

Claudia Gimeno Fernández

La qualitat normativa al País Valencià **Propostes per a un nou model de producció** **i avaluació de les nostres normes**



La qualitat normativa al País Valencià

Propostes per a un nou model de producció i avaluació de les nostres normes

Claudia Gimeno Fernández
Universitat de València

Resum:

La introducció al nostre país de mesures per a la millora de la qualitat normativa i la seua posterior avaluació ha sigut tardana, i el seu desenvolupament fins ara no ha sigut massa satisfactori.

Així, no pareix que s'haja assolit una modificació substancial dels sistemes de producció i avaluació normativa, en els quals trobem problemes com la falta d'òrgans adequats per a col·laborar en un model ambiciós.

En aquest context, una mirada a l'entorn comparat, en què després de dècades d'experimentació en la matèria es diagnostica una tendència a la concentració d'aquestes tasques en òrgans específics, aporta nombroses pistes sobre possibles millores a introduir: des dels Regulatory Oversight Bodies dels Estats Units d'Amèrica, entre els quals destaca l'OIRA, fins al Regulatory Scrutiny Board europeu, incorporat per la Comissió Europea. Tinent en compte aquests models, es proposa la introducció d'un òrgan de característiques similars en el sistema valencià de govern.

Continguts

Introducció	3
El sistema dels Estats Units d'Amèrica de producció i avaluació normativa	8
El sistema europeu de producció i avaluació normativa	13
El sistema de producció i avaluació normativa del País Valencià	19
Propostes per a l'articulació d'un nou model de produc- ció normativa de qualitat al País Valencià	28
Conclusió	35
Bibliografia	37

Introducció

Les normes jurídiques són en un factor clau a l'hora d'assolir un bon govern i una bona administració. I és que aquestes són essencials per a resoldre problemes socials i aconseguir els objectius prioritaris i subjacents a les diferents polítiques públiques, a més de tindre un impacte directe en el benestar social, l'esfera personal i patrimonial de la ciutadania així com en el creixement i el desenvolupament econòmic.

No obstant això, s'ha d'assenyalar que la millora de la qualitat normativa i la seua posterior avaluació formen part d'una les preocupacions més recents del nostre dret públic, que no s'havia ocupat d'aquesta matèria amb gaire profunditat. I és que no ha sigut fins fa aproximadament una dècada, sobretot per la influència dels models anglosaxons (tant el Regne Unit com els Estats Units d'Amèrica són els precursors en l'entorn comparat en la introducció de les tècniques d'anàlisi més exhaustives en la matèria) i, especialment, de la Unió Europea, que s'han anat introduint a Espanya mesures amb l'objectiu de millorar la qualitat de la normativa, tant en l'àmbit estatal com en l'autonòmic. Malgrat això, la recepció d'aquestes mesures al nostre país no ha sigut només tardana sinó que, a més, el seu desenvolupament, fins avui, tampoc ha sigut massa satisfactori.

I és que, la regulació del procediment normatiu, des de la fase prelegislativa —que correspon als governs quan són ells els que lideren els treballs previs a la deliberació i a l'aprovació de lleis per les Corts—, com en la fase d'elaboració de normes reglamentàries —en què la decisió última sobre els continguts de les normes els correspon completament—, ha sigut tradicionalment tractada mitjançant regles procedimentals. A més, la

correcció final i l'adopció de les millors opcions normatives, s'ha confiat únicament a l'estricta seguiment del procediment preestablert i a la participació en l'elaboració d'aquestes d'escassos col·lectius directament afectats per aquesta.

Malgrat això, a partir de l'última dècada, i amb especial força des de la reforma administrativa de 2015,¹ s'han succeït normes bàsiques estatals que han establert

La millora de la qualitat normativa i la seua posterior avaluació formen part d'unes preocupacions més recents del nostre dret públic.

noves obligacions en aquests processos, completant-los i fent-los més complexos. Així, s'han inclòs nous tràmits addicionals expressament dissenyats per a complir amb les exigències de la Better Regulation, que

s'han anat escampant gràcies a les polítiques de la Unió Europea.

No obstant això, pareix que, de moment, les transformacions han sigut més formals que materials (s'han introduït diversos informes preceptius previs, s'han ampliat les exigències de transparència i possibilitades formes de participació ciutadana més generoses), i no han suposat una modificació substancial de la cultura de la producció normativa (Boix Palop i Gimeno Fernández, 2017).

Així, entre un dels principals problemes que trobem en analitzar el procés d'elaboració normativa, podem destacar la manca d'un ús adequat dels mitjans de què

1. Mitjançant la introducció, a l'Estat espanyol, de les Lleis 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i 40/2015, d'1 d'octubre de règim jurídic del sector públic.

disposen les administracions públiques, a efectes de fer una anàlisi crítica i de detecció de defectes de la norma durant el procediment de tramitació de la proposta. I és que, en el procediment que actualment se segueix, la implicació d'alguns agents i d'instàncies internes de l'administració que poden aportar un valor afegit a la norma en el moment de preparació d'aquesta, està mal desenvolupat. Per exemple, els informes de l'única instància interna que fa un mínim control normatiu, el Consell Jurídic Consultiu, es limiten a valoracions jurídiques que la majoria de voltes són més formals que materials i que, tan sols de tant en tant, aporten valor afegit als projectes. Així, esdevé evident que, per la seua composició i el seu mètode de treball, aquest no és un organisme adequat per a col·laborar en un model ambiciós de millora i avaluació de la producció normativa, que requereix organismes amb altres perfils, altres tipus de capacitats i, també, un altre tipus de personal.

A més, tot i que tenim en compte les millores ja introduïdes, trobem que encara s'evidencien dèficits en matèria d'avaluació normativa, que van més enllà dels problemes que poden ser atribuïts al procés d'elaboració de les normes jurídiques.

Per això, es proposa fer un pas avant en la matèria i, com és inevitable (i més en una matèria en què, com hem dit, les administracions espanyola i valenciana porten un indubtable endarreriment), una mirada a l'entorn comparat aporta nombroses pistes sobre models alternatius que s'han establert. És analitzant els sistemes d'avaluació normativa que tendeixen a la concentració de la tasca d'avaluació i control normatiu en determinats organismes especialitzats, com per exemple passa als EUA i a la UE, quan pot observar-se la utilitat de traslla-

dar la (co-)responsabilitat de les reformes i millores a aquests organismes.

Així, en el cas dels Estats Units d'Amèrica, el govern ha creat durant les últimes quatre dècades una sèrie d'agències encarregades d'avaluar tant de manera prèvia (ex ante) com posterior (ex post) les regulacions: els Regulatory Oversight Bodies, entre els quals trobem l'OIRA, cos tècnic que analitza les propostes normatives abans que aquestes siguen finalitzades per les agències encarregades d'elaborar-la. Com a cos tecnocràtic,

Una mirada a l'entorn comparat aporta nombroses pistes sobre models alternatius que s'han establert.

professional i especialitzat a avaluar els possibles impactes de les regulacions, ajuda els redactors a elegir entre les diverses opcions normatives i millorar les polítiques i la seua materialització le-

gislativa. A més, la seua composició és multidisciplinària —en el seu personal podem trobar economistes, experts en ciències socials, dret, polítiques, ciències o física—, cosa que els permet donar punts de vista molt diferents sobre les problemàtiques que es plantegen.

De manera molt similar als Estats Units d'Amèrica, la Comissió Europea ha creat un sistema d'anàlisi de l'impacte normatiu a través del Regulatory Scrutiny Board. Aquest és un cos tècnic que revisa la legislació i que, igual que l'OIRA, vetla per la correcta realització de les avaluacions de tot tipus d'impactes que les polítiques i normes puguen tindre.

Prenent com a exemple aquests models, es proposa una adaptació d'aquests organismes concentrats al sistema del País Valencià, amb un desenvolupament similar als cossos que ja s'han anat estenent per Europa i, molt especialment, a Alemanya. En el cas alemany s'observa

que no s'ha produït un desplaçament efectiu de la responsabilitat, sinó un sistema de treball compartit, cosa que dóna moltes pistes sobre el que podria funcionar en el nostre territori. I és que, un sistema vertaderament ambiciós en aquestes matèries requereix una estructura similar a les que hem contat, a més de les reformes (també necessàries) d'ordenació dels procediments.

