de una EIN .....	20
3.4 Evaluación de los impactos .....	20
3.5 El proceso de EIN .....	21
3.6 Problemas comunes .....	23
3.6.1 Dificultades prácticas .....	24
3.6.2 Resistencia cultural .....	24
3.6.3 Presiones políticas .....	25
3.7 Recomendaciones .....	25
4 Consultas .....	26
4.1 Introducción .....	26
4.1.1 Procedimientos de consulta, diferentes posibilidades y principios de orientación .....	27
4.1.2 El uso de documentos de consulta por las autoridades con capacidad normativa .....	29
4.2 Problemas comunes .....	30
4.2.1 Problemas a los que se enfrenta el sector consultor .....	30
4.2.2 Problemas de las partes consultadas .....	31
4.3 Recomendaciones .....	31
5 Simplificación .....	32
5.1 Introducción: el concepto de simplificación .....	32
5.1.1 Simplificación no significa ignorar las complejidades del mundo real .....	32
5.1.2 Simplificación no significa desregularización .....	33
5.2 Problemas comunes y lecciones aprendidas .....	33
5.3 Contenidos de una política de simplificación eficaz .....	35
5.3.1 Creación de un programa de simplificación .....	35
5.3.2 Una cultura de simplificación .....	36
5.3.3 Coherencia con otros instrumentos .....	37
5.3.4 Resultados cuantificables .....	37
5.3.5 Simplificación y normativa nueva .....	37
5.3.6 Seguimiento, defensa y consolidación de la simplificación .....	37

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

5.3.7 Creación de una gestión de normas multidisciplinar .....	38
5.3.8 Simplificación transparente y comprensible .....	38
5.3.9 Simplificación en los Estados miembros.....	38
5.4 Recomendaciones.....	39
6 Acceso a la legislación .....	40
6.1 Definiciones .....	40
6.2 Introducción .....	41
6.3 Consolidación.....	41
6.3.1 Objetivos de una consolidación legalmente eficaz .....	41
6.3.2 Consolidación oficial por "hojas sueltas".....	42
6.3.3 Problemas comunes y soluciones potenciales.....	42
6.3.3.1 Duración del proceso .....	42
6.3.3.2 Textos poco claros .....	43
6.3.3.3 Volumen de las normativas .....	43
6.3.3.4 Mantenimiento de códigos .....	43
6.4 Mejora de los accesos .....	43
6.4.1 Uso creciente de Internet .....	43
6.4.2 Autoridades públicas y mejora de los accesos.....	44
6.5 Normas más comprensibles.....	44
6.5.1 Un lenguaje legal más fácil de leer .....	44
6.5.2 Comprensión más fácil de los derechos.....	45
6.5.3 Mejor comprensión de la ley en su contexto.....	45
6.6 Recomendaciones.....	46
7 Estructuras eficaces y cultura de mejora de la regulación .....	46
7.1 Introducción .....	46
7.2 Elementos fundamentales de unas estructuras eficaces.....	48
7.3 Funciones de las estructuras eficaces.....	48
7.4 Métodos de trabajo de las estructuras eficaces.....	49
7.5 Opciones de Mejores prácticas para estructuras eficaces .....	50
7.6 Problemas comunes .....	50
7.7 Fomento de una cultura de la mejora de la regulación .....	51
7.8 Recomendaciones.....	52
<b>PARTE III PRACTICAS RECOMENDADAS ESPECIFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>55</b>
1 Introducción .....	55
2 Elección de instrumento: Reglamento o Directiva.....	55
3 Aplicación del EIN a nivel de la Unión Europea .....	56

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

3.1 Recomendaciones adicionales .....	58
4 Consultas en la UE.....	59
4.1 Recomendaciones Adicionales .....	60
5 Programa de simplificación europeo.....	61
5.1 El Programa SimReg .....	61
5.2 Recomendaciones adicionales .....	62
6 Acceso a la normativa europea.....	62
6.1 Codificación y legislación interna .....	62
6.2 Codificación y ampliación .....	63
6.3 Recomendación adicional .....	63
7 Estructuras eficaces y mejora de la regulación europea .....	63
7.1 Inconvenientes y problemas institucionales.....	63
7.2 Recomendaciones adicionales .....	64
8 Implementación del derecho comunitario .....	65
8.1 Introducción .....	65
8.2 Incorporación al derecho nacional .....	66
8.2.1 Condiciones para la incorporación .....	66
8.2.2 Problemas de transposición .....	66
8.2.2.1 Transposición correcta.....	66
8.2.2.2 Transposición oportuna.....	67
8.2.2.3 Introducción de requisitos extra .....	68
8.3 Conformidad e imposición .....	69
8.3.1 Condiciones para la conformidad e imposición .....	69
8.3.2 Problemas de conformidad e imposición .....	69
8.3.2.1 Contenido y calidad de la legislación europea .....	70
8.3.2.2 Preocupación temprana por la conformidad e imposición .....	70
8.4 Recomendaciones.....	71

### **ANEXOS 73**

Anexo A. Cuestionario de la OCDE para el proceso de elaboración de normas, de 1995 .....	73
Anexo B. Iniciativas de simplificación a nivel de la UE.....	75
Anexo C. Contexto y experiencia de los Estados miembros.....	77
Anexo D. Glosario de términos utilizados en este Informe.....	81
Anexo E. Miembros y colaboradores.....	84

## **PARTE I INTRODUCCIÓN**

### **1 General**

La UE se ha propuesto así misma alcanzar el objetivo estratégico de convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. La consecución de este objetivo dependerá en parte de la mejora del entorno normativo de Europa a fin de evitar cargas innecesarias en las empresas, los ciudadanos y las Administraciones Públicas. La mejora de la calidad de las normas es una parte del movimiento generalizado para la mejora de la gobernanza y de la credibilidad de los gobiernos. Por lo tanto, las normas de gran calidad deben ser concebidas como un bien público y se deben emprender acciones tanto a nivel de la UE como a nivel nacional dentro de un enfoque estratégico global destinado a cumplir estos objetivos.

El Grupo Mandelkern ha identificado seis áreas principales para lograr con éxito un programa de mejora de la regulación:

- Opciones en la implementación de políticas;
- Evaluación del impacto de las normas;
- Consultas;
- Simplificación;
- Acceso a las normas; y
- Estructuras eficaces.

En el presente informe se analizan estas áreas, incluyendo también recomendaciones prácticas y concretas para poner en marcha acciones. La Parte II analiza estas áreas en todas las administraciones (los gobiernos nacionales y la Comisión Europea); la Parte III analiza la naturaleza específica de la Unión Europea y además aborda la cuestión de la ejecución del derecho comunitario. Estos puntos se resumen en el Plan de Acción propuesto, que está diseñado para proporcionar la estrategia coordinada de acciones pedida en el Consejo Europeo de Lisboa.

## **2 El mandato del Grupo Mandelkern**

### ***2.1 Origen del mandato***

El deseo de simplificar la normativa se ha manifestado tanto a nivel nacional como comunitario, desde 1985, como requisito necesario para la consecución del Mercado único en la UE.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Pero sólo desde mediados de los 90' la mejora de la regulación ha adquirido un enfoque sistemático y se han adoptado una serie de iniciativas para mejorar la calidad de las normas tanto a nivel nacional como a nivel comunitario. En concreto, en el ámbito comunitario se aprobó un protocolo adjunto al Tratado de Amsterdam (1995) en donde se exponían los principios de una buena regulación comunitaria.

Cada vez se hizo más evidente que una acción coordinada entre los niveles comunitarios y nacionales era necesaria para mejorar la "cadena normativa" desde la misma concepción de la norma hasta la etapa de ejecución. Este fue el enfoque aprobado en el Consejo Europeo de Lisboa, en donde se solicitaba a la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros, cada uno de acuerdo con sus respectivos poderes:

"Establecer para el año 2000, a través de una acción coordinada, una estrategia destinada a simplificar el entorno normativo, incluyendo el funcionamiento de la Administración Pública, tanto a nivel nacional como comunitario."

Para la ejecución de estas conclusiones, los Ministros de Administración Pública reunidos en Estrasburgo el 6 y 7 noviembre de 2000 aprobaron una resolución dirigida a mejorar la calidad de las normas en la Unión Europea. De acuerdo con los términos de esta resolución, se constituyó un grupo asesor de alto nivel formado por expertos de cada Estado miembro y de la Comisión al que se le encargó que asumiera un papel activo en la preparación de la estrategia demandada en el Consejo Europeo en Lisboa.

### ***2.2 Organización del trabajo***

El grupo se constituyó en diciembre de 2000 con la participación de 16 expertos en representación de cada uno de los 15 países de la UE y de la Comisión. Desde el momento de su formación este grupo ha sido conocido por el nombre de su presidente, el Sr. Mandelkern, el representante francés y presidente de sección honoraria del Consejo de Estado.

En virtud de la Resolución de Estrasburgo, al Grupo Mandelkern se le ordenó "el desarrollo de un enfoque coherente sobre mejora de la regulación y que presentara sus propuestas a los ministros incluyendo además la definición de una metodología común para la evaluación de la calidad de las normas."

En la resolución también sugerían determinados aspectos a explorar, tanto a nivel nacional como comunitario:

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- El uso sistemático de estudios de impacto;
- La Transparencia en el proceso de consulta anterior a la redacción de los textos;
- La simplificación de los textos aprobados;
- Un uso más amplio de la codificación.

Guiados por el deseo de adoptar un enfoque pragmático, el Grupo decidió de manera inmediata añadir otro tema: estructuras que garantizarían que los procedimientos para incrementar la calidad de las normas se ejecutasen de forma eficaz.

Esta ha sido la base utilizada para crear una serie de principios y directrices que se presentaron en un informe inicial enviado al Consejo Europeo en Estocolmo, de acuerdo con los deseos de los ministros reunidos en la ciudad.

De acuerdo con este encargo, el Grupo se esforzó por garantizar que sus recomendaciones pudieran ser aplicadas tanto a nivel nacional como comunitario. No obstante, ya que se quiso introducir en el informe final propuestas efectivas en relación con la cadena normativa europea, se incluyó en el informe un estudio concreto sobre la transposición y ejecución del derecho comunitario.

Sobre todos estos asuntos, el Grupo intentó proponer una serie de recomendaciones que pudieran ser implementadas en un futuro próximo.

### ***2.3 Coherencia con los enfoques europeos ya existentes***

La Resolución de Estrasburgo solicitó al Grupo Mandelkern "de acuerdo con el mandato de Lisboa, (...) trabajar en estrecha colaboración con la Comisión Europea, asegurando el intercambio recíproco y regular de información sobre cada uno de los trabajos desarrollados en relación con incremento de la calidad de las normas.

Con este propósito, la Comisión participó en el Grupo Mandelkern del mismo modo los Estados miembros. Los intercambios de información entre el Grupo y el equipo del Libro Blanco sobre Gobernanza también tuvieron lugar en varias ocasiones, especialmente como parte de la preparación de las cumbres de Estocolmo y Laeken.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

De igual manera, se establecieron vínculos con el Consejo (y también con el Parlamento) en relación a diversas materias vinculadas a la calidad de la normativa.

### **3 Principios comunes**

#### ***3.1 Necesidad***

Este principio exige que, antes de poner en práctica una nueva política, las autoridades públicas deben evaluar si es o no necesario introducir nuevas normas para llevar dicha política a cabo.

Esto implicaría, por ejemplo, comparar de la eficacia relativa y la legitimidad de diversos instrumentos de acción pública (normativa, y también el suministro de información al usuario, incentivos económicos y contratos entre las autoridades públicas y los agentes económicos y sociales) en relación con los objetivos que se desean alcanzar.

#### ***3.2 Proporcionalidad***

Cualquier norma debe encontrar el justo equilibrio entre las ventajas que ofrece y las limitaciones que impone. Los diferentes instrumentos normativos (normativa primaria y secundaria, Directivas marco, co-regulación, etc.) permiten a las autoridades públicas emprender acciones de diversas características, dependiendo de los objetivos que desean conseguir. Corresponde a los Estados miembros y a la Comisión, en el momento en el que opten entre los distintos instrumentos de que disponen, identificar aquellos en los que el equilibrio descrito anteriormente se ajuste más a los objetivos que deseen alcanzar.

#### ***3.3 Subsidiaridad***

En el contexto de la UE y de sus Tratados, el principio de subsidiaridad pretende garantizar que las decisiones son adoptadas en el nivel más cercano posible al ciudadano, comprobando que cualquier acción que se emprenda a nivel europeo esté justificada en relación con las opciones disponibles a nivel nacional. Esto significa, en concreto, comprobar que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser cumplidos de forma suficiente mediante acciones de los Estados miembros en el marco de su propio sistema constitucional y por tanto es mejor alcanzarlos mediante acciones emprendidas por la Unión Europea.

### **3.4 Transparencia**

Con la finalidad de mejorar la calidad de la regulación, siendo más efectivos a la hora de identificar efectos imprevistos y tomando los puntos de vista de las partes directamente afectadas en consideración, la elaboración de la legislación no debe estar confinada entre los estrechos márgenes que imponen los órganos de la administración pública. La participación y la consulta con todos aquellos que estén interesados o implicados, con carácter previo a la fase de borrador, es requisito fundamental para el principio de transparencia.

Esta participación debería satisfacer por sí misma el criterio de transparencia. Debería estar organizada de manera que facilitara un acceso amplio y equitativo a las consultas, cuyos contenidos deberían hacerse públicos.

### **3.5 Responsabilidad**

Las autoridades responsables de la elaboración de las normas han de tener en cuenta su aplicación.

Las partes implicadas deberían ser capaces de identificar claramente a las autoridades responsables de una política y la normativa que se les aplica. Así mismo, cuando fuera pertinente, deberían ser capaces de informarles sobre las dificultades en la implementación de las políticas o de las normas, para que de este modo puedan ser modificadas.

### **3.6 Accesibilidad**

Una normativa coherente, global, que sea accesible a todas aquellas personas a las que se dirige, es un factor esencial si se desea que ésta se aplique correctamente.

Se debe tener en cuenta la accesibilidad de cualquier instrumento normativo y transformarla en un principio general, de forma que los usuarios puedan acceder a un conjunto de actos normativos coherente.

El principio de accesibilidad puede exigir un especial esfuerzo de comunicación por parte de las autoridades públicas implicadas, dirigido por ejemplo a aquellas personas que, a causa de su situación, tienen dificultad para hacer valer sus derechos.

### **3.7 Simplicidad**

El objetivo debería ser el de conseguir que cualquier normativa sea simple de utilizar y entender, ya que éste es un prerequisite esencial si los ciudadanos desean hacer un uso eficaz de los derechos que les han sido concedidos: la normativa debería ser tan detallada como fuera necesario y tan simple como fuera posible.

La simplicidad de la normativa es también una importante fuente de ahorro para las empresas y los agentes intermediarios a los que se les aplica esta normativa además de para las propias administraciones públicas.

El principio de simplicidad exige esfuerzos para combatir un nivel de detalle excesivo en el comienzo del proceso de elaboración de la normativa y cuando se revisen los textos en vigor.

## PARTE II PRÁCTICAS RECOMENDADAS

Esta parte del informe expone los seis elementos principales de un buen programa de mejora de la regulación, aplicables a todos los gobiernos y administraciones, europeos, nacionales, regionales o locales. La Parte IV del informe analiza con más detalle cómo estos elementos deberían desarrollarse a nivel de la UE, considerando la naturaleza específica de este nivel. Las prácticas recomendadas se han extraído de una gran variedad de fuentes como pueden ser los trabajos que ya se han realizado a nivel comunitario y nacional (véase Anexo C), en la OCDE y otras guías.

La **Sección 1** explica la idea de una metodología común de evaluación y en este contexto examina los conceptos de evaluación "ex-ante" y "ex-post". Las tres secciones siguientes sobre opciones de implementación de políticas (**Sección 2**), la evaluación del impacto de las normas (**Sección 3**) y las consultas (**Sección 4**), juntamente con la evaluación del propio proceso, constituyen los componentes principales de la evaluación ex ante: un sistema que sirve para garantizar la mejora de la regulación en el proceso político. Tal como se describe más abajo, la realización de cada uno de estos tres elementos debería ser responsabilidad de los funcionarios pertinentes encargados de ejecutar las políticas. No obstante, el control de todo el proceso es algo que debería realizarse por separado, mediante el organismo/estructura encargado de promover la mejora de la regulación (Sección 7). El uso de un sistema simple de seguimiento como por ejemplo un cuestionario puede ser muy útil. La evaluación ex ante ayuda a incrementar la confianza en la calidad del asesoramiento recibido. Esta evaluación se puede aplicar, adaptada a las circunstancias, en todos los Estados miembros y en la Unión Europea.

Una evaluación ex ante proporcionará al encargado de realizar la revisión información relevante sobre las normas existentes. La **Sección 5** (simplificación) y la **Sección 6** (acceso al derecho) analizan las herramientas para incrementar la calidad y la capacidad de acceso de dicha normativa cuando la revisión determine que éste es el proceso adecuado para ello. No obstante, el Grupo ha concluido que no es ni deseable ni factible en estos momentos el recomendar un método común más detallado de evaluación ex post (en oposición a ex ante), dadas las enormes diferencias existentes entre las estructuras nacionales, los sistemas legales y los sistemas institucionales y constitucionales. El uso de un cuestionario como el de la OCDE (Anexo A) es potencialmente útil.

La **Sección 7** trata sobre la creación de estructuras para reforzar un programa de mejora de la regulación además de promover un cambio cultural. Este elemento es clave para el éxito de todo el proceso.

## **1 Evaluación**

### ***1.1 Método común de evaluación***

Entre otras funciones, se solicitó al Grupo la realización de propuestas para especificar un método común para la evaluación de la calidad de las normas. El Grupo considera que la combinación del examen de las opciones de implementación de políticas, la evaluación de impacto de las normas, la realización de consultas y la comprobación de que todo este proceso se desarrolla adecuadamente forman un método común de evaluación ex ante. No obstante, el trabajo del Grupo ha demostrado que actualmente no es posible extender este proceso a la evaluación ex post dadas las grandes diferencias existentes en las estructuras nacionales, los sistemas legales y los sistemas institucionales. De cualquier modo, es posible ofrecer alguna orientación (Sección 1.3).

Se debe impulsar la evaluación ex post, así como el uso de métodos similares con el fin de facilitar comparaciones en distintos períodos de tiempo y con otras evaluaciones.

### ***1.2 Evaluación ex ante***

El fin de la evaluación ex ante es garantizar que las personas encargadas de adoptar las decisiones finales analicen toda la información relevante y que reciban un asesoramiento de alta calidad. El Grupo considera que este hecho exige que todas las opciones importantes para la ejecución de las políticas sean tenidas en cuenta, que se lleve a cabo una evaluación sobre el impacto de las normas y se realicen las consultas pertinentes. También sería deseable comprobar si estos pasos se han realizado correctamente. Esta parte de la evaluación ex ante solamente se concentra en el proceso; por lo tanto no incluye ninguno de los elementos contemplados por la EIN, consultas u otras medidas. En su lugar, simplemente verifica que se hayan realizado correctamente. En su forma más simple esta evaluación consiste en un cuestionario donde todos los pasos necesarios en el proceso pueden ser comprobados. Cualquiera que sea la forma que adopte, los resultados de esta evaluación deberían formar parte del expediente que se proporciona a la persona encargada de adoptar las decisiones. Es posible aplicarlo, según las circunstancias de cada uno, a todos los Estados miembros y a la Unión Europea.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Esta parte de la evaluación ex ante podría realizarse por ejemplo por el organismo/estructura encargado de impulsar la mejora de la regulación (Sección 7).

### **13. Evaluación ex post**

El Grupo considera como forma adecuada de realizar la evaluación ex post aplicar un cuestionario como el desarrollado por la OCDE (Anexo A). Este ha sido utilizado en un gran número de Estados miembros y en otros países con resultados favorables. Pero existen otros enfoques disponibles, pudiéndose aplicar también enfoques que han sido especialmente diseñados para determinadas situaciones.

La evaluación ex post puede contribuir de forma significativa a la revisión eficaz de la normativa existente. Realizado correctamente, puede proporcionar información clara sobre la efectividad e idoneidad de las normas, puede revelar puntos débiles y otros defectos, así como permitir, tras una revisión, tomar decisiones sobre las acciones a adoptar, en caso de que fuera necesario. Si se considerase necesario emprender acciones, éstas podrían suponer simplificar del modo que se describe en la Sección 5, consolidar (Sección 6.3), revocar las normas o una revisión de la propia política.

Las evaluaciones ex post deberían realizarse cuando se llevaran a cabo revisiones generales de la legislación existente, por ejemplo en el contexto del programa de simplificación que se menciona en el punto 5.3.1. En otros casos puede decidirse el momento en que debería realizarse la evaluación ex post durante el proceso de preparación de la norma e incluirse en el texto resultante (véase también Sección 2.3). Por ejemplo, ésto resultaría adecuado si no se tiene certeza sobre los riesgos a los que se enfrenta la norma o sus efectos, como ocurre cuando se deposita la confianza en el principio de precaución. En otras circunstancias, el momento adecuado para una evaluación ex post podría decidirse posteriormente, basándose en un criterio acordado. Es importante, en cualquier caso, que se escoja el momento de la evaluación para que de ese modo se puedan calibrar los efectos de la norma, o que se pueda incorporar a la revisión información nueva sobre las circunstancias de la norma. Cuando una norma ha estado vigente un tiempo debería ser posible medir cualquier cambio en la conducta en los estamentos afectados por la misma.

## **2. Opciones de implementación las políticas**

### **2.1 Introducción**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

A la hora de buscar el mejor método para alcanzar un objetivo político, es necesario considerar la gama completa de opciones. ¿Es la normativa tradicional el mejor método, o puede otra alternativa ofrecer los resultados deseados de un modo parecido o incluso mejor? Si la normativa es el mejor camino, ¿Qué consideraciones existen sobre la forma y estructura del instrumento?

Esta sección del informe examina la gama de alternativas a la regulación que existen a disposición de los encargados de formular las políticas a nivel nacional y europeo, para posteriormente analizar el papel de las cláusulas de caducidad (sunsetting) en la regulación tradicional (nacional y europea). La Sección 2 de la Parte III analiza las distintas posiciones existentes sobre el uso de Reglamentos o Directivas en el ámbito comunitario.

### **2.2 Alternativas a la regulación**

Legislar es una de las muchas maneras de implementar las políticas públicas. Debe satisfacer por lo tanto una serie de requisitos de calidad. No obstante, para las autoridades públicas, la vía normativa no es necesariamente el mejor modo de solucionar un problema determinado ni tampoco el único. Por contra, el uso excesivo de la normativa perjudica a su credibilidad y eficacia. En muchos casos, es posible considerar soluciones que combinen legislar con la participación de organismos intermediarios, siempre que respeten condiciones claramente definidas. Por lo tanto, cabe preguntarse, en primer lugar, cuestiones concernientes al uso adecuado de la normativa en comparación con o como complemento a otros instrumentos públicos.

#### **2.2.1 Uso y uso inadecuado de la vía legislativa**

##### *2.2.1.1 Uso de la regulación*

- a) **Autoridad.** Legislar es uno de los atributos básicos de la soberanía democrática. Las normas establecidas por autoridades elegidas democráticamente no están, en principio, sujetas a ser cuestionadas en cuanto a si representan o no el interés general. Desde este punto de vista, tienen una base más sólida que la autorregulación, la cual proviene de los agentes económicos o grupos cuyos intereses específicos puedan contribuir al interés general sin tener que coincidir necesariamente a largo plazo con este interés.
- b) **Igualdad de trato a los usuarios.** La normativa se hace necesaria cuando se pretende lograr la igualdad de trato mediante la aplicación

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

uniforme de las mismas medidas en un área determinada. Este hecho es especialmente evidente en el caso de las normativas sobre competitividad en el mercado interior. La igualdad de trato a los usuarios también se puede expresar mediante desigualdades diseñadas para corregir un posible desequilibrio (como ocurre en el caso de los sectores sociales y fiscales), y éstos solamente pueden lograrse mediante normas.

- c) **Capacidad de imposición de sanciones.** La capacidad para exigir que las normas sean respetadas puede ser el resultado de la decisión de acudir a un Código de Conducta por las partes implicadas. Tanto el Código de Conducta como otros instrumentos de autorregulación pueden incluir mecanismos para imponer sanciones a cualquiera de las partes que se nieguen a ajustarse a las normas (por ejemplo mediante una retirada del certificado). No obstante, en muchas circunstancias solamente las autoridades públicas, mediante el uso de la normativa, pueden imponer sanciones lo bastante rigurosas (en especial las contempladas en la legislación penal) como para prevenir su incumplimiento.
- d) **Necesidad de tener en cuenta el sistema legal en vigor.** La elección del uso de la vía normativa no es solamente el resultado de las ventajas inmediatas que ofrece, es también el resultado del marco legal en el cual se ejecutan las medidas políticas. De este modo las tradiciones nacionales de los Estados miembros pueden conducir a un uso mayor o menor de la normativa.

Por eso, la Unión Europea no es necesariamente libre para escoger una alternativa a la normativa en un sector determinado cuando los Estados miembros intervienen en este sector a través de la vía normativa.

### *2.2.1.2 Uso inadecuado de la vía normativa*

- a) **Procesos normativos excesivamente largos.** En algunos sectores, el tiempo que se tarda en adaptar las normas es incompatible con la velocidad a la que evoluciona la tecnología. Si se utiliza la normativa de forma inadecuada, en especial cuando ha de satisfacer requisitos de calidad (consultas, estudio sobre el impacto, etc.) este proceso podría acarrear necesariamente cierto tiempo que puede comprometer su eficacia ya que existen pocas probabilidades de poder alcanzar este objetivo en el tiempo necesario.
- b) **Coste desproporcionado de la elaboración y la implementación.** La elaboración de una normativa demanda en ocasiones la movilización

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

de cualificaciones (en varios campos técnicos) y recursos cuyo coste es excesivo en comparación con los beneficios previstos (por ejemplo la certificación de ciertos productos industriales). Del mismo modo, en algunos casos, existe riesgo de que la introducción del seguimiento de la implementación de normas detalladas (por ejemplo sobre la seguridad de los buques comerciales) será mucho más cara que el establecimiento de objetivos globales asociados con obligaciones adecuadas (por ejemplo en los seguros obligatorios).