Així, es proposa l'establiment a l'escala autonòmica (i que, podria funcionar també a escala estatal o en altres comunitats autònomes, per la similitud d'ambdues estructures de producció normativa), d'una agència en la qual, superant-se la tasca de fiscalització pròpia del Consell Jurídic Consultiu (que dóna poc valor afegit a la norma), s'instaura un model «d'ajuda», i col·laboració en la tasca d'elaboració, avaluació i garantia de la qualitat normativa. Seria en aquest sistema on l'agència es convertiria en part del procés d'elaboració normativa, donant suport als promotors de la iniciativa, i proveint-los amb les ferramentes i les tècniques necessàries per a millorar-ne la qualitat i minorar-ne els impactes negatius. I, a més de col·laborar en el procés de producció normativa, aquesta agència es responsabilitzaria d'avaluar la qualitat dels instruments normatius generats.

És per això que, a continuació, farem una breu descripció dels models estatunidenc i europeu, que ens serviran com a inspiració per a dissenyar un model d'Agència Valenciana d'Avaluació i Qualitat Normativa, que s'esbossarà en l'última part d'aquest treball, després de fer una breu anàlisi de les principals característiques del sistema institucional del País Valencià i de l'Estat espanyol, amb el fi d'evidenciar les seues carències.

El sistema dels Estats Units d'Amèrica de producció i avaluació normativa

La preocupació per la qualitat normativa en els Estats Units d'Amèrica és un fenomen nascut a la fi del segle passat. En aquest país ha sigut el poder legislatiu el principal encarregat de l'elaboració de textos normatius. El servei de redacció legislativa (el Legislative Drafting Service) es divideix en dos consells legislatius diferenciats: el que reforça el Congrés, i el que dóna suport al Senat (Rynearson, 2015).

I és que, el procés d'elaboració de la legislació federal és producte de l'aposta d'aquest sistema per una estricta separació dels tres poders (legislatiu, executiu i judicial) i pel presidencialisme com a forma de govern (Tur Ausina, 2009). Això suposa, com a conseqüència, que la posició del poder executiu en els Estats Units respecte del procediment legislatiu siga radicalment diferent del sistema parlamentari, ja que ha d'analitzar-se des de la important «influència» i «participació» que exerceix en els continguts de les propostes de llei, elaborades per altres instàncies. No obstant això, no es vol dir que el grau d'intervenció governamental siga necessàriament menor que en les formes de govern parlamentàries, sinó que aquest es desenvolupa a través de canals diferents. Així, en relació amb la redacció i amb l'elaboració de qualsevol text normatiu, a diferència dels sistemes parlamentaris, en què els organismes d'ajuda es troben fonamentalment lligats al poder executiu, en el sistema estatunidenc els membres de la Cambra dels Representants i del Senat poden rebre el suport de diferents organismes i personal expert, cosa que dóna lloc a una redacció (o drafting) més obert i divers (Tur Ausina, 2009). Entre

els organismes que participen en l'elaboració legislativa trobem:

- L'Oficina d'Assessorament Legislatiu del Parlament (Office of the Legislative Counsel), organisme compost per dos departaments (un en cada cambra) responsable de la redacció i elaboració de les diferents propostes legislatives. Està integrada per experts professionals i imparcials que s'encarreguen d'estudiar i d'estructurar els interessos dels promotors concrets del projecte legislatiu en qüestió, buscant desenvolupar una legislació clara, executable i coherent (García-Escudero Márquez, 2005). L'Oficina la componen 30 juristes i la seua participació es desenvolupa durant totes les fases del procediment legislatiu (House of Representatives, 2016).
- Professionals integrats en els comitès del Senat o de la Cambra de Representants (Committee Staff), que són seleccionats entre els membres dels partits polítics, i s'encarreguen de la redacció dels textos per a la seua presentació posterior en les cambres. Després, en funció de la matèria, el Comité competent analitza, estudia i modifica les propostes concretes.
- Experts de caràcter extern, contractats pels lobbies o grups d'interés que elaboren projectes normatius que són posteriorment enviats als diputats i senadors per a la seua tramitació en seu parlamentària. Els mateixos parlamentaris solen dirigir-s'hi també directament, bé per a sol·licitar ajuda en matèries complexes, bé per a conèixer la seua posició sobre un tema determinat.

- Experts del govern, que solen treballar en les agències que més avant descriurem.
- Acadèmics o experts universitaris procedents de les facultats de dret i, en particular, dels seus «departaments de redacció legal».

Gràcies a aquesta estructura, des dels anys 80, els projectes normatius preparats per aquests cossos han anat fent-se a poc a poc més estructurats, clars i sistematitzats.

Però, a part d'aquests cossos (dedicats a la redacció de legislació primària, el que ací entenem per lleis), i de manera paral·lela, durant les últimes quatre dècades diverses agències han donat suport al govern federal en les seues tasques reguladores (essencialment legislació secundària, que en el sistema estatunidenc té una gran importància, i seria el que ací coneixem com a reglaments). I és que, al contrari que a la Unió Europea (on la legislació és creada únicament per la Comissió, un òrgan tècnic i executiu), als Estats Units d'Amèrica la legislació comença en el Congrés, un cos polític que, a través dels seus estatuts, pot crear agències reguladores i delegar-hi la tasca d'elaborar normativa. Aquestes agències han ajudat a avaluar amb mètodes tant ex ante com ex post les noves normatives i a revisar les existents i s'han convertit en peces clau del procés legislatiu (Wiener i Alemanno, 2016).

L'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)

D'entre les agències esmenades trobem dos cossos amb un especial protagonisme que, desenvolupats a partir de la dècada dels 1980, fan funcions revisores de la normativa. La seua importància, pel fet d'estar enclavats en el

poder executiu i disposar dels mitjans i de la centralitat d'aquest, s'incrementa dia rere dia.

Ens referim a l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), cos tècnic que, a diferència de les agències descrites abans, informa al president i no al Congrés, i l'Office of Management and Budget (OMB).² Ambdues porten a càrrec una supervisió i una anàlisi de cada proposta normativa abans que aquesta proposta siga finalitzada per les agències reguladores, en la qual examinen tant costos com beneficis del projecte normatiu, així com la correcta tramitació del procediment d'e-laboració del projecte normatiu seguit per les agències.

Ambdues institucions, i molt particularment l'OIRA, constitueixen els Regulatory Oversight Bodies (cossos de supervisió reguladora) que intervenen en el procés legislatiu. I que, alhora, s'han convertit en el mecanisme de què disposa la presidència per a dirigir l'Estat a través d'un cos tecnocràtic, professional³ i especialitzat a avaluar els possibles impactes de les regulacions,⁴ així com de controlar la qualitat de la regulació, ajudant els redactors a elegir i avaluar correctament les polítiques a desenvolupar de manera prèvia i posterior a la seua materialització normativa.

Analitzar i entendre la història d'aquesta institució mostra l'evolució dels estudis de qualitat normativa al país, la rellevància creixent que les anàlisis d'impacte normatiu tenen i l'enorme consens bipartidista exis-

2. Regulades per les *executive orders* 12866 de 1993 i 13563 de 2011.

3. L'OIRA està formada per uns quaranta economistes, experts en ciències socials, dret, polítiques, ciència o física.

4. Igual que en el cas del cos europeu, l'OIRA porta a terme avaluacions integrades de tot tipus d'impactes de les polítiques i la legislació, des d'aquells impactes econòmics, ambientals o socials.

tent sobre la seua importància. I és que, des que en 1978 el President Jimmy Carter emetés l'Executive Order 12044, que va requerir l'anàlisi econòmica de les noves regulacions i que en 1980 creés l'OIRA, passant per l'Executive Order 12291 emesa per Ronald Reagan, que donava formalment a l'OIRA el paper i l'autoritat de què ara disposa, aquest òrgan s'ha convertit en el cos responsable de l'escrutini de les avaluacions d'impacte regulador fetes per les agències.