- c) **Disminución de la responsabilidad a los agentes.** Si la normativa interviene excesivamente en la organización interna de los agentes económicos y sociales o en las obligaciones que se imponen sobre los ciudadanos, existe un riesgo de que las iniciativas espontáneas, el sentido de responsabilidad o el sentido cívico puedan quedar debilitados.
- d) **Pérdida de credibilidad de los procesos normativos.** Este es un efecto indirecto. Tan pronto como se aprueba una normativa y se implementa de forma inadecuada, la propensión a criticarla y el nivel de incumplimiento crecen de igual forma. Por consiguiente, la eficacia de la normativa en cuestión se reduce en última instancia aunque también, en menor medida, la propia norma pierde su credibilidad general.

### 2.2.2 Alternativas principales y su uso en la implementación de políticas

#### 2.2.2.1 Alternativas y evaluación del impacto de las normas

- a) **Formulación clara de objetivos.** El mejor modo de seleccionar una herramienta adecuada entre toda la variedad de instrumentos disponible para la implementación de políticas públicas es la formulación clara de objetivos. Las autoridades públicas responsables de resolver eficazmente los problemas a los que se enfrenta deben empezar con el estudio de la importancia y el fin de las posibles acciones: ¿desean intervenir las autoridades públicas en la actividad de los agentes implicados? ¿se trata de garantizar la estabilidad de una situación existente o por el contrario de corregirla?
- b) **Estudio de alternativas con anterioridad al proceso de decisión.** Cuando se impone una intervención, las respuestas a estas preguntas conducen a considerar un amplio espectro de medios y métodos. Todos los medios de acción pertinentes, impliquen o no el uso de normativas, deben ser analizados y comparados.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Esto debería realizarse con transparencia y a fondo con anterioridad al proceso de toma de decisiones. Por tanto, como parte de la evaluación del impacto de las normas, se han de tener en cuenta varias alternativas a la regulación (Sección 3).

### 2.2.2 Alternativas posibles

Las alternativas a la normativa son múltiples y variadas. Es posible definir una tipología, que permita cumplir los objetivos de promoción de la responsabilidad de los agentes implicados o, por el contrario, asegurar la igualdad de trato a los usuarios y la legitimidad de las autoridades públicas en diferentes grados de importancia.

- a) **No hacer nada.** El no hacer nada cuando nos enfrentamos a un problema determinado puede ser necesario y debería ser considerado como una posible alternativa. Es un medio de dorgar confianza a las normas vigentes a la vez que se consigue evitar implementar una solución demasiado pronto y que a la postre podría ser inoportuna.
- b) **Mecanismos de incentivos.** Estos podrían tomar la forma de campañas de información para concienciar a los ciudadanos y a las empresas sobre sus derechos y obligaciones. También podrían tomar la forma de campañas educativas y de prevención con la intención de tener un efecto sobre la conducta que permita la implementación efectiva de las normas que ya son conocidas pero que aún no han sido puestas en práctica. En último lugar podrían existir también incentivos económicos (primas o recargos) destinados a animar a las personas a cambiar su conducta (por ejemplo una imposición fiscal diferente sobre la gasolina sin plomo).
- c) **Autorregulación.** Este instrumento normativo es único del sector privado. En forma de normas de calidad, certificaciones o códigos de conducta, grupos de agentes económicos pueden buscar la mejora de su calidad técnica y/o su rendimiento comercial. Este tipo de normativa puede contribuir al interés general mediante los beneficios simples (precio, seguridad, etc.) que ofrece al consumidor. También puede incluir intereses más amplios (en especial la consideración de las demandas de las asociaciones de protección del medioambiente). Cuanto mayor sea el grado en que se pueda obtener la satisfacción del usuario mediante el uso de este método, las autoridades públicas no necesitarán intervenir en la esfera protegida por la autorregulación.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

d) **Políticas contractuales.** La normativa contractual puede vincular a las autoridades públicas con los agentes del sector privado (empresas, asociaciones, individuos). Estos vínculos pueden manifestarse como recompensas económicas que se proporcionan a cambio de cumplir con normas de calidad (por ejemplo, la protección del medioambiente) o actividades que contribuyan al servicio público (en especial las que incumben al dominio público). Los mismos métodos pueden ser utilizados para unir a las diferentes autoridades públicas (por ejemplo para implementar los fondos estructurales europeos o en las relaciones entre los Estados y los niveles descentralizados de poder). Finalmente, este tipo de normativa puede implicar a los agentes del sector privado. La elaboración de un contrato que establezca reglas comunes para agentes con diferentes intereses (por ejemplo representantes de empresas y de sindicatos) muestra que algunos de los objetivos característicos de una norma (el interés general) han empezado a tomarse en consideración sin la intervención automática de las autoridades públicas.

e) **Mecanismos para asegurar la asunción de responsabilidad.** Para la implementación de políticas de orden público sería deseable introducir mecanismos que, incluso en ausencia de una norma vigente, obligaran a los agentes implicados a asumir de forma efectiva sus responsabilidades además de cumplir sus obligaciones por entero. La creación de sistemas obligatorios de seguros (como la responsabilidad civil o los seguros para vehículos de motor) ofrece una garantía aceptada de forma general que supone que los riesgos serán asumidos por un tercero. Los procedimientos legales o de arbitraje también son un modo de aplicar sanciones legales civiles o penales cuando no se asumen estas responsabilidades.

f) **Reconocimiento mutuo.** En Europa existe un ejemplo muy claro de una alternativa a la normativa en el reconocimiento mutuo de las normas nacionales incluso cuando estas difieren entre un país y otro. Este es especialmente el caso de la convalidación de títulos o diplomas profesionales. En último lugar, con respecto a las alternativas a la normativa a nivel comunitario, es necesario subrayar los beneficios del método de "coordinación abierta" que permite a los Estados miembros el trabajar para la realización de objetivos comunes, con la ayuda de métodos implementados a nivel nacional y de un intercambio mutuo de información.

g) **Mejora de la normativa existente.** En algunos casos, la implementación de nuevas normas es el resultado de la falta de aplicación de las normas ya existentes. Merece la pena estudiar los métodos que permitirían aplicar las normas de forma eficaz (resolviendo los problemas específicos que

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

hacen que no se puedan aplicar) o ser revisadas (concretamente mediante revisiones periódicas de las normativas).

### 2.2.3 Normativa y responsabilidad del usuario

Encontrar los medios más adecuados de implementar las políticas públicas de un modo eficiente debería conducirnos a buscar soluciones que consiguieran combinar mejor los objetivos de las autoridades públicas con la responsabilidad de los usuarios o de los grupos de usuarios. En este sentido es posible prestar especial atención a la "co-regulación".

#### 2.2.3.1 Co-regulación

No existe **una** sola definición para co-regulación. Por el contrario, la implementación efectiva de políticas públicas puede, con el fin de lograr el mismo objetivo, conducir a la combinación de normas de rango legal o reglamentario con instrumentos de naturaleza no normativa. Con esta finalidad se pueden adoptar varios enfoques.

a) **Establecimiento de los objetivos por las autoridades normativas y delegación de los detalles de la ejecución.** Un enfoque inicial implica el establecimiento, mediante la normativa, de objetivos globales, de los principales mecanismos de implementación y de métodos de seguimiento de la aplicación de una política pública. Al mismo tiempo, se solicita la intervención de agentes privados con el objetivo de definir las normas detalladas. Este método supone que se pueda evitar que normas demasiado generales o demasiado rígidas se apliquen precisamente en campos que demandan capacidad de adaptación y flexibilidad.

b) **Validación normativa de reglas que se originan en la auto regulación.** Un enfoque Bottom-up también podría demostrar ser efectivo. En caso de ser necesario, la co-regulación puede conducir a un cambio de un método de aplicación no obligatoria establecido por agentes privados hacia un reglamento obligatorio impuesto por las autoridades públicas. De igual manera las autoridades públicas podrían penalizar el incumplimiento de las empresas de sus compromisos sin tener que utilizar ninguna fuerza reglamentaria para hacer cumplir dichos compromisos.

#### 2.2.3.2 Condiciones para la co-regulación

a) **Mantenimiento de la primacía de las autoridades públicas.** La co-regulación no significa compartir la responsabilidad sobre las normas que

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

se están implementando. La primacía de las autoridades públicas permanece intacta.

b) **Garantías necesarias.** La co-regulación no puede ser utilizada en todas las áreas. Esto ocurre especialmente cuando los derechos fundamentales o la igualdad entre los ciudadanos están en juego. Con carácter general, uno debería preguntarse en primer lugar si la opción propuesta es adecuada y proporcional a los objetivos buscados. La co-regulación implica que las autoridades públicas pueden actuar asociándose con agentes creíbles y representativos. Los criterios que establezcan su poder de representación deberían ser utilizados para identificar organizaciones profesionales y sociales capaces de contribuir a la implementación de políticas públicas dentro del marco de la co-regulación. La co-regulación no significa que las autoridades normativas (o legislativas) ya no se preocupen de la aplicación efectiva de las normas. Por el contrario, se deben crear mecanismos de supervisión.

### **2.3 Cláusulas caducidad y de revisión**

Estamos ante una cláusula caducidad cuando una norma nueva tiene una vigencia limitada y finalmente caduca, total o parcialmente, después de un período determinado de tiempo. Esto se refleja en el texto normativo en forma de una cláusula caducidad. Una variante de esta cláusula se encontraría en los casos donde la norma contiene una **cláusula de revisión**. Esta cláusula incluye requisitos para su revisión que se realizará en un período determinado de tiempo, y pueden ser interpretadas como una forma más débil de caducidad. A diferencia de la caducidad, en este caso las reglas seguirán aplicándose a menos que no se tomen acciones en contra. Estos requisitos de revisión ex post pueden servir como complemento de gran valor para una evaluación ex ante del impacto de la norma (Sección 3) mediante la comprobación del rendimiento de la normativa en relación con las hipótesis iniciales. Una tercera variante es un compromiso político para revisar los efectos reales de la normativa en la práctica. Esta variante puede tener un efecto similar y puede resultar menos burocrática, aunque generalmente sólo vincularía al gobierno que la realizó.

La **ventaja** de las cláusulas de caducidad o de revisión es que obligan a la Administración y al Parlamento a contemplar de nuevo la necesidad de una norma concreta. Si estas cláusulas se adoptan de forma sistemática para toda la nueva reglamentación que aparezca, conseguirán garantizar una revisión periódica de la normativa, con la oportunidad además de

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

eliminar o de hacer más eficiente las disposiciones que ya no son necesarias.

Una **desventaja** importante del uso extendido de las cláusulas de caducidad o revisión es su enorme coste en términos de duración legislativa. Aunque las cláusulas de caducidad o de revisión pueden ser una manera positiva de obligar a una distribución del tiempo legislativo en cuanto a su revisión, es poco práctico pensar que podría permitirse la desaparición de toda la estructura de la normativa y hubiera que volver a construirla más tarde. Además, combinada con una presión sobre la duración legislativa, la presencia de una cláusula de caducidad puede ser utilizada de forma inadecuada para obstaculizar los progresos, especialmente a nivel de la UE.

Otra desventaja es que, en determinadas circunstancias, las cláusulas de caducidad (y en menor medida las de revisión) harían aumentar la inseguridad y por lo tanto tendrían un efecto negativo sobre el clima de inversión y la confianza de los individuos en la protección que les brinda la normativa. Este sería el caso cuando la normativa exija una inversión en equipo o instalaciones nuevos o afecte a los derechos de las personas o de las empresas. Incluso si se ha establecido un historial de efectos positivos de las revisiones (mejoras y reducciones de barreras) en la regulación, no eliminaría totalmente este inconveniente.

Por estos motivos, el uso indiscriminado de las cláusulas de caducidad o revisión, o su uso en determinados campos como el de los derechos fundamentales, sería un error. No obstante, es posible identificar algunas áreas normativas donde una presunción en favor de cláusulas de caducidad o revisión podría ser adecuada, sujeta a un análisis caso por caso. Estas áreas podrían incluir:

- Normativa introducida con carácter urgente en respuesta a una crisis: esta medida podría no beneficiarse de un análisis previo detallado como es habitual y podría crearse como una medida de precaución;
- Una normativa introducida de forma más general basándose en un motivo preventivo: en los casos donde un trabajo científico proporcionara una base más sólida para la revisión de normativas en el futuro;
- Normativa "de vanguardia": en los casos donde las condiciones tecnológicas o del mercado se especifican en áreas sujetas a un rápido desarrollo;
- Proyectos legislativos piloto; y

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Normativas que confirieran derechos al Estado (en oposición a los ciudadanos o las empresas).

### **2.4 Recomendaciones**

1. Los Estados miembros y la Comisión deberían llevar a cabo de forma sistemática, como parte del sistema de evaluación del impacto y con anterioridad a la aprobación de cualquier normativa importante, un análisis comparativo de las alternativas a la normativa.
2. Los Estados miembros y la Comisión deberían definir, cada uno en su propia esfera, los métodos por los cuales la elaboración e implementación de normas implica una responsabilidad mayor por parte de los ciudadanos, las comunidades regionales y locales, los agentes económicos y los organismos intermediarios.

## **3 Evaluación del Impacto de las normas**

### **3.1 Introducción**

La **Evaluación del Impacto de las Normas (EIN)** puede desempeñar un papel importante en la mejora del entorno normativo. Ésta puede ser un arma efectiva en un proceso político moderno y basado en los hechos. Proporciona un marco estructurado para informar sobre la gama de opciones disponible a la hora de manejar problemas políticos y las ventajas y desventajas que conlleva cada una. Este arma no viene a sustituir la necesidad de decisiones políticas, al contrario, ofrece de un modo estructurado información objetiva necesaria para un buen proceso de desarrollo de políticas y una decisión final bien informada. En esta información no solamente se incluyen el impacto que tienen en las empresas, sino también en el medio ambiente, en la exclusión social y en grupos sociales específicos, en la administración incluidas las regiones y el abanico completo de sectores de desarrollo sostenible. También ofrece una oportunidad de trabajar con organismos externos, grupos de interés, representantes de empresas y representantes de la sociedad civil tales como las ONGs, para considerar cual sería el mejor modo de diseñar las políticas.

Un buen EIN debería posibilitar soluciones políticas que minimizaran el impacto o cargas innecesarias o no deseables a la vez que maximizaran el impacto positivo y por tanto logran los objetivos políticos de un modo eficaz. La EIN ayuda a identificar si una normativa más orientada a los

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

resultados o a los objetivos podría funcionar mejor que una ley que fuera muy rígida o detallada, o si un enfoque legislativo sería o no menos efectivo que los enfoques alternativos como son la co-regulación, la información al consumidor o los incentivos económicos.

La forma precisa que la evaluación de impacto debe asumir para ser más apropiada depende en gran parte del marco administrativo, legal y constitucional en el que ésta opera. No es posible por lo tanto describir con detalladamente qué sistema podría adoptar un Estado miembro concreto, más allá de los principios generales.

### **3.2 Prerrequisitos para una EIN de éxito**

El resto de este capítulo analiza la EIN en más detalle, pero existen algunos requisitos para que la EIN tenga éxito a la hora de reformar el entorno normativo:

- El proceso de EIN debe estar integrado en una estrategia global destinada a mejorar el entorno normativo;
- Debe existir un apoyo político a gran escala en cuanto al concepto de EIN y su aplicación práctica;
- Los esfuerzos analíticos que se han de aplicar en cada EIN deberían ser proporcionales a los efectos probables de la propuesta estudiada.
- La preparación de una EIN debería, siempre que fuera posible, ser realizada por los responsables de políticas implicados y debería comenzar tan pronto como fuera posible en el proceso de desarrollo político, continuando como una parte fundamental del mismo;
- Los resultados sobre la evaluación deben ser informados y sujetos a consultas tanto formales como informales con las partes interesadas y otras (véase Sección 4);
- Este trabajo es más eficaz cuando es supervisado por una estructura específica dedicada a la mejora de la regulación (véase Sección 7) y respaldado por un asesoramiento, directrices y formación claros; y
- Se deben asignar recursos suficientes (en términos de cantidad y calidad) a las unidades políticas y a la estructura dedicada a la mejora de la regulación para que el sistema funcione

### **3.3 Contenido de EIN**

Cada vez existen más estudios sobre lo que debe ser cubierto por EIN. Como ejemplo, el Anexo A describe los diez puntos que recomienda el cuestionario de la **OCDE** de 1995. Muchos países de la UE y la OCDE cuentan con sistemas similares basados en principios parecidos. Las variaciones entre los modelos nacionales existen por una serie de razones,

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

entre éstas se incluyen diferentes retos legales, diferentes procesos legislativos y diversas tradiciones administrativas o sistemas constitucionales. Pero la mayoría incluye:

- Consideración de cuál es el riesgo o problema al que hay que enfrentarse y cuál es la medida más adecuada para ello
- Consideración de que opciones existen para afrontar el riesgo o problema: si la normativa es la mejor manera de afrontar el problema, o bien que otro medio o enfoque alternativo podría ser mejor (véase Sección 2.2)
- Evaluación del impacto de las opciones (en la mayoría de los casos tanto los beneficios como los costes)
- Reconocimiento de la necesidad de transparencia y apertura del proceso y consultas a los agentes participantes (véase también la Sección 4)

Además, algunos modelos incluyen la necesidad de considerar aspectos sobre cumplimiento y aplicación. De igual modo, y una vez más dependiendo de la situación constitucional y legal, algunos modelos tienen algún requisito legalmente vinculante necesario para completar una EIN.

### **3.4 Evaluación de los impactos**

El marco más riguroso en el que se evalúan los impactos, tanto positivos como negativos, de las diferentes opciones políticas es el Análisis de Coste/Beneficio (ACB). Su metodología permite la comparación objetiva de las ventajas y desventajas cuantificables de cualquier número de opciones de implementación, durante el período de duración de cualquier política y sin importar la duración de los beneficios y los costes. Las cuestiones de igualdad también pueden analizarse en detalle en la evaluación. Otros métodos menos rigurosos incluyen:

- Análisis de la Efectividad de Costes, que no considera de forma explícita los beneficios;
- Análisis de Coste de Cumplimiento, que se concentra en la valoración de los costes probables del cumplimiento en relación con las normas propuestas; y
- Técnicas que "ponderan y valoran" los diferentes impactos de la política, que pueden integrar subjetividades y donde la importancia de la duración de los costes y los beneficios se podría perder.

Los métodos de valoración de beneficios y costes que se van a utilizar en el marco ACB son decisivos para una evaluación adecuada de las

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

políticas. Mientras que evaluar los beneficios y los costes **económicos** de una propuesta política puede ser relativamente sencillo, la valoración de los beneficios en algunos **bienes no comercializables** es más difícil, y puede ser delicada. Por ejemplo, cómo adjudicar un valor a una vida humana, un bosque o una ballena o cómo evaluar el beneficio de una política que reduzca el dióxido de sulfuro en la atmósfera. Existen técnicas que pueden ser empleadas para evaluar estos bienes "no comercializables", como por ejemplo calcular la disposición de la gente a pagar por una ballena o para evitar el riesgo de muerte o de una lesión grave, aunque estas técnicas suelen ser complicadas y controvertidas. Otras técnicas utilizan el comportamiento de las personas, esto es, que distancia están dispuestos a recorrer y a qué van a renunciar para visitar un bosque. Éstas y otras técnicas, aunque quizás no sean perfectas, pueden al menos ofrecer gamas, orden de envergadura o valoraciones aproximadas de estos beneficios y así proporcionar un panorama más equilibrado que simplemente evaluar los aspectos económicos. Aunque alcanzar este grado de cuantificación es imposible, sigue siendo fundamental ofrecer al menos una valoración cualitativa de los beneficios para así evitar una imagen parcial y centrada en los costes.

También es importante en la evaluación de políticas la capacidad de tomar en consideración diferentes períodos de tiempo en que se acumulan los beneficios y los costes. El ACB puede encargarse con éxito de este aspecto, mediante los "descuentos". Las opciones políticas que aplazan el gasto son menos costosas en una economía en fase de crecimiento. Existen ciertos aspectos relacionados con este principio de descuento y el ACB puede hacer frente a los problemas a la hora de evaluar acontecimientos inusuales e inciertos que se puedan dar en el futuro.

La evaluación de beneficios, costes y descuento no siempre es fácil, pero el ACB puede desempeñar un papel importante, aunque no único, en el proceso de elaboración de políticas. Incluso el simple hecho de realizar la pregunta adecuada para la elaboración del ACB puede proporcionar valor añadido y ayudar a la comprensión del desarrollo de la política, y el nivel de complejidad y esfuerzo aportados puede ir aumentando a medida que aumenta la experiencia y se consiguen más recursos.

### ***3.5 El proceso de EIN***

Tal como se mencionó más arriba, la EIN debería ser una **parte integrante del proceso de elaboración de políticas** en lugar de un accesorio burocrático. Este hecho significa que muchas de las necesidades de evaluación necesitan llevarse a cabo en estrecha colaboración con los

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

responsables de políticas implicados y en una etapa lo más temprana posible en el proceso de desarrollo de las políticas. Una de las etapas iniciales debería ser una evaluación de la situación actual, en otras palabras, las ventajas y desventajas de no hacer nada. Esto es difícil de lograr si una agencia externa realiza la evaluación por sí sola, aunque el asesoramiento, la orientación y el control de calidad que pueden ser ofrecidos por un organismo de este tipo puede resultar útil (véase Sección 7). Esta producción estrecha y continua en la formulación de las políticas posibilita ofrecer a los decisores consejos objetivos, apoyados en los resultados iniciales y consecuentes de esos análisis, a medida que una política va siendo elaborada. Por supuesto, en aspectos especialmente complejos, puede ser muy útil atraer la experiencia de consultores externos especializados, pero la responsabilidad principal debe recaer claramente en los responsables de las políticas.

Sin embargo, los organismos externos o los grupos de interés no deberían quedar excluidos, por contra, es importante que la EIN sea informada mediante **consultas** (véase Sección 4) a los sectores afectados, los agentes económicos y la sociedad civil de un modo más amplio. De hecho, tal como se mencionó más arriba, un beneficio de la EIN puede ser el marco que proporciona para la implicación de estos participantes. Las consultas deberían comenzar lo más pronto posible en el proceso de elaboración de políticas y, mientras se pueda realizar, continuar desde el principio hasta el final. Además, puede resultar extremadamente beneficioso para la evaluación final el estar sujeta al examen del público, tanto porque este hecho contribuye a informar el debate público y porque anima a las administraciones a producir valoraciones de alta calidad mediante un control de calidad externo de métodos y datos utilizados y a la asunción de responsabilidad.

Aunque desde un punto de vista conceptual se podría considerar a EIN como una parte continua e integrante del proceso de elaboración de políticas, sería muy útil identificar sus etapas. Una evaluación preliminar, realizada en el punto inicial del proceso de desarrollo de políticas, debería identificar los riesgos o problemas principales, el impacto probable, las opciones posibles y los sectores/agentes implicados. Todo esto puede formar parte de consultas tempranas e informales y se puede utilizar para determinar si la política se ajusta al control de importancia (véase más abajo). Si el control de importancia y por tanto los esfuerzos exigidos son proporcionales, se puede preparar una evaluación más detallada. Esta evaluación debería basarse en directrices coherentes en todas las áreas de las políticas dentro de la administración y debería incluir los siguientes elementos:

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Una declaración clara del riesgo o el problema sometido a análisis de a) por qué son necesarias las medidas y b) por qué son adecuadas las medidas a dicho nivel de gobierno (esto es, el cumplimiento con el principio de subsidiariedad);
- Una descripción y justificación de las diferentes opciones que se analizan, incluyendo alternativas a la regulación (véase Sección 2.2);
- Para cada opción relevante, la identificación de las partes implicadas (privadas y públicas) y una evaluación cuantitativa (si fuera posible) o cualitativa (como mínimo) del impacto sobre ellas incluyendo tanto las ventajas como las desventajas;
- Un resumen de las personas consultadas, cuándo y cómo, más los resultados de dichas consultas (por ejemplo, un resumen de o el acceso a los comentarios y una explicación de los cambios resultantes) (véase Sección 4);
- El cálculo de la duración de la política o de las opciones<sup>1</sup>, más una justificación de por qué no se propone una cláusula de revisión si ese fuera el caso;
- Referencia concreta al impacto en las pequeñas empresas o cualquier otro grupo afectado de forma desproporcionada;
- Una explicación concisa del modo en que esta propuesta se ajusta a las normas y políticas existentes y, cuando sean conocidas, las futuras;
- Una explicación de la consideración sobre el sentido práctico de la implementación, incluyendo los beneficios y costes diferidos o los períodos de implementación inferiores o superiores.

Esta evaluación detallada debería formar parte de consultas externas (informales y formales) y debería ser revisada en etapas claves del proceso de elaboración de políticas (por ejemplo, la publicación formal de una propuesta, la sumisión a las autoridades reguladoras, resultados de consultas públicas, etc.).

---

1. Esto es, Cuanto tiempo será válido el enfoque político propuesto, por cuestiones de protecciones fundamentales ésta podría ser ilimitada, pero en campos de cambio rápido o incierto la duración podría ser relativamente limitada. Una evaluación de este tipo permite calcular anualmente los beneficios y costes además de descontarlos cuando sea pertinente.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

La etapa final de la EIN debería ser una **evaluación** ex post del impacto real una vez que se ha implementado la opción política. Esta medida contribuye a comprobar la exactitud de las suposiciones y valoraciones realizadas en etapas anteriores del proceso, que a su vez pueden contribuir a mejorar la calidad de las EIN futuras. También puede ayudar a poner en evidencia si se ha pasado por alto algún beneficio o coste, mejorando de nuevo el nivel de conocimiento de la administración para el futuro.

Las decisiones que se preparan más a fondo en este sentido darán a menudo como resultado decisiones más sólidas y menos sujetas a ser cuestionadas, tienen mayores probabilidades de contar con participantes importantes y de alcanzar el resultado esperado. Las ventajas de este enfoque compensan cualquier reducción en el ritmo de preparación de políticas.

La suma de esfuerzos que se emplean en la EIN en una propuesta política concreta necesita ser proporcional. Cuanto mayor es el impacto potencial, mayores son los esfuerzos necesarios para evaluar este impacto de forma adecuada. Por esta razón se debería aplicar un control de importancia sobre estos probables efectos, incluyendo costes económicos potenciales e impactos desproporcionados, por ejemplo en un sector, grupo social, ecosistema o región/Estado miembro concretos. Para garantizar que los esfuerzos analíticos son proporcionales, este control debería tener en cuenta también los efectos de llevar a cabo un análisis en profundidad de los recursos de que dispone la administración.

Si, sobre la base de la evaluación preliminar, una propuesta satisficiera uno o más de estos controles, se debería realizar una evaluación lo más detallada posible. En caso contrario, la evaluación preliminar sería suficiente, aunque podría existir la posibilidad de que las autoridades políticas encargaran la realización de una evaluación más detallada cuando lo consideraran apropiado.

### 3.6 Problemas comunes

Existe una serie de problemas comunes que aparecen cuando se intenta implementar un sistema de EIN. Estos problemas se explican en las siguientes tres categorías principales: dificultades prácticas, resistencia cultural y presiones políticas, aunque en algunos casos la separación está bastante difuminada .

#### 3.6.1 Dificultades prácticas

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

La primera dificultad práctica que hay que superar es la simple toma de conciencia de la necesidad de emprender una EIN entre los encargados de formular las políticas. Esta dificultad puede ser evitada mediante una publicidad apropiada (interna en el caso de la administración o, cuando fuera pertinente, también externa) y mediante la formación.

La falta de recursos personales y de especialización de las unidades políticas a la hora de realizar la EIN suele ser citada como una dificultad práctica clave. Esta dificultad puede ser superada parcialmente mediante la disponibilidad de expertos y de formación impartida por la estructura encargada de la mejora de la regulación aunque se necesita un compromiso político, así como respaldo a niveles superiores para solventar esta dificultad. El tamaño de la administración pública también es importante, a las administraciones pequeñas generalmente les resulta más difícil encontrar recursos que a las administraciones de mayor tamaño.

Otro factor que se da es la escasez de datos fiables sobre los beneficios y costes, incluyendo la dificultad de calcular el valor de bienes no comercializables (por ejemplo, la degradación del medioambiente o los daños a la salud del ser humano). A pesar de que este factor influye negativamente en la calidad global de la evaluación -que se basaría en la calidad de los datos introducidos- no es un argumento suficiente para la no realización de ninguna evaluación. El uso de estimaciones y márgenes de error (en lugar de cifras) de beneficios y costes puede servir de ayuda, al igual que los datos obtenidos de consultas con participantes y el uso inteligente de datos disponibles, consultores y expertos académicos. La recogida de datos provenientes de una gama amplia de participantes puede contribuir a garantizar una cierta imparcialidad independientemente de los intereses creados. Incluso cuando la política tiene un carácter más estratégico y amplio, es posible utilizar una EIN para ofrecer información al proceso de creación de políticas (véase por ejemplo el caso de estudio en el Anexo B).

### **3.6.2 Resistencia cultural**

Hablamos de "Cultural" en su sentido más amplio. En él se engloban las disposiciones administrativas y legales que se enfrentan a la naturaleza más transversal y horizontal del proceso de evaluación de impacto. La resistencia cultural puede, por ejemplo, provenir de fuertes tradiciones o legislaciones independientes de acción ministerial bien como restricciones a la coordinación interministerial o a las consultas externas.

También hay que tener en cuenta los comentarios que expresan en ocasiones algunos responsables de políticas que afirman que ellos saben

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

mejor que nadie como hacer su trabajo y lo que es mejor para el país o para un sector determinado. Estas personas suelen ser por tanto reacias a aceptar y hacer un uso positivo de la herramienta de la EIN, lo que da como resultado un enfoque que concibe a la EIN como un carga burocrática innecesaria que debe ser completada lo más tarde y con el menor esfuerzo posible.

Cambiar esta resistencia cultural lleva cierto tiempo, especialmente si está respaldada por disposiciones legales. Los instrumentos estándares de gestión del cambio pueden servir de ayuda en este proceso pero se necesita un apoyo político sólido y dirigido a todos los niveles, el trabajador de una institución, los cargos directivos medios o superiores y los líderes políticos de mayor nivel. La educación sobre la utilidad de este instrumento como ayuda en el proceso político es algo vital, los encargados políticos necesitan considerar en qué "les puede ayudar" el uso de este sistema. Pero debe existir también un elemento disuasorio, en caso de que el proceso no se complete adecuadamente (la duración y la calidad) el desarrollo de la política puede retrasarse, detenerse completamente o ser cuestionado en última instancia.

### 3.6.3 Presiones políticas

Algunas personas concibe a las EINs como una excusa para imponer a los responsables de elaborar las políticas un programa centrado en las empresas y desregulador. En los casos en que se realiza una EIN adecuadamente, éste no es de ningún modo el caso. Por el contrario, tal como se explica en otros puntos, la EIN simplemente presenta la información de un modo conciso y claro, y no pretende controlar, las decisiones políticas. Es necesario recalcar este punto ya que se deben realizar esfuerzos adecuados y reales para asegurar que tanto los beneficios como los costes se incluyen en la evaluación.

Otro problema posible es la presión política destinada a realizar algo, cualquier cosa, en un momento determinado, independientemente de una evaluación adecuada (en ocasiones denominada en su forma más extrema como una "reacción instintiva"). No siempre es posible vencer esta dificultad por lo que puede conducir a que los responsables de políticas asuman el análisis EIN para cuestionar su utilidad, aunque el desarrollo de un buen sistema de EIN probablemente reduzca la incidencia de esta reacción, al mismo tiempo que se comprende y se respalda de manera general la necesidad de una buena evaluación. Además, en muchas ocasiones puede que ya se hayan realizado trabajos en este sector, por lo

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

que probablemente ya exista alguna forma de evaluación si la EIN ya es parte integrada del proceso de desarrollo de políticas.

Otra situación podría darse cuando ya se ha aprobado la decisión política principal (quizás en un programa de gobierno o en el programa de un partido político). En estos casos puede existir cierta reticencia a llevar a cabo una evaluación de las opciones de implementación disponibles. No obstante, casi siempre quedan algunos detalles por resolver en estos casos una evaluación puede desempeñar una función importante proporcionando información, de un modo muy explícito, a los encargados de adoptar las decisiones sobre dichos los detalles.

Finalmente, existe a menudo la percepción de que la realización de una EIN lleva demasiado tiempo y retrasa el proceso de desarrollo de una política hasta un grado inaceptable. No obstante, cuando la EIN es una parte integrante del proceso, cualquier retraso en las etapas iniciales se minimizan y suelen compensarse por la duración y el ahorro en costes en las etapas posteriores del proceso, cuando es más fácil defender la opción política y aumenta la importancia de los participantes.

### **3.7 Recomendaciones**

1. EIN es un proceso continuo y evolutivo que informa sobre las posibles opciones políticas y no trata simplemente de la producción de un único documento. Una EIN debería estar basada en directrices coherentes en diversas áreas políticas dentro de la administración, debería seguir las directrices de la OCDE y debería contener:

- Una declaración clara sobre los riesgos o problemas a los que se dirige y de a) por qué son necesarias las medidas y b) qué medida es la más apropiada a ese nivel de gobierno;
- Una descripción y justificación de las diferentes opciones analizadas, incluyendo las alternativas a la normativa;
- Para cada opción de importancia, la identificación de las partes afectadas (privadas y públicas) y una evaluación cuantitativa (si fuera posible) o cualitativa (como mínimo) del impacto sobre estas partes, tanto de las ventajas como de las desventajas;
- Un resumen de las personas consultadas, cuándo y cómo, más los resultados de dichas consultas (por ejemplo, un resumen o el acceso a comentarios y una explicación de los cambios resultantes);
- La duración estimada de la política o las opciones<sup>1</sup>, más una justificación de las razones por las que no se ha propuesto una cláusula de revisión si ese fuera el caso;

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Una explicación concisa de cómo se ajusta esta propuesta a las normas y políticas existentes y futuras; y
- Una explicación de que consideración se ha adoptado respecto del sentido práctico de la implementación, incluyendo los beneficios y costes diferidos de periodos de implementación más cortos o largos.

2. Se debería realizar una evaluación preliminar que identifique los riesgos/problemas principales, el impacto probable, las opciones posibles y los sectores/agentes implicados en la etapa más temprana del proceso de desarrollo de políticas. Esto puede formar parte de consultas iniciales e informales.

3. Debería realizarse una evaluación detallada que contuviera todos los aspectos relevantes enumerados en la Recomendación 1 de más arriba a menos que la evaluación preliminar haya demostrado de forma clara que la propuesta no tiene un impacto considerable. Esta evaluación detallada debería formar parte de consultas externas (informales y formales).

4. La evaluación detallada debería ser revisada durante etapas apropiadas conforme el proceso de desarrollo de políticas comienza a reflejar cambios y los resultados de las consultas.

5. Es necesario asignar recursos adecuados para realizar una EIN.

## **4 Consultas**

### **4.1 Introducción**

Con la finalidad tanto de garantizar una normativa de gran calidad y posteriormente fomentar un proceso decisorio abierto, democrático y transparente es importante que los grupos y organizaciones afectados por la nueva norma sean consultados en las etapas adecuadas del proceso normativo. Las consultas deberían ser concebidas como una interacción entre los organismos responsables de la normativa y las partes a quienes posiblemente afecte o estén interesadas en la normativa en cuestión.

El proceso de consultas debería ser considerado como un medio orientado a un gobierno abierto. La forma en la que pueden estructurarse las consultas son múltiples, por lo tanto no es posible identificar un único modelo. Los procesos de consulta podrían estar estructurados por ejemplo como una combinación de métodos o bien usando un único método (procedimientos escritos juntamente con conferencias/comisiones). Sea cual sea el procedimiento escogido, el objetivo debería ser garantizar que

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

en cada uno de los casos todas las partes importantes sean consultadas de un modo adecuado y justo.

La posibilidad de una participación de este calibre puede garantizar una mejora en la calidad de las normas (mediante la posibilidad de que las personas participen en el debate público) y probablemente otorgará mayor confianza sobre los resultados finales y en las instituciones encargadas de dar forma a la normativa. Las consultas pueden conducir a un mayor apoyo público porque pueden servir para explicar porqué son necesarias las normas. Pueden ayudar también a garantizar, por ejemplo, un equilibrio entre derechos y la necesidad de protección o garantizar un equilibrio entre los diferentes intereses (normas como un tipo de arbitraje).

Los objetivos principales del proceso son:

- La reforma de los textos propuestos (en un sentido general);
- El examen de la idoneidad de la nueva normativa (desde un punto de vista técnico);
- La verificación de que está previsto que la normativa funcione en la práctica; y
- La comprobación de que la nueva normativa es coherente con la normativa existente y de que los resultados finales son efectivos en el sentido más amplio de la palabra.

Es también importante para evaluar si las disposiciones normativas pueden ser consideradas razonables y convenientes.

Además, constituye un objetivo independiente garantizar que las partes relevantes estén implicadas en la preparación de las normas que repercuten en sus asuntos. Esto puede añadir un sentido de "propiedad" entre las partes consultadas.

La consulta es un instrumento importante para revelar las consecuencias no intencionadas de la norma y puede contribuir a un nivel mayor de cumplimiento de la misma.

Los órganos normativos (legislativos) también otorgan un gran valor al hecho de conocer las posiciones de las partes afectadas por la norma propuesta. Este hecho puede adelantar en la práctica el debate y la aprobación, o rechazo, de la normativa por parte de los órganos normativos en una fase posterior. Puede ayudar a desarrollar una perspectiva política a largo plazo. La participación en el proceso de consultas debería ser considerada no sólo como una posibilidad de expresar las protestas individuales, sino que debería ser considerada por las

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

partes consultadas como un instrumento para dar forma a la normativa o las políticas.

Existe una serie de posibles procedimientos para consultar a partes interesadas en diferentes etapas del proceso de preparación de nuevas normas. En el apartado siguiente, se definen las partes interesadas de forma amplia pudiendo incluir a organismos públicos y ONGs, organizaciones de consumidores, organizaciones empresariales como las PYME, asociaciones profesionales e individuos interesados, dependiendo de la norma en cuestión.

### **4.1.1 Procedimientos de consulta, diferentes posibilidades y principios de orientación**

Suele ser una buena práctica el someter una propuesta de ley a un procedimiento de consulta. Con el fin de asegurar la eficacia del proceso de toma de decisiones, este procedimiento debería ser finalizado con anterioridad a la introducción de la propuesta a las autoridades normativas con el objeto de ajustar la propuesta de acuerdo con los resultados de la consulta.

Cuando se somete una nueva ley a consulta, suele servir de mucha ayuda el completarla y acompañarla de algunas notas explicativas incluyendo información sobre las implicaciones económicas y administrativas, etc. para las empresas, ciudadanos y la administración nacional, implicaciones para, por ejemplo, el medio ambiente, etc. La participación de las partes afectadas en la valoración de las implicaciones económicas y administrativas otorgará por lo general un valor añadido.

No es posible especificar de forma general las partes que es necesario consultar. Pero como norma general, toda persona con posibilidades de verse afectada por la norma a nivel práctico, o en un nivel más general en lo que se refiere a principios o ideas, debería ser consultada o debería tener la posibilidad de expresar sus opiniones. Algunos ejemplos podrían ser las organizaciones de consumidores o empresarios, las PYME y los organismos administrativos locales. En cualquier caso, es mejor consultar a demasiados que a pocos, evitando así que el proceso de consultas se monopolice por los grupos de presión con mayor cantidad de recursos, etc.

La fecha límite para realizar las consultas debe ser establecida de conformidad con las circunstancias, aunque es necesario proporcionar tiempo suficiente para que las partes ofrezcan una respuesta adecuada. En este contexto, se debe considerar el hecho de que algunas partes, a la

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

hora de ser consultadas, puedan necesitar obtener declaraciones de instituciones subordinadas, que cuenten con expertos en la materia.

Solamente en casos extraordinarios y debidamente justificados debería ser posible abstenerse de un procedimiento de consultas con anterioridad a la introducción de las propuestas a las autoridades normativas. No obstante debería quedar claro que una decisión de este tipo tiene también importantes desventajas.

La mejor opción suele ser organizar una consulta sobre una base lo más amplia posible, lo que permitiría a las partes interesadas o afectadas realizar comentarios. Son recomendables también las consultas basadas en Internet.

En algunos aspectos podría ser muy positivo el contar con un procedimiento de consultas fijo y con bases consolidadas que deba ser realizado independientemente del asunto sometido a consulta. Por otra parte, la posibilidad de escoger entre métodos de consulta que se ajustan a la ley específica supone una ventaja, por ejemplo podría ser importante en muchos casos centrar las consultas en unos pocos asuntos principales. Lo importante es desarrollar una estructura que garantice en cada caso que todas las partes importantes son consultadas de un modo adecuado y apropiado.

En los casos donde el legislador no tiene posibilidad real de escoger en lo que concierne a algunas partes de la ley, se debe dejar claro este hecho a los consultados.

Un procedimiento normativo de urgencia no debería ser llevado a cabo de tal modo que se impida a las partes interesadas realizar comentarios sobre la ley propuesta. El cumplimiento con los principios de transparencia y apertura democrática es un objetivo importante en sí mismo. Además, un procedimiento intenso de consultas implicará a menudo que la consideración y aprobación posterior de la ley podrá realizarse más rápidamente ya que existen numerosas cuestiones y problemas que se han debatido y solucionado en las primeras etapas del proceso de elaboración de la norma.

A la hora de debatir asuntos más amplios y fundamentales las consultas pueden ser realizadas, además de por métodos más tradicionales, mediante una vista pública o conferencia con la asistencia y participación de organizaciones representativas, expertos, medios de comunicación, etc.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En el caso de reformas normativas más extensas o de normativas que afecten a principios importantes, la nueva norma puede estar preparada en sus etapas iniciales mediante comités de preparación, comisiones o grupos de trabajo. En estos casos las partes afectadas deberían quedar representadas claramente en los comités. Un comité de preparación puede invitar además a organizaciones principales o a expertos individuales a presentar sus opiniones directamente al comité.

Cuando un comité emite un informe con recomendaciones para una nueva norma, este informe debería ser sometido al proceso de consulta "normal".

Corresponde al gobierno o a la administración decidir caso por caso que enfoque es el más apropiado para lanzar el procedimiento de consulta. Este hecho depende de las necesidades y de la situación concreta. El principio de proporcionalidad se aplica al modo en que se estructura el proceso de consulta.

En Dinamarca, por nombrar un ejemplo de los diferentes procedimientos que existen a nivel nacional, un medio entre otros de evaluar las implicaciones administrativas de la nueva normativa para las empresas es consultar lo que se denomina un panel de control. Este panel de control consta de un número de empresas que representan tipos de negocio, número de empleados y estructura corporativa. El panel de control tiene la misión de evaluar las implicaciones administrativas previstas en las empresas como consecuencia de la nueva normativa. La función básica de un panel de control es contribuir al análisis de la estructura de un nuevo reglamento. Los comentarios efectuados en el panel de control son remitidos a las autoridades normativas en relación a la introducción de la propuesta.

Los procedimientos de consulta son también muy útiles con el fin de evaluar y mejorar la normativa existente.

### **4.1.2 El uso de documentos de consulta por parte de las autoridades legislativas.**

Los comentarios realizados por las partes consultadas adquieren un gran valor para las autoridades legislativas a la hora de evaluar la normativa propuesta. Estos comentarios y/o un resumen de los comentarios deberían ser remitidos adecuadamente a las autoridades legislativas al mismo tiempo que se introduce la propuesta normativa.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Si se realizan enmiendas a una proposición de ley, el límite temporal que se aplica a la lectura de la propuesta constituirá frecuentemente un obstáculo para las consultas. Si las enmiendas no son de gran alcance, la omisión de renovar las consultas no suele ser un problema. La posibilidad de realizar consultas debería ser no obstante considerada en cada caso. Incluso aunque la vista no pueda ser tan amplia como cuando se realiza antes de la introducción una proposición de ley, es posible considerar otros medios posibles de implicar a las partes a las que afecte el contenido de las enmiendas.

### **4.2 Problemas comunes**

#### **4.2.1 Problemas a los que se enfrenta el sector consultor**

En ocasiones es difícil definir quien debería ser consultado para poder realizar un proceso de consulta válido. Es útil que las partes/organizaciones implicadas identifiquen los asuntos sobre los que desean ser consultados y que se lo notifiquen a la administración.

Para el sector consultor no suele ser posible identificar las personas relevantes dentro de las organizaciones, encargadas de tratar asuntos específicos. Las organizaciones podrían designar a coordinadores que sean las únicas personas a las que sería posible dirigirse en los procesos de consulta y que fueran responsables de la distribución de información con relación a los procedimientos de consulta dentro de sus organismos.

Los resultados de las consultas (esto es, los comentarios) suelen ser comentarios generales que se suelen emitir con retraso. Con el fin de realizar consultas con validez real, la creación de informes paralelos podría servir para identificar cuestiones específicas (para destacar quién debería opinar sobre qué asunto). El sector consultor debería establecer y comunicar un plazo límite para las consultas de acuerdo con las circunstancias de cada momento (por ejemplo, el contenido, la urgencia, etc.), aunque debería proporcionarse tiempo suficiente para que las partes ofrecieran una respuesta adecuada. Las partes consultadas deberían manifestar su opinión dentro del plazo otorgado para las consultas.

Con el fin de ser de utilidad, las consultas deberían ser realizadas en una etapa temprana. Dependiendo del contenido de las mismas (por ejemplo, consultas sobre una política o normativa determinadas) el proceso de consulta debería basarse, siempre que fuera posible, en textos concretos permitiendo de este modo a las partes consultadas el ofrecer comentarios específicos.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En ocasiones las administraciones consideran el proceso de consulta como una carga, larga y sin sentido, ya que "ellos saben qué es lo mejor para los afectados". De cuando en cuando, existe también la necesidad de que las administraciones presenten una normativa de forma urgente y/o de forma deliberada sin consultas previas, negando así a las partes afectadas el tiempo necesario para reaccionar por adelantado ante las nuevas normas (por ejemplo, en el campo de la legislación tributaria). No obstante, en la mayoría de los casos, la ventaja del elemento "sorpresa" es inferior al valor de realizar una consulta adecuada. Por consiguiente, se considera que la ausencia de consultas es solamente una opción válida en casos muy limitados y allí donde se prevé que el proceso de consulta solamente podría debilitar o comprometer la efectividad de la nueva norma. Es necesaria una nueva mentalidad, ya que el proceso de consulta debería ser considerado como un compañero que podría mejorar la calidad de la norma y hace uso de conocimientos y expertos externos (profesionalización del proceso de consultas).

El sector consultor se encontrará a menudo con el problema de opiniones divergentes como resultado de las consultas (por ejemplo, las PYME tienen intereses diferentes en comparación con las multinacionales, la economía/industria frente a los departamentos de protección del medioambiente). Es muy importante por lo tanto que el sector consultor sea considerado como un mediador imparcial entre diferentes grupos de interés (objetividad de la consulta).

Es de suma importancia que la consulta, dejando aparte casos excepcionales y específicos (por ejemplo, cuestiones de seguridad nacional) no se limite a un grupo específico. Depende del sector consultor el decidir qué personas deberían ser consultadas, aunque por lo general es necesario dirigirse a una gama amplia de actores (no solamente los "sospechosos habituales"). La consulta basada en Internet es un medio de garantizar la difusión de información al mayor número posible de interesados.

La consulta suele ser considerada por las autoridades normativas (organismos) como un sustituto de la toma de decisiones. Esto es un error ya que las consultas deberían servir como complemento para mejorar la elaboración de normas pero no reemplazar a los órganos normativos encargados de adoptar decisiones.

A menudo se considera que existe una gran tensión entre la posibilidad de tomar decisiones rápidas o realizar un buen proceso de consultas aunque la toma de decisiones sea más lenta. Esta lucha no supone necesariamente un problema ya que invertir en consultas más elaboradas

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

puede producir una normativa de mejor calidad que puede ser adoptada más rápidamente y que es más fácil de aplicar y hacer cumplir.

Se deberían utilizar directrices para garantizar la aplicación uniforme de normas concernientes al proceso de consulta.

### **4.2.2 Problemas de las partes consultadas**

Debido a que a las partes consultadas les afectan de forma regular una enorme variedad de normas, las instituciones suelen encontrarse en una lista de correo estándar, pudiendo recibir de este modo todo tipo de informaciones. En ocasiones este hecho provoca un flujo excesivo de información y no se identifican los procesos importantes. Informes paralelos podrían explicar el contenido (y de este modo la importancia) de un proceso de consulta.

Con el objeto de garantizar una consulta eficiente, las partes consultadas tienen la responsabilidad de ofrecer respuestas y deben mantener su opinión a lo largo de todo el proceso de consulta. Las respuestas deberían proporcionarse antes del plazo límite establecido.

Algunas partes consultadas, en especial las organizaciones representativas (los sindicatos, etc.) necesitan conseguir declaraciones de sus miembros o instituciones subordinadas. A menudo, los plazos para la consulta son demasiado cortos para efectuar estas declaraciones. Por esta razón los plazos deben fijarse de acuerdo con las circunstancias, así, se debe proporcionar tiempo suficiente a las partes para que puedan entregar una respuesta adecuada, considerando que las partes consultadas quizás necesiten consultar ellas mismas a terceros.

### **4.3 Recomendaciones**

La consulta es un instrumento muy importante que puede ser realizado de varias maneras y en etapas diferentes durante el procedimiento normativo.

1. La consulta debería ser transparente y todos aquellos afectados y/o interesados deberían implicarse lo más pronto posible.
2. Además de y/o en lugar del proceso tradicional de consulta, las normativas propuestas deberían estar accesibles en Internet, permitiendo de este modo a todas las partes realizar comentarios.
3. Debería ser posible para el público en general tener acceso a los comentarios realizados por las partes consultadas (excepto en casos concretos y limitados de confidencialidad comercial).

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

4. Los comentarios realizados por las partes consultadas deberían ser remitidos a los órganos normativos tan pronto como fuera posible y/o un resumen de los comentarios con el fin de que dichos órganos dieran debida cuenta de las opiniones y valoraciones de las partes interesadas. Este material puede desempeñar una función importante en el proceso normativo.

5. Se debería establecer un período de consulta mínimo estándar.

6. El proceso de consulta real utilizado debería ser consecuente con el asunto en el que se basa la consulta y con los participantes que están siendo sometidos a consulta.

### 5 Simplificación

#### 5.1 *Introducción: el concepto de simplificación*

En las últimas décadas, las normas han permitido a los gobiernos la protección de una amplia gama de valores económicos y sociales. Pero en un entorno globalizado en el que la situación económica y social se transforma rápidamente, la tecnología evoluciona velozmente y cada vez es mayor el pluralismo cultural, los sistemas normativos existentes se hacen cada vez más obsoletos y suponen una carga innecesaria.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta nuestro gobierno es, por lo tanto, la actualización y simplificación del ordenamiento jurídico.