Més recentment, Barack Obama va adoptar tres ordres executives amb el fi de, entre altres coses, promoure la revisió *ex post* de les normes i la cooperació reguladora internacional. A més, mitjançant la Paperwork Reduction Act s'imposa el requisit que cada nova exigència de tràmits o càrregues a la ciutadania o les empreses que pretenga imposar el govern federal ha de ser aprovada per l'OIRA.⁵

En l'actualitat, amb Donald Trump a la Casa Blanca, s'obri una nova època per a l'Office. I és que, la seua aposta per la desregulació,⁶ i l'elecció de Neomi Rao, amb un perfil marcadament conservador, com a directora de l'OIRA, han portat alguns mitjans de comunicació a afirmar que l'Office es convertirà en una ferramenta

5. Tant en el moment de la seua aprovació, com tres anys més tard, quan haurà de tornar-se a aprovar, succeint el que es coneix com a *reapproval*, i que suposa que la consulta a l'OIRA es fa sobre una base *ex post*, i no simplement a partir d'una avaluació *ex ante*. A més, la llei atorga a l'OIRA una àmplia autoritat per a refusar una revisió de la norma si troba que (1) no té utilitat pràctica, (2) que no és la mesura menys onerosa que podria adoptar-se o (3) que és possible aconseguir la informació disponible d'una altra manera.

6. Recentment s'ha aprovat una *executive order* que prescriu que, per a cada nova regulació que s'aprove, dos han d'eliminar-se del sistema (Mufson, 2017).

més del president en la seua guerra contra l'administració pública (Millhisser, 2017; Mufson, 2017).

De qualsevol manera, i almenys, fins avui, la creació i el paper de l'OIRA en el sistema ha arribat a demostrar un consens entre els presidents estatunidencs dels últims quatre decennis, evidenciant la importància del fet que l'executiu nord-americà dispose de ferramentes per a supervisar l'Estat regulador.

Finalment, s'ha d'assenyalar que, com hem dit, als EUA no hi ha cap cos destinat a supervisar la legislació primària (fonamentalment, lleis) i que, per tant, en relació amb les propostes legislatives, els controls estan menys centralitzats i pautats. És per això que autors com Alemanno i Wiener assenyalen que seria positiu per al funcionament del sistema estatunidenc que el Congrés (que sembla contrari a aquestes mesures) impulsara la creació d'un cos que supervisara la legislació proposada per aquest, equivalent en funcions al control que fa l'OIRA en relació amb la legislació secundària (reglaments i altres tipus de regulacions).

El sistema europeu de producció i avaluació normativa

Des de ja fa bastants anys, les institucions de la Unió Europea s'enfronten a problemes iguals o pareguts a aquells a què s'enfronten els estats membres d'aquesta. Ens trobem amb una instància d'una elevada complexitat institucional, ja que hi coexisteixen 23 llengües oficials, hi ha una gran varietat de procediments d'elaboració de normes (de dictamen, codecisió, cooperació i consulta) i el quadre normatiu dista de ser típic (per la varietat de normes generades, des de reglaments a directives o

decisions), i cada volta, les competències de la UE s'expandeixen (Santaolalla López, 2009). Tot això fa que la consciència sobre la importància de la qualitat normativa, s'haja estés també a aquesta instància.

Així, tenint en compte les seues problemàtiques concretes, dintre de les primeres mesures de millora del seu corpus jurídic (les competències del qual són cada volta més grans després de les successives reformes dels seus tractats constitutius), la UE va editar el Llibre blanc: la forma de governar a Europa,⁷ en el qual es defensava un extens programa de simplificació de les normes existents: des de la codificació dels texts legals existents a la supressió de les disposicions redundants o obsoletes.

No va ser fins més avant, cap a l'any 2000, que es van introduir procediments concrets de revisió reguladora en el sistema europeu. Així, la UE va llançar el seu procediment formal d'avaluació d'impacte normatiu l'any 2002, configurat com un sistema de revisió normativa que analitzava la qualitat de les avaluacions fetes anteriorment pels serveis de la Comissió (les conegudes com a direccions generals) sobre les propostes de noves polítiques. Una volta consolidat aquest sistema de treball, el novembre del 2006, es va anar un pas més enllà i es va crear un cos específic per a supervisar el treball d'avaluació dels impactes normatius: el Comitè d'Avaluació d'Impacte de la UE (IAB), ubicat a l'oficina de la Secretaria General de la Comissió Europea (Alemanno, 2015). A més, en matèria de qualitat normativa la Comissió va publicar les Directrius d'Avaluació d'Impacte en 2003, que va revisar i actualitzar els anys 2005, 2009 i 2015.

Al mateix temps, la Comissió ha reafirmat el seu compromís amb les polítiques de la Better Regulation a tra-

7. Document COM (2001)4283 de la UE.

vés del Better Regulation Package, que amplia i millora les anàlisis d'impacte i renova els procediments de consulta portats a terme en ells.⁸ A més, es perfilen noves mesures com (1) la creació d'un nou registre de transparència, amb la finalitat d'analitzar les interaccions de les parts interessades en l'aprovació de les normes amb el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió; (2) la realització d'estudis anuals sobre les càrregues administratives, i (3) la codificació, simplificació i reducció de la legislació obsoleta. Una anàlisi del desenvolupament dels principis de la Better Regulation («legislar millor») a Europa mostra que la Comissió ha sigut el cos que, en aquest cas, més s'ha esforçat per millorar la qualitat normativa, probablement fruit de la seua posició predominant en el procediment legislatiu ordinari, en el qual li correspon la iniciativa legislativa en exclusiva.⁹

8. Introdueix nous moments en els quals els interessats en les polítiques i la legislació poden donar la seua opinió. Així, es permet una primera participació dels agents interessats en les *roadmaps* o fulls de ruta de la Comissió, una altra després de la publicació de l'anàlisi d'impacte i una tercera en la preparació dels actes no legislatius d'implementació de polítiques. Tots aquests procediments són publicats en la web de la UE: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm> (consulta: 25 novembre 2017).

9. Generalment, cada projecte legislatiu és elaborat pels serveis de les direccions generals competents de la Comissió, que actuen sota la supervisió del comissari responsable. El text que finalment acorde aquest grup de treball és revisat pels serveis jurídics de la Comissió i, finalment, després de rebre l'aprovació de la Secretaria General de la Comissió, és elevat pel Comissari competent al Col·legi de comissaris en ple. Aquest, després de debatre la proposta, vota per la seua adopció com a proposta de tot el Col·legi o la torna als serveis jurídics perquè es continue estudiant. A més, dintre de la Comissió trobem també els revisors legals, en els quals la Comissió delega la redacció de la legislació

El Regulatory Scrutiny Board (RSB)

Igual que als EUA, encara que amb una història i una estructura institucional ben diferents, la iniciativa de la Unió Europea Better Regulation i el seu programa d'avaluació d'impacte han aparegut en resposta al creixement de la regulació a escala europea.

En aquest sentit, la creació de l'Impact Assessment Board —que ha sigut objecte de canvis estructurals que el van portar a desaparèixer en 2015, quan es va crear el Regulatory Scrutiny Board— es va basar en les observacions de l'OIRA estatunidenca (Wiener i Alemanno, 2016), però també a partir de l'experiència del Regne Unit i altres exemples dels Estats membres, on s'han observat millores significatives en els procediments de regulació (Radaelli i De Francesco, 2007). És un organisme independent d'assessorament a la Comissió, encarregat de redactar els estudis d'impacte europeus, basant-se en els Guidelines on Impact Assessment, i amb competència per a analitzar la qualitat de les anàlisis d'impacte normatiu fetes per la Comissió, cosa que reforça la capacitat global del sistema des d'una perspectiva «externa» (Alemanno, 2015).