Los sistemas normativos deben, además, ser revisados periódicamente con el fin de conservarlos en óptimo estado. Una revisión regular y sistemática de la legislación, reglas y normas vigentes es esencial para prevenir que los sistemas legislativos nacionales pasen a ser tan complicados, pesados y desfasados que consigan debilitar el peso de la propia legislación, así como el rendimiento económico.

Este capítulo busca identificar los problemas experimentados hasta la fecha con el objeto de definir sugerencias factibles destinadas a reformas, además de considerar propuestas para una estrategia global de simplificación de la normativa existente, que deberá tener el sentido que se detalla a continuación.

##### 5.1.1 **Simplificación no significa ignorar las complejidades del mundo real**

La propia complejidad de nuestro mundo demanda normas adecuadas para gobernarlo.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Es importante respetar, en lugar de negar, esta complejidad ya que a veces resulta necesaria para fomentar una mejor calidad de vida. Pero debemos buscar siempre la mejor solución posible; esto significa la menor carga para los destinatarios de la normativa.

En otras palabras, la simplificación de la normativa no significa restar nivel de complejidad y evolución al mundo. En su lugar, significa hacer a la normativa más "fácil para el usuario" y convertir a los procedimientos asociados más fáciles de comprender, por ejemplo mediante el uso de TIC, la auto-certificación, etc.

La simplificación de una normativa existente, de hecho, proporciona por lo general un cumplimiento más eficaz. La normativa demasiado compleja es difícil de cumplir, lo que puede conducir a una protección menor sobre el terreno. Si las personas obligadas por la normativa la encuentran más fácil de cumplir, tienen mayores probabilidades de hacerlo así y menos probabilidades de renunciar y evitar la normativa completamente. De este modo la simplificación de la normativa puede producir mayores niveles de cumplimiento y por lo tanto una mayor protección.

### 5.1.2 Simplificación no significa desregularización

El concepto que el Grupo tiene de simplificación no debe confundirse con desregularización. Los dos conceptos no pueden ser considerados como sinónimos. La desregularización se refiere simplemente a la abolición de normas en un sector determinado, mientras que la simplificación, una etapa más avanzada en la gestión de la regulación, se centra en **conservar la existencia de normas** en un sector determinado a la vez que intenta **hacerlas más efectivas con menos cargas y más fáciles de comprender y de cumplir**. La complejidad de la normativa que surge de la necesidad de proteger los intereses de la sociedad y de grupos vulnerables dentro de la misma, que está vinculada a las aspiraciones crecientes del público a conseguir productos, servicios, trabajo, condiciones de vida y medio ambiente de calidad no es el objetivo de la simplificación. El concepto de simplificación al que está orientado el Grupo respeta estas necesidades fundamentales de nuestra sociedad plural y democrática, demandando respuestas legislativas adecuadas.

Por esta razón, por simplificación nos referimos al proceso de reforma de la normativa existente, que busca hacer más eficientes los procedimientos administrativos y reducir la carga de su cumplimiento por los ciudadanos, empresas y el mismo sector público a la vez que se protegen los objetivos políticos deseados por la norma.

## 5.2 *Problemas comunes y lecciones aprendidas*

Muchos países dentro y fuera de Europa han comenzado programas de simplificación en los últimos años, centrados en reducir las barreras de formalismos y simplificar los procedimientos de concesión de autorizaciones. Estas experiencias han sido investigadas y analizadas en profundidad por la OCDE, entre otros, durante los dos últimos años, lo que ha conducido a conclusiones políticas y recomendaciones derivadas de las experiencias y retos a los que se enfrentan los Estados miembros en su impulso hacia la reforma de los sistemas normativos.

Basándose en estos ejemplos y análisis, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- **Simplificación no puede ser una política de "un solo disparo"**. Si se desea obtener beneficios considerables, la simplificación debe ser considerada como un proceso, no como un proyecto discreto. Es un proceso porque propone un desafío continuo, y no es un esfuerzo de una sola vez y diseñado a propósito para un caso que deba ser finalizado el próximo año. Las normativas deben ser revisadas de forma sistemática en relación con los principios para una "buena" reglamentación y desde el punto de vista del usuario en lugar del de regulador, para garantizar que se siguen cumpliendo los objetivos propuestos eficiente y eficazmente;

- Un programa de simplificación debe estar basado en un apoyo político sostenido. Debido a las dificultades para reformar las normas legales, sobre todo debido a los intereses creados y a la oposición en el sector público y privado, un programa general de simplificación debe respetar las actitudes generales sociales y políticas. Los políticos y el público deben aceptar la necesidad del cambio y estar dispuestos a dar el siguiente paso con un proyecto concreto. Un elemento clave de la simplificación es por tanto un apoyo político sostenido. En muchos países los primeros ministros se ocupan personalmente de este trabajo.

Es posible aprender algunas lecciones prácticas de los esfuerzos que los gobiernos europeos están llevando a cabo en el desarrollo de programas de simplificación:

- **Programas ambiciosos con objetivos y mecanismos de ejecución claros**. Si un programa general de simplificación no comienza estableciendo objetivos claros, terminará por tambalearse. Por esto, es necesario que los agentes políticos adopten programas amplios que establezcan objetivos y mecanismos de ejecución claros. Lograr cambios marginales frente a una revisión radical merece toda nuestra atención. Los cambios marginales

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

que consiguen mejorar el funcionamiento de la normativa vigente pueden producir resultados considerables. Aún así ha sido por lo general difícil conseguir avances reales y a largo plazo. Por este motivo, para producir cambios reales, suele ser necesario una revisión global y una reconstrucción completa de los sistemas. Este hecho se refleja en el eslogan "reinventar la legislación" que se utiliza en los Estados Unidos;

- **La importancia de un enfoque multidisciplinar.** La simplificación, o cualquier reforma de la normativa de este tipo, exige un enfoque multidisciplinar. Los abogados, economistas, lingüistas-jurídicos y los cargos públicos deben trabajar conjuntamente para que el programa produzca resultados. La normativa debe ser considerada como un instrumento legal con efectos económicos realizada por las instituciones públicas. Esta dimensión institucional es crítica. La simplificación debe ser construida detenidamente a la vista del entorno legal e institucional, y con respeto hacia las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y de las instituciones europeas;

- **Integración de los procesos de revisión y mejora de las normas existentes y nuevas.** En realidad, se necesitan reformas de naturaleza semejante en ambas etapas de la legislación (por ejemplo, el análisis del impacto de la norma, la consulta pública y la consideración sistemática de alternativas). Las reformas basadas en los mismo principios que se usaron para las normas nuevas cerrarán el ciclo, haciendo de la reforma de la regulación una actividad que cubra todo el ciclo normativo desde su nacimiento hasta su muerte;

- **La medición de los resultados es una cuestión clave.** Es importante establecer el modo de medir los cambios y los resultados de la simplificación. La cuantificación es importante tanto como instrumento de gestión para mantener un seguimiento de las reformas, y como medio de comunicación, permitiendo a los encargados de formular políticas y al público ver resultados concretos. El análisis de los costes y beneficios de los cambios es un posible método para evaluar si la simplificación está justificada;

- **La necesidad de una estrategia de implementación.** Es importante valorar el modo y la velocidad del avance de los gobiernos en sus reformas normativas. Las reformas deben ser ejecutadas en el contexto del entorno institucional, teniendo en cuenta los riesgos que entraña cada opción. Para que la estrategia de implementación sea eficaz, se necesita también un proceso estructurado, con cierto tipo de supervisión independiente. Las experiencias positivas que se han registrado en numerosos países muestran el elevado valor añadido que se deriva de la creación de mecanismos

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

eficaces y creíbles, en el seno del gobierno, para la gestión y coordinación de la normativa y de sus reformas;

- **Transparencia en las consultas con las partes interesadas.** En todo programa de simplificación, es importante el diálogo con las partes implicadas. En la medida de lo posible, se debe ofrecer a todas las partes interesadas la oportunidad de expresar sus opiniones acerca de la políticas de reforma, mediante consultas abiertas y transparentes. Estas consultas deben estar estructuras por tanto con sumo cuidado para evitar retrasos excesivos.

### **5.3 Contenidos de una política de simplificación eficaz**

Si se desea el éxito del proceso de simplificación de la normativa existente y los procedimientos asociados, los esfuerzos en materia de mejora de la regulación y simplificación, deben realizarse de un modo independiente pero coordinado, tanto a nivel europeo como nacional dentro del marco de una política general coherente y coordinada de simplificación. Esta política debería basarse en algunos principios básicos de calidad de la normativa tanto para la nueva como la antigua, por ejemplo los recomendados por la OCDE en el Informe de Reforma Normativa de 1995.

#### **5.3.1 Creación de un programa de simplificación**

Esta política general debería implicar la **creación de un programa sistemático, preferiblemente continuo y dirigido de simplificación de la normativa existente en todos los sectores**, que cubra tanto la normativa que repercute en los ciudadanos y en los organismos públicos que deben implementarla así como en las empresas. Con el fin de obtener resultados eficaces, el programa de simplificación debería estar organizado siguiendo las siguientes líneas:

a) Debería tratarse de un programa **sistemático**, en diferentes fases y a **largo plazo**, compuesto de etapas anuales que son revisadas y reevaluadas al año siguiente.

b) El primer paso debería ser por lo general la identificación (en base a las prioridades identificadas más abajo) de sectores normativos don de aplicar la revisión. Este proceso de revisión debería conducir a la creación de **objetivos claros** (esto es, una lista concreta de normativas existentes y/o otros procedimientos que han de ser simplificados en ese año) y **métodos** que se van a emplear (en especial el uso de TIC).

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- d) Debería **implicar en mayor grado a empresas, consumidores y otros "destinatarios"**, tanto en la identificación de sectores prioritarios para su revisión como en su implementación posterior.

La identificación de las normas y los instrumentos que se contienen en el plan debería ser resultado en su mayor parte de un examen de los "puntos críticos" tal como se destaca en una evaluación ex post. Esta identificación, en la medida en que afecta a la siguiente implementación del plan, debería conllevar una participación activa de los agentes sociales y económicos además de todos los diversos agentes de la sociedad civil, sin cuya ayuda no sería posible el éxito de una política de simplificación (para más detalles, véase Sección 4).

- d) Debería establecer **prioridades** junto a calendario de ejecución de las medidas y debería estar respaldado por métodos innovadores, un fondo presupuestario y medios eficaces de evaluación.

- e) Debería estar respaldado **por recursos suficientes y correctamente orientados**, centrados en la reducción de la carga en lugar de centrarse únicamente en el número de normas.

- e) Debería estar **relacionado con la revisión de la normativa existente y con la codificación y otras formas de consolidación** (véase Sección 6).

La simplificación está estrechamente asociada con el proceso de consolidación y codificación de las normas<sup>2</sup>. Por ejemplo, aunque los dos procesos sean diferentes, los "codificadores" podrían acentuar la importancia de la necesidad de medidas de simplificación en el sector del que son responsables. Por su parte, los "simplificadores", a la hora de racionalizar y rediseñar la disciplina de un sector, podrían destacar también la necesidad de consolidarlo. La codificación de las normas u otros procesos de consolidación podrían considerar también la introducción del "sistema de guillotina"<sup>3</sup>.

- g) La simplificación debería, en algunos casos, implicar la revocación de una normativa antigua que por ejemplo:

- Ya no fuera útil;
- Ya no cumpliera los objetivos generales del sistema legal europeo, o ya no coincidiera con los objetivos principales de la normativa general de un sector o con los principios de la reforma institucional de la UE;
- Implicara actualmente costes que sobrepasaran a los beneficios; o
- Estableciera un sistema especial para un sector específico que sobrepasara los requisitos generales importantes y que ya no estuviera justificado.

h) La simplificación debería considerar en todo momento el **uso de TIC** para volver a diseñar los procedimientos.

### **5.3.2 Una cultura de simplificación**

La simplificación debería ser una política general en los Estados miembros y las instituciones de la UE. A este respecto, deberían adoptarse códigos de conducta por todos los organismos implicados en la legislación, garantizando que colaborarán en el fomento de la simplificación de las normas y en la difusión de las mejores prácticas en este sector.

En lo que concierne a la eficacia del programa de simplificación, el Grupo es consciente de que incluso los mejores planes anuales pueden torcerse a menos que el proceso sea realizado dentro de un marco coordinado y cuente con una agenda concreta y un proceso eficaz de toma de decisiones.

---

2 En concreto, en el proceso de "reestructuración" (o "refundición"), consolidación y reforma de la legislación existente.

3 En la década de 1980 Suecia estableció registros para todas sus normas, sacrificando las innecesarias o realizando comentarios sobre las normas que pensaron que eran innecesarias o desfasadas, invirtiendo el sentido de la lógica de mantener las normas viejas. Cuando se puso en vigor la "norma de la guillotina", "cientos de normas no registradas...fueron derogadas automáticamente", sin otras medidas legales.

En lo que concierne a la coordinación, es importante que las decisiones sobre el programa de simplificación impliquen a varios ministerios (Direcciones Generales) interesados en la misma norma. La coordinación de este proceso debería ser realizada por el organismo/estructura encargado de la gestión completa de la calidad de las normas (véase Sección 7, donde el Grupo recomienda que se encargue a una unidad principal dentro de cada administración, preferiblemente en o cerca del centro).

En lo que concierne a la eficacia y la flexibilidad del proceso de elaboración de normas, se podría prever un procedimiento legislativo acelerado para la simplificación de normas no polémicas, de acuerdo con el marco constitucional y legal respectivo.

### **5.3.3 Coherencia con otros instrumentos**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Los instrumentos de simplificación deberían ser **coherentes** con los instrumentos para la **mejora de la calidad de la nueva normativa** y la normativa existente debe ser analizada de un modo similar (véase Sección 3 sobre EIN y Sección 4 sobre consultas).

### 5.3.4 Resultados cuantificables

La revisión de la normativa existente debería ser realizada no solo con la intención de simplificar o de otorgar mayor claridad, sino también en relación con sus efectos sobre la innovación, el crecimiento económico y el empleo. Para llevar a cabo este tipo de revisiones, se sugiere que se realicen estudios de benchmarking al mismo tiempo que otras actividades para analizar cómo se ha desarrollado el entorno normativo en un sector determinado o en relación con un sector específico.

Además, cualquier normativa europea de peso debería poder ofrecer un procedimiento para evaluar los resultados, en concreto la consecución de sus objetivos. Estas valoraciones deberían hacerse públicas.

### 5.3.5 Simplificación y normativa nueva

Se debería tener en cuenta la simplificación siempre que se introduzcan normas nuevas. Esto significa el analizar las consecuencias de la nueva normativa en relación con las normas existentes y aprovechar la oportunidad para volver a considerar cada sector de la normativa cada vez que se propone una nueva normativa en un área específica.

### 5.3.6 Seguimiento, defensa y consolidación de la simplificación

Debe asegurarse que exista un **seguimiento, protección y consolidación del proceso de simplificación** (no una "nueva complicación"). Una evaluación *ex post* de la estrategia de simplificación es crucial para ajustar los pasos posteriores. A este respecto, los instrumentos mencionados más arriba (véase Sección 5.3.3) deberían ser aprovechados para valorar el resultado de las medidas de simplificación previamente adoptadas.

Además, la normativa "simplificada" existente debería ser revisada regularmente. Para colaborar en este proceso podríamos pensar en las cláusulas de caducidad o al menos en un mecanismo de revisión periódica a incluir en cada propuesta nueva de importancia para la UE o la normativa nacional. En este contexto, se debería considerar el uso de cláusulas de revisión/caducidad, siempre que fuera pertinente, en la nueva normativa adoptada (véase Sección 2.3).

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Un programa continuo de revisiones, que se incluirá en las medidas anuales de simplificación, será determinante para protegerse frente a normas innecesarias y para permitir la enmienda de las normas a la luz de la experiencia y el cambio de las circunstancias. Las evaluaciones deberían formar parte de este programa. Estas evaluaciones, si se realizan en el momento adecuado, deberían proporcionar información valiosas sobre el funcionamiento de la norma así como sobre posibles revisiones.

### 5.3.7 Establecimiento de una gestión de la regulación multidisciplinar

La cultura de simplificación y el uso de sus instrumentos debería extenderse entre los funcionarios de la UE y los Estados miembros. El primer paso a dar en esta dirección debería ser el de "fabricar" expertos en la "gestión de la regulación" multidisciplinar (derecho, administración, lingüística, economía, estadística, TIC, etc.) empezando por un **programa a medida de formación para funcionarios** (dirigido a "reguladores profesionales" nacionales y europeos). Esto contribuirá a fomentar una mayor comprensión del significado y el uso de los principios de reforma de la regulación, incluyendo los promulgados por la OCDE.

### 5.3.8 Simplificación transparente y comprensible

La revisión y reforma del conjunto de leyes es una prioridad, pero las dificultades de esta tarea implican que se necesitarán bastantes años para poder ver resultados. Para facilitar la rápida generación de resultados a disposición de empresas y ciudadanos, cada Estado miembro debe estudiar la creación de una única fuente autorizada de la que emanen todos los procedimientos e impresos administrativos que sean de aplicación. (incluido nivel de UE). Esta fuente deberá mantenerse actualizada y disponible on-line y debería funcionar también como un portal, permitiendo el acceso on-line a los procedimientos y formularios así como a las disposiciones legales pertinentes<sup>4</sup>. Esta única fuente de procedimientos e impresos podría mejorar de forma considerable la transparencia para los usuarios, aumentar la confianza en el gobierno/administración y reducir los costes de investigación para las empresas y ciudadanos. El desarrollo de los procedimientos por esta vía podrá también aumentar la posibilidad de predecir las medidas a adoptar por la administración y podría ayudar a fomentar la racionalización de las normas.

Esta propuesta respalda la reciente invitación a la Comisión (5) de poner servicios on-line a disponibilidad de ciudadanos y empresas, un tema principal también para el Grupo (véase Sección 6.5).

### 5.3.9 Simplificación en los Estados miembros

Todos órganos reguladores en los Estados miembros deberían, paralelamente a la Comisión, simplificar su normativa (incluyendo la normativa de transposición de la legislación europea) (véase Sección 8.2), adoptando las directrices mencionadas más arriba y adaptándolas a las circunstancias nacionales respectivas.

Los Estados miembros también desempeñan un papel principal a la hora de garantizar el éxito de la política de simplificación a nivel de la UE. Con este fin, deberían:

- Formular medidas nacionales para colaborar en la política de simplificación a nivel de la UE (por ejemplo contribuyendo de manera constructiva a las actividades de simplificación a nivel de la UE);
- Crear condiciones más propicias para el funcionamiento correcto del reconocimiento mutuo; y
- Abstenerse de introducir detalles **innecesarios** o requisitos administrativos **demasiado complejos** cuando se transpone la legislación europea.

### 5.4 Recomendaciones

1. Creación de un programa sistemático, dirigido y preferiblemente continuo de simplificación de la normativa existente en todos los sectores, cubriendo por lo tanto la normativa que afecta a los ciudadanos y a los organismos públicos que deben implementarla así como a las empresas. En concreto, el programa de simplificación:

- Debería ser un programa desarrollado en varias fases y a largo plazo, compuesto de pasos anuales que se revisen y se reevalúen al año siguiente;
- Debería identificar áreas de prioridad de normativa para su revisión;
- Debería establecer objetivos claros y prioritarios y métodos que se van a emplear;
- Debería estar respaldado por suficientes recursos orientados correctamente;
- Debería implicar de considerablemente a las empresas y otros "destinatarios" de normativa, tanto en la identificación de áreas de prioridad para su revisión como en su implementación posterior;
- Debería estar relacionado con la revisión de la normativa existente y con la codificación y otras formas de consolidación;

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- La simplificación debería, en algunos casos, implicar la revocación de una normativa antigua; y
  - Debería considerar siempre el uso de las TIC para volver a diseñar los procedimientos.
- 

4 Este proceso podría inspirarse en el modelo francés CERFA (Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaire Administratifs) y en las iniciativas de gobierno electrónico de otros Estados miembros

5 Comunicación de la Comisión "Estrategias de empleo en la sociedad de la información" del 4 de febrero de 2000 (COM(2000) 48 final)

2. La simplificación debería convertirse en una política general en los Estados miembros y las instituciones de la UE. Se deben adoptar pasos concretos para asegurar que el programa de simplificación sea eficaz, sistemático y realizado a tiempo, por ejemplo mediante la aprobación de códigos de conducta y un procedimiento de toma de decisiones coordinado y simplificado, de acuerdo con los marcos constitucionales y legales respectivos.

3. Los instrumentos de simplificación deberían ser coherentes con los instrumentos necesarios para mejorar la calidad de la nueva normativa y la normativa existente debería ser analizada de un modo parecido y sus resultados deberían ser cuantificables.

4. Cuando se introducen nuevas medidas legislativas, debería existir siempre la posibilidad de simplificar otra norma de importancia que ya exista.

5. Debería garantizarse el seguimiento, defensa y la consolidación del proceso de simplificación (no una "nueva complicación").

6. La constitución de expertos en gestión de la regulación multidisciplinar ha de comenzar con un programa de formación a medida para funcionarios.

7. Haciendo la simplificación transparente y comprensible para el público mediante, por ejemplo, investigando la posibilidad de establecer paso por paso una única fuente autorizada para todos los procedimientos e impresos administrativos aplicables.

8. Los reguladores de los Estados miembros deberían, paralelamente con la Comisión, simplificar las normas (incluyendo la normativa que transpone la

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

normativa europea), absteniéndose de introducir detalles innecesarios o requisitos administrativos demasiado complejos y siguiendo las directrices mencionadas más arriba, adaptándolas a sus circunstancias nacionales respectivas.

### 6 Acceso a la legislación

#### 6.1 Definiciones

##### a) Consolidación

**Consolidación** significa agrupar diferentes textos que regulan un área particular en un solo texto, con o sin cambios menores en el contenido. (Los cambios principales en el contenido son realizados cuando la normativa se simplifica, véase Sección 5). A nivel europeo, este término se utiliza para describir un proceso no oficial adoptado por los funcionarios de la Comisión, creando un texto sin efectos legales pero con beneficios prácticos.

En este informe, la consolidación se utiliza en su sentido genérico e incluye tanto la codificación como la refundición. El término "consolidación legalmente eficaz" significa la creación de un texto consolidado que tiene efectos legales, mediante la codificación o la refundición.

##### b) Codificación

A nivel europeo, el término "codificación oficial" se utiliza para describir el proceso de revocar una serie de medidas en un sector y sustituirlas por una sola medida que no contenga ningún cambio sustancial en las mismas. De este modo se crea un texto con efectos legales.

En algunos Estados miembros (por ejemplo Francia), el significado de codificación es parecido al término europeo refundición (véase más abajo), que significa que el proceso no solamente agrupa textos múltiples sino que también realiza cambios para eliminar las disposiciones desfasadas o absurdas o para corregir las lagunas. También tiene el sentido de "incorporar a un código" a aquellos países que cuenten con esta estructura legal.

En este informe la codificación se utiliza en el sentido europeo a menos que se especifique lo contrario según el contexto.

##### c) Refundición

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Este término se utiliza a nivel europeo para describir una combinación de codificación (europea) y cambios substanciales. No significa sin embargo una revocación general o, de manera general, una revisión importante de la normativa. Se utiliza en este sentido en el informe.

### **6.2 Introducción**

La cuestión del libre acceso a las leyes ha sido tratada durante mucho tiempo únicamente como una cuestión de principios ("nadie es juzgado por ignorar la ley"), sin que las exigencias prácticas inherentes a esos principios se hayan tenido en cuenta. No obstante, las condiciones por las cuales las personas pueden tener acceso a la legislación han cambiado de forma considerable durante los últimos años bajo los efectos combinados de dos factores.

En primer lugar, la proliferación de conjuntos normativos. Este hecho ha imposibilitado a los ciudadanos normales y a los profesionales del derecho comprender, en términos prácticos, o incluso conseguir una percepción general, de todas las leyes que les afectan.

A la inversa, el desarrollo de la tecnología de la información y la informatización de los organismos normativos y de jurisprudencia han añadido un gran potencial a las fuentes tradicionales, facilitando su acceso y su gestión.

Simultáneamente a esta doble tendencia en las condiciones prácticas que rigen el acceso a la normativa, el movimiento hacia la mejora de las garantías de los derechos de los ciudadanos y hacia una mayor transparencia en el funcionamiento de la democracia ha reforzado la demanda a un mejor acceso a la legislación por parte de los ciudadanos.

Frente a este panorama, los esfuerzos necesarios para facilitar el acceso a la información legal pueden ser considerados desde tres puntos de vista.

El primer punto consiste en mejorar la **coherencia**, la **claridad**, la **forma** y el lenguaje de las normas: este punto se basaría en la codificación o la refundición (véase Sección 6.1 para las definiciones).

El segundo punto será mejorar el **acceso práctico** a la legislación y la investigación de información legal: esta reforma se basaría en el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El tercer punto consiste en la **comprensión de la legislación** por parte del usuario o del beneficiario de la norma. Esta medida presupone la existencia de intermediarios y agencias apropiadas.

### 6.3 Consolidación

#### 6.3.1 Objetivos de una consolidación legalmente eficaz

En la actualidad y en todo el mundo, la consolidación legalmente eficaz cubre realidades muy diferentes. Incluso dentro del territorio europeo, no existe un único modelo de consolidación legalmente eficaz. Cada Estado miembro y la Unión Europea han desarrollado sus propios conceptos y prácticas para organizar su normativa según el caso en cuestión. No obstante, estos conceptos deben tener en cuenta dos nuevas exigencias:

- El rápido crecimiento en la elaboración de normas ha hecho especialmente necesario hacer un esfuerzo para reunir, de una forma ordenada, todos estos textos sobre diferentes temas, que, en conjunto, forma la "Ley".
- El afianzamiento de los principios democráticos demanda un acceso más amplio y fácil de los ciudadanos a la legislación. Esta demanda implica especialmente a aquellas personas que participan en la práctica del derecho, ya sean administraciones públicas, los tribunales o los asesores legales de personas que han de presentarse ante los tribunales.

Dondequiera que se adopten, los trabajos de la consolidación legalmente eficaz tienen dos objetivos principales:

- **Otorgar una mayor coherencia al cuerpo legislativo y reglamentario** y, por lo tanto, facilitar las reformas y la simplificación. Uno de los objetivos principales, con el objeto de garantizar la claridad y por lo tanto la seguridad jurídica, es identificar y corregir los elementos ilógicos, las contradicciones y las lagunas de las normas existentes además de armonizar y, si fuera necesario, modernizar el lenguaje legal que se utiliza. Otro objetivo es eliminar las disposiciones obsoletas de la legislación en vigor.
- **Facilitar a los usuarios el acceso y la comprensión de la legislación**, aumentando por lo tanto el conformidad con las leyes y reglamentos. Este hecho supone presentar la legislación en vigor por materias, asegurar la coherencia y ofrecer un sistema de referencias cruzadas entre las diferentes materias (y por lo tanto entre los códigos u otras leyes) y,

mediante una actualización constante, ofrecer un medio fácil de consulta de las leyes en vigor.

### **6.3.2 Consolidación oficial por “hojas sueltas”.**

Algunos países organizan una recopilación oficial y continua de normas, clasificadas bajo una serie de capítulos definidos previamente por ley, ajustándolas a las necesidades del usuario común. Este complemento a la codificación, basado en un mecanismo de actualización por hojas sueltas, revela claramente el volumen (en ocasiones excesivo) de normas de un capítulo determinado, y por esta razón la necesidad de reducirlo o de codificarlo.

Éste es el método que se utiliza en el Código Federal de EEUU. Entre sus méritos se incluye una clarificación a gran escala del conjunto de legislación existente en varios sectores de actividad durante un período relativamente corto de tiempo y haber obligado a los encargados de la elaboración de nueva normativa a integrarla en los capítulos existentes.

En este sistema, en cada nuevo artículo se indica a que capítulo pertenece, asegurando de este modo un sistema flexible sin la necesidad de crear un organismo público nuevo encargado de revisar la introducción correcta de nuevas normas en los capítulos existentes.

### **6.3.3 Problemas comunes y potenciales soluciones**

La experiencia de países con una larga tradición en un proceso de consolidación legalmente eficaz ha revelado dificultades que demandan medidas adecuadas para solucionarlas.

#### *6.3.3.1 Duración del proceso*

La experiencia de Francia, que ha estado codificando su normativa durante cerca de cincuenta años con varios períodos de intensa actividad, nos ofrece cierta idea sobre la duración del proceso: algo más de la mitad de las normas actualmente en vigor ya han sido codificadas.

Con el fin de reducir esta dificultad, el trabajo de la consolidación legalmente eficaz debería ser realizado en base a un programa de trabajo organizado y controlado por un organismo permanente, que incluiría al parlamento y que estaría respaldado por procedimientos parlamentarios rápidos para la aprobación de los textos consolidados.

#### *6.3.3.2 Textos poco claros*

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Esta dificultad es inherente a la aplicación del principio por el cual los textos consolidados tienen un valor legislativo. Esto significa que los códigos u otras medidas legales tienen que ser modificados cuando se aprueba una ley nueva, haciendo que la nueva ley sea menos fácil de entender.

Es deseable por lo tanto que las leyes nuevas (o reglamentos) se publiquen tanto en la forma en que fueron aprobadas por el parlamento (o la autoridad reglamentaria) así como en su versión codificada.

### *6.3.3.3 Volumen de los reglamentos*

En interés de los usuarios de la legislación, la consolidación legalmente eficaz debería ampliarse a todas las disposiciones aplicables y por lo tanto no sólo a las leyes primarias, sino también a las normas de carácter secundario que las implementan.

La consolidación legalmente eficaz de esta segunda categoría de textos, que suelen ser mucho más amplios, debería estar coordinada en el mayor grado posible con la consolidación de las leyes correspondientes y se realizaría al mismo tiempo.

### *6.3.3.4 Mantenimiento de códigos*

Esta es la dificultad más seria para los países que cuentan con normas consolidadas. Las leyes nuevas no sirven simplemente para modificar las disposiciones existentes. También sirven para innovar lo que significa la introducción de nuevos Artículos o Capítulos. Allí donde existen, los códigos se basan en un plan específico y las disposiciones se dividen en Artículos, en teoría todas estas divisiones se basan en un desglose racional. Cualquier otro añadido no debería perjudicar a la lógica del plan especialmente la que dirige la división de los Artículos.

Es necesario por tanto asegurar la gestión adecuada de la consolidación, que tendrá repercusión en una etapa temprana sobre las normas para la elaboración de las normas. Por esta razón, es necesario proporcionar formación a los funcionarios responsables de redactar los textos consolidados. De igual manera, al igual que ocurre en algunos países, sería más provechoso desarrollar métodos, o incluso instrumentos informáticos, para colaborar en la elaboración de un entorno consolidado.

## **6.4 Mejor Acceso**

### **6.4.1 Uso creciente de Internet**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Durante los últimos años, los Estados llevan realizando grandes esfuerzos para fomentar el uso de Internet por parte del gobierno y las instituciones. Estos esfuerzos deben continuar. Mientras sigan teniendo acceso a Internet, los ciudadanos tienen derecho a disponer de más oportunidades para conseguir acceso a la legislación, en concreto la información sobre sus derechos y obligaciones.

### 6.4.2 Autoridades públicas y mejor acceso

Se ha venido produciendo un debate sobre los modos en que se puede ofrecer el acceso a la legislación, especialmente desde la década de los 60 y los 70, tanto en los estados europeos, la Unión Europea y los Estados Unidos. Este debate volvió a surgir hace algunos años con el desarrollo de las bases de datos informáticas; la posibilidad de extender su uso a la población; y la extensión de su acceso vía Internet. La introducción de nuevas tecnologías de la información nos conduce a considerar la redefinición de la política sobre el acceso a la información jurídica.

Este debate sobre la difusión de la legislación incluía la definición de los papeles del gobierno y del sector privado respectivamente. La cuestión ahora es la descripción del ámbito de los servicios públicos que ofrecen acceso a la legislación y la definición de en qué podrían consistir dichos servicios públicos. A este respecto surgieron varias preguntas: ¿Qué tipo de información debería ofrecer el gobierno en comparación con la información ofrecida por el sector privado? ¿Qué tipo de valor añadido podría ofrecer el gobierno en la difusión de la legislación (notas explicativas sobre un sector concreto, directrices sobre la aplicación de la ley, etc.)? ¿Con qué condiciones se debería permitir al sector privado explotar información pública? ¿Se debería mantener una distinción entre el acceso de pago a una base de datos destinado a usuarios profesionales, usando instrumentos técnicos de gran rendimiento y con acceso a un conjunto enorme de información, y una base de datos de acceso gratuito pero que contenga una cantidad limitada de información?

Aunque quizás no sea posible ofrecer una respuesta precisa a estas cuestiones que pudiera ser aplicable a todos los supuestos, debería ser posible ofrecer alguna claridad en forma de directrices generales. La difusión y disponibilidad pública de la normativa debería ser considerada como un servicio público. Por esta razón, debería ser posible ofrecer al mayor número de personas, ya sea gratis o por una pequeña suma de dinero, el acceso a textos que sean comprensibles, en especial para aquellos sectores de la población cuyo nivel cultural les impide el acceso a la legislación. Internet, sin excluir por ello los medios impresos, podría

parecer el medio más adecuado para este fin, a condición por supuesto de que se realicen esfuerzos considerables para permitir el acceso de todas las personas a este medio.

## **6.5 Normativa más comprensible**

### **6.5.1 Un lenguaje legal más fácil de leer**

Durante los últimos veinte años, el lenguaje legal ha sido acusado de ser oscuro, arcaico, pesado y excesivamente técnico. Incluso si el lenguaje legal no puede ser reducido siempre al lenguaje común del día a día, ya que debe garantizar un determinado nivel de previsibilidad y seguridad, el objetivo global debe ser el de hacerlo comprensible a aquellas personas a las que va dirigido.

En algunos países, por ejemplo en Suecia, se está trabajando para modernizar el lenguaje legal. Existe también un Acuerdo Inter-institucional sobre directrices comunes para la calidad de la elaboración de la legislación comunitaria (1999/C73/01), que subraya la importancia de una redacción clara, simple y precisa de la legislación. Según este acuerdo, las leyes deberían ser fáciles de entender por el público y por los agentes económicos. Las instituciones deberían adoptar en este punto medidas de implementación para asegurar que las directrices se aplican correctamente. La Unión Europea utiliza una serie de expertos legales/lingüísticos cuyo objetivo es, por ejemplo, armonizar los términos utilizados en diferentes textos y preparar las definiciones para estos términos. No obstante, se necesita un mayor número de medidas para asegurar que la estructura y el lenguaje de las normas son lo más claros posible.

### **6.5.2 Comprensión más fácil de los derechos**

Mientras que los textos jurídicos son esenciales para los profesionales o todas las instituciones implicadas en la vida civil, éstos siguen siendo oscuros para el ciudadano común que es incapaz de entenderlos o interpretarlos con el fin de averiguar cuales son sus derechos y obligaciones.

El acceso a la sociedad de la información es sin duda responsabilidad de las administraciones públicas y las autoridades locales. Pero aún no se ha otorgado una atención suficiente a todos los sectores de la población que es necesario cubrir, los portales locales que ofrecen servicios a los residentes, el acceso a los derechos, la red de servicios públicos y educación. Las dificultades en este punto no son económicas, sino que se

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

basan en la dificultad de movilización de todos los agentes implicados y conseguir un cambio cultural. La oferta de información on-line permite el acceso a sectores de la legislación que suelen ser inaccesibles: financiación local, desarrollo regional o proyectos de planificación urbanística o la introducción de nuevos derechos.

No obstante, las administraciones públicas tienen la tarea de superar estas dificultades, ya que pueden llegar a ser un obstáculo potencial que impida a los miembros más vulnerables de la sociedad el poder ejercitar sus derechos.

Las asociaciones colectivas pueden desempeñar un papel importante como intermediarias, especialmente dirigidas a aquellos miembros de la sociedad que experimentan mayores dificultades (sitios web explicativos). Además, Internet se ha convertido en un espacio muy corto de tiempo en un centro de interés para expertos legales. Han surgido portales y sitios web financiados de forma privada, que ofrecen textos de leyes y reglamentos, decisiones de tribunales, tratados sobre leyes y explicaciones de la legislación en términos simples, a menudo en forma de respuestas a "preguntas más habituales" con ayuda de gráficos. Es importante apoyar iniciativas de este tipo.

### **6.5.3 Mejor comprensión de la ley en su contexto**

La transparencia de los procesos implicados en la elaboración de leyes y los esfuerzos empleados en la explicación de las leyes sirven de ayuda a los usuarios para poder comprender las leyes que se les aplican. No obstante, todo deseo de hacer más comprensible la ley se enfrenta a varias dificultades como la naturaleza eminentemente técnica de los textos legales, la reticencia de las autoridades públicas a simplificar el lenguaje legal y la existencia de un ordenamiento jurídico previo (derecho nacional, internacional y europeo).

Consiguientemente, se deben realizar esfuerzos adicionales para proporcionar acceso a la legislación en este contexto, al igual que para ofrecer a los usuarios de la legislación no solo el propio texto sino también el trabajo preparatorio que lo precedió al igual que cualquier otra normativa relacionada con el texto concreto que se investiga. Gracias a los servicios multimedia disponibles en la actualidad, el hecho de situar un conjunto determinado de normas en su contexto es posible en gran parte gracias al uso de vínculos de hipertexto.

## **6.6 Recomendaciones**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

1. Para lograr una consolidación legalmente eficaz, toda autoridad (Estados miembros y la Comisión) debería preparar, en línea con su cultura y tradición legal, un plan de trabajo estructurado con consultas a su parlamento. Este plan debería incluir un procedimiento rápido de aprobación de leyes codificadas, siempre que los derechos del parlamento queden completamente a salvo. Este plan de codificación podría formar parte de un plan de simplificación más amplio (véase las recomendaciones sobre simplificación de la Sección 5.4).
2. Se podría estudiar la formación de los funcionarios responsables de la elaboración de los textos, para la simplificación del lenguaje del mismo y para el desarrollo de instrumentos metodológicos adecuados para la codificación, simultáneamente con la implementación del plan de codificación.
3. La creación en cada Estado miembro y a nivel de la Unión Europea de un servicio público (bien gratis o con un coste moderado) que ofrezca acceso a los textos de las leyes y los reglamentos podría ser una respuesta deseable ante la demanda creciente por parte de los ciudadanos de un mejor acceso a la legislación.
4. Las dificultades en la comprensión de los textos legales, especialmente para aquellos sectores de la sociedad que sufren mayores problemas, debería suponer para las autoridades públicas un incentivo para dedicar mayores esfuerzos (con consultas con las administraciones competentes) para ofrecer instrumentos educativos adecuados (por ejemplo en la Web).

## **7 Estructuras eficaces y una cultura de mejora de la regulación**

### **7.1 *Introducción***

La mayoría de las administraciones europeas (esto es, los gobiernos nacionales y la Comisión Europea) han desarrollado un despliegue de herramientas diseñadas para la mejora de la regulación, aunque éstas varían considerablemente entre cada Estado miembro. Cada administración utiliza una combinación única de estas herramientas, aunque ninguna hace un uso completo de las mismas. Cuando se utiliza la misma herramienta por varias administraciones, el grado de desarrollo y sofisticación varía. El hecho de que todavía nos enfrentemos a problemas serios en casi todos los países se debe principal y claramente a graves déficits de implementación. En muchas administraciones las herramientas existentes se aplican o bien insuficientemente o sin la cualificación necesaria. El conocimiento de estas herramientas y/o su eficacia básica está aún poco desarrollado. También existe un compromiso insuficiente

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

para adoptar estas herramientas, si bien los mecanismos formalmente son obligatorios son prácticamente ignorados. La aplicación de procedimientos definidos previamente (si en verdad se aplican después de todo) suele significar solamente un ejercicio burocrático realizado bajo la ley del mínimo esfuerzo y con el mínimo valor añadido. Este hecho conlleva el riesgo de "realidad virtual" donde el requisito de leyes mejores y más simples se cumple, como mucho, formalmente pero se ignora en el contenido.

Los gobiernos nacionales y la Comisión Europea necesitan considerar a la mejora de la regulación como una cuestión estratégica y una prioridad común, acentuando la cuestión de las estructuras. Este hecho supone la creación de estructuras organizativas y procedimentales que garanticen que se cumplirá el espíritu de las normas que gobiernan la mejora de la regulación y no solo la forma. Las normas de calidad son una parte importante y central del bienestar público. Supone una virtud democrática en sí misma y un bien público, además de otorgar beneficios directos, y por lo tanto necesita apoyos dentro de la administración para su implementación. Para lograr este fin se necesita una alianza entre políticos, administración y la sociedad civil con el objetivo de ampliar la concienciación (una nueva cultura) sobre la necesidad urgente de una mejora de la regulación.

Mientras que ya se ha realizado un trabajo importante en cuanto a las herramientas para la mejora de la regulación, en muchas administraciones ha surgido recientemente el problema de la necesidad de estructuras organizativas. La cuestión de las estructuras adecuadas es un asunto absolutamente crucial. El éxito de los esfuerzos empleados en mejora de la regulación dependerá en última instancia de este punto.

Los responsables políticos se enfrentan a menudo a una enorme presión pública dirigida a iniciar la elaboración de normas de contenidos específicos en períodos extremadamente breves de tiempo, una presión que es difícil eludir. Este hecho conlleva inevitablemente el riesgo considerable de una legislación deficiente. Los condicionantes de una sociedad basada en los medios de comunicación apenas pueden ser modificados. Las estructuras adecuadas para la mejora de la regulación se encuentran, no obstante, en una situación óptima para preparar un contrapeso adecuado: supone apoyar a los responsables políticos en sus esfuerzos para obtener unas normas de mayor calidad, que también es en gran medida de interés público. Los encargados de diseñar las políticas pueden relacionarse con los procesos y estructuras a los que ellos mismos están vinculados. Desde un punto de vista sistemático, esto representaría un mecanismo integrado orientado a fines, en interés de todo el sistema

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

democrático. Esta necesidad no conduce, tal como demuestran los sistemas existentes, a retrasos serios en la elaboración de normas, pero sí garantiza que la calidad de la norma sea considerada como un bien público independiente.

Por esta razón, los gobiernos nacionales y la Comisión Europea deberían aprovechar- si, y en la medida en que, aún no hayan conseguido eludir estas cuestiones -, la oportunidad de considerar el asunto de las estructuras como una prioridad, de forma sistemática y sin retraso, basándose en la experiencia existente y en las mejores prácticas.

La consecución de estructuras organizativas adecuadas no exige a la administración que vuelva a estructurar el sistema de arriba a abajo. Existe ya una amplia gama de opciones que se han elaborado en otras administraciones, y que pueden ofrecer alguna orientación. Además, dado el carácter lógico de las estructuras, y el grado en que la mejor solución para una administración concreta depende de muchos factores, no es posible adivinar la solución estructural ideal para todas las administraciones. Por lo tanto, el enfoque que adopta esta Sección se centra en identificar los elementos esenciales de las estructuras más eficaces, el número mínimo de tareas que deben ser asignadas y la variedad de opciones para una mejor puesta en práctica. Cada gobierno nacional y la Comisión Europea pueden elegir de este modo la combinación más adecuada y eficaz de estas opciones para implementarlas según su propia situación. No obstante, es vital escoger e implementar una solución estructural, en este sector, "no hacer nada" no es una opción viable.

Finalmente, también es importante que los parlamentos nacionales y europeo se impliquen en la reforma del entorno normativo como se describe en otras Secciones de este informe (véase por ejemplo la Sección 4 y la Parte III).

### **7.2 Elementos fundamentales de unas estructuras eficaces**

Basándose en la experiencia de varias administraciones, existen cuatro elementos principales que son considerados fundamentales para que la estructura seleccionada sea eficaz:

- **Un fuerte apoyo político.** Los programas de mejora de la regulación necesitan de un apoyo político fuerte para obtener los resultados deseados;

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- **Apoyo desde el centro.** Los mejores resultados suele obtenerse cuando el jefe del gobierno se involucra personalmente y/o al menos institucionalmente;
- **Un enfoque horizontal.** De forma muy evidente, es necesario un enfoque que abarque a todo el gobierno; los enfoques sectoriales que se limiten a Ministros individuales o Direcciones Generales no obtendrán resultados óptimos por lo que será necesario un enfoque coherente y horizontal; y
- **Un enfoque estratégico.** Una estrecha relación con la planificación estratégica del gobierno/administración es un factor muy positivo.

### 7.3 *Funciones de las estructuras eficaces*

Además de estos elementos fundamentales, la estructura de mejora de la regulación seleccionada debería desempeñar ciertas funciones fundamentales como mínimo:

- Desarrollo de propuestas estratégicas generales para la creación, implementación y seguimiento de reglas sobre mejora de la regulación para el gobierno nacional o la Comisión Europea en su totalidad;
- Oferta de asesoramiento, orientación y formación del mejor nivel posible para los funcionarios responsables de la política que son los encargados de preparar/poner en práctica las normas; y
- Supervisión de la aplicación de los instrumentos de mejora de la regulación.

Estas funciones supondrán una serie de actividades. Una lista indicativa es:

a) **Desarrollo de metodologías y herramientas.** Desarrollo de nuevas metodologías y herramientas y adaptación de las existentes a las nuevas circunstancias, por ejemplo:

- Lista de alternativas a la normativa y fomento de su uso;
- Desarrollo y mantenimiento de herramientas y técnicas para su uso durante el proceso de elaboración de la nueva normativa (preventiva) así como para la evaluación de la normativa existente (curativa);
- Desarrollo y mantenimiento de indicadores comunes para evaluar los avances y el rendimiento; y
- Técnicas para planificar las barreras relacionadas con los procesos y procedimientos administrativos (análisis de coste/beneficio) para todos los participantes.

b) **Orientación y apoyo.** Apoyo para la integración de todas estas técnicas en las actividades diarias de los departamentos (direcciones generales) y generar el cambio cultural necesario, por ejemplo:

- Apoyo técnico para el uso e implementación de estos instrumentos;

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Orientación para proyectos importantes entre varios departamentos; e
- Intercambio de las mejores prácticas y fomento de la cooperación entre los ministros (direcciones generales).

c) **Seguimiento e informes.** Seguimiento centralizado e informes sobre los progresos, incluyendo la probabilidad de situaciones de colapso y/o la forma de detectar rápidamente problemas comunes (función de aviso) y las soluciones que se han encontrado.

d) **Coordinación.** Garantizar la coordinación entre todas las instituciones y departamentos (direcciones generales) implicados:

- Sobre una base nacional (respecto de la UE);
- Entre las unidades centrales de conocimiento nacionales y de la Comisión; y
- En los Estados miembros, entre los diferentes niveles de gobierno (administraciones regionales, locales etc.).

### **7.4 Métodos de trabajo de las estructuras eficaces**

De la experiencia de la mayoría de las administraciones se deduce que se necesita una combinación equilibrada de asesoramiento descentralizado y de gestión y seguimiento centralizados dentro de una misma administración. Los funcionarios encargados de la elaboración de las políticas son los que se encuentran en la mejor posición para realizar las evaluaciones reales y el trabajo de simplificación, ya que cuentan con su experiencia y conocimiento sobre el tema. De cualquier modo, estos funcionarios deben estar convencidos de la necesidad del uso de las herramientas que se ofrecen en un programa general de gestión normativa. De otro modo, los Ministros o las Direcciones generales podrían eludir su responsabilidad, perder su interés en el asunto y podrían negarse a utilizar los instrumentos de gestión normativa creados tras un breve período de tiempo.

Por contraste, la gestión completa de la calidad de la normativa debe ser responsabilidad de los organismos y/o estructuras concretos que se dedican a la mejora de la regulación (véase Sección 7.5), sin olvidar las razones expresadas en las Secciones 7.1 y 7.2. Este organismo/estructura debe, en virtud de sus empleados cualificados con experiencia en el campo, su posición específica en la administración, su autoridad reconocida y su conocimiento de los instrumentos de gestión de la calidad de la normativa, ser capaz de asegurar la adhesión al proceso que contribuye a la mejora de la calidad de la normativa. Al mismo tiempo este organismo/estructura debe contar con un nivel apropiado de

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

autonomía, así como objetividad en cuanto a los funcionarios encargados de elaborar la política, que son los que preparan las normas.

Dependiendo de las necesidades y organización de la administración pertinente, el organismo/estructura podría tener también una función de "guarda" por la cual un expediente solamente podría progresar en un proceso legislativo si éste es acompañado por una evaluación de calidad. También podría existir un árbitro para cualquier "control de la importancia" que se utilizará para determinar qué expedientes son evaluados o revisados y a qué nivel de detalle.

Normalmente no correspondería a este organismo/estructura el interferir en el contenido de la normativa.

### **7.5 Opciones de Mejores prácticas para estructuras eficaces**

Existen cinco opciones principales de mejores practicas para estructuras eficaces, la primera de las cuales es recomendada en las directrices de la OCDE:

- Una unidad primaria situada en o cerca del centro de la administración, con o sin una red de unidades satélite entre los ministerios o direcciones generales principales;
- Una unidad primaria situada en una parte de la administración que no sea el centro (por ejemplo, el Ministerio de Administraciones Públicas o de Economía), probablemente con una red de unidades satélite;
- Un comité de coordinación interministerial;
- Una red de unidades/responsables entre los ministerios y direcciones generales principales, con o sin el apoyo de una unidad primaria; y
- Un organismo independiente de la administración (un organismo de este tipo puede ser especialmente apto para ser integrado en la evaluación de los efectos de la normativa ya existente).

Por supuesto, es posible combinar algunas de estas opciones para proporcionar la solución adecuada para una administración concreta, y se puede encargar a otras unidades específicas la realización de determinadas tareas diferenciadas (aunque el organismo/estructura general necesitaría ser informado a fin de garantizar un enfoque coordinado).

Con cualquiera de las opciones que se escoja, en los Estados miembros con una estructura federal la organización de estas estructuras podría establecerse de forma separada en la administración central y regional.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

El suministro de formación adecuada y un grado específico de armonización de la formación con la ayuda de métodos e instrumentos disponibles y nuevos podría ser el asunto principal de las deliberaciones de un grupo de trabajo especial que sería establecido de forma conjunta por los estados miembros y la Comisión.

### **7.6 Problemas comunes**

Los problemas específicos a los que se enfrenta un gobierno nacional o la Comisión Europea variarán según su propia organización y el contexto legal. De cualquier manera, existen determinados problemas que son comunes a varias administraciones:

- **Estructura federal/regional.** En los casos donde un asunto concreto no es una competencia de nivel nacional, podrían existir tensiones si solamente se considera un organismo/estructura. En estos casos, una buena solución suele ser el animar a las administraciones subnacionales a crear organismos/estructuras equivalentes y a fomentar la cooperación entre ellas y la versión a escala nacional.