La funció principal de l'RSB, que té set membres, és supervisar la qualitat de les anàlisis d'impacte produïdes per les direccions generals europees en proposar noves polítiques i donar-los suport en els seus esforços analítics. L'RSB controla la qualitat del procés legislatiu, comptant amb el suport de normes procedimentals que garanteixen que tan sols les propostes normatives que es

comunitària. Intervenien en una fase inicial per a garantir que les propostes legislatives siguen clares i precises. Així mateix, comproven que s'utilitza una terminologia legal correcta i que les implicacions legals són les mateixes en cada idioma oficial.

presenten acompanyades d'una sòlida avaluació dels diferents impactes puguen ser presentades per al seu examen, cosa que suposa uns elevats nivells de control de la qualitat de la legislació proposada per la Comissió.¹⁰

A més, de manera pareguda al que ha passat als EUA, la importància de la supervisió reglamentària és entesa per tots els partits polítics de la UE; tant la iniciativa de la Better Regulation com el procés d'avaluació normativa, tenen el suport de les diferents presidències de la Comissió, cosa que inclou els presidents Romano Prodi, José Manuel Durão Barroso i Jean-Claude Juncker (Wiener i Alemanno, 2016).

No obstant això, ni l'OIRA estatunidenca ni l'RSB europeu, tenen un organisme consultiu extern permanent, malgrat que aquest tipus d'organismes hagen sigut sol·licitats per alguns membres de la Comissió¹¹ i del Parlament Europeu.¹² I és que, com Weiner i Alemanno han explicat, en la UE s'ha creat un sistema d'avaluació de l'impacte de les normes avançat, però en el qual les avaluacions són dutes a terme per la Comissió, dintre de

10. Hi ha alguns autors que, a més, suggereixen que hauria d'establir-se una entitat addicional externa i imparcial per al control de la qualitat normativa. La Comissió no fa costat a aquesta idea, assenyalant que interferiria en la seua funció legislativa i d'elaboració de polítiques, ja que, per a presentar propostes adequades i equilibrades, ha de fer les seues pròpies avaluacions d'impacte. En aquest sentit es pot assenyalat que la incorporació de tres membres «independents» en l'RSB, reflecteix aquest interès en l'entrada d'experts externs.

11. Discurs del Comissari G. Verheugen, «Legislar millor a la UE», pronunciat en la Conferència Europea sobre Subsidiarietat el 19 d'abril del 2006.

12. Informe sobre «Legislar millor a la Unió Europea», preparat per la Comissió d'Assumptes Jurídics del Parlament Europeu (Ponent Katalin Levai, 2007/2095).

les seues propostes legislatives i fonamentalment per al seu ús intern, no havent-se desenvolupant, de moment, mecanismes de fiscalització externa a càrrec d'organismes independents, ni pareix que estiguen previstos per a un futur pròxim. A més, com Alemanno i Weiner assenyalen, aquest control extern podria millorar-se si els tribunals europeus estigueren capacitats per a portar a terme un control judicial del compliment, per part de les institucions europees, dels procediments de «Legislar millor».¹³

Siga com siga, cal destacar que tant l'OIRA estatunidenca com l'RSB europeu s'han centrat en l'avaluació de l'impacte ex ante de les noves regulacions. Per aquest motiu, ambdós tracten en l'actualitat de dirigir la seua atenció als RIA retrospectius de les normes vigents —en el cas europeu mitjançant el programa REFIT (Wiener i Alemanno, 2016).

Aquesta plataforma, el REFIT, creada el 2015 dins del programa «Legislar millor», formula recomanacions a la Comissió (Comissió Europea, 2017) i comprén dos grups: el governamental i el dels stakeholders o interessats en l'assumpte, als quals tracta de connectar, amb l'objectiu de, entre tots dos grups, reduir les càrregues administratives i reguladores i millorar la qualitat normativa, alhora que fa front a la difícil tasca de mesurar els costos i beneficis de les avaluacions d'impacte en un context on es depén, en gran mesura, de les dades facilitades pels Estats membres i els interlocutors socials. Tots dos grups de la plataforma poden fer suggeriments

13. Per exemple, en *Espanya contra el Consell* (2006), el TJCE va assenyalat que la falta de realització d'una anàlisi d'impacte per a l'aprovació d'un reglament pot conduir a una violació del principi de proporcionalitat europeu (Assumpte C-310/04).

sobre com reduir les càrregues de la legislació, suggeriments que després són analitzats per la mateixa plataforma REFIT i la Comissió.¹⁴

El sistema de producció i avaluació normativa del País Valencià

Com hem dit abans, la qualitat dels processos d'elaboració, avaluació i control normatiu ha sigut tradicionalment ignorada per les nostres administracions, a diferència del que ha passat en altres països, cosa que podria explicar-se, entre altres raons, per la consideració d'aquests processos com a problemes «menors» o formalitats prescindibles.

Malgrat això, la preocupació per la tècnica legislativa ha portat quasi tots els països, i Espanya no n'ha sigut una excepció, a dotar-se d'instruccions o directrius que han de ser tingudes en compte en l'elaboració de les lleis (García-Escudero Márquez, 2005). El primer pas per a l'establiment d'unes directrius específicament dissenyades ve des de GRETEL i el Centre d'Estudis Constitucionals, que elaboren el primer esborrany de directrius sobre la forma i l'estructura de les lleis, en 1988, document que influiria de manera determinant en la publicació de les primeres directrius oficials sobre forma i estructura dels projectes normatius.

14. En la pàgina web de la Plataforma REFIT es fa un seguiment de l'evolució de cada iniciativa legislativa: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform_en#wip> (consulta: 25 novembre 2017).

Després, en desenvolupament de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, i seguint els passos de la proposta prevista en la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu de 16 de març de 2005,¹⁵ es va aprovar el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (i la seua guia metodològica).¹⁶ Aquest estableix la necessitat que les memòries que es contemplen en la Llei 50/1997 s'inclouen en un únic document denominat «Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu», que ha de redactar l'òrgan o centre directiu proponent del projecte normatiu de manera simultània a la seua elaboració, i que integra la memòria justificativa i d'oportunitat de la proposta, la memòria econòmica i l'informe sobre l'impacte per raó de gènere de les mesures proposades.

Més avant, i seguint les petjades d'algunes comunitats autònomes avançades en la matèria, com Catalunya,¹⁷ Navarra¹⁸ o Castella i Lleó,¹⁹ de manera primerenca amb la llei d'economia sostenible i després amb les noves lleis

15. Accessible en el web: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF>> (consulta: 25 novembre 2017).

16. Accessible en el web: <http://www.sefp.minhafp.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf> (consulta: 25 novembre 2017).

17. Pàgina web de la Generalitat catalana dedicada a la qualitat normativa: <http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_eines/pjur_tecnica_i_qualitat/> (consulta: 25 novembre 2017).

18. Pàgina web del Govern de Navarra dedicat a la qualitat normativa: <<http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=32973>> (consulta: 25 novembre 2017).

19. Pàgina web de la Junta de Castella i Lleó dedicada a la qualitat normativa: <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1266563596464/_/_/> (consulta: 25 novembre 2017).

del procediment administratiu comú de les administracions i del règim jurídic del sector públic, s'han introduït a l'Estat espanyol, per primera volta, normes bàsiques en matèria de qualitat normativa. Aquestes tenen com a principal objectiu assolir un marc jurídic eficaç, eficient i racional a través de la millora de les normes jurídiques i de la manera en què aquestes s'elaboren i apliquen.

La introducció d'aquestes bases per a la promoció de la qualitat normativa a l'Estat espanyol s'ha buscat mitjançant l'establiment d'una sèrie de principis de bona regulació, la millora de la participació ciutadana en el procés normatiu i amb la introducció d'avaluacions de la normativa (tant de manera prèvia a l'aprovació, com posteriorment, una volta han estat en vigor durant un temps). En aplicació d'aquestes noves lleis cal destacar, a escala estatal, el recent Reial decret 286/2017, pel qual es regulen el Pla anual normatiu i l'Informe anual d'avaluació normativa de l'Administració General de l'Estat i es crea la Junta de Planificació i Avaluació Normativa.²⁰ Aquest, si és aplicat correctament, pot suposar un sòlid pas avant en la matèria, ja que regula la manera en què el pla anual normatiu ha de ser elaborat, estableix noves vies de participació ciutadana en el procés normatiu i especifica, un poc més, els criteris d'avaluació normativa establerts per la llei de procediment administratiu.

Pel que fa a la normativa aprovada en el nostre territori, aquesta queda restringida al Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat (DOGV núm. 5956, de 17 de febrer de 2009), clarament inspirat pels mateixos principis, pre-

20. Accessible en el web: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-3415>> (consulta: 25 novembre 2017).

ocupacions i solucions que el legislador estatal.²¹ I és que el procés de creació de la normativa s'emmarca en el model difús de creació normativa (no hi ha un òrgan concentrat encarregat d'elaboració de les normes, sinó que la responsabilitat sobre l'elaboració de cada una recau en la Conselleria corresponent), sense procediments de control de qualitat ex ante ni ex post preceptius que siguen materialment exigents més enllà d'una sèrie d'obligacions formals, tampoc excessivament costoses (tan sols certs informes que cal sol·licitar en determinats casos, i superficials), atés que en la major part dels casos, a més, cap de les seues consideracions són vinculants (excepció feta, sobretot, de les consideracions econòmiques i pressupostàries).

A més d'aquesta norma, podem assenyalar que el Decret 56/2016 del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat, en el seu article 37, estableix que les persones subjectes a aquest codi «impulsaran en l'àmbit de les seues funcions una Administració receptiva, accessible i pròxima, per mitjà de la utilització d'un llenguatge administratiu clar i comprensible per a totes les persones, la simplificació i agilització dels procediments, l'accés electrònic als serveis i la millora de la qualitat de les normes i regulacions», en sintonia amb el que assenyalen els articles 129, 130, 132 i 133 de la Llei 39/2015, que estableixen els principis de bona regulació aplicables a l'exercici de la potestat reglamentària i de la iniciativa legislativa del govern

21. Amb anterioritat, la preocupació per la qualitat normativa era mínima i aquests procediments es regien per la Circular d'1 de març de 1983, de la Generalitat Valenciana, sobre procediment per a elaboració de les disposicions generals de caràcter i vocació únicament procedimental, concordes amb la tradició espanyola en la matèria (DOGV núm. 98, de 15 de març de 1983).

estatal.²² Així mateix, l'article 38 determina l'impuls, en l'àmbit de les funcions d'aquells subjectes al Codi, d'una administració relacional i dialogant que implique i consulte la ciutadania, en la qual es reforçe la interacció entre les administracions públiques, els agents econòmics i la resta de la societat civil amb la potenciació dels instruments necessaris per a garantir la participació ciutadana en el disseny i l'avaluació de les polítiques públiques.

Així doncs, el Decret 56/2016 estableix, juntament amb la Llei 39/2015, unes directrius clares a favor de la millora de la qualitat normativa, perfilant la necessitat de desenvolupar un sistema de disseny i avaluació participats de les normes jurídiques.

Malgrat les millores introduïdes, es poden evidenciar en l'actual sistema de producció normativa nombroses insuficiències. I entre elles, podem destacar especialment que determinats agents i mitjans interns que podrien aportar valor a la norma en la seua preparació estan mal desenvolupats i poc implicats. I és que l'única instància interna que fa un control intern de la normativa és el Consell de l'Estat, a l'Estat Espanyol, i el seu equivalent valencià, el Consell Jurídic Consultiu, els informes del qual, a part de limitar-se a valoracions

22. Originàriament entesos per a ser aplicats a totes les administracions públiques, tant l'estatal com les autonòmiques, aquests articles ha sigut declarats inaplicables en relació amb la potestat legislativa de les comunitats autònomes per la Sentència de 24 de maig de 2018 —dictada com a conseqüència del recurs d'inconstitucionalitat plantejat per la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 39/2015 perquè desborden les competències estatals amb invasió de les autonòmiques relatives a l'organització, el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques.

jurídiques més formals que materials, en comptades ocasions aporten valor afegit als projectes normatius.²³ A més, aquests òrgans, conformats com a estructures externes de revisió i control, no suposen cap ajuda o suport per als promotors de la iniciativa normativa, a diferència d'altres models, ja normals a Europa, on hi

Malgrat les millores introduïdes, es poden evidenciar en l'actual sistema de producció normativa nombroses insuficiències.

ha òrgans professionalitzats encarregats d'ajudar durant tot el procés.

A l'espera d'ulterior desenvolupament, cal celebrar que es regule en l'àmbit estatal l'obligació d'avaluar periòdicament la normati-

va i que aquesta avaluació quede plasmada en un informe públic. A més, s'evidencia la voluntat de les nostres institucions d'adaptar el nostre marc jurídic als estàn-

23. A diferència del nostre cas, podem trobar l'alemany, el francès o l'italià, on, a pesar de tindre una cultura jurídica similar a la nostra, s'han produït avanços significatius en la matèria. I, analitzant també aquests casos, podem trobar experiències que poden servir de referència a l'hora d'introduir aquest tipus d'òrgans a les nostres administracions, com per exemple, la d'Alemanya, on s'han introduït una sèrie de reformes des dels anys 90 que han convertit al país en un referent quant a tècnica normativa dins del model continental. Així, s'han fet obligatòries en el país les avaluacions d'impacte normatiu, que estan totalment institucionalitzades i desenvolupades. Aquestes són principalment desenvolupades pels ministeris responsables, encara que disposen, per a portar-les a terme, del suport del Consell Nacional de Control Regulador, un organisme independent de control i assessorament al govern federal en la producció normativa, que està implicat en la fase preparatòria de l'elaboració normativa, revisant els projectes de llei, verificant la qualitat de les avaluacions elaborades i donant recomanacions que s'acompanyen al projecte de llei presentat al Parlament.

dards ja comuns a Europa. És per això que som en un punt d'inflexió quant a la iniciativa legislativa, moment en què es fa evident la necessitat d'una regulació més exhaustiva que pose fi a la dispersió normativa existent i reforce la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament.

Amb la finalitat d'analitzar la possible cabuda d'un organisme o agència a l'estil dels assenyalats anteriorment, analitzarem a continuació breument els òrgans implicats en la producció normativa, per a evidenciar la inexistència en el nostre ordenament jurídic d'un cos focalitzat a vetlar per la qualitat normativa.

La manca d'un organisme compromés amb la qualitat normativa

En el funcionament del sistema de producció normativa, el Govern s'ha imposat en l'estructura organitzativa, i les Corts han quedat fora de les polítiques de millora normativa. Així, no hi ha comitès, procediments ni instruments específics per a millorar la qualitat de la presa de decisions del poder legislatiu. I és que són tan sols el Consell de Ministres en l'àmbit estatal, i la Generalitat en el valencià, els òrgans responsables d'elaborar els projectes normatius per a la seua remissió a les Corts. No existeix tampoc en el nostre sistema de producció normativa, a diferència del sistema anglosaxó, un organisme encarregat de la redacció dels projectes de llei, sinó que són els diferents ministeris o conselleries els que elaboren els avantprojectes sobre la base de la seua competència.

Mentre en el cas valencià no trobem cap organisme encarregat de la millora de la qualitat normativa, en el cas estatal sí que, incardinada en el Govern, trobem l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques

i la Qualitat dels Serveis (AEVAL), establida en 2007. No obstant això, una reforma dels seus estatuts operada a través del Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, va suposar la fi de l'AEVAL com a agent promotor de l'impuls de la qualitat normativa (Ponce Solé, 2014), i la responsabilitat per a impulsar i fomentar la realització de l'anàlisi d'impacte normatiu es va resituar en un sol centre directiu, la Direcció General d'Organització Administrativa i Procediments de la Secretària d'Estat per a la Funció Pública.

Aquesta Direcció general és (teòricament) el centre de la gestió i el desenvolupament legislatiu estatal, que s'encarrega de la coordinació de les iniciatives per a la millora de la regulació, l'avaluació de l'impacte normatiu, la implementació d'estratègies de reducció de les càrregues administratives i la simplificació dels procediments administratius. No obstant això, aquests canvis institucionals, que han localitzat els procediments d'avaluació en la Direcció General, han allunyat la possibilitat de disposar d'un organisme que tinga com a funció potencial l'avaluació externa de la millora de la regulació i, consegüentment, de moment, no s'estan fent avaluacions estructurades, integrades i a posteriori de les polítiques legislatives (OECD, 2011). Així, el control ex post de la normativa està totalment desatés, com l'està la revisió sistemàtica i organitzada de la producció normativa per àrees d'activitat, que no és analitzada quasi mai de manera pautaada, ni molt menys reavaluada d'una manera mínimament solvent (Ponce Solé, 2014).

Complementàriament, trobem diferents òrgans, com bé poden ser la Comissió General de la Codificació, el Consell d'Estat —el Consell Jurídic Consultiu en el cas valencià— o la CNMC —i la Comissió de Defensa de la

Competència de la Comunitat Valenciana—, que d’alguna manera col·laboren, però que no assumeixen funcions essencials en el procediment d’elaboració normativa. Per un costat, la Comissió General de Codificació, sorgida com a conseqüència del moviment codificador que va irrompre en l’Europa a la fi del segle XVIII, exerceix una activitat a efectes pràctics irrellevant. Els successius intents, més o menys voluntaristes, de reactivar-la en les seues diferents seccions s’han demostrat fins avui sistemàticament abocats al fracàs. D’altra banda, els òrgans consultius, malgrat que podrien exercir una funció important de vigilància en el desenvolupament dels avantprojectes legislatius, des d’una perspectiva tant judicial com més general en relació a la idoneïtat d’una proposta, en l’actualitat, tenen una tasca molt més testimonial, ja que les seues observacions ho són sobre assumptes més formals i no suposen un valor afegit per a qualitat de la normativa, a més que els seus informes no solen ser vinculants. I, finalment, trobem les comissions de la competència que elaboren informes i estudis sectorials sobre assumptes concrets i ha presentat una especial activitat com a organisme defensor de la millora de la regulació i de les avaluacions d’impacte, però que tampoc assumeixen funcions essencials en el procediment d’elaboració normativa.

Propostes per a l'articulació d'un nou model de producció normativa de qualitat al País Valencià

Amb l'entrada en vigor de la nova legislació bàsica del procediment administratiu i, en compliment de l'article 130 de la Llei 39/2015, en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària les administracions han de comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius d'acord amb els quals aquestes van ser introduïdes i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues que aquestes suposen. Es tracta d'una novetat de gran importància que converteix per primera vegada en jurídicament obligatòria la realització d'avaluacions *ex post* de manera generalitzada. Igualment, i com a conseqüència d'aquesta reforma, s'han extremat les exigències referides als procediments de qualitat normativa *ex ante*, creant un marc jurídic que, almenys formalment, és prou exigent.

No obstant això, en relació amb les administracions autonòmiques, com ja s'ha assenyalat abans, s'ha de tindre en compte la Sentència de 24 de maig de 2018 del Tribunal Constitucional, que declara inaplicables, en relació amb la potestat legislativa i reglamentària de les comunitats autònomes, els articles 129, 130, 132 i 133 de la Llei 39/2015, que estableixen els principis de bona regulació aplicables a l'exercici de la potestat reglamentària i legislativa, les obligacions d'avaluació, planificació i publicitat normativa i els procediments de participació ciutadana en el procés d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments.

Aquesta sentència, en compte de suposar un debilitament de les polítiques i dels esforços empresos per a millorar la qualitat normativa, reforça la idea que aques-

ta és una qüestió que entra en l'àmbit de l'autogestió i l'autoorganització del govern autonòmic i que, com a tal, ha de ser decidida i dissenyada a través d'unes polítiques pròpies en matèria d'elaboració, qualitat i avaluació de la normativa.

I, així mateix, dóna peu a la introducció de mesures com les plantejades en aquest text que, amb la voluntat de promoure una legislació de més qualitat en el nostre territori, proposa la creació un sistema complet i coherent que desenvolupe un model de producció normativa totalment articulat, que permeta no solament garantir la seua qualitat a tots els nivells (anàlisi de les necessitats, estudi de les propostes d'actuació política i de les alternatives existents, modulació de la participació ciutadana per a aconseguir tots els enfocaments i les crítiques a la regulació proposada, correcció tècnica, lingüística, jurídica i econòmica, etc.), sinó també la seua periòdica avaluació.

Com és inevitable, i tenint en compte que les possibilitats de millora en aquesta matèria són infinites, la mirada a l'entorn comparat aporta nombroses pistes sobre models alternatius que s'han establert, així com idees a l'hora d'introduir millores en el nostre sistema. I és que, com déiem, malgrat les millores, no s'ha donat una modificació substancial de la cultura de la producció normativa en el nostre país, ni els canvis han suposat transformacions de fons, més enllà de l'alternació de rutines per a «complir amb l'expedient». Aquestes experiències, que ja han servit d'inspiració a les millores introduïdes, poden ajudar-nos a continuar introduint modificacions en el sistema de producció normativa que milloren la qualitat i l'eficàcia de l'acció pública i reforcen la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament a través d'avaluacions realment efectives.

Així, es podrien suggerir algunes mesures per a les nostres administracions, tant estatals com autonòmiques, que permetrien assolir d'una manera completa i ambiciosa els objectius fixats per la Llei 39/2015.

A aquests efectes, es proposa, a partir de l'estudi de l'experiència comparada, la creació d'un òrgan especialitzat dins de la Generalitat amb el grau més alt possible d'autonomia del govern i amb el grau més alt possible

Es proposa la creació d'un òrgan especialitzat dins de la Generalitat amb el grau més alt possible d'autonomia i d'especialització interdisciplinària que s'encarregue de la garantia de la qualitat normativa.

d'especialització interdisciplinària que s'encarregués de la garantia de la qualitat normativa. I és que estímem que ha d'establir-se un òrgan de suport i avaluació de tipus concentrat per raons d'especialització en el nostre sistema, en què la producció normativa depén quasi exclusivament dels departaments ministerials.

Aquesta Agència Valenciana d'Avaluació i Qualitat Normativa (a l'estil de l'OIRA als EUA) participaria en els processos d'elaboració de normes donant suport als responsables de dur-les a terme, d'una banda, i seria, a més, responsable de l'avaluació d'aquestes que s'establisca en cada cas, coordinant un programa de millora de la regulació a llarg termini (basat en la simplificació, codificació, revisió i avaluació de la normativa en vigor).

Es proposen algunes notes per a aquest òrgan, que considerem que ajudarien a millorar-ne el funcionament (Boix Palop i Gimeno Fernández, 2017):

- Com a òrgan concentrat, l'Agència hauria de dependre de presidència o de la vicepresidència, amb labors de coordinació general i amb un nivell

adequat d'autonomia, necessària per a actuar amb objectivitat. A més, hauria de ser un òrgan de suport i assessorament que, més enllà de les seues funcions d'avaluació, participara també com a coordinador del programa de millora de la regulació i no com un òrgan de fiscalització o control sobre els departaments que duen a terme els processos de producció normativa.

- Es proposa per això que, amb l'ajuda de l'Agència, el procediment d'elaboració de normes continue radicat en cada departament de les respectives conselleries. En el moment de la seua elaboració, haurà de localitzar-se, en tot moment del tràmit, un membre de l'Agència que orientarà, ajudarà i donarà suport al procés.
- Així mateix, una avaluació d'impacte normatiu ha de ser preparada pels responsables de polítiques implicats en el procediment de producció normativa. Ha de començar tan prompte com siga possible en el procés de desenvolupament normatiu, i continuar com una part fonamental d'aquest. En aquest procés, els responsables de l'àrea en qüestió disposaran de la col·laboració i l'assessorament de l'Agència.
- L'organisme hauria de comptar amb personal especialitzat en la qualitat i avaluació normativa, reclutant els seus membres a partir de la cerca d'aquests perfils, combinant no solament juristes sinó també, i molt especialment, economistes, sociòlegs i especialistes en el tractament d'informació i dades.

- Les dimensions haurien de ser necessàriament reduïdes en un primer moment, com a conseqüència del seu caràcter experimental (uns 10 membres), per la qual cosa la seua participació no pot estendre's a tots els processos de creació normativa sinó limitar-se als més rellevants (lleis i determinades normes reglamentàries, segons la seua importància). Posteriorment, a mesura que l'Agència guanye en experiència i mitjans, podria ampliar-se la seua feina.
- Amb caràcter previ a l'aprovació de qualsevol norma, cal tindre en compte l'avaluació del seu Impacte normatiu (AIN), tal com estableix ja la legislació vigent a Espanya, però de manera molt més completa i exigent.
- Juntament amb la realització de consultes, l'AIN formaria un mètode comú d'avaluació ex ante que permetria a les persones encarregades d'adoptar les decisions polítiques finals disposar d'un marc comú estructurat en el qual conste tota la informació rellevant en relació amb la normativa en qüestió. L'objecte de l'anàlisi és estudiar l'impacte que tindria la futura normativa (anàlisi de factors tant microeconòmics com macroeconòmics, incloent-hi objectius i resultats previstos, costos econòmics i de temps, els resultats de les consultes, etc.).

Entre les fases essencials proposades per al model d'AIN trobaríem:

- L'etapa inicial hauria de consistir en una anàlisi de la situació actual o avaluació preliminar, en la qual s'estudien els avantatges i els inconvenients de no fer res, els riscos o problemes essencials, les

opcions polítiques possibles i els sectors/agents afectats.

- Una avaluació detallada, que hauria de basar-se en directrius coherents en totes les àrees de les polítiques dins de l'administració. Un primer esborrany d'aquesta avaluació detallada podria constituir un element clau de les consultes formals i informals que es fan en el procés.
- L'etapa final de l'AIN hauria de ser una avaluació ex post de l'impacte una vegada que s'ha implementat la política, amb la finalitat de comprovar l'exactitud de les suposicions i valoracions fetes anteriorment que hauria de repetir-se al cap de 3 i 5 anys de l'aprovació.
- El control final de la qualitat de la redacció de les normes ha de fer-se mitjançant els informes que ja es preveuen en l'actualitat amb l'afegit d'un informe de l'Agència orientat a avaluar tot el procés i els seus resultats, així com proposar millores. En aquesta fase han de ser atesos els informes d'òrgans com el Consell Jurídic Consultiu o l'avaluació per part d'Hisenda de la memòria econòmica del projecte.
- Cal que es preveja la publicació en la plataforma web de tots els informes i les avaluacions integrades en el procés.
- L'Agència ha de promoure les avaluacions completes de cada una de les parcel·les de l'ordenament jurídic per part dels departaments amb competència sobre la matèria de les diferents conselleries. Amb aquesta finalitat, l'Agència elabora-

rà una guia amb les directrius que cal seguir per a la seua elaboració i assessorarà els departaments encarregats de fer-les.

- A més, i mitjançant una estratègia a llarg termini, l'òrgan hauria d'encarregar-se del foment de la simplificació i l'avaluació de la normativa en vigor a través de la proposta d'accions en aquest sentit, basades en objectius de (1) reducció de les càrregues administratives i adaptació de disposicions als progressos tècnics i científics; (2) derogació/revocació de tots aquells textos legals innecessaris, irrellevants o obsolets; (3) codificació; (4) elaboració de manuals i guies de redacció de lleis, i (5) estudi anual sobre la realització dels procediments de participació.

Conclusió

Prenent com a exemple tant el model estatunidenc com l'europeu, es proposa una adaptació d'aquests òrgans concentrats al sistema valencià i l'establiment d'una Agència en què, superant-se la tasca de fiscalització pròpia del Consell Jurídic Consultiu, s'instaure un model d'«ajuda» i col·laboració en la tasca d'elaboració, avaluació i garantia de la qualitat normativa. Aquesta és una de les moltes mesures que es podrien desenvolupar en matèria de qualitat normativa, ja que les possibilitats de millora en aquesta matèria, tenint en compte el seu deficient tractament a Espanya, són enormes.

Estimem que açò redundaria en una notable millora de la qualitat de l'acció pública i, per tant, de l'eficàcia de l'administració en la posada en pràctica de les diverses polítiques públiques, amb evidents beneficis per a l'interés general i per als ciutadans. Així mateix, permetria un millor compliment de les exigències derivades de les normes de caràcter bàsic estatal i de les cada volta més nombroses directrius europees que s'orienten en aquesta direcció.

Cal tindre en compte que és ara quan ens trobem en un punt d'inflexió en relació amb la iniciativa reguladora, atés que des de principis relacionats amb la transparència, la participació ciutadana i l'avaluació de la qualitat, se'ns proposen una sèrie d'instruments que busquen contribuir a la millora de la qualitat de les normes jurídiques i que suposen un avanç en la implantació dels principis de bona regulació. És evident la quantitat de normes existents —sovint de baixa qualitat—, la qual cosa indica la necessitat d'aplicar tècniques de millora quantitativa i qualitativa de la normativa, canviant el que fins ara són procediments formalitzats i amb poca

importància pràctica, en vertaders elements essencials d'un procés d'elaboració de normes amb més qualitat. És per això que, en la línia de les propostes ací exposades, s'ha d'insistir que necessitem (en l'àmbit estatal, però sobretot en l'àmbit autonòmic) una regulació més exhaustiva que desenvolupe un sistema de producció i avaluació normativa de qualitat que contribuïska, alhora, a les diferents polítiques i iniciatives de bon govern.

Bibliografia

- ALEMANN, A. (2015). «How Much Better is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union - A Research Agenda». *EJRR*, 344-356.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M. (1997). *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas.
- BASSOLS COMA, M. (2008). «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas». *Revista Aragonesa de Administración Pública*(33), 43-60.
- BOIX PALOP, A. (2013). «Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles». En M. RUFFERT, *Administrative Traditions and European Common Principles*, p. 83-99. Groningen: Europa Law Publishing.
- BOIX PALOP, A. (2013). *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*. València: Fundació Nexe.
- BOIX PALOP, A. (2016). «Transparencia, participación y procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias para un modelo de open government». En L. COTINO HUESO; J. L. SAHUQUILLO OROZCO; L. CORREDOIRA Y ALFONSO, *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidad de la transparencia, participación y colaboración*, p. 241-253). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- BOIX PALOP, A.; GIMENO FERNÁNDEZ, C. (2017). *Mejora y evaluación de la calidad normativa para la Comunitat Valenciana* (en prensa).
- CANALS AMETLLER, D. (ed.) (2016). *Datos. Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Documenta Universitaria.
- CANALS AMETLLER, D. (2014). «La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria». En E. GAMERO CASADO, *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, p. 343-381. València: Tirant lo Blanch.
- COMISSIÓ EUROPEA (19 de maig de 2015). «Programa de Mejora de la Legislación: Reforzar la transparencia y el control para una mejor legislación de la UE». Comunicat de premsa. En

- línia: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_es.htm> (consulta: 14 juny 2018).
- COMISSIÓ EUROPEA. (19 de juny de 2013). *European Commission: Legal Service, the Legal Revisers*. En línia: <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/legal_reviser_en.htm> (consulta: 6 de setembre 2016).
- COMISSIÓ EUROPEA (2017). Plataforma REFIT. En línia: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/role-structure-and-working-methods-refit-platform_es> (consulta: 4 juliol 2017).
- DALE, W. (1977). *Legislative drafting: a new approach: a comparative study of methods in France, Germany, Sweden and The United Kingdom*. London: Butterwoths.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2014). «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos». Ponencia en el IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo Santiago de Compostela. Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. En línia: <<http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-831-Ponencia-del-Prof-Domenech-Pascual.aspx>> (consulta: 22 gener 2017).
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2016). «Que innoven ellos: Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*(2).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*(13), 121-164.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA (GRETEL). (1986). *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona: Bosch.
- MARTÍN CASALS, M. (1991). «Técnica normativa: las directrices». En *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, p. 103-127. Comunidad de Madrid.
- MELINKOFF, D. (1982). *Legal Writing: Sense and Nonsense*. New York: Charles Scribner's Sons.
- MILLHISER, I. (19 abril 2017). «Trump picks anti-government extremist as his 'regulatory czar'». *ThinkProgress*. En línia: <<https://thinkprogress.org/meet-the-woman-trump-picked->

- to-lead-his-deconstruction-of-the-administrative-state-54b850ec19f2> (consulta: 26 juny 2017).
- MONTILLA MARTOS, J. (2016). «L'informe CORA». Institut de Dret Públic de Barcelona. En línia: <<http://idpbarcelona.net/ca/linforme-cora/>> (consulta: 15 juny 2016).
- MONTIN, C.-H. (2013). «Smart Regulation in the European Union». En F. BASILICA; F. BARAZONNI, *Verso la Smart Regulation in Europa*. Dogana: Maggioli.
- MUFSON, S. (20 abril 2017). «Trump's pick for rules czar would hand more power to Trump». *The Washington Post*. En línia: <https://www.washingtonpost.com/business/economy/trumps-pick-for-rules-czar-is-expected-to-hand-over-more-power-to-trump/2017/04/19/8b33b176-206f-11e7-a0a7-8b2a45e3dc84_story.html> (consulta: 26 juny 2017).
- NATIONAL AUDIT OFFICE. (2008). *Regulatory Reform in the UK*. London: National Audit Office.
- OCDE. (2010). *Better Regulation in Europe: United Kingdom*. OCDE.
- OECD. (2015). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OFFICE OF THE LEGISLATIVE COUNSEL OF THE U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. (2016). En línia: <<http://legcounsel.house.gov/>> (consulta: 6 desembre 2016).
- OPERA. (maig de 2016). *Informe Ejecutivo Balance CORA*. En línia: <<http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:ef62e245-b704-434e-af46-29b3e193912e/CORA-Informe-Ejecutivo-trimestral-mayo-2016.pdf>> (consulta: 18 juny 2018).
- PANIAGUA, J. (2012). «España: Un Parlamentarismo Racionalizado de Corte Presidencial». En J. Lanzaro, *Parlamentarismo y presidencialismo en América Latina y Europa*, p. 225-267. Madrid: CEPC.
- PARLAMENT EUROPEU (2015). *Parlamento Europeo: El poder legislativo*. En línia: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00004/Poderes-legislativos>> (consulta: 6 desembre 2016).
- PONCE SOLÉ, J. (2009). «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial». *Revista de administración pública*(180), 201-243.
- PONCE SOLÉ, J. (abril de 2014). «De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per

- al nostre desenvolupament». *Escola innovació Generalitat de Catalunya*, 31, 2-8.
- PONCE SOLÉ, J. (2015). *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.
- PONCE SOLÉ, J. (19 de gener de 2017). «Los jueces, el derecho a una buena administración y las leyes de transparencia y buen gobierno». *La Administración al día - INAP*: <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507021>> (consulta: 18 juny 2018).
- REED, D. (1986). *The fundamentals of legal drafting*. Boston: Little Brown and Company.
- REVUELTA PÉREZ, I. (2014). «Análisis del impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria». *Revista de Administración Pública*, 193, 83-126.
- RYNEARSON, A. J. (2015). «Standardising Statutory Writing Worldwide: An American Perspective». *International Journal of Legislative Drafting and Law Reform*, 3-10.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2009). «La técnica normativa en la Unión Europea». *Revista Española de la Función Consultiva*, enero-junio(11), 77-102. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.
- SUBIRATS, J. (2013). «Internet y participación política: ¿nueva política?, ¿nuevos actores?» *Revista de Ciencias Sociales*, 26(33), 55-72.
- SUNSTEIN, C. (2009). *Simpler. The future of Government*. New York: Simon&Schuster.
- TUR AUSINA, R. (2009). «Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas». *Revista Española de la Función Consultiva*, Enero-Junio(11), 103-132. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.
- UNITED STATES CONGRESS. (1986). *How our laws are made*. Washington D. C.: Government Printing Office.
- WIENER, J. B.; ALEMANNI, A. (2016). «Comparing Regulatory Oversight Bodies in the US and EU: The Office of Information and Regulatory Affairs in the US and the Regulatory Scrutiny Board in the EU». En S. ROSE-ACKERMAN; P. LINDSETH, *Comparative Administrative Law*, p. 309-355. Edward Elga.

Publicacions de la Fundació Nexe

www.fundacionexe.org/publicacions

Col·lecció Demos

1. **La política lingüística al País Valencià.** *Del conflicte a la gestió responsable*, de Susanna Pardines i Nathalie Torres.
2. **El finançament dels valencians.** *Una insuficiència històrica*, de Rafael Beneyto Cabanes.
3. **Valencians i democràcia.** *Del malestar a la proposta*, de Carlos Villodres Iglesias.
4. **Una nova planta per als valencians.** *Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, d'Andrés Boix Palop.
5. **El darrer cicle immobiliari al País Valencià.** *O el progrés de la misèria*, de Josep Lluís Miralles i Garcia.
6. **La ciutat construïda.** *Del pla urbanístic al procés ciutadà*, de David Estal, Ramon Marrades i Chema Segovia. Pròleg de Josep Sorribes.
7. **Un país nou.** *Valencianisme, prosperitat i democràcia*. Vicent Flor (editor).
8. **El valencianisme enfront d'Espanya.** *Una anàlisi estratègica*, d'Amadeu Mezquida.
9. **El tio Canya ha mort.** *Notes sobre la mecànica sociolingüística del valencià*, de Francesc J. Hernández.
10. **Poder i llengua.** *Les llengües de l'ensenyament al País Valencià*, de Vicenta Tasa i Anselm Bodoque.
10. **Un model productiu des del territori.** *Cap a la clusterització de l'economia valenciana*. F. Xavier Molina.

Col·lecció Àgora

1. **Valors per a un republicanisme cívic valencià.** *Idees per a l'acció del valencianisme*, de Joan Alfred Martínez.
2. **L'endeutament dels ajuntaments valencians i les retallades a l'autonomia local (2010-2013)**, de Rafael Beneyto Cabanes.

Amb l'Editorial Afers

1. **Nació i identitats.** *Pensar el País Valencià*, Vicent Flor (editor)
2. **Una nova via per a l'empresa valenciana**, Elies Seguí (editor)..

missió

La Fundació Nexxe té com a missió contribuir a la millora i al progrés de la societat valenciana mitjançant la generació, la difusió i el debat d'idees.

fundadors

Els fundadors de la Fundació Nexxe són l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc i diverses persones a títol individual.

objectius

Tenim la voluntat d'estendre la consciència nacional valenciana a la majoria de la població del País Valencià per a assolir el màxim d'autogovern i de cohesió social possibles. Volem aprofundir en el funcionament democràtic de les nostres institucions, i volem potenciar els trets culturals, lingüístics, socials i econòmics propis del poble valencià.

valors

La Fundació Nexxe vol promoure la cooperació entre els agents socials en clau valenciana, democràtica, oberta i plural, transformadora i moderna. Aquestes són els valors que ens defineixen.

temes

Tractem múltiples temes que s'estructuren al voltant de tres eixos, sempre pensats en un marc valencià i global:

- enfortiment de la democràcia i de la cohesió social
- economia i sostenibilitat
- identitat, cultura i patrimoni

activitats

Els objectius de la fundació es duen a terme per mitjà de diferents activitats: seminaris, jornades, presentacions de llibres, tertúlies, publicacions, convocatòries de beques i premis, etc. El principal mitjà de comunicació és la pàgina web fundacionexe.org. Mensualment enviem un butlletí digital en què s'informa de totes les novetats, al qual us podeu subscriure en la pàgina web.

Amb la col·laboració de



Col·lecció Àgora, núm. 3
Director acadèmic: Elies Seguí

Primera edició: juny del 2018

© del text: Claudia Gimeno Fernández
© d'aquesta edició: Fundació Nexe (www.fundacionexe.org)

Imatge de portada: Corts valencianes (fotografia: Google Maps)

Producció: Jaume Ortola
www.riuraueditors.cat
Carrer de l'Agregació, núm. 1, 2n 1a
08041 Barcelona

ISBN: 978-84-946213-4-5
Dipòsit legal: B 18786-2018

#AgoraNexe3

fundació ▶ nexa

Idees per a la societat valenciana del futur