- **Descripción de responsabilidades.** En algunas tradiciones administrativas ninguna o muy pocas partes tienen derecho a participar, excepto por el derecho de veto, en el trabajo realizado por otras partes de la administración. Incluso cuando éste no es el caso, puede existir en ocasiones una fuerte resistencia a lo que en ocasiones se considera como una interferencia injustificada. Este hecho puede ser solventado parcialmente mediante la creación de una red entre todas las partes con responsabilidad en esta función, además de otras actividades destinadas a aumentar la aceptación del sistema. Siempre que sea factible, el posicionamiento del núcleo del organismo/estructura en alguna de las partes de la administración que si tiene derecho a participar puede servir también de ayuda.

- **Recursos insuficientes.** Para ser eficaz, toda estructura que se cree deberá contar con el nivel apropiado de recursos para las funciones de formación, orientación y seguimiento. El tamaño de la administración pública en su totalidad es también importante, las administraciones menores encuentran por lo general más difícil hallar los recursos necesarios que las administraciones de mayor tamaño. Ésta es una de las razones por la que se necesita un nivel elevado de apoyo político.

### **7.7 Fomento de una cultura de mejora de la regulación**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Dado el hecho de que la mejora de la regulación es un bien público muy importante, es necesario y urgente un cambio básico en la cultura y un nuevo enfoque en el pensamiento y actuación en el campo de la mejora de la regulación. Es necesario establecer las bases para conseguir una concienciación general por parte de la población, las instituciones y sobre todo de aquellos que son responsables específicos de la elaboración de normativa de importancia.

Son necesarios esfuerzos sólidos por los parlamentos, gobiernos e instituciones europeas, centrados en el público general por un lado y por otro lado en los gobiernos nacionales y en la Comisión Europea.

Por encima de todo, cuatro factores parecen ser necesarios:

- Medidas públicas y de relaciones públicas orientadas a la consecución del objetivo previsto. Estas medidas incluyen la convicción, en palabras y en hechos, de que es posible elaborar una normativa de mayor calidad y simplicidad;
- Transparencia extrema con respecto a una estrategia general, juntamente con suficiente publicidad de los esfuerzos realizados y los éxitos obtenidos;
- La participación activa de la sociedad civil en estos esfuerzos (véase Sección 4); y
- La formación competente y con una base amplia de empleados.

Es necesario disponer de empleados correctamente cualificados tanto en el organismo/estructura de gestión de la normativa propuesto y en los ministerios o Direcciones generales pertinentes. Se deben poner métodos e instrumentos de calidad de la normativa a disposición de todas las personas implicadas en la elaboración o evaluación de las normas.

El principal objetivo de la formación, más allá de la enseñanza de técnicas, sería desarrollar un sentido de responsabilidad y propiedad dentro de las unidades administrativas por las que se responsabilicen de forma más automática de la calidad de sus propuestas de normativas. Éste sería un paso importante a la hora de asegurar la creación de expertos así como para conseguir el cambio cultural indispensable.

La oferta de formación adecuada y la medida en que esta formación puede ser común a todas las administraciones podría ser el contenido principal de las deliberaciones realizadas por un grupo de trabajo especial establecido conjuntamente por los Estados miembros y la Comisión.

## 7.8 Recomendaciones

1. Los gobiernos nacionales y la Comisión Europea deberían convertir la mejora de la regulación en un asunto estratégico y en una prioridad común, acentuando el asunto de las estructuras.
2. Se deben cumplir las siguientes tareas básicas con el objeto de conseguir cambios fundamentales:
  - Creación de estructuras organizativas que garanticen que se cumplirán las reglas de la mejora de la regulación; y
  - Desarrollo de una nueva cultura de pensamiento y actuación.
3. Los esfuerzos poco sistemáticos no son prometedores, se necesita un enfoque global estratégico. Un elemento clave en esta estrategia global debe ser la creación, con la ayuda de medidas políticas y de relaciones públicas, de una concienciación general dentro de las administraciones, los encargados de formular las políticas y los ciudadanos de que la conformidad con las reglas que rigen la mejora de la regulación es necesaria para dotar de mayor transparencia a todo el conjunto normativo.
4. El asunto de las estructuras es un tema muy sensible. Por esta razón, la Comisión y los Estados miembros examinarán e implementarán estas recomendaciones, basándose en su situación particular individual. Sin embargo, serán necesarios esfuerzos sostenidos, tanto para la mayoría de los Estados miembros como a nivel de la UE. En la mayoría de los casos no habrá ninguna excusa para no hacer nada.
5. Debería existir un fuerte apoyo político por parte de los gobiernos nacionales o la Comisión Europea, especialmente de los presidentes del gobierno o por el presidente de la Comisión.
6. Debería existir un enfoque global y horizontal aplicable a todos los ministerios o direcciones generales.
7. Se recomienda una relación estrecha con la planificación estratégica de un gobierno/administración.
8. Se debería estudiar la posibilidad de una unidad primaria en cada administración, preferiblemente (de acuerdo con las directrices de la OCDE) en o cerca del centro.
9. Debería existir una combinación equilibrada de valoración descentralizada y gestión/seguimiento centralizado dentro de cada

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

administración, con los funcionarios responsables de las políticas realizando evaluaciones reales y trabajo de simplificación y que la gestión completa de la calidad de la normativa sea responsabilidad del organismo/estructura dedicado a la mejora de la regulación.

10. Este organismo/estructura debe, en virtud de los expertos con los que cuenta, su posición específica en la administración, su autoridad reconocida y su experiencia en los instrumentos de gestión de la calidad de la normativa, ser capaz de asegurar la adhesión al proceso que contribuye a la mejora de la calidad de la normativa. Al mismo tiempo este organismo/estructura debe contar con un nivel apropiado de autonomía, así como objetividad con respecto a los funcionarios encargados de elaborar la política, que son los que preparan las normativas. Como norma general no será función de este organismo/estructura el interferir en el contenido de normativa.
11. Las funciones principales del organismo/estructura serán el desarrollo y gestión de estrategias, instrumentos, asesoramiento, seguimiento y coordinación del programa de mejora de la regulación. Además, el organismo/estructura podría tener también una función de "guarda" por la cual un expediente solamente podría progresar en un proceso legislativo si va acompañado de una evaluación de su calidad.
12. Debería existir una formación amplia y competente para todos los empleados.
13. Tras el reconocimiento de su plena soberanía y concienciación del hecho de que les corresponde a ellos, en exclusiva, adoptar decisiones sobre este asunto, los parlamentos deberían ser invitados a participar en el proceso de mejora de la regulación y a contribuir a un sistema global de revisión de la normativa.

## PARTE III PRACTICAS RECOMENDADAS ESPECIFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Introducción

Dejando al margen las áreas en las que tiene competencia exclusiva (como el comercio internacional), la actividad normativa a nivel europeo debe cumplir con los principios de subsidiaridad y proporcionalidad. Según el primero, la normativa europea sólo está justificada cuando:

- El tema en consideración afecta a aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente por los Estados miembros;
- Las acciones individuales de los Estados miembros, o la falta de la acción por parte de la UE, entraría en conflicto con los requisitos del Tratado o supondría un importante daño para los intereses de los Estados miembros;
- y
- La acción a nivel europeo sería más beneficiosa en razón de su escala o efectos comparada con la acción a nivel de los Estados miembros.

La mayor parte de la actividad legislativa europea en asuntos de competencia compartida está destinada a aproximar las normas nacionales en áreas donde el principio de reconocimiento mutuo no funciona adecuadamente y se crean obstáculos para el mercado único. No obstante, durante la pasada década, la normativa europea está afectando a áreas que estaban reguladas exclusivamente por los Estados miembros. Un ejemplo típico sería lo ocurrido en áreas tales como el medio ambiente, la protección del consumidor, normas sociales, de salud y seguridad, áreas en las que las normas nacionales o bien no siempre existen o la dimensión europea necesita tenerse en cuenta para crear un equilibrio.

Aunque según el Tratado la Comisión es la única con capacidad de iniciativa legislativa a nivel europeo, se debe recordar que sus propuestas tienen el siguiente origen:

- 20-25 % son un seguimiento a las resoluciones del Consejo o del Parlamento Europeo o a peticiones por parte de los interlocutores sociales o de los operadores económicos;
- Alrededor de un 30 % se inician por obligaciones internacionales de la UE;
- 10-15 % se refiere a obligaciones del tratado o de legislación secundaria;
- y

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Alrededor del 20% es para poner al día la normativa europea.

Para mejorar la calidad de las normas a nivel de la UE, se necesita una estrategia que se dirija a todos los aspectos relevantes y que incluya todo el ciclo vital de una norma europea. Esto supone la implicación y compromiso de todos los actores a través del proceso de toma de decisiones, es decir, todas las instituciones europeas y los Estados miembros.

### **2 Elección del instrumento: Reglamento o Directiva**

Una de las cuestiones más importantes es la elección, en aquellos casos en los que el Tratado lo permita, entre un Reglamento o una Directiva para la introducción de nuevas normas comunitarias.

La advertencia arriba indicada es importante, en muchos artículos del Tratado no hay elección; se especifican el uso de Directivas (por ejemplo los Artículos 94 y 95) o Reglamentos (por ejemplo el Artículo 89). Incluso en aquellos casos en los que el Tratado no dice nada (como en el Artículo 95), a veces ha habido una decisión política a favor de las Directivas sobre los Reglamentos.

En aquellos casos donde la capacidad de elección existe, el protocolo del Tratado de Amsterdam sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad es claro: las Directivas han de preferirse a los Reglamentos, debiendo considerarse los otros instrumentos en pie de igualdad.

Se puede avanzar un argumento a favor del incremento del uso de los Reglamentos, esto supone que se acelere el proceso legislativo al eliminar la necesidad de los Estados miembros de transponer el reglamento a sus legislaciones nacionales. No obstante, ésto es sólo una parte del asunto, en muchísimos casos la fase de negociación se alargará más en un Reglamento que en una Directiva. Esto es así precisamente porque los Estados miembros no tendrán la posibilidad de transponerla a su normativa nacional, siendo un factor de vital importancia para ellos el que las especificidades nacionales sean consideradas.

Otra complicación surge cuando se utiliza el Reglamento. Una vez más, puesto que los Estados miembros no han tenido la oportunidad de incorporar la normativa a su legislación nacional, las consecuencias imprevistas y potencialmente graves sobre el resto del ordenamiento legal nacional son mucho más difíciles de mitigar. Por ejemplo, ¿especifica rá un Reglamento qué sanciones se deben aplicar, en caso de disconformidad,

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

en cada Estado miembro?. Si así fuera, las consecuencias podrían ser de gran alcance, y si no, ¿cómo podría el Reglamento hacerse notar?

En conclusión, el Grupo no está convencido de que la razón para preferir con carácter general los Reglamentos a las Directivas sea de peso. Sin embargo, el Grupo sí está de acuerdo en que se necesita prestar más atención, en cada caso, a la elección de qué instrumento es el más adecuado. Algunos Reglamentos son innecesariamente densos y complejos, cuando muy bien podrían obtener sus objetivos por medio de una Directiva más general. Por otra parte, la misma libertad que las Directivas dan a los Estados miembros para introducir o mantener disposiciones nacionales puede crear divergencias innecesarias entre los Estados miembros, cuando el uso de un Reglamento las habría simplificado en unos términos que habrían sido aceptables para todas las partes.

### 3 Aplicando el EIN a nivel de la Unión Europea

Esta sección describe un posible proceso EIN para las propuestas europeas, teniendo en cuenta los papeles y responsabilidades del Parlamento, la Comisión, el Consejo y los Estados miembros en la preparación de las normas europeas (6). Por supuesto, muchos aspectos de las mejores prácticas que se describen en este informe ya están en vigor o están siendo desarrolladas a nivel de la UE (véase por ejemplo el Libro Blanco de la Gobernanza Europea). En dichos casos se trata más de extender una buena práctica ya consolidada que de introducir nuevos procesos y requisitos.

La parte inicial en la fase de formulación de la política a nivel de la UE tiene lugar dentro de la Comisión, ya que ésta tiene derecho exclusivo de iniciativa de acuerdo con el Tratado. Es crucial que incluso en las primeras etapas de este trabajo, se realice **una evaluación preliminar** (véase la Sección 3.5), sobre todo teniendo en cuenta que generalmente las propuestas de la Comisión casi siempre llevan también a la introducción de normas por parte de los Estados miembros. Esta evaluación sería el comienzo de un proceso integral y que acompaña a todo el proceso de desarrollo de dicha política. Por ejemplo, podría ser un requisito que tal evaluación preliminar fuese llevada a cabo y hecha pública antes de que un artículo pudiera ser incluido en el Programa de Trabajo Anual de la Comisión. Si la propuesta en cuestión es el desarrollo de una ya existente, la evaluación podría ser realizada como parte de un proceso de revisión y utilizada para informar de cualquier nuevo proceso.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

A menudo, este primer intento de evaluación preliminar, resultará útil tanto por la información que proporcione como por las lagunas de conocimiento que ponga de manifiesto. A medida que el proceso de formulación de la política continúa en la Comisión los conocimientos e información interna y externa de que se dispone puede utilizarse **para rellenar dichas lagunas de una manera progresiva**. Cuando la evaluación preliminar alcance el control de importancia (véase la Sección 3.5), será necesario más trabajo para la preparación de una **evaluación detallada** (véase la Sección 3.5). Un primer borrador de esta evaluación detallada formaría una parte clave de las consultas formales e informales que la Comisión realice. Todos los participantes y Estados miembros en particular, tendrían la responsabilidad de ayudar a proporcionar la información necesaria. Cuando el expediente sea sometido a los Comisarios para su adopción, la versión final de la evaluación detallada estaría igualmente disponible y se publicaría a más tardar cuando la propuesta se haga pública.

Puesto que la eficacia (beneficios) y costes de la propuesta están fuertemente influenciados por el modo en el que es llevada a la práctica y cumplida, la evaluación detallada también necesitaría una indicación de como se han tenido en cuenta los **aspectos relacionados con su puesta en práctica**. Esto incluiría los beneficios y costes de los diferentes períodos de su puesta en práctica ya que éstos tienen un gran impacto y tendrían que estar bien informados por las contribuciones de los Estados miembros.

La siguiente fase del proceso es el debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo. Ambas instituciones necesitarían comprometerse a no considerar ninguna propuesta a menos de que vaya acompañada por la evaluación detallada de la Comisión descrita anteriormente (o, si fuera conveniente, la evaluación preliminar demostrando que no hay necesidad para una evaluación detallada), excepto en casos de urgencia.

---

6 Este sistema también podría aplicarse, con las adaptaciones necesarias, a las propuestas que la Comisión hace basándose en procesos tales como el diálogo social.

Las enmiendas a la propuesta de la Comisión realizadas por los MEP o los Estados miembros pueden tener impactos muy importantes y en teoría, para mantener la integridad del proceso, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían tener una evaluación del impacto de las enmiendas importantes y significativas para informar su decisión. Para estas enmiendas importantes y significativas, cuando fuera posible, la persona u organismos que hagan la propuesta deberían indicar los probables impactos, cuando fuera conveniente en cooperación con la Comisión. En este modelo, tal

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

evaluación cubriría al menos el mismo terreno que la evaluación preliminar descrita más arriba y estaría disponible para los MEP o Ministros antes de que voten las enmiendas. Si fuera necesario, y de acuerdo con el Tratado, la Comisión puede requerir una suspensión de la discusión hasta que pueda acometerse una evaluación más detallada.

Como parte de sus opiniones sobre la Posición Común y las enmiendas del Parlamento, la Comisión podría también incluir una revisión de los elementos claves de su evaluación en detalle. Además de proporcionar a las otras instituciones información valiosa, esto daría a la Comisión la oportunidad de señalar si su propuesta original tendría que modificarse tanto que debería ser retirada, en línea con el compromiso de la Comisión en el Libro Blanco sobre Gobernanza.

### **3.1. Recomendaciones Adicionales**

1. La Comisión debería desarrollar rápidamente un nuevo sistema de evaluación del impacto, exhaustivo y debidamente documentado, que cubra sus propuestas con posibles efectos normativos. Este sistema debería estar basado en las recomendaciones de este informe, incluyendo un proceso de escrutinio inicial, seguido de una evaluación proporcional y más detallada cuando resulte apropiado.
2. El Parlamento, el Consejo y los Estados miembros deberían tener en cuenta esta evaluación en el desarrollo de la propuesta. El funcionamiento práctico de la misma se establecería mediante un acuerdo entre ellos y la Comisión.
3. Los funcionarios de la Comisión deberían preparar la EIN preliminar, con formación, guía y apoyo procedente de un centro competente, el uso de consejos económicos e investigación científica que se considere adecuada y con aportación de empresas y otros participantes.
4. Los servicios de la Comisión deberían producir y hacer público una evaluación preliminar antes de que una propuesta se incluya en el Programa de Trabajo Anual.
5. Los servicios de la Comisión deberían producir una evaluación detallada antes de la adopción de una propuesta política a menos que la evaluación preliminar haya demostrado con claridad que la propuesta no tiene un impacto importante.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

6. En interés de la transparencia y fiabilidad, la Comisión debería publicar la evaluación detallada no más tarde de la adopción formal por el Colegio de la propuesta de política.
7. El Consejo y el Parlamento Europeo no deberían considerar las propuestas a menos que vengan acompañadas de una evaluación detallada del impacto normativo, o, si fuera adecuado, una evaluación preliminar en la que se demuestre que no hay necesidad de la evaluación detallada, excepto en casos de urgencia. Esto debería ser propuesto formalmente por cada institución y ser parte del acuerdo global sobre mejora de la regulación.
8. Para mantener la integridad del proceso, el Consejo y el Parlamento Europeo deberían tener una evaluación del impacto de las enmiendas importantes y substanciales propuestas para informar su decisión. Para estas enmiendas importantes y substanciales, cuando fuera posible, la persona u organismo que hace la propuesta debería indicar los probables impactos, cuando fuera adecuado en cooperación con la Comisión. Si fuera necesario, y de acuerdo con el Tratado, la Comisión puede requerir una suspensión de las discusiones hasta que una evaluación más detallada pueda llevarse a cabo.
9. Como parte de sus propias opiniones sobre la Posición Común y las enmiendas del Parlamento, la Comisión podría también incluir una revisión de los elementos claves de su evaluación detallada original.
10. Los Estados miembros y la Comisión deberían promocionar el intercambio de mejores prácticas en este campo entre sí y con otras administraciones.
11. La UE debería, en línea con el proceso de Cardiff, desarrollar unos indicadores sólidos de mejora de la regulación.
12. La UE debería considerar de modo muy activo el fomentar el interés del mundo académico y de los grupos de reflexión europeos en la EIN y en las metodologías utilizadas a fin de aumentar la base de conocimiento y las contribuciones potenciales.

### **4. Consultas en la UE**

Los puntos de vista de la Sección 4 se aplican tanto al proceso normativo a nivel europeo como nacional.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

La consulta a nivel europeo es un elemento importante en el proceso normativo, (ver también el Protocolo nº 30 con el Tratado de Amsterdam). En el marco de las directrices generales para el proceso normativo, la Comisión hace uso de varios instrumentos. El programa de trabajo anual de la Comisión europea expone las prioridades políticas e indica las áreas donde la Comisión pretende realizar consultas.

La Comisión también organiza seminarios y consultas con comités consultivos especiales y con grupos de expertos independientes además del diálogo social. Un elemento clave son los libros verdes y blancos así como los programas de trabajo que pueden constituir la base para las reacciones de las partes afectadas. Una pronta consulta, amplia y sistemática, y un diálogo que implique a todas las partes afectadas es de suma importancia para el proceso normativo a nivel europeo y debería formar parte del mismo.

El Parlamento Europeo y sus comités buscan con frecuencia opiniones públicas y expertas a través de consultas y audiencias públicas. Algunos Estados miembros consultan sistemáticamente a nivel nacional las propuestas presentadas en el Consejo.

Los ciudadanos europeos y los parlamentos nacionales (por ejemplo a través de sus comités especializados en asuntos europeos) deben ser animados a jugar un mayor papel en el proceso consultivo europeo.

Existe actualmente falta de claridad acerca de cómo funcionan las consultas y a quién escuchan las instituciones. En la Comisión por ejemplo funcionan casi 700 organismos consultivos ad hoc dentro de una amplia gama de políticas. El aumento en el volumen de las negociaciones internacionales genera más consultas ad hoc. Este rígido sistema necesita ser racionalizado para hacerlo más efectivo y responsable tanto para aquellos consultados como para aquellos que reciben los consejos.

No se necesitan necesariamente nuevas normas legales sobre consultas. A cambio recomendamos un código de conducta (quizá en la forma de un Acuerdo Interinstitucional para cubrir todas las instituciones europeas) tomando consigo varios elementos de las mejores prácticas ya probadas en los Estados miembros, que formen unas normas mínimas uniformes, enfocadas a lo que se quiere consultar, cuando, a quién y cómo consultar. Actualmente una de las mayores debilidades del método de consultas ad hoc que utilizan el Parlamento Europeo y la Comisión, es el riesgo que supone para los responsables de la formulación de las políticas el escuchar solo una parte de los argumentos o bien los intereses particulares o nacionales de aquellos grupos que hayan tenido acceso a información

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

privilegiada, con estas normas se reduciría este riesgo. Estas normas deberían mejorar la representatividad y estructurar el debate dentro y fuera de las instituciones.

En algunos sectores de la política la Comisión podría desarrollar unos acuerdos de asociación mas amplios. Por parte de la Comisión, esto conllevaría un compromiso a consultas suplementarias en relación con las normas mínimas. A cambio, los acuerdos incitarían a las organizaciones consultadas a reforzar sus estructuras internas, proporcionar garantías de transparencia y representatividad, y a probar su capacidad para transmitir información o realizar debates en los Estados miembros.

### 4.1 Recomendaciones adicionales

La Comisión debería por supuesto actuar sobre las directrices ya aprobadas p.ej. como se manifiesta en el Protocolo 30 del Tratado de Amsterdam. (Excepto en casos de urgencia o confidencialidad particular un amplio proceso de consulta debe tener lugar antes de que una normativa sea propuesta, y los documentos de la consulta tienen que publicarse siempre que sea posible.)

Considerando los puntos de vista arriba indicados, es muy recomendable que las instituciones europeas intenten encontrar los modos adecuados de observar las siguientes medidas.

1. El diálogo debe ser reforzado en la etapa inicial entre la Comisión y las partes interesadas y los Estados miembros con el fin de asegurar la transparencia y apertura. De un modo más específico, esto debería asegurar que las consecuencias de un instrumento regulador, incluyendo las consecuencias económicas, están establecidas antes de que los órganos reguladores consideren la propuesta formalmente.
2. Antes de la introducción formal de la propuesta a los órganos reguladores (es decir, Consejo y Parlamento) la Comisión debería, dentro de su esfera de competencia, presentar un texto específico, aunque aún preliminar, a las partes interesadas, incluidos los órganos reguladores. El texto propuesto debería, siempre que fuera posible, ir acompañado de unos comentarios explicativos amplios (la Sección 3 sobre Evaluación del Impacto de la Normativa y en particular la Recomendación1).
3. Se deberían establecer unas normas mínimas uniformes para las consultas, (por ejemplo períodos mínimos de tiempo).

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

4. Un registro basado en páginas web de todas las consultas europeas en curso.
5. Se deberían construir redes propias para procesos de consulta específicos.

### **5 Programa de simplificación europeo**

En años recientes se han introducido numerosas iniciativas por las instituciones europeas con vista a tomar medidas en materia de simplificación (véase Anexo B). No obstante, por muy encomiables que sean sus objetivos y los métodos involucrados, estos no han tenido el suficiente impacto como para disipar el sentimiento general de que se ha alcanzado demasiado poco en este campo.

En cuanto a la iniciativa SLIM, en particular, la conclusión general es que SLIM es un ejercicio útil y el Grupo acoge favorablemente los principales puntos de acción resultantes de la revisión de la iniciativa SLIM por la Comisión, dirigidos a aumentar la responsabilidad y a mejorar la coordinación entre los diversos actores. Igualmente el Grupo acoge favorablemente las recomendaciones en la Comunicación del Parlamento Europeo. Sin, embargo, el Grupo cree que este ejercicio de simplificación se enfrenta a algunas limitaciones.

En primer lugar, SLIM tiene un alcance limitado, ya que sólo abarca a las disposiciones comunitarias relativas al Mercado Interior que afectan a las empresas. En segundo lugar, está basado en unas iniciativas orientadas y carece de una visión estratégica. Finalmente, es patente la dificultad para aplicar las propuestas resultantes, de las que poquísimas han sido adoptadas hasta ahora por el Consejo o el Parlamento Europeo.

El área del mercado interior fue sin duda la primera y la principal en necesitar una estrategia de simplificación. Pero la simplificación es un tema más general y necesita ser tratado a un nivel más general y dirigido a otros campos normativos no necesariamente vinculados al mercado interior.

Es más, una estrategia de simplificación ya no puede ignorar los efectos de las normas sobre destinatarios no empresariales, y debería por lo tanto cubrir las normas que afecten a los ciudadanos y los organismos públicos que tengan que ponerlas en práctica.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En otras palabras, deberíamos movernos desde un "enfoque SLIM" a otro mucho más global, extendiendo los métodos y herramientas de simplificación a toda la normativa de la UE y a toda su gama de destinatarios – un "programa SimReg"(SRP).

El ensanchamiento de la simplificación puede no ser suficiente si no se integra en el contexto de una visión estratégica. Como se hace hincapié más arriba, "para obtener beneficios significativos, la simplificación debe verse como un proceso, no como un proyecto aislado".

Esta visión más amplia debería también incorporar las lecciones de la experiencia SLIM sobre la necesidad de un apoyo político más sólido, una coordinación más eficaz y un procedimiento de toma de decisiones más racional, a la hora de introducir las modificaciones resultantes.

### **5.1 El Programa SimReg**

Dados los argumentos expuestos anteriormente, el Grupo propone el establecimiento de un nuevo programa de simplificación, renovable y dirigido destinado a toda la normativa europea –"SimReg Programme" (SRP). Inspirado en la experiencia nacional y en la de la Unión Europea, este programa debería ser un proceso continuo y a largo plazo, con bastantes recursos y **con objetivos y prioridades claras**, cuya identificación debería nacer de una participación muy significativa de todos los Estados miembros, empresas, consumidores y cualquier otro receptor de la normativa (véase también la Sección 4).

Además, debe escalonarse en etapas anuales, presentándose una revisión al Parlamento Europeo y al Consejo al año siguiente, como parte del informe anual sobre mejora de la calidad normativa.

El plan a largo plazo debería también contener las medidas concretas que han de tomarse, ( debería presentar una lista de las normas que han de ser simplificadas), el primer año y las directrices para los venideros.

Finalmente, deben tomarse medidas concretas para garantizar que el programa de simplificación sea eficaz, sistemático y realizado a tiempo. Entre ellas, un acuerdo entre las instituciones de la Unión Europea debería acelerar el proceso de toma de decisión, al establecer las condiciones bajo las que las propuestas de la SRP serían adoptadas rápidamente a través del proceso de codecisión según las disposiciones del Tratado sobre acuerdos después de su Primera Lectura.

## 5.2 Recomendaciones Adicionales

1. Creación de un programa en varias fases y orientado de simplificación (Programa SimpReg oSRP) de toda la normativa europea existente (incluyendo la normativa con repercusiones en las empresas, ciudadanos y organismos públicos).
2. Las instituciones de la UE deberían alcanzar un acuerdo en el que se detallan las condiciones por las que las propuestas que resulten a raíz del SRP serán agilizadas mediante el proceso de codecisión de acuerdo con las disposiciones del Tratado para los acuerdos tras la Primera Lectura.
3. Las instituciones de la UE deberían adoptar un Acuerdo Inter-institucional sobre refundición de textos.

## 6 Acceso a la normativa europea

Las funciones que se le pide que cumpla a la consolidación legalmente eficaz de la legislación europea son en gran parte las mismas que se demandan a nivel nacional. El asunto principal en este punto es la claridad de la legislación, para asegurarse de que sea comprensible y que la información sobre la misma es difundida a gran escala por lo que puede ser aplicada de forma eficaz. Este punto se aplica incluso aunque los ciudadanos de los Estados miembros tengan un interés menos directo en la normativa europea que en la legislación nacional (con la excepción de los Reglamentos y Directivas para las que haya pasado la fecha límite de transposición). Por otra parte, la codificación europea podría convertirse en un factor en la regulación de las actividades legislativas nacionales por dos razones.

### 6.1 *Codificación y legislación interna*

Los últimos años han ofrecido algunos ejemplos claros de conflictos legislativos en estas dos categorías. Estos conflictos de legislaciones tienen repercusiones en las economías de los Estados miembros (procedimientos por incumplimiento de la normativa europea) y en la coherencia de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales quienes también participan en la creación de las políticas europeas.

La codificación, (un instrumento válido para adquirir conocimiento sobre la legislación), surge como una forma de asegurar la conformidad de la normativa europea, cuya inobservancia se traduce frecuentemente en sanciones impuestas por los tribunales.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En segundo lugar, la codificación, considerada como un instrumento para clarificar el estado actual de la legislación y su contenido, debería ayudar a los gobiernos a organizar sus programas de trabajo para que así las Directivas puedan ser incorporadas a sus sistemas legales internos en el plazo establecido.

### **6.2 Codificación y ampliación**

La codificación del acervo comunitario debería facilitar la entrada de nuevos Estados miembros.

Si los gobiernos de los nuevos Estados miembros tienen acceso al derecho comunitario organizado por materias legales principales, facilitaría la necesaria transposición de las Directivas a sus sistemas legales internos. También contribuiría a familiarizarles con los métodos de trabajo de las instituciones de la Unión Europea (normalmente los tribunales de los países en cuestión) y con la propia legislación europea.

Este tipo de ayuda también es necesario si consideramos que la transposición y la incorporación de la legislación europea en la legislación nacional de los países en cuestión, dependiendo si estaba o no codificada, implicaría tres veces más trabajo (y costes administrativos). (El programa de codificación propuesto se centraría en reducir la legislación europea existente desde casi 80.000 páginas a cerca de 30.000 páginas y el número completo de leyes en un 40% aproximadamente).

Por estas dos razones, los esfuerzos necesarios para implementar el programa para la codificación de la legislación de la Unión Europea entre la fecha actual y el 2004 deberían constituir un asunto prioritario.

### **6.3 Recomendación adicional**

1. La implementación de un plan para la codificación de la legislación europea antes de la ampliación de la UE es un asunto prioritario.

## **7 Unas estructuras eficaces y mejora de la regulación europea.**

Los gobiernos nacionales y la Unión Europea, conjuntamente, deberían convertir la mejora de la regulación en un asunto estratégico prioritario y común, poniendo énfasis en el tema de la estructura. Esta medida podría ser realizada a través de un acuerdo formal entre los organismos interesados, exponiendo su comprensión común de los temas y, cuando fuere apropiado, un acuerdo sobre cómo tratar de resolverlos

## 7.1 Inconvenientes y problemas institucionales

Además de los argumentos generales expuestos anteriormente (Sección 7), existen otros obstáculos específicos a nivel europeo para mejorar la calidad de la normativa referentes a la organización y a acuerdos institucionales.

Muchos de los motivos de la complejidad de las normas son obstáculos institucionales intrínsecos que se podrían solucionar sólo con la revisión del Tratado, en el caso de que los Estados miembros lo consideraran necesario.

Entre todos ellos, el obstáculo que más específicamente afecta a la complejidad y al crecimiento de la normativa europea reside en lo que ha sido definido como "la asimetría política del sistema político europeo". A nivel nacional existe un mecanismo político - la acción colegiada del gobierno - que reúne a una pluralidad de intereses en el proceso de formación de una política. A nivel europeo, incluso viniendo las propuestas de la Comisión, que funciona de modo colegiado, y procura equilibrar las diversas demandas e intereses, el Consejo competente está compuesto sólo de ministros sectoriales, que son los que están a cargo de la decisión final. Esta asimetría lleva a una tendencia sistemática hacia el crecimiento de la normativa.

Aparte de estos obstáculos institucionales intrínsecos, existen cuestiones normativas que surgen de la actual estructura institucional.

Una normativa complicada se origina en gran parte por la práctica actual de la Comisión, en la que primeramente se hace el borrador de la norma por 20 Direcciones Generales, con un grado imperfecto de coordinación entre ellas. Esto no optimiza la acción colegiada y a menudo renuncia a los beneficios que se podrían obtener por medio de una decisión más deliberada. En este tema crucial, se ha observado ampliamente que las diferentes Direcciones Generales redactan unos borradores de directivas en sí mismas perfectamente compatibles con los objetivos y cultura administrativa de una Dirección General en particular, pero la compatibilidad con los intereses generales de la Unión Europea no queda bien asegurada.

Más aún, aquellos que diseñan las políticas y los expertos técnicos generalmente redactan el borrador de la norma, mientras que los expertos en mejora de la regulación, que podrían contribuir a clarificar y simplificar la norma, juegan un papel relativamente limitado.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Los factores arriba mencionados se pueden agravar por la falta de una evaluación razonada y sistemática de los costes de tener unas reglas tan complejas a nivel europeo. Aunque bien es cierto que la Unión Europea ha llevado a cabo un cierto número de medidas ad hoc, éstas han tenido un efecto limitado debido a la ausencia de un marco político general que ayude a fomentar la simplificación.

Se debería buscar un grado mayor de coordinación en el proceso de toma de decisión dentro de la Comisión, en el Consejo y en el Parlamento Europeo (véase también el Libro Blanco de la Comisión sobre Gobernanza).

### 7.2 Recomendaciones adicionales

1. Los Estados miembros y la Unión Europea deberían hacer de la mejora de la regulación un asunto estratégico y una prioridad común, poniendo mucho énfasis en el tema de la estructura. Esta medida debería ser realizada mediante un acuerdo formal entre los organismos interesados, exponiendo su comprensión común de los problemas y, cuando fuere apropiado, su acuerdo sobre cómo tratar de resolverlos.

2. A todos los Comisarios se les debe animar a que apoyen una iniciativa para una mejora de la regulación, y en especial al Presidente.

3. La Comisión debería establecer una estructura eficaz y dotada de recursos sustanciales para promover y apoyar sus actividades de mejora de la regulación. Si fuera posible, esta estructura debería tener unos fuertes vínculos con la función de planificación estratégica de la Secretaría General.

4. La Comisión y los Estados miembros deberían considerar el establecer grupos especiales de trabajo para examinar:

- El tema de la formación conjunta;

- Posibles recomendaciones referentes a las estructuras modelo (organización y procedimientos); éstas pueden ser también estructuras aplicadas fuera de los Estados miembros de la Unión Europea; y

- Los problemas de una más profunda cooperación entre el legislativo y el ejecutivo en el campo de la mejora de la regulación a nivel de la Unión Europea.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Las discusiones sobre estos puntos, en especial el último, también debería incluir al Parlamento Europeo.

5. Se debería establecer una red de contactos de mejora de la regulación en todos los Estados miembros y la Comisión (y, donde fuera posible, otras instituciones de la UE) para ayudar a compartir las mejores prácticas y los conocimientos técnicos.

6. Dentro de sus respectivas responsabilidades, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían dar unos pasos prácticos más para asegurar su coordinación interna y la coherencia de las políticas normativas europeas.

7. El Parlamento Europeo debería tomar nota de las acciones que se estén llevando a cabo por otras instituciones y prestarle el mismo nivel de atención en su propio trabajo y coordinación interna.

## **8 Implementación del derecho comunitario**

### **8.1 Introducción**

Esta sección se centra en la puesta en práctica de la normativa europea, es decir su incorporación a la legislación nacional (conocida como transposición para las Directivas), conformidad e imposición. Durante el proceso de implementación los Estados miembros pueden enfrentarse con varios problemas con la integración de la legislación europea a sus sistemas nacionales por la falta de claridad en las definiciones o el sentido de los términos. Como consecuencia de ello, los Estados miembros también pueden encontrarse con problemas a la hora de cumplir con los requisitos europeos o para hacer cumplir su legislación nacional.

Como añadidura a la experiencia del Grupo, esta parte del Informe también se inspira en las respuestas de los Estados miembros al Cuestionario de la Comisión sobre la Aplicación del derecho comunitario.

La Sección 8.2 identifica los problemas referentes al proceso de incorporación y ofrece algunas explicaciones a estos problemas. La Sección 8.3 discute los efectos los problemas en cuanto a la conformidad e imposición y la Sección 8.4 propone recomendaciones en ambas áreas.

### **8.2 Incorporación al derecho nacional**

#### **8.2.1 Condiciones para la incorporación**

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Los Estados miembros están obligados a incorporar la legislación europea a su propia legislación en un cierto período de tiempo. Cuando la legislación en cuestión es una Directiva, se llama transposición. Los Reglamentos y Decisiones entran en vigor directamente sin necesidad de transposición y sin ninguna libertad política nacional, pero a menudo se necesitarán cambios en la legislación nacional para hacerlas efectivas. La mayor parte de esta sección se aplica a la transposición de las Directivas, cuando afecte a asuntos más amplios, se usa el término "incorporación".

Hay algunas condiciones previas para transponer la legislación europea a la nacional. En su jurisdicción el Tribunal de Justicia europeo ha desarrollado un cierto número de requisitos concernientes a la misma, dirigidos en particular a asegurar la eficacia de las directivas y su seguridad jurídica. Estos requisitos pueden verse como condiciones cuando se procede a la transposición de la legislación europea. El tribunal de Justicia ha:

- Explicado las especificaciones sobre el carácter de las normas de transposición. Las autoridades nacionales deben (1) elegir la forma más efectiva de las medidas, (2) utilizar las medidas jurídicamente vinculantes y (3) asegurarse publicidad para las medidas de implementación;
- Establecido que las medidas de transposición deben asegurar la aplicación plena y eficaz del derecho comunitario de una manera clara y específica;
- Ha determinado que siempre que una directiva se dirija a la creación de derechos para los individuos, éstos deben ser capaces de disfrutar en toda su extensión de estos derechos desde las disposiciones nacionales y ser capaz también de invocarlos ante los tribunales nacionales;
- Ha requerido que las medidas de transposición utilicen la misma forma de que se utiliza para un asunto similar en ese Estado miembro.

### 8.2.2 Problemas de transposición

A pesar de estas precondiciones, los Estados miembros se enfrentan a problemas durante el proceso de transposición. Esta sección enfoca los problemas referentes a una correcta transposición, una oportuna transposición y un "baño de oro" (es decir introducción de requisitos que

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

van más allá de los requisitos europeos). Los problemas son fundamentalmente el resultado del contenido y calidad de la legislación europea y de la incorporación a las estructuras administrativas y sistemas legales nacionales que se han desarrollado con el tiempo.

### 8.2.2.1 Una transposición correcta

Una correcta transposición significa que las medidas legislativas de transposición en cada EM estén en concordancia con la legislación europea. La libertad de las autoridades nacionales para elegir la forma y el método ha disminuido debido al contenido de la legislación europea. Las limitaciones en los Estados miembros se deben a:

- El derecho potestativo de los individuos a invocar las directivas en contra del Estado ante tribunales nacionales ha disminuido las diferencias entre las directivas y los Reglamentos; y
- Las directivas se han vuelto más técnicas y detalladas.

Esta segunda restricción significa que los Estados miembros pueden encontrarse con problemas cuando realicen la transposición de una Directiva. Además, la falta de simplicidad, claridad y accesibilidad también conlleva problemas de transposición. Las directrices para la calidad de la legislación europea como vienen expuestas en el Acuerdo interinstitucional de 1998 puede ser útil para solventar estos problemas.

Este problema puede ser causado por compromisos asumidos en el seno del Consejo, que se traducen en legislación que refleja las posiciones de los diferentes de los negociadores. Pero algunas veces, la legislación Europea también introduce unos conceptos y términos legales nuevos que son desconocidos en los Estados miembros y que podrían estar en contradicción con las estructuras y legislaciones nacionales.

Por supuesto el contenido y la calidad de la legislación europea no es el único factor en los problemas o diferencias en la transposición. Las diferencias también son el resultado de las prácticas nacionales, las diferencias legales nacionales y las diferentes culturas. Cuando la estructura administrativa nacional de un Estado miembro no concuerda con los objetivos de la legislación europea los problemas y las diferencias pueden surgir.

Existen dos enfoques principales en materia de transposición: el enfoque centralizado y el descentralizado. Por supuesto que existen toda clase de variaciones en los enfoques. No es nuestra intención expresar ninguna

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

preferencia por cualquiera de estos enfoques ni tampoco es posible hacer recomendaciones específicas para cada uno de ellos. Consecuentemente las recomendaciones útiles para ambos enfoques se dan en la Sección 8.4.

Aunque los enfoques son muy diferentes hay algunos factores que pueden explicar estas diferencias. Por ejemplo:

- La existencia de una coordinación central de las actividades durante los procesos de negociación y transposición en un Estado miembro;
- La elección del instrumento legislativo nacional por un Estado miembro;
- La naturaleza de la estructura administrativa de un Estado miembro (centralizada o descentralizada);
- La cultura administrativa y política de un Estado miembro;
- La movilidad de los funcionarios entre los departamentos. Si sus conocimientos no son directamente accesible para otros; y
- El volumen diario de trabajo de los funcionarios, el cual aumenta cuando se encuentran implicados tanto en la negociación como en el proceso de transposición.

En particular, la fragmentación, (y los poderes concurrentes), pueden tener una influencia negativa en la transposición y aparece tanto en los Estados centralizados como federales.

### *8.2.2.2 Una transposición oportuna*

La transposición de la legislación europea a la legislación nacional se debe hacer en un cierto período de tiempo. Este período de tiempo varía de una Directiva a otra.

Cuando una Directiva es transpuesta los Estados miembros necesitan informar a la Comisión Europea (la notificación). La notificación es una obligación formal, pero todo lo que hace es informar a la Comisión cuando un Estado miembro considera la transposición completa según la opinión subjetiva de este último. No da información alguna en cuanto a la calidad de la transposición; ni tampoco tiene en cuenta la opinión de la Comisión sobre el asunto.

En panel sobre el Mercado Único de la Comisión se incluyen los índices de transposición a medida que son notificados por los Estados miembros y

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

muestran graves divergencias. No obstante, como se explica arriba, estas cifras se deben tratar con precaución.

La transposición oportuna es muy importante para el mismo Estado miembro, pero también para otros Estados miembros. La falta de coherencia y transposición en algunos Estados miembros puede suponer una mayor distorsión del mercado interior. La calidad de la legislación europea se puede mejorar: su transposición incorrecta, tardía o la falta de transposición origina problemas adicionales.

No es siempre fácil para los Estados miembros transponer a tiempo. Los problemas con el contenido y la calidad de la legislación europea o los problemas referentes a la incorporación al sistema nacional pueden originar retrasos. Algunos Estados miembros perciben que cuando piden ayuda a la Comisión Europea durante su transposición, esa ayuda no aparece. Una razón importante por la que la Comisión no reacciona es que los Estados miembros pueden utilizar estas respuestas como un medio para justificar elecciones que no son compatibles con el espíritu o la letra de la Directiva. Los Estados miembros sienten que no tienen certeza alguna sobre si han transpuesto una Directiva de una manera correcta y completa.

Como resultado del diálogo durante el proceso de transposición, la Comisión puede, a menudo, conocer el estado actual del proceso en cada Estado miembro en relación con una Directiva. Esta información no es accesible para terceros como otros Estados miembros. Debido a ello, no es fácil para los Estados miembros aprender el uno del otro y de una experiencia común.

### *8.2.2.3 Introducción de requisitos extra*

Muy a menudo cuando los Estados miembros han de transponer una Directiva, estos deciden adoptar reglas más estrictas que las que establece la Directiva. Este fenómeno, que en ocasiones se conoce como "baño de oro" (gold plating), suele ocurrir cuando una Directiva proporciona una armonización mínima o cuando los Tratados contienen un base legal explícita para adoptar medidas nacionales más estrictas<sup>7</sup>. Estas medidas nacionales más estrictas conducen inevitablemente a nuevas barreras en el comercio y en la libre prestación de servicios y por lo tanto deben justificarse en relación con las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de bienes y servicios. Para ello, el Estado miembro en cuestión debe demostrar que estas medidas nacionales más estrictas son necesarias en base al interés general reconocido en los tratados o en la jurisprudencia del Tribunal y que son proporcionales a ese objetivo.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En la medida en que las medidas nacionales más estrictas que las que establece la Directiva estén debidamente justificadas, las barreras en el comercio y la oferta de servicios dentro del mercado interno permanecerán intactas. En vista de estos efectos, los Estados miembros deberían considerar su posición muy detenidamente antes de introducir requisitos extra en las medidas legislativas que adopten a la hora de transponer una Directiva.

Se debe destacar que las medidas nacionales más estrictas se pueden considerar en muchos casos como "regulaciones técnicas" según el contenido de la Directiva 98/34 que establece un procedimiento para el suministro de información en el campo de las reglas y normativas técnicas. En estos casos estas medidas deberían notificarse en forma de borrador a la Comisión, quién enviará el borrador a los otros Estados miembros, para que de este modo durante el período intermedio de tres meses estos puedan ser protegidos frente a su repercusión en el comercio intracomunitario. Este procedimiento puede ser útil por lo tanto a la hora de detectar y solventar los problemas en una etapa temprana del proceso. Es necesario advertir en este contexto que el incumplimiento de la obligación de notificar estas medidas conllevará que se consideren inaplicables e imposibles de cumplir contra empresas e individuos<sup>8</sup>.

---

7 Los ejemplos incluyen el sector del mercado interior (Artículo 95(4) y (5) EC), la protección al consumidor (Artículo 129(5) EC) y la protección del medio ambiente (Artículo 176 EC).

8. Sentencia del Tribunal de justicia en el Caso *Seguridad CIA*: Caso 194/94, (1996) ECR 2201

### 7.3 *Conformidad e imposición*

#### 8.3.1 Condiciones para la conformidad e imposición

La segunda parte de la implementación de la legislación europea es su aplicación e imposición para garantizar su conformidad en la práctica.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Esta medida es necesaria para reflejar el *efecto útil* de la legislación europea e implicará a las autoridades nacionales que previenen contra las violaciones y adoptan medidas contra los incumplimientos. La conformidad e imposición, (tanto la organización como la realización de los mismos), son responsabilidad de los Estados miembros. A este respecto, las autoridades competentes de cada Estado miembro tienen su propia responsabilidad de actuar en de acuerdo con la legislación europea. La conformidad y la imposición están relacionadas estrechamente con la forma de gobierno, los sistemas y tradiciones nacionales, y la identidad de la autoridad o autoridades dependerá de la estructura administrativa nacional.

Los problemas y dificultades que surjan en el proceso de implementación con respecto a la legislación europea se reflejan a menudo en la forma en que la legislación europea se cumple y se asume en los Estados miembros. En la sección siguiente se describen algunos problemas prácticos y sus causas.

### **8.3.2 Problemas de conformidad e imposición**

No siempre es fácil aplicar, cumplir y hacer cumplir la legislación nacional con la que se transpone la legislación europea. Una razón importante para esto es la calidad de la legislación europea, que afecta a la legislación nacional. En la práctica la calidad de la legislación europea podría conducir a la confusión, la mala aplicación, problemas de conformidad e imposición y la ineficacia. Estos problemas debilitan la eficacia de la legislación europea y la competitividad de las empresas.

#### *8.3.2.1 Contenido y calidad de la legislación europea*

La OCDE ha establecido criterios para la calidad de la legislación en general. Estos criterios son legalidad, administrabilidad e imposición, eficacia y eficiencia, subsidiaridad y proporcionalidad, armonización mutua, simplicidad, claridad y accesibilidad. Cuando se analizan estos criterios de la OCDE para la calidad de la legislación, es posible observar una relación entre el contenido y la calidad de las disposiciones europeas y su repercusión en la aplicación, la conformidad y la imposición de estas normas en los Estados miembros.

La falta de simplicidad, claridad y accesibilidad de las disposiciones europeas, como por ejemplo la terminología poco clara y confusa, las normativas incompletas o incoherentes o el uso de términos vagos, constituye un problema grave.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Muchos de los problemas relacionados con la accesibilidad de las disposiciones europeas son causados por el hecho de que existan varias culturas legislativas diferentes dentro de la Comisión, cada una con su propia tradición. Los aspectos técnicos de la legislación europea relacionados con la accesibilidad no ocupan un lugar preferente en la lista de prioridades de las partes implicadas en la preparación de las disposiciones europeas. Esta prioridad menor también significa que cualquier comentario relativo a los aspectos técnicos de la legislación ocupan un lugar menor durante la preparación de las disposiciones europeas. El remedio de estas diferencias mediante un compromiso no suele conducir a claridad sino que supone una parte del proceso europeo de "legislación negociada".

También existe falta de coordinación en las piezas de legislación europea. La legislación incluye en ocasiones requisitos contradictorios relacionados con la misma materia. La principal causa de esta armonización interna insuficiente es el hecho de que las Direcciones generales de la Comisión se centran en su propia legislación. Como resultado de este problema, los Estados miembros se enfrentan a problemas a la hora de cumplir y hacer cumplir la legislación que van a incorporar en la legislación nacional. Cuando se enfrentan a estos problemas, el diálogo con la Comisión es a menudo problemático.

### *8.3.2.2 Atención temprana a la conformidad e imposición*

Aun cuando la legislación europea es clara es coherente con el resto de legislación europea, pueden existir problemas relativos a la capacidad de administración e imposición. Los problemas en este campo tienen varias causas. Las más importantes son:

- En la preparación de la legislación europea, se concede una atención insuficiente a la aplicación, el cumplimiento y la imposición de la propia legislación europea, y/o las medidas de implementación que se requieren en la misma. También las instituciones administrativas y de ejecución de la normativa no participan de forma sistemática en la preparación de las disposiciones europeas. Por tanto, los problemas previsibles no se advierten o se advierten demasiado tarde, y no se resuelven en una etapa temprana; y
- Las instituciones responsables de la administración y de hacer cumplir la legislación son incapaces en ocasiones de aplicar la legislación europea. Este problema no siempre tiene su origen en la falta de calidad de las propias normas europeas o con la calidad

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

de su elaboración. No obstante, juntamente con las pocas posibilidades directas de aprender de las experiencias que tiene la Comisión y las dificultades para comunicar estos problemas, se produce un estancamiento en la conformidad y la imposición de una directiva europea (transpuesta).

Es importante también en este punto la selección del instrumento legislativo (Reglamento o Directiva). Este asunto se explica con más detalle en la Sección 2 de la Parte III.

### **8.4 Recomendaciones**

La implementación es tanto una cuestión nacional, en su papel de guardián de los Tratados, como un punto también importante en la Comisión Europea. Ya que el contenido y la calidad de la legislación europea tiene una gran influencia en el proceso de implementación, esta sección del Informe contiene las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y a la Comisión europea, a la vez que se respetan las responsabilidades de los Estados miembros en este área. No es fácil ofrecer recomendaciones generales que sean plenamente aplicables para todos los Estados miembros.

1. La incorporación de la legislación europea en la legislación nacional debería ser considerada como una extensión del proceso de negociación y viceversa, sin hacer distinciones. Los aspectos culturales, como los procedimientos informales, son un aspecto importante durante los procesos de negociación y de incorporación.
2. Todas las partes deberían prestar atención a la precisión, claridad y coherencia de la legislación europea durante el proceso de negociación.
3. Durante el proceso de negociación todas las partes deberían prestar más atención a un mejor equilibrio entre la legislación detallada y técnica por una parte y la libertad nacional para elegir la forma por el otro lado.
4. Los Estados miembros deberían empezar a considerar la incorporación en una etapa temprana. Esta medida significa por ejemplo la implicación temprana de especialistas en la elaboración de leyes y el prestar más y/o mejor atención a las estructuras administrativas durante el proceso de negociación.
5. Los Estados miembros deberían prestar una atención cada vez mayor a procedimientos más formales para facilitar la incorporación de la legislación europea. Por ejemplo mediante la creación de una

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

coordinación más centralizada y/o unidades con especialistas en la elaboración de leyes para facilitar el proceso de transposición o la publicación de directrices/cuestionarios sobre el procedimiento y contenido de la incorporación.

6. Los funcionarios de los Estados miembros necesitan comprender la importancia del proceso de negociación. Esto significa, por ejemplo, la implicación temprana de especialistas en la elaboración de leyes y asumir la responsabilidad de negociar en Bruselas y que la incorporación en el Estado miembro recaiga en los mismos funcionarios del departamento principal.

7. Los Estados miembros necesitan otorgar una mayor prioridad a la incorporación de la legislación europea.

8. Los períodos de transposición de la legislación europea deben ser suficientemente amplios.

9. Se debería ofrecer mayor seguridad a los Estados miembros sobre si han transpuesto una Directiva europea correcta y plenamente, por ejemplo mediante el envío de una declaración interpretativa por parte de la Comisión para confirmar la transposición y/o la organización de acuerdos durante el proceso de transposición para el intercambio de experiencias entre los Estados miembros. (Un informe de este tipo ya existe para las políticas dirigidas al consumidor.)

10. La Comisión debería propiciar el aprendizaje mutuo y el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados miembros.

11. La Comisión debería crear una base de datos on-line de legislación, sin coste alguno, en la que se incluya la legislación que debe ser aplicada y la situación actual en cada Estado miembro.

12. Los organismos pertinentes deberían desarrollar un sistema para la notificación on-line por parte de los Estados miembros.

13. Cuando se transponga una Directiva, los Estados miembros deberían considerar su posición muy detenidamente antes de introducir requisitos extra en las medidas legislativas que adopten.

14. La mejora de la calidad de la legislación europea puede contribuir a mejorar la aplicación, conformidad e imposición. En concreto, debería existir una mejor preparación de la legislación europea mediante:

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

- Una mejor consulta entre (las instituciones administrativas y de ejecución en) los Estados miembros y la Comisión; y

- Inclusión en la EIN la consideración sistemática y temprana de los efectos administrativos y de ejecución.

15. Los agentes nacionales (empresas, ONGs, instituciones administrativas y de ejecución) deberían implicarse en una etapa temprana y de forma eficiente en el proceso de implementación.

16. Los Estados miembros deberían proporcionar suficientes estructuras y medios administrativos y de ejecución.

17. La revisión de la legislación europea debería incluir la consideración específica de su capacidad de administración y de ejecución.

18. El diálogo entre los Estados miembros y la Comisión debería intensificarse por medio de contactos informales (sistemáticos y según la situación) relativos a problemas de conformidad y de imposición con el objetivo de encontrar soluciones prácticas.

## **ANEXOS**

### **Anexo A**

Cuestionario de referencia de la OCDE para el proceso de elaboración de normas, de 1995

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Pregunta Núm. 10 - ¿Cómo se garantizará la conformidad?**

Los reguladores deberían valorar los incentivos e instituciones a través de los que se aplicara la normativa, y deberían diseñar estrategias sensibles de implementación que aprovechen el mejor uso de la normativa.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

### Anexo B

#### *Iniciativas de simplificación a nivel de la UE*

Desde 1995, el intenso debate dentro de la UE sobre la necesidad de actividades de simplificación ha conducido a diversas líneas de simplificación, siendo las más destacadas las iniciativas específicas de simplificación, el programa SLIM y el Grupo de Trabajo de Simplificación del Entorno Empresarial (BEST, Business Environment Simplification Task Force).

*El proyecto piloto SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market)* - De todas las iniciativas presentadas por la Comisión, debemos realizar especial mención al programa SLIM, un proyecto piloto introducido en 1996 como una iniciativa para mejorar la calidad de la legislación del mercado interior, para contrarrestar la legislación superflua y limitar los costes asociados a la implementación de la legislación.

Motivado por las demandas de las empresas para reducir las barreras normativas, tal como se expresó en los Informes UNICE y Molitor, el programa SLIM intenta centrar la atención en asuntos específicos y no está orientado a recomendar la desregulación: reconociendo que las normas complicadas pueden reducir la competitividad de las empresas, y en especial las empresas de menor tamaño, el programa SLIM se centra en analizar la situación de la legislación en una serie de sectores para presentar propuestas de simplificación.

El método de trabajo se basa en la cooperación entre "usuarios", (esto es, las empresas y los Estados miembros) reunidos en grupos pequeños (equipos de cinco expertos de empresas y cinco expertos nacionales es el número más habitual, además de los funcionarios de la Comisión), con el fin de ofrecer un método de trabajo de cooperación entre expertos y evitar de este modo los simples comités intergubernamentales donde estén representados en su totalidad los quince Estados. El trabajo está plenamente dirigido, con el objeto de ser puesto en práctica en un período determinado de tiempo, y está centrado en la realización de recomendaciones precisas.

Se debería destacar que las instituciones europeas han acordado que la simplificación no debe perjudicar el denominado *acquis communautaire* (acervo comunitario). En esencia, la simplificación no debe servir como trampolín para cuestionar la armonización alcanzada en sectores como la protección sanitaria, la protección del trabajador y el consumidor, la política medioambiental y la libertad de comercio. La simplificación,

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

debería convertirse en un recurso destinado a apoyar el mercado interior, no a desmantelarlo.

*El BEST (Grupo de Trabajo para la Simplificación del Entorno Empresarial, siglas en inglés)* - En 1997 la Comisión también creó el Grupo de Trabajo para la Simplificación del Entorno Empresarial (BEST) con la ayuda de representantes de grupos de interés socioeconómicos y de universidades. Este grupo de trabajo envió un informe en 1998 que contenía 19 recomendaciones. Esas recomendaciones se concentraban en el entorno empresarial de los Estados miembros en una amplia variedad de sectores (procedimientos administrativos, sistemas de educación y formación, flexibilidad laboral, acceso a investigación y desarrollo, relaciones con créditos y financiación, impuestos e innovación).

*El Plan de Acción para el Mercado Único* - La Comisión lanzó en 1997 un Plan de Acción para el Mercado Único, enumerando cuatro objetivos estratégicos: incrementar la eficacia a las normas comunitarias, análisis de las distorsiones del mercado, eliminación de barreras en la integración del mercado, y finalmente garantizar un mercado interior que beneficie a todos los ciudadanos de la Unión.

Juntamente con iniciativas específicas sobre simplificación, el plan de acción también ha introducido un panel de control para establecer el grado de conformidad de los Estados miembros con el mercado interior, una medida defendida ampliamente por el Comisario Monti para ayudar a los Estados miembros a adquirir mayor responsabilidad en este área.

*Informes sobre el "estado de progreso" de la simplificación o "la mejora de la calidad normativa"* - cada año, desde 1995, la Comisión publica un informe sobre "mejora del proceso de elaboración de las normas" en el que informa también sobre la contribución en materia de simplificación de las normas de la UE. El informe más reciente, publicado en Noviembre de 2000, destacó el desarrollo de una serie de medidas recientes de simplificación y centró la atención también sobre el trabajo que se realiza para codificar, refundir y consolidar las normas dentro de la UE, evitando las coincidencias y eliminando las disposiciones desfasadas.

*El Acuerdo Interinstitucional sobre calidad de la redacción de proyectos normativos* - Se publicó un Acuerdo Interinstitucional sobre calidad de la elaboración en marzo de 1999, como consecuencia del Tratado de Amsterdam; este acuerdo no es vinculante sobre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo pero es un compromiso político. Es aún demasiado pronto para valorar el impacto de este acuerdo.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

*La Unidad de coordinación de la política normativa de la DG Empresas –* En el ámbito de las reformas administrativas iniciadas por la Comisión en otoño de 1999, se creó en la DG Empresas una “unidad de coordinación de la política normativa”. Aunque esta medida sea un paso positivo, el Comité Económico y Social ya ha considerado que las medidas adoptadas por esta unidad seguirán siendo limitadas ya que no está vinculada directamente al Secretario General, debido a que la simplificación debe convertirse en un requisito para todas las Direcciones Generales y otros departamentos de la Comisión.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

### *Anexo C*

#### *Contexto y experiencia de los Estados miembros*

Durante la última década un gran número de informes, publicados por la OCDE y las instituciones europeas, han puesto de manifiesto que el ordenamiento jurídico de los Estados miembros representa un pesada carga sobre los ciudadanos y empresas así como sobre las autoridades públicas. Las respuestas a un cuestionario sobre mejora de la regulación publicado en enero de 2001 muestra que todos los Estados miembros ya han reconocido la importancia de analizar las normas, procedimientos y formalidades acumulados durante años. Sin embargo, la mayoría de Estados miembros han comenzado hace poco tiempo a convertir este reconocimiento en acciones concretas siguiendo las líneas recomendada por la UE y, en especial, la OCDE, lo que explica el motivo por el que no se han evaluado aún los progresos.

Basándose en las respuestas ofrecidas en este cuestionario, este Anexo ofrece una perspectiva de los diferentes enfoques utilizados por los Estados miembros, los instrumentos utilizados y el modo en que los participantes se implican en el proceso de mejora de la calidad de las normas.

#### ***Modelos y principios***

Parecen existir dos modelos principales que se utilizan en el ámbito de la mejora de la regulación por Estados miembros. Uno de estos modelos es la modernización de la Administración Pública, como por ejemplo la mejora de la calidad y accesibilidad de servicios públicos, un acceso más fácil a la información mediante el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) y un mayor sentido de compromiso para cumplir la legislación. El otro modelo es la reforma económica, la eliminación de barreras para la creación de empresas, la innovación y el empleo y la mejora de la competitividad de las empresas. Por supuesto, estos dos esquemas no son excluyentes entre sí, y muchas de las respuestas se incluyen en ambos campos. No obstante, diez de las respuestas se centraron en el primero y cuatro en el segundo.

Independientemente del modelo principal que se escoja, en la Unión Europea se usan una serie de principios como guía. Accesibilidad, responsabilidad, coherencia, eficacia, imposición, necesidad, proporcionalidad, simplicidad, orientación y transparencia son los principios incluidos en las respuestas.

#### ***Estructuras y fuerzas motrices***

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

El diferente énfasis que se da a los dos modelos descritos más arriba también se refleja en las estructuras seleccionadas en cada Estado miembro, que a su vez suele estar vinculado a la fuerza política que se encuentra tras el programa de mejora de la regulación. En Estados miembros que conceden un mayor énfasis a la reforma económica es más probable que las medidas administrativas e institucionales sean acordadas en los ministerios de economía y que el ímpetu político lo proporcionen los ministros de finanzas y/o de economía. Los Estados que adoptan un enfoque de "modernización" tienden a organizarse en torno al ministerio de Administraciones Públicas o la oficina del Primer Ministro y su ímpetu político surge de las inquietudes de los ciudadanos así como de las empresas, a menudo con el interés personal del propio Primer Ministro.

Cualquiera que sea el modelo que se aplique mayoritariamente en un país concreto, las respuestas indicaron, en general, una concienciación sobre la necesidad del apoyo de todo el gobierno para que el programa de mejora de la regulación tenga éxito. Un mecanismo bastante común destinado a asegurar este éxito es el uso de comités o estructuras interministeriales.

Algunos Estados miembros también buscan implicar a las empresas y otros participantes en el proceso mediante grupos de trabajo, los paneles de control y la representación en comités de dirección.

Además, en la mayoría de los Estados miembros el Ministerio de justicia, el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado también desempeñan una importante función en la comprobación de la coherencia y/o la calidad de la legislación, pero la organización exacta varía dependiendo de la organización constitucional y administrativa del país en cuestión.

### ***Enfoques e instrumentos***

Dentro del modelo general seleccionado, los diferentes enfoques que se utilizan para reducir las cargas administrativas y normativas se pueden dividir en dos grupos:

- Mejora de la calidad de la normativa nueva y existente; y
- Facilitar el cumplimiento (TIC, gobierno electrónico, facilitando el acceso a la información, prestación integrada de servicios).

La mayoría de los Estados miembros utilizan un enfoque en mayor medida que otro, aunque la mayoría utilizan elementos de ambos.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Para realizar estos enfoques los Estados miembros utilizan una serie de instrumentos:

- Evaluaciones ex-ante (EINs);
- Mejora de la calidad lingüística, legal y técnica de los textos (uso de manuales, directrices, formación etc.)
- Consultas sobre anteproyectos normativos o legislaciones existentes (panel de control de empresas, grupos de trabajo o comités de dirección, sesiones, etc.);
- Medición o evaluación de las cargas existentes (cuantitativamente o cualitativamente) para identificar sectores con problemas;
- Reducción de cargas a empresas o ciudadanos mediante un uso mayor de TIC, simplificación de los procedimientos y formularios, etc.;
- Ventanilla única (físicas o virtuales); y
- Suministro de información (acompañando a la normativa).

Cada Estado miembro utiliza una combinación única de estos instrumentos, aunque ninguno los utiliza en su totalidad. Cuando se está utilizando el mismo instrumento en uno o más Estados miembros, el grado de desarrollo y sofisticación también varía.

### ***Revisión de la normativa en vigor***

Todos los Estados miembros revisan su normativa en vigor, aunque no siempre de forma sistemática. Muchos utilizan un enfoque ad hoc, que se inicia con una variedad de fuentes: internas (ministros individuales, ministerios) y externas (organizaciones empresariales, sindicatos, la sociedad civil y grupos de consumidores).

En los casos donde existe un enfoque sistemático, éste suele estar orientado a los resultados, con objetivos claramente identificados, plazos para su revisión y el beneficios de la aprobación ministerial. Un enfoque de este tipo otorga transparencia al proceso de revisión y concede responsabilidad a sus encargados.

En algunos Estados miembros, los organismos responsables de la mejora de la regulación, inician y coordinan el proceso y respaldan y ofrecen orientación a los encargados de su realización. En tres Estados miembros, los organismos externos pueden proponer también los ámbitos en los que realizar la revisión y hacen recomendaciones para realizar cambios.

La mayoría de los Estados miembros mencionaron la simplificación y la codificación como objetivos de revisión, aunque solamente unos pocos cuentan con una estrategia para llevarlo a cabo. Aquellos que lo consiguen, en ocasiones tienen una "ley marco" que facilita la

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

simplificación y codificación de la legislación existente. En algunos Estados miembros la responsabilidad del programa de simplificación recae en un comité interministerial, que define los procedimientos, controla el proceso y propone cambios legislativos. En los Estados miembros, que tienen un programa de codificación, se utiliza un procedimiento similar. Los programas de codificación también suelen definir las áreas de legislación que hay que codificar y el modo de llevarlo a cabo.

### ***Evaluación de la nueva legislación***

La mayoría de los Estados miembros evalúan el impacto de la nueva legislación antes de presentar una propuesta legislativa al Consejo de ministros o al parlamento, en tres Estados miembros esta evaluación se realiza incluso antes de la redacción de un texto. Estas evaluaciones son obligatorias y en la mayoría de los casos se adjuntan a los documentos parlamentarios y por tanto son de información pública.

No obstante, la amplitud de las evaluaciones varía: en algunos Estados miembros la evaluación se limita a una descripción cualitativa, otros siguen un enfoque más científico y valoran factores tanto macro como microeconómicos. Otros asuntos analizados incluyen objetivos y resultados previstos, los costes económicos y de tiempo del cumplimiento, los resultados de las consultas, etc. Cinco Estados miembros también estudian alternativas a la normativa en sus valoraciones. Entre las alternativas que se utilizan, los instrumentos económicos, la autorregulación, los acuerdos voluntarios y el incremento de la información fueron las más mencionadas.

Todos los Estados miembros adjuntan a los nuevos textos información complementaria para facilitar su conformidad cuando se considere necesario, aunque en pocas ocasiones existe un enfoque sistemático.

### ***Consultas***

Aunque todos los Estados miembros consultan a sus participantes, los canales que se utilizan para llevarlo a cabo difieren tanto según el asunto como en su carácter formal (organismos de consulta, comités, etc.) o informal (sesiones, reuniones, etc.). En los casos donde los participantes están implicados en programas de simplificación y codificación, se suelen utilizar los mismos canales. La consulta en Internet todavía no está muy extendida aunque unos pocos Estados miembros han realizado recientemente algunos experimentos. En casi todos los Estados miembros se consulta a los participantes sobre el contenido de la propuesta legislativa, pero solamente unos pocos consultan también sobre aspectos de ejecución.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

En algunos casos se publican los documentos de consulta, seis Estados miembros incluso lo realizan de forma sistemática. Estos suelen ser documentos en papel aunque nueve Estados miembros utilizan actualmente Internet para su publicación. Tres Estados miembros tienen un período específico de consultas, que difiere desde 15 días hábiles a 12 semanas, en otros países el período depende del área de política y de la materia en consideración. En cinco Estados miembros, las personas que han sido consultadas reciben una información previa, y en tres de estos cinco países esta información es obligatoria. En la mayoría de los Estados miembros se necesita una justificación por escrito para la nueva normativa, que adopta la forma de una memoria explicativa que acompaña al texto. En los Estados miembros donde las evaluaciones de impacto son obligatorias, estas evaluaciones incluyen una explicación sobre la necesidad de la norma.

### ***Preocupaciones sobre la futura acción europea***

Las respuestas de esta sección del cuestionario indicaron en su mayoría la necesidad de una estrategia europea única y global para todos los aspectos de mejora de la regulación que mejorarían el rendimiento del mercado único y acercarían la UE a sus ciudadanos. Esta estrategia debería incluir, en vista de la mayoría de las respuestas, la mejora de la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión, un sistema de evaluación del impacto para la nueva normativa y un programa, en varias fases, de simplificación y codificación de las normas en vigor.

### ***Conclusiones***

Las respuestas ofrecidas por los Estados miembros al cuestionario indican claramente que la mejora de la calidad de las normas y el facilitar su conformidad es un proceso continuo. Numerosos Estados miembros han elaborado una reforma ambiciosa de la normativa y/o programas de simplificación además de desarrollar una amplia serie de instrumentos, basándose en las directrices de la UE y la OCDE o en experiencias de otros países.

Las respuestas también muestran que estos programas no pueden producir los resultados previstos sin un apoyo político sólido, objetivos claramente definidos dentro de un plazo de tiempo estricto, el compromiso de las autoridades públicas, una comunicación y coordinación eficaces, la implicación de todos los participantes, una evolución continua y el uso de una combinación de instrumentos que abarque todos estos aspectos.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

### *Anexo D*

#### *Glosario de términos utilizados en este Informe*

#### **Términos y significado en el Informe**

##### *Alternativas a la regulación*

Estrictamente hablando, se trata de alternativas a la regulación tradicional y basada en la legislación, como por ejemplo la autorregulación, la co-regulación y otras.

##### *Autoridades normativas*

El organismo u organismos implicados en la elaboración y aprobación de la normativa, es decir los parlamentos y, a nivel europeo, el Consejo.

##### *Autorregulación*

Control de las actividades por los agentes privados implicados sin la participación directa de las autoridades públicas.

##### *Baño de oro*

La sobre-implementación de una directiva europea mediante la creación de requisitos extra nacionales que van más allá de esta directiva.

##### *Cláusula de caducidad*

Ésta es una disposición de la norma que determina la caducidad de la misma, que termina por expirar, completamente o en parte, después de un período fijo de tiempo.

##### *Cláusula de revisión*

Ésta es una disposición de la normativa que implica una revisión en un período determinado, pero donde los resultados (status quo, revisión o revocación) no están predeterminados.

##### *Codificación*

A nivel europeo, el término "codificación oficial" se utiliza para describir el proceso de revocar una serie de normas en un área y sustituirlas por una sola norma que no contenga cambios sustanciales en dichas normas. De este modo se consigue un texto con efectos legales.

En algunos Estados miembros (por ejemplo en Francia), el significado de codificación se acerca más a al término europeo de refundición, supone que el proceso no solamente aglutina textos múltiples en uno solo, sino que también realiza cambios para eliminar las disposiciones desfasadas o absurdas o corrige las lagunas. También tiene un propósito de

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

"incorporación a un código" en aquellos países que tienen una estructura legal de este tipo.

En este informe se utiliza la codificación en el sentido europeo a menos que se especifique lo contrario en el contexto.

### *Conformidad*

La medida en que se obedece la norma cuando se aplica.

### *Co-regulación*

El control de las actividades mediante una combinación de medidas por parte de agentes privados y autoridades públicas.

### *Consolidación*

Aglutinar textos múltiples que regulan un sector determinado en un solo texto, con o sin cambios menores en el contenido. (Los cambios importantes sobre el contenido se realizan cuando se simplifica la normativa). A nivel europeo, el término se suele utilizar para describir un proceso no oficial que adoptan los funcionarios de la Comisión, creando un texto sin efectos legales pero con beneficios prácticos.

En este informe, la consolidación se utiliza en su sentido genérico e incluye tanto la codificación como la refundición.

### *Consolidación legalmente eficaz*

En este informe el término "consolidación legalmente eficaz" significa la creación de un texto consolidado con efectos legales, bien mediante la codificación o la refundición.

### *Consultas*

Una interacción entre los organismos responsables de la normativa y las partes que posiblemente afecte o estén interesadas en la normativa en cuestión, que les permite contribuir con sus opiniones, experiencia y conocimientos.

### *Evaluación*

El proceso de examinar la eficacia de la norma y los procesos normativos. Existen dos tipos principales, la evaluación ex ante donde los instrumentos como la evaluación del impacto normativo y las consultas se utilizan y se examina el proceso normativo para garantizar que se han adoptado todos los pasos apropiados y la evaluación ex post, donde la eficacia de la norma en cuestión es examinada, a menudo comparándola con un cuestionario.

### *Evaluación del impacto de las normas (EIN)*

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

Un marco estructurado para informar sobre el análisis de la serie de opciones disponibles para tratar cuestiones de políticas y las ventajas y desventajas asociadas con cada una. Una EIN positiva debería considerar todas las clases de impacto.

### *Implementación*

El proceso de incorporar cualquier legislación europea (esto es, Decisiones, Reglamentos y Directivas) en el marco legal nacional y la garantía de su aplicación.

### *Imposición*

La aplicación de la normativa en la práctica.

### *Incorporación*

La incorporación de la normativa europea en la legislación nacional. En el caso de las Directivas, esto se suele denominar transposición, pero también incluye los cambios legales necesarios para apoyar algo que es directamente aplicable como una Decisión o un Reglamento.

### *Legislación*

Normas primarias o secundarias aprobadas por organismos legislativos o ejecutivos.

### *Mejora de la regulación*

La política centrada en la búsqueda de la mejora y simplificación del entorno normativo. La normativa debería utilizarse solamente cuando sea necesaria y debe ser adecuada y proporcional a la tarea. Debería ser transparente y accesible a todo el mundo y lo más simple posible. Debería ser posible aplicarla, y a nivel europeo debe obedecer al principio de subsidiariedad.

### *Normativa*

Actos normativos vinculantes adoptados por las autoridades públicas para implementar las políticas públicas.

### *Refundición*

Este término se utiliza a nivel europeo para describir una combinación de codificación (europea) y cambios substanciales. No es por lo tanto una revocación en términos generales o, de forma general, una revisión principal de la normativa. Se utiliza en este sentido en el informe.

### *Revisión*

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

El proceso de examinar la normativa existente para determinar qué cambios, si hubiera alguno, se necesitan.

### *Simplificación*

Otorgar mayor claridad a la normativa para poder ser comprendida, más fácil de aplicar y de cumplir mediante la eliminación de disposiciones innecesarias, desfasadas o que imponen barreras excesivas a la vez que se mantiene el propósito original y se protege a la norma.

### *Transposición*

El proceso de incorporar una Directiva europea en la legislación nacional.

## Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación

### *Anexo E* *Miembros y colaboradores*

#### **Presidencia**

Dieudonné MANDELKERN (F)

#### **MIEMBROS**

Ernesto ABATI GARCÍA-MANSO (E)	Paolo PONZANO (CE)1
Kees BURGER (NL) *	Giulia TIBERI (I)*
Marc CABANE (F)	Peder TORNVALL (S)
Luigi CARBONE (I)	Ana SÁNCHEZ HERNÁNDEZ (E)2
Bruno CHAVANAT (F)*	José Antonio SÁNCHEZ
Colin CHURCH (RU)*	QUINTANILLA (E)3
Dermot CURRAN (IRL)	Michel SOUBIES (CE)
Erwin DE PUE (B)	Patrick STAES (B)
Michael FRUHMANN (A)*	Jerome VIGNON (CE)4
Pierre GEHLEN (L)	Kathy VANHOORNE (B)*
Roberto HAYDER (CE)	Ana VARGAS (P)
Lars HJORTNAES (DI)	Henrik WINGFORS (S)
Panagiotis KARKATSOULIS (GR)	Adam WOLF (DI)
Erich MILLEKER (D)	Phil WYNN OWEN (RU)
Pekka NURMI (FIN)	

\* Miembros del grupo editorial; 1 Miembro desde septiembre de 2001; 2 Miembro desde marzo de 2001; 3 Miembro hasta marzo de 2001; 4 Miembro hasta septiembre de 2001.

#### **OTROS COLABORADORES**

Sue BINNS (CE)  
Eva LOEVE-BERKHUIJSEN (HO)  
Per SAMUELSON (S)  
Manuel María SANTIAGO DOS SANTOS (CE)  
Barbera VELTKAMP (HO)

# Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación