

**“QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE
LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO”**

**Autor: RAFAEL PINILLA PALLEJÀ
Agencia de Evaluación y Calidad**

PAPELES 8/ 2008



**MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS**

ae **agencia
de evaluación
y calidad**

www.aeval.es



Papeles de Evaluación

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://www.060.es>

Edita: MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

ISSN: 1887-1178
NIPO: 331-08-024-0

Índice

EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO

Resumen ejecutivo	4
1 Introducción	6
1.1 Retos a la regulación en un mundo cambiante	6
1.2 EIN y política de mejora de la regulación	8
1.3 Breve historia de la EIN	9
1.4 El retraso español en la implantación de la EIN	11
2 Qué se entiende por evaluación de impacto normativo (EIN)	14
2.1 La EIN ayuda a la decisión política, no la sustituye	14
2.2 La EIN según las actuales directrices de la UE	15
2.3 Lecciones para España del modelo europeo de EIN	19
3 Para qué ha servido el sistema europeo de EIN	21
3.1 El sistema de EIN de la Comisión Europea	21
3.2 En qué medida ha alcanzado sus objetivos	22
3.3 Aspectos a mejorar	24
4 Ideas para un sistema de EIN en España	27
4.1 Lecciones a aprender	27
4.2 Elementos para un plan de implantación en España	30
5 Riesgos a evitar	32
6 Recapitulación y conclusiones	34
Para saber más	37
Lecturas recomendadas	37
Páginas web recomendadas sobre EIN	38
Bibliografía	40

QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO

Rafael Pinilla Pallejà¹

Evaluador Principal
Agencia de Evaluación y Calidad

Resumen ejecutivo

En el mundo cambiante en que vivimos, la evaluación de impacto normativo (EIN) se ha convertido en una herramienta necesaria para la mejora y adaptación de la actividad legislativa y reglamentaria. Los países más desarrollados vienen aplicando alguna modalidad de EIN de forma sistemática a buena parte de sus iniciativas legislativas y reglamentarias. La Unión Europea ha adoptado la EIN como parte esencial de su programa de mejora de la regulación y ha invitado a todos los Estados miembros a seguir su ejemplo para mejorar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, así como un entorno de competencia equitativa que impulse la eficiencia económica.

España ha dado algunos pasos concretos para la puesta en marcha de un sistema de EIN. El paso más significativo ha sido la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) en enero de 2007. Sin embargo, a finales del año 2007, la práctica de la EIN es todavía escasa y dispersa, tanto en la actividad legislativa del Congreso y el Senado como en la actividad reglamentaria del Gobierno. La situación en las Comunidades Autónomas no es más alentadora. La posición de España está, en este aspecto, claramente por detrás de los países europeos más avanzados.

Este documento explica de forma clara y sencilla en qué consiste la EIN, para qué sirve y por qué es importante que los gobiernos y parlamentos de España comiencen a ponerla en práctica cuanto antes, incorporándola de forma sistemática a su actividad legislativa y reglamentaria. Para ello, se ha tomado como modelo de referencia el sistema de EIN de la Comisión Europea. Se describe con cierto detalle el sistema europeo de EIN y se exponen de forma sintética las conclusiones más importantes de la evaluación externa de dicho sistema que encargó la Comisión y que ha sido

¹ Correspondencia: rafael.pinilla@aeval.es Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL). C/ María de Molina, 50, 3º. Madrid.

publicada recientemente. A partir de la experiencia previa de otros países y, sobre todo, del sistema de EIN de la Unión Europea, se proponen algunas ideas para facilitar la implantación de esta herramienta de mejora de la regulación en España, y se comentan algunos riesgos previsibles que convendría evitar.

Para concluir, de la revisión del sistema europeo de EIN se desprenden algunas lecciones importantes para la implantación de la EIN en España:

1. Conviene que se implante de forma gradual, porque requerirá varios años de aprendizaje y mejora.
2. La EIN se ha demostrado muy efectiva en la mejora de los procesos de comunicación interna y externa, algo muy necesario en España.
3. La elaboración de las EIN corresponde a los funcionarios de los organismos que llevan la iniciativa legislativa o reglamentaria. La elaboración de la EIN no puede, o no debería, externalizarse.
4. Los funcionarios que han de elaborar la EIN necesitan unas orientaciones lo más claras posibles que les sirvan de guía y apoyo para realizar este nuevo tipo de trabajo.
5. Es de especial importancia que el impulso político para la implantación de la EIN se ejerza desde el más alto nivel político posible.
6. Al principio, la obligatoriedad de llevar a cabo EIN debería concentrarse en las iniciativas legislativas más importantes. El principio de proporcionalidad es muy conveniente, sobre todo en los inicios de esta práctica.
7. Es importante la puesta en marcha de un sistema de formación que facilite a los funcionarios el aprendizaje de las técnicas de la EIN.
8. En España, la EIN no puede ser una práctica limitada a la Administración General del Estado. La práctica de la EIN tiene también todo el sentido en la elaboración de legislación y normativa por parte de las CCAA.
9. Para ser de la mayor ayuda, es clave que la elaboración de la EIN comience lo antes posible, desde el mismo momento en que nace la idea de elaborar una nueva norma.
10. Los informes de las EIN deberán hacerse públicos y ser accesibles vía web a cualquier persona que desee consultarlos.

1 Introducción

1.1 Retos a la regulación en un mundo cambiante

Las sociedades humanas modernas se organizan de acuerdo con un sistema de normas que establecen la estructura y funcionamiento de sus instituciones y regulan los intercambios entre personas y empresas. Una buena parte de las políticas de los gobiernos democráticos se ejercen asimismo por medio de regulaciones. La importancia que las leyes y otras regulaciones han adquirido es tan esencial que las sociedades democráticas se definen a sí mismas como Estados de derecho. La existencia de normas y su obligado cumplimiento se justifican para el logro de los fines sociales y el bien común.

Durante la segunda mitad del siglo XX, se generalizó en los países desarrollados una tendencia a la proliferación normativa para el logro de todo tipo de finalidades. Sin embargo, la mera existencia de una norma, por bienintencionada que sea, no garantiza el logro de los fines que propone. A partir de la década de los 70 del siglo pasado, se fue extendiendo la conciencia de que las regulaciones no siempre logran los fines que se persiguen y, en algunos casos, pueden producir efectos no deseados.

La proliferación normativa se produjo, en parte, por la tendencia de los gobiernos a extender su campo de intervención; pero también por la aceleración de la dinámica de los cambios sociales en las últimas décadas. Las transformaciones sociales pueden hacer que las normas existentes queden anticuadas y generan, al mismo tiempo, la demanda de nuevas regulaciones capaces de afrontar con éxito nuevos problemas.

La sociedad y sus sistemas de regulación siempre se han tenido que adaptar a los cambios. Pero en los últimos años las transformaciones producidas superan en número y magnitud a todo lo conocido anteriormente. Por ejemplo, se están produciendo cambios sin precedentes en la demografía. Nunca antes se habían visto sociedades con una proporción tan elevada de personas mayores y unas tasas de fecundidad tan bajas que no garantizan la reposición demográfica. Se habían producido antes importantes movimientos migratorios, pero no de una forma tan global ni tan rápida. Ha aumentado considerablemente la diversidad social (nuevos tipos de familia, diversidad étnica, cultural y religiosa). Muchas de estas transformaciones vienen acompañadas, si no propiciadas, por importantes cambios de tipo tecnológico que abren nuevas posibilidades (comunicaciones y transportes globales, teletrabajo, telemedicina, sustitución de empleos, incremento continuo de la productividad) pero pueden generar también nuevos riesgos (terrorismo internacional, cambio climático, liberación de contaminantes químicos no biodegradables, amenazas a la biodiversidad). Y, por supuesto, importantes

cambios económicos (globalización de los movimiento de capitales, aumento del comercio e interdependencia internacional, mayores presiones de competitividad y migratorias) que plantean nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos. Las transformaciones en la realidad implican nuevos retos para la regulación.

Algunas normas se quedan obsoletas, y necesitan ser reformadas o derogadas. Al mismo tiempo, se necesita elaborar normas para regular situaciones enteramente nuevas. Ahora sabemos que las normas no van a durar para siempre, sino que requieren una adaptación a los cambios de la realidad social a la que sirven. La legislación y el entorno regulatorio deben entenderse como una estructura viva en permanente evolución y adaptación.

Durante los años 70 del siglo XX, algunos países comenzaron a evaluar de forma sistemática si las normas siguen cumpliendo los fines para los que se diseñaron y si puede mejorarse su eficacia y su efectividad. Desde entonces se ha ido extendiendo esta práctica y se han puesto en marcha programas de mejora de la regulación que incluyen herramientas como la simplificación legislativa (codificación y refundición de legislaciones), la reducción de cargas administrativas generadas por las regulaciones y la realización de lo que inicialmente se denominó análisis de impacto regulatorio de las nuevas leyes y reglamentos. Este documento se centra en este último aspecto que, pese a ser la herramienta clave en los programas de mejora de la regulación, todavía no se ha implantado de forma sistemática y completa en España.

En este documento se utilizará de forma genérica el término evaluación de impacto normativo (EIN). En la literatura sobre el tema se utilizan también términos como análisis de impacto regulatorio o evaluación de impacto regulatorio para hacer referencia al mismo concepto. La EIN es una herramienta que trata de mejorar la calidad de las nuevas leyes y reglamentos, ayudar a la toma de decisiones políticas en la elección entre opciones de regulación, y mejorar la comunicación con los afectados y la ciudadanía para facilitar la transparencia, la comprensión y el cumplimiento de las normas. EIN es una herramienta valiosa porque se ha comprobado reiteradamente que los efectos reales de las normas no siempre se corresponden con los deseados. Puede ocurrir que una norma sea ineficaz, irrelevante (papel mojado) o, incluso, contraproducente. Y, al igual que sucede con las medicinas, incluso si las normas cumplen su propósito y pueden considerarse eficaces, pueden tener también algunos efectos secundarios no deseados (impactos no intencionados). El aumento de la conciencia sobre este tipo de problemas ha conducido al diseño de procedimientos y técnicas de evaluación que tratan de mejorar la calidad de la legislación (su claridad, eficacia y eficiencia) durante el proceso de elaboración, así como de prevenir los impactos negativos de la misma.

En el mundo cambiante en que vivimos, EIN se ha convertido en una herramienta necesaria para la mejora continua de la actividad legislativa y reglamentaria. Los países más desarrollados vienen aplicando distintas

formas de EIN de manera más o menos sistemática a buena parte de sus iniciativas legislativas y reglamentarias. La OCDE viene promoviendo el análisis de impacto regulatorio (*Regulatory Impact Analysis, RIA*) como uno de los elementos clave de la gobernanza que más puede contribuir a la mejora del desarrollo económico y social de los países. Y la Unión Europea considera la evaluación de impacto (*Impact Assessment, IA*) como el elemento clave de su programa de mejora de la regulación “legislar mejor”.

1.2 La EIN y la política de mejora de la regulación

Se ha dicho que la EIN es una de las herramientas, tal vez la más importante, que la política de “mejora de la regulación” utiliza para alcanzar sus objetivos. ¿En que consiste exactamente la política de mejora de la regulación?

La política de mejora de la regulación está anclada en la noción de buen gobierno. Se trata de seguir unos principios elementales como aprobar sólo las normas que resulten necesarias, que las normas sean proporcionadas a los fines que pretenden, que tengan objetivos claros y bien definidos, que sean eficaces en el logro de sus objetivos, que tengan el menor coste posible para los ciudadanos y las empresas, y que el proceso de elaboración sea accesible y transparente. En la práctica, la política de mejora de la regulación se implementa mediante tres tipos de herramientas: la simplificación de la legislación existente, los programas de medición y reducción de las cargas y la evaluación de impacto normativo.

Se ha comprobado que invertir recursos en la mejora de la regulación puede producir beneficios tanto en el funcionamiento de la economía como en los ciudadanos. La política de mejora de la regulación fomenta, por un lado, una mayor transparencia en la elaboración de las normas y, por otro, la utilización más eficiente de los recursos públicos de los que disponen los gobiernos. Además, conviene destacar los efectos positivos que también tiene para incentivar la inversión, fomentar la creación de empleo, aumentar las actividades de innovación en el sector privado que, como resultado, se traducen en una mayor competitividad y productividad de la economía en su conjunto. Por ello, prácticamente todos los países desarrollados han establecido algún tipo de programa de mejora de la regulación.

Las políticas de mejora de la regulación son fomentadas y desarrolladas no sólo por los Estados nacionales, sino que organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o la Unión Europea (UE) están desempeñando un papel esencial en esta materia. La UE se ha configurado como principal impulsora de esta política, promoviendo la difusión y conocimiento de las mejores prácticas. El plan “legislar mejor” es una de las prioridades de la actual Comisión Europea (*European Commission, 2006*). Se puso en marcha en el año 2002 y contempla distintas acciones. La primera de ellas es la introducción de un

sistema para evaluar el impacto y mejorar el diseño de las propuestas normativas importantes de la Comisión. También incluye otras medidas como un programa de simplificación de la legislación europea existente, prever la consulta en todas las iniciativas de la Comisión y estudiar alternativas a leyes y reglamentos. En palabras de la Comisión:

“Un medio normativo bien concebido, claro, comprensible y lo más sencillo posible es esencial para la protección del bienestar de los ciudadanos, la salud pública y el medio ambiente. Al mismo tiempo, garantiza un mercado equitativo en el que las empresas europeas pueden competir eficazmente y con productos innovadores. El programa "Legislar mejor" se propone lograr esto, tanto en la UE como a escala nacional, en un esfuerzo concertado de las instituciones de la UE y los Estados miembros, y de forma que se maximicen los beneficios de las políticas públicas, minimizando al mismo tiempo los costes que las normativas imponen a la economía de la UE.” (*European Commission, 2006*)

Como se puede apreciar en el párrafo anterior, la Comisión considera esencial que las acciones contenidas en el plan de mejora de la regulación europeo se extiendan a los Estados miembros. Pues bien, en el análisis estratégico del programa “legislar mejor” (*European Commission, 2006*), se identifica como primer reto “mejorar la calidad de las evaluaciones de impacto y utilizar este instrumento para elaborar y adoptar legislación.” No cabe la menor duda de la importancia que se concede en la UE a la EIN en la actualidad, pero antes de que fuese adoptada como una prioridad europea la EIN ya se practicaba de forma sistemática en países como los Estados Unidos de América (EEUU) y el Reino Unido.

1.3 Breve historia de la EIN

La EIN, tal como se entiende hoy, tiene su origen en los EEUU, en la década de 1970. Tras la generalización de las políticas intervencionistas de las administraciones presidenciales posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las leyes se habían convertido en un claro ejemplo del uso simbólico de la política donde adquiere más importancia trasladar a la población la impresión de que se toman medidas para resolver los problemas que la efectiva resolución de los mismos (Subirats, 1995:202). En 1974, la *Government Accountability Office*² (GAO) ve ampliadas sus competencias y recibe el encargo de evaluar y analizar los resultados de los programas y actividades del Gobierno, incluyendo la ejecución y eficacia de las leyes. Inicialmente, las EIN las lleva a cabo la propia GAO, pero desde 1981 deben realizarlas las agencias que promueven la regulación. La GAO es una agencia independiente, no partidista, que asesora al Congreso de los Estados Unidos en el control de políticas públicas del Gobierno. Actualmente, la *Office of Management and Budget* (OMB) de la presidencia proporciona las directrices para llevar a cabo las EIN, allí denominadas “*Regulatory Analysis*” (OMB,

² En aquellos años, el nombre de la agencia era *Government Accounting Office*.

2003) y la GAO emite sus informes para el Congreso a partir de evaluaciones propias y de las EIN previamente elaboradas por las Agencias del Gobierno. Las evaluaciones de impacto deben incluir análisis de coste-beneficio y de coste-efectividad.

En el Reino Unido, la EIN de las normas se inicia a partir de la *National Audit Act* de 1983 y se consolida como práctica sistemática en 1996. Las EIN las realizan también los reguladores. Existe también un órgano de evaluación independiente del Gobierno que presta su apoyo a la Cámara de los Comunes, la *National Audit Office* (NAO). Sin embargo, las directrices para la elaboración de las EIN, allí denominadas "*Impact Assessment*", las proporciona el *Better Regulation Executive* (BRE). El BRE tiene el cometido de impulsar la política de mejora de la regulación en todos los departamentos y juega un papel importante en la promoción de la política de mejora de la regulación en la Unión Europea. En su página web proporciona información de calidad sobre la realización de EIN.

La realización de la EIN se fue extendiendo a otros países desarrollados como Australia (1985), Noruega (1985), Holanda (1985), Canadá (1986), Suecia (1987), Japón (1988), Alemania (1989) o Dinamarca (1993) (Jacobs, 1997). Para mediados de la década de los 90, la OCDE promueve activamente la extensión de EIN (denominada por la OCDE "*Regulatory Impact Analysis*" o RIA) a todos los países miembros. Actualmente, la mayor parte de los países de la OCDE han incorporado, siquiera formalmente, la práctica de la EIN a su proceso legislativo.

Finalmente, la Unión Europea ha adoptado la práctica de la EIN como parte esencial de su programa de mejora de la regulación e insta a todos los Estados miembros a seguir su ejemplo para garantizar mejor la seguridad y bienestar de los ciudadanos, así como un entorno de competencia equitativa que impulse la eficiencia económica. La adopción de la EIN como una práctica obligatoria para toda la legislación elaborada por la UE fue consecuencia directa del informe Mandelkern sobre mejora de la regulación (*Mandelkern Group on Better Regulation*, 2001). El informe Mandelkern conminaba a las instituciones europeas y a los Estados miembros a adoptar un plan de acción que contribuiría a "incrementar la productividad, de la economía europea y el bienestar de sus ciudadanos y a mejorar la credibilidad y legitimidad de los gobiernos." De acuerdo con el plan propuesto, la Comisión debería establecer un nuevo sistema de EIN que cubriese todas las propuestas legislativas con posibles impactos regulatorios para el año 2002; y los Estados miembros deberían introducir un sistema efectivo de EIN adaptado a sus circunstancias nacionales para el año 2003. El enfoque europeo de la EIN tiene también un referente en la estrategia europea de desarrollo sostenible. De ahí la insistencia de la Comisión en que las EIN deben tener un carácter integral y estudiar, no sólo los impactos económicos, sino también los sociales y medioambientales.

De acuerdo con las recomendaciones del informe Mandelkern, la Comisión Europea puso en marcha en 2002 su plan de acción "Legislar mejor", actualizado posteriormente mediante el documento "Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea" (*European Commission*, 2005). Como parte clave de este plan, la Comisión Europea ha creado un sistema de EIN de toda la normativa europea, con unas directrices para la elaboración de EIN (*European Commission*, 2005), ha llevado a cabo más de 300 EIN, ha creado una Junta de EIN (*Impact Assessment Board*, IAB) para garantizar la calidad de las EIN y ha encargado una evaluación externa independiente del sistema europeo de EIN para mejorar su funcionamiento (*European Commission*, 2007). Sin embargo, el seguimiento de las recomendaciones del grupo Mandelkern por los Estados miembros ha sido muy desigual.

1.4 El retraso español en la implantación de la EIN

Según Balsa Pascual (2006), a principios de 2006 todavía "no existe en España una "política de better regulation" identificable como tal de forma autónoma y con entidad propia". Desde ese momento, se han dado algunos pasos concretos importantes. En enero de 2007 comenzó su andadura la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Entre las competencias y funciones que le reconoce su estatuto encontramos: "Elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis de impacto regulatorio o normativo, en el ámbito de sus competencias" (RD 1418/2006, Art 6. 2. j). Por otra parte, el Gobierno de España ha asumido como propio el objetivo europeo de reducción de un 25% las cargas administrativas para el año 2012 (Resolución de 23 de mayo de 2007), mediante la elaboración de un plan de reducción de cargas que recomienda reducir las cargas administrativas de las nuevas normas. Sin embargo, no se ha dado ningún paso significativo para la puesta en marcha de un sistema de EIN propiamente dicho, más allá de la creación de AEVAL.

Aunque no se puede decir que exista en España un sistema de EIN propiamente dicho, sí que existen algunos elementos; y el Gobierno ha puesto de manifiesto su voluntad de avanzar en esta dirección. Desde 1997, con la aprobación de la Ley del Gobierno, todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento se debe de acompañar de tres memorias: la justificativa, la económica y la de impacto por razón de género (esta última introducida en 2003) (Balsa Pascual, 2006). Por otra parte, en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, se aprobó un mandato para la preparación de un real decreto que desarrolle lo previsto en la Ley del Gobierno en relación con las memorias que deben acompañar a los proyectos normativos. En el mandato se señala que "la finalidad será efectuar un análisis del impacto regulatorio que, partiendo de la justificación de la adopción de las normas, incluya la definición de sus objetivos, de los agentes

afectados y de su impacto económico, además del presupuestario” (Balsa Pascual, 2006). Sin embargo, a principios de 2008, el real decreto no ha sido aprobado.

En realidad, el texto del mandato recogido en el párrafo anterior resulta contradictorio ya que especifica que la realización del análisis de impacto regulatorio se efectuará “partiendo de la justificación de la adopción de las normas”. Sin embargo, como veremos en los capítulos siguientes, la EIN pretende ser ante todo un ejercicio que ayude a la toma de decisiones. Tanto en los países con experiencia en EIN como en la UE se considera que la EIN sería una práctica básicamente inútil, y representaría sólo una carga burocrática más, si se utilizase como mera justificación de decisiones ya tomadas. Esta contradicción implícita en el mandato del Gobierno es demostrativa del retraso español en la comprensión e incorporación de las prácticas modernas de elaboración legislativa basadas en el conocimiento.

Ya en el año 2000, la OCDE publicó un interesante informe sobre las capacidades de España para asegurar una regulación de alta calidad (OECD, 2000). El informe reconocía mejoras, como no puede ser de otro modo, pero detectaba también importantes debilidades. Las más llamativas se concentraban precisamente en el proceso de elaboración de las normas a causa del deficiente sistema de EIN. De los 8 aspectos analizados del sistema de EIN en España, la OCDE valora positivamente uno de ellos, la existencia de voluntad política al más alto nivel de llevar a cabo EIN. Pero, detecta deficiencias en los otros 7: 1) no se han establecido parámetros de calidad para los informes de evaluación ni existe un cuerpo encargado de vigilar la calidad de los informes; 2) no hay un programa formal de entrenamiento de funcionarios ni unas directrices para elaborar las EIN; 3) no se especifica ningún método cuantitativo de analizar los impactos; 4) no se ha desarrollado una estrategia de recogida de datos para las EIN; 5) no se ha establecido un criterio para establecer prioridades en la realización de EIN que permita focalizar los recursos en las regulaciones de mayor impacto potencial; 6) la preparación tardía de la memoria económica reduce su utilidad como instrumento de toma de decisiones y sugiere que se trata sólo de una formalidad y, 7) la ley no obliga a hacer públicas las memorias ni a consultar con los grupos de interés la elaboración de dichas memorias.

El informe termina diciendo claramente que “España está retrasada respecto a los países de la OCDE y el resto de miembros de la UE en este criterio (el sistema de EIN)” (OECD, 2000:35); y concluye: “En suma, en España, la EIN no funciona bien como ayuda a una buena regulación. La carencia de métodos y tests cuantitativos que examinen todos los impactos de la regulación reduce la utilidad de los requerimientos legales. Como se sugiere en las recomendaciones, las reformas necesarias incluyen el uso de métodos cuantitativos para estimar los costes para ciudadanos y empresas, compartir de forma amplia y temprana los informes y cuestionarios (sobre las propuestas legales) con el público afectado y mejores guías y formación para los reguladores, combinados con la creación de mecanismos y una institución

independiente que vigile y controle la calidad del sistema de EIN" (OECD, 2000:35). Y algo más adelante añade refiriéndose a España: "La EIN no es todavía una herramienta útil para la toma de decisiones, y existe considerable resistencia dentro de la administración a incorporar esta práctica" (OECD, 2000: 40).

En junio de 2007, en el encuentro "Simplificación normativa e impacto de la regulación" celebrado en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, en Santander, Stephane Jacobzone, de la OCDE, presentó un panorama de los programas de mejora de la regulación en los países desarrollados (Jacobzone, 2007). La posición de España en los indicadores relacionados con la EIN (calidad del proceso de consultas, transparencia del proceso legislativo, calidad del proceso de EIN y extensión de las EIN) seguía siendo una de las más retrasadas. Aunque, por ese mismo motivo, el beneficio potencial que podría tener España de la introducción de un sistema efectivo de EIN es de los mayores de toda la OCDE.

En definitiva, a mediados del año 2008, la práctica de la evaluación de impacto (EIN), tal como se entiende en Europa y en los países más desarrollados, sigue sin estar introducida, tanto en la actividad legislativa del Congreso y el Senado como en la actividad reglamentaria del Gobierno. La situación en las Comunidades Autónomas no es mejor. La posición de España está, en este aspecto, claramente por detrás de los países más avanzados social y económicamente. Y por este motivo, la introducción de la EIN, una práctica bien establecida y de utilidad probada en otros países, podría tener en España efectos especialmente beneficiosos.

Está habiendo acciones positivas, no obstante. En enero de 2007 se creó la AEVAL, con competencias claras en la materia. Y a mediados de 2008, en junio, el Gobierno ha aprobado el Plan de acción para la reducción de cargas administrativas que incluye la elaboración y aplicación de un protocolo de actuación para la valoración del impacto normativo que subraye la sistematización y mejora normativa y la valoración económica de las nuevas obligaciones de información que pudieran establecerse de forma que se aplique sistemáticamente a toda normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009. Si bien es un paso limitado, no hay duda que lo es en la dirección correcta.

2 Qué se entiende por evaluación de impacto normativo (EIN)

Las directrices de la Comisión definen la EIN como “un conjunto de pasos lógicos que organizan la preparación de una propuesta normativa o regulatoria” (*European Commission, 2005b:4*). Los pasos analíticos claves son: identificar el problema, definir los objetivos, determinar las principales opciones de regulación, analizar sus impactos, comparar las opciones y esbozar el seguimiento y evaluación de la política. La EIN debería iniciarse tan pronto como se plantee la idea de elaborar o modificar una nueva norma y acompañarla a lo largo de todo el proceso de tramitación hasta su aprobación por el Gobierno o el Parlamento.

Según el informe Mandelkern, la evaluación de impacto (EIN) es un proceso sistemático de identificación de los problemas de una política y de los objetivos que persigue. La EIN identifica las principales opciones para alcanzar los objetivos y analiza sus impactos probables. Puede basarse en técnicas de análisis coste-beneficio, análisis coste-efectividad, etc. La EIN es una herramienta efectiva para el diseño moderno de políticas basadas en la evidencia que proporciona un marco estructurado para manejar los problemas políticos. La EIN debería formar parte del proceso de toma de decisiones en la UE y de los Estados miembros y no ser un añadido burocrático. La EIN no sustituye a los políticos en la toma de decisiones; en vez de ello, les facilita tomar decisiones basadas en un conocimiento más claro y completo de la evidencia disponible (*Mandelkern Group on Better Regulation, 2001*).

En la primera sección de este capítulo se expondrán los objetivos a los que pretende servir la práctica de la EIN. En la segunda sección se especificará en qué consiste una EIN de acuerdo con las actuales directrices de la UE. En la tercera sección se extraerán algunas lecciones a tener en cuenta para la implantación de un sistema de EIN en España.

2.1 La EIN ayuda a la decisión política, no la sustituye

Para la Comisión Europea: “El propósito de la evaluación de impacto es permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias **económicas, sociales y medioambientales** de las nuevas propuestas legislativas. Este planteamiento integrado parte del principio de un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio” (*European Commission, 2005a:5*). Y añade: “las EIN deben ir acompañadas de una

amplia **consulta**, con tiempo suficiente para recibir las opiniones de todas las partes interesadas que deseen contribuir a la elaboración de las nuevas medidas".³

Para el Presidente de la Comisión Europea: "La EIN es una herramienta clave para el diseño de mejores políticas y leyes. En este sentido, la EIN tiene tres objetivos fundamentales: mejorar la calidad de las propuestas legislativas, facilitar una toma de decisiones mejor informada y mejorar las capacidades de comunicación de las decisiones" (*European Commission, 2007*).

Otros autores añaden justificaciones adicionales para la realización de EIN: legitimar la intervención, aumentar la transparencia del sector público, hacer efectiva la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, mejorar los programas de intervención pública, introducir mayor racionalidad y coherencia en la toma de decisiones, e impulsar el aprendizaje y la innovación en la actuación del sector público (Cirera y Román del Río, 2006).

Es importante que se entienda que la EIN no pretende sustituir a los políticos en la toma de decisiones, sino ayudarles, suministrando información de calidad. Es interesante observar que en un primer momento se hablaba de "análisis de impacto regulatorio", pero posteriormente se ha ido sustituyendo la palabra análisis (*analysis*), que tenía connotaciones más tecnocráticas, por evaluación (*assessment*), un término que implica un proceso más flexible y participativo. Así, en la concepción actual de la EIN es esencial incorporar, junto a los ejercicios analíticos característicos, consultas a expertos y opiniones de grupos de interés como parte fundamental del procedimiento de la evaluación.

También es importante que se entienda que no tiene sentido la práctica de la EIN como justificación de decisiones ya tomadas. Todos los autores coinciden en que una EIN que sólo sirva como justificación se considera un esfuerzo desproporcionado y una carga burocrática inútil que retrasaría el proceso legislativo sin aportar beneficios añadidos significativos.

2.2 La EIN según las actuales directrices de la UE

En todos los países en que existe cierta tradición en la elaboración de EIN se han establecido sistemas de orientaciones y directrices para los funcionarios que han de llevar a cabo las EIN. Así sucede en EEUU (OMB, 2003) y en el Reino Unido (BRE, 2007). En este último existe un espacio *web* con abundante información práctica para facilitar la realización de evaluaciones de impacto. Del mismo modo, la Comisión Europea elaboró unas directrices que sirven de referencia para su sistema de EIN (*European Commission, 2005b*). Las directrices de la Comisión Europea dan una idea muy clara de la concepción actual sobre lo que debería ser un sistema de EIN.

³ Las negritas figuran así en el documento original de la Comisión Europea.

El planteamiento de la Comisión implica los siguientes pasos principales:

1. Analizar el asunto o el problema, sus causas, a quienes afecta, y si el nivel de la UE es el apropiado para tratarlo (conforme al principio de subsidiariedad).
2. Definir algunos objetivos básicos en el tratamiento del problema; y asegurar su coherencia con otras políticas y estrategias de la UE, por ejemplo el desarrollo sostenible y la estrategia de Lisboa.
3. Verificar las posibles opciones para el logro de los objetivos, asegurando que se plantee siempre la opción de no actuar a nivel UE, y examinar posibilidades distintas de la regulación.
4. Evaluar los posibles impactos (deseados e indeseados) de cada opción en los ámbitos social, económico y ambiental; el análisis deberá tener en cuenta también los impactos en el exterior de la UE.
5. A la luz del análisis de impacto, comparar las distintas opciones para ver si es posible jerarquizarlas y definir una opción "preferencial".
6. Las nuevas directrices exigen, por primera vez, que se redacten informes de evaluación de impacto para aquellos casos en los que, posiblemente a consecuencia de la propia evaluación, se decida no seguir con la propuesta.
7. A lo largo del procedimiento los servicios de la Comisión mantendrán un estrecho contacto para asegurar que se tengan en cuenta todos los factores pertinentes. El requisito de consultar a todas las partes interesadas garantiza asimismo la elaboración de un completo cuadro de impactos potenciales.

En cualquier caso, la responsabilidad de desarrollar la EIN corresponde al servicio encargado de desarrollar la propuesta normativa. Las directrices de la Comisión se componen básicamente de dos partes: un sistema de reglas de procedimiento y la especificación detallada de los pasos analíticos clave de una EIN.

2.2.1 Reglas de procedimiento

Las reglas de procedimiento establecen qué propuestas requieren que se lleve a cabo una EIN, qué se necesita para realizar una EIN, cómo realizar las consultas a expertos y grupos de interés y cómo presentar los resultados de la EIN. En estos momentos, en la UE, todas las propuestas de nueva normativa deben ser acompañadas de una EIN. La Secretaría General de la Comisión organiza regularmente sesiones de formación en EIN para funcionarios europeos. La realización de EIN requiere una planificación temprana adjudicando tiempo y recursos. Por ello se pide a los servicios que

diseñen un plan de trabajo o “mapa de ruta” (*roadmap*) de la EIN y de la tramitación prevista de la iniciativa legislativa. El mapa de ruta debe estimar el tiempo necesario para completar la EIN, un resumen de los impactos probables de cada opción contemplada y de los principales grupos afectados, qué impactos requerirán análisis más detallados, un esbozo del plan de consultas a los afectados y prever si será necesario establecer un grupo de coordinación intersectorial (*Inter-Service Steering Group*, ISSG). Es importante que los mapas de ruta se elaboren con suficiente antelación y las directrices establecen que se hagan públicos para que los grupos de interés que se prevé consultar puedan prepararse por anticipado. Las directrices establecen que la amplitud y profundidad de los análisis a realizar en una EIN deben ser proporcionadas a los impactos probables de cada norma.

Las directrices de la Comisión conceden mucha importancia al proceso de consultas. Se considera que recabar opiniones e información de los grupos afectados es una parte esencial del proceso de desarrollo legislativo porque refuerza la transparencia y asegura que la regulación resultante funcione en la práctica y esté legitimada desde el punto de vista de los afectados. Para que el proceso de consultas tenga éxito ha de planificarse con suficiente antelación y asegurar que se incorpora al proceso a todos los grupos relevantes. Es preciso identificar los objetivos de la consulta, los elementos de la EIN para los que es necesaria la consulta, los grupos objetivo, utilizar herramientas de consulta apropiadas y dar tiempo suficiente. Además, los resultados de las consultas han de hacerse públicos. Sin embargo, se subraya también que las consultas no pueden sustituir al análisis.

Las reglas de procedimiento terminan especificando la forma de presentar los resultados de la EIN, es decir, el formato que debe tener un informe de evaluación de impacto. El informe no debería tener más de 30 páginas (sin contar anexos) y recomienda el formato siguiente:

Resumen ejecutivo

Sección 1: Cuestiones de procedimiento y grupos consultados

Sección 2: Definición del asunto o problema

Sección 3: Objetivos

Sección 4: Opciones de política

Sección 5: Análisis de impactos

Sección 6: Comparación de opciones

Sección 7: Seguimiento y evaluación

Al informe se pueden anexar documentos de apoyo físicamente o mediante enlace *html*. Para los anexos no se establece ninguna limitación de espacio. Las directrices establecen también que todos los informes de EIN completos se publicarán en el sitio *web* de la Comisión.

2.2.2 Pasos analíticos clave

De acuerdo con las directrices de la Comisión, una EIN sigue seis pasos en un orden lógico. Aunque el documento resalta que es importante entender que se trata más de un proceso iterativo que de una secuencia unidireccional. Es decir, el proceso de EIN puede requerir volver hacia atrás para reconsiderar aspectos ya tratados en función de la marcha de la propia EIN.

Primer paso. Identificar y definir con la mayor claridad posible cuál es el problema que requiere intervención pública. Explicar por qué es un problema y establecer las causas del mismo. Establecer si la UE tiene el derecho a intervenir de acuerdo con sus competencias. Plantear un escenario de no intervención, es decir, cómo se espera que evolucione el problema si no se interviene.

Segundo paso. Determinar los objetivos. Los objetivos deberían estar directamente relacionados con el problema y sus causas. Los objetivos deberían ser específicos (precisos y concretos, no sujetos a interpretación), medibles, aceptables, realistas y especificar una fecha para su cumplimiento. Se aconseja establecer una jerarquía de objetivos (generales, específicos, operacionales).

Tercer paso. Identificar qué opciones de política permitirían alcanzar los objetivos. Ejemplos de distintas opciones pueden ser: legislación de la UE, legislación de los Estados miembros, regulación de carácter más local (en España habría que contemplar la posibilidad de legislación de las CCAA), autorregulación, co-regulación, sistemas de incentivos. Es importante considerar diferentes opciones y siempre se debe considerar la opción de "no-intervención" salvo que los tratados de la UE obliguen a intervenir. Las directrices aconsejan considerar también alternativas a la regulación "clásica". Se aconseja contemplar tres o cuatro opciones, además de la opción de no intervenir.

Cuarto paso. Qué impactos económicos, sociales y medioambientales cabe esperar. Identificar impactos directos e indirectos. Quienes pueden ser afectados, tanto en la UE, como fuera de ella. Evaluar los impactos en términos cualitativos, cuantitativos y monetarios, si es posible y apropiado. Tener en cuenta los riesgos e incertidumbres, incluyendo los obstáculos al cumplimiento. La meta de la EIN es proporcionar información clara y suficiente sobre los impactos de las distintas opciones de política. La Comisión ha desarrollado una herramienta basada en Internet para dar apoyo al proceso de EIN. La herramienta ayuda a identificar los impactos, determina mediante evaluación cualitativa los más significativos y facilita así la realización de análisis cualitativo avanzado o cuantitativo de los aspectos más relevantes.

Quinto paso. Comparar las distintas opciones consideradas. Analizados los impactos, las opciones deben ser comparadas a la luz de sus fortalezas y

debilidades. Las directrices ofrecen varias formas de presentar las distintas opciones especificando los impactos positivos y negativos más importantes de cada una. De este ejercicio puede salir una opción claramente ventajosa o no. En cualquier caso, la decisión final corresponde al estamento político.

Sexto paso. Esbozar el seguimiento y evaluación de la norma. Identificar algunos indicadores que permitan verificar si la posible intervención cumple los objetivos clave y esbozar las líneas generales de lo que podría ser un plan de seguimiento y evaluación de la intervención.

2.3 Lecciones para España del modelo europeo de EIN

Como se ha visto, aunque el Gobierno de España ha expresado públicamente su compromiso con el programa europeo de mejora de la regulación y en los últimos años se han dado algunos pasos muy significativos en esta dirección, España se encuentra claramente retrasada en el desarrollo de un sistema de EIN de las propuestas normativas. Se puede considerar que las memorias justificativa, económica y de impacto de género que se vienen realizando son una primera aproximación y una experiencia útil para el desarrollo de un verdadero sistema de EIN, pero están todavía lejos de los modelos de EIN de los países más avanzados en esta metodología.

Para desarrollar un auténtico sistema de EIN, semejante al desarrollado por la UE, no basta con reunir en un solo documento las memorias que se vienen realizando en España. El contenido de las directrices de la Comisión Europea, como las directrices del Reino Unido o las de EEUU, muestran claramente que un sistema de EIN aspira a ser una ayuda a la toma de decisiones y debe por ello acompañar a las iniciativas legislativas desde sus inicios. En un sistema de EIN es clave considerar diversas opciones de política y es también esencial establecer un procedimiento reglado y transparente de consultas que permita recabar las opiniones de los posibles afectados y la información de los expertos en la materia.

Un sistema de este tipo tiene costes, pero los beneficios del sistema pueden ser mucho mayores que los costes si cumple con sus objetivos de ayudar realmente a la toma de decisiones y mejorar la calidad de la regulación. No hay que olvidar que España es uno de los países de la OCDE en que existe un mayor margen para la mejora de la regulación (Jacobzone, 2007). Además, a pesar de estar retrasada, España tiene la ventaja de poder aprovechar la experiencia de otros países y de la UE para desarrollar un sistema de EIN aprendiendo de los aciertos y errores ajenos.

La experiencia de la UE resulta especialmente instructiva para España, y un buen modelo de referencia. El actual sistema integrado de evaluación de impacto de la UE fue implantado en el año 2003. Desde entonces, la Comisión ha realizado más de 300 EIN, lo que demuestra que es posible implementar un sistema de estas características en un plazo relativamente

breve, incluso en un entorno complejo. Aunque seguramente no hubiera sido posible llegar tan lejos sin un notable y perseverante impulso político al más alto nivel de la Comisión Europea.

El sistema de EIN de la UE lleva varios años funcionando, pero se considera todavía en fase de aprendizaje y mejora. Las directrices de 2005 fueron actualizadas en marzo de 2006 y en ese mismo año se encargó una evaluación externa de todo el sistema de EIN con el fin de valorar en qué medida está alcanzando sus objetivos y determinar líneas de mejora del sistema. Los resultados de esta evaluación externa han sido publicados recientemente y se resumirán en el próximo capítulo.

La EIN no se concibe como una actividad añadida al proceso legislativo corriente, sino que debe impregnar y modificar el proceso legislativo para convertirlo en una actividad basada en el conocimiento. Las evaluaciones promovidas por la Comisión Europea han servido en algunos casos para la retirada de proyectos de regulación; en otros, para la sustitución por otros procedimientos de regulación alternativos y, en muchos casos, para la mejora de las normas.

Las EIN debe realizarlas el organismo (Ministerio, Dirección General, etc.) que impulsa la norma. Pero debe existir un órgano central que establezca unas directrices comunes, proporcione formación y entrenamiento a los funcionarios de los organismos que redactan las normas, y supervise la calidad de las EIN realizadas. En la UE realiza estas funciones la Secretaría General de la Comisión Europea, asistida por la Junta de Evaluación de Impacto (Impact Assessment Board, IAB) creada en 2006 con la finalidad, entre otras, de mejorar la calidad de las EIN.

3 Para qué ha servido el sistema europeo de EIN

En el capítulo anterior se ha presentado el modelo de de evaluación de impacto (EIN) de la Comisión Europea de acuerdo con sus directrices. Las directrices dan una idea de cómo desearía la Comisión que funcionase el sistema, pero conviene distinguir entre lo que se desea y la realidad. El sistema europeo de EIN ha sido sometido a una evaluación externa, cuyos resultados han sido publicados recientemente (TEP, 2007).

En este capítulo se presentan de forma resumida los resultados de esa evaluación externa que pueden ser más interesantes para el diseño e implantación de un sistema de EIN en España. En la primera sección se recuerda la puesta en marcha del sistema. En la segunda se valora hasta qué punto el sistema ha alcanzado los objetivos que se proponía. En la tercera sección se presentan las principales líneas de mejora que tienen interés para la implementación de un sistema de EIN en España.

3.1 El sistema de EIN de la Comisión Europea

El actual sistema de EIN de la Comisión se introdujo en 2003 como consecuencia del plan de acción "Legislar mejor" de 2002 (European Commission, 2002a y 2002b). Este sistema reemplazó las anteriores exigencias de evaluación de imp+acto sectorial integrándolas en un mismo instrumento. En 2003, las iniciativas normativas debían someterse primero a una EIN "preliminar", y según esta EIN preliminar se decidía si era necesaria una EIN "ampliada".

En 2004 se llevó a cabo la primera revisión del sistema a partir de la experiencia de 2003 y se suprimió la diferencia entre EIN preliminar y ampliada de modo que todas las iniciativas legislativas de la Comisión debían someterse a EIN de acuerdo con el principio de "análisis proporcionado".

En junio de 2005 se publicaron las directrices que incluyen las reglas de procedimiento y pasos comentados en el capítulo anterior, y en 2006 se actualizaron. En noviembre de 2006 se estableció el Comité de Evaluación de Impacto (Impact Assessment Board, IAB) con las funciones de apoyo y control de calidad de las EIN. En agosto de 2006, la Comisión encargó la evaluación externa del sistema de EIN para valorar los progresos realizados y proponer nuevas líneas de mejora del sistema.

La evaluación fue llevada a cabo por *The Evaluation Partnership Limited* (TEP, 2007). De todas formas, el sistema de EIN de la Comisión Europea no es algo acabado. En palabras del informe de TEP: "Aunque para finales de 2006 se han elaborado más de 190 EIN por diferentes servicios de la

Comisión, el sistema de EIN se encuentra todavía en una etapa temprana de su evolución” (TEP, 2007:2).

3.2 En qué medida ha alcanzado sus objetivos

Se considera que los tres objetivos clave del sistema de EIN son los siguientes:

1- Mejora de la calidad de las propuestas normativas, favoreciendo un enfoque de diseño de política basada en la evidencia a partir del análisis de los impactos sociales, económicos y medioambientales más probables.

2- Ayudar a la efectiva toma de decisiones, proporcionando a los políticos información relevante y comprensiva que mejore su capacidad para comprender las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones de regulación.

3- Servir como instrumento de comunicación. Para la comunicación interna de modo que asegure una coordinación temprana y efectiva dentro de la Comisión. Y para la comunicación externa haciendo el proceso de desarrollo de políticas más abierto y transparente para los afectados.

El informe de TEP evalúa por separado el logro de cada uno de estos objetivos. En último término, estos objetivos deberían contribuir a crear un entorno regulatorio mejor, más consistente y sencillo, que ayude a la UE a alcanzar los objetivos de las estrategias de Lisboa y de Desarrollo Sostenible.

3.2.1 ¿Ha mejorado la calidad de las propuestas normativas?

La medida en que el sistema de EIN logra este objetivo varía mucho de unas iniciativas a otras. Se ha observado que el análisis de impacto económico se ha desarrollado más que el análisis de impacto social y medioambiental. Hay acuerdo general en la importancia de la participación mediante consultas a otros servicios de la Comisión y a grupos de interés para mejorar la calidad de las propuestas, aunque la apertura del procedimiento de consultas se considera todavía limitada y mejorable.

Se ha apreciado una diferencia en la calidad dependiendo del tipo de propuesta. Las propuestas propiamente legislativas o del tipo “plan de acción” se han beneficiado más de la EIN que otro tipo de propuestas no legislativas sometidas a EIN por encontrarse dentro del plan de trabajo de la Comisión. Las EIN sobre propuestas legislativas o planes de acción han tenido generalmente una influencia significativa.

En los casos en que la EIN no ha alcanzado sus objetivos se han detectado dos motivos fundamentales. El primero es que todavía hay funcionarios y

directivos que perciben la EIN como un requerimiento burocrático para justificar la propuesta. El riesgo de que la EIN sea percibida de este modo es mayor cuando las directrices no se adaptan bien a la EIN específica, cuando la EIN se inicia tarde en el proceso de elaboración de la norma y cuando la libertad para explorar opciones alternativas es limitada. El segundo motivo es la falta de conocimientos, metodología, tiempo y otros recursos disponibles para realizar una EIN de calidad.

3.2.2 ¿Proporciona una ayuda efectiva a la toma de decisiones?

Existe cierta discrepancia entre la clara utilidad de la EIN para la toma de decisiones internas (en el seno de la Comisión) y en un ámbito más político. La experiencia muestra que la elaboración de EIN ha influido de forma importante en el proceso de toma de decisiones dentro de la Comisión Europea, en particular en los casos en que las normas afectan a más de un departamento. Sin embargo, a los políticos europeos consultados (pocos), el sistema de EIN de la Comisión todavía no les merece mucha confianza. El mayor problema es que siguen considerando que con demasiada frecuencia las EIN no son objetivas y se escriben sólo para justificar una decisión política tomada independientemente de lo que diga la EIN. Por tanto, no se puede decir que las EIN elaboradas hasta la fecha por la Comisión hayan logrado plenamente su objetivo declarado de ofrecer a los políticos una ayuda efectiva para la toma de decisiones.

Se considera que existen dos grupos de factores responsables de esta utilidad limitada. En primer lugar, existe un problema con la percepción de la calidad de las EIN que los políticos europeos valoran como muy variable y frecuentemente insatisfactoria. Los políticos tienen dudas sobre el modo en que se les presenta la información y les resulta difícil encontrar los aspectos clave de los datos que buscan. En definitiva, existe todavía una falta de confianza en la objetividad de las EIN que la mayoría ve demasiado enfocadas en la justificación, y se percibe una falta de control efectivo de la calidad de las EIN.

En segundo lugar, el escaso uso de las EIN por los políticos se debe también a la cultura de trabajo existente en las instituciones políticas europeas. Los políticos no parecen haber comprendido enteramente el propósito de las EIN y el papel que pueden jugar en la toma de decisiones. Los partidos no siempre tienen el tiempo o los conocimientos necesarios para leer por completo y entender las EIN. Parte del problema es que los informes finales que se les presentan suelen limitarse a ofrecer los resultados generales, cuando muchos políticos europeos están más interesados en los impactos en su Estado de procedencia.

3.2.2 ¿Sirven como una herramienta de comunicación valiosa?

La Comunicación, la coordinación intersectorial y la mejora de la transparencia eran cuestiones muy importantes en la introducción y desarrollo del sistema de EIN. En general, parece que las EIN han conseguido en gran medida el objetivo de mejorar la comunicación tanto interna como externa. La valoración del sistema en este aspecto es claramente positiva. Lo que no significa que no pueda mejorar.

En cuanto a la comunicación externa de las propuestas, la mayoría de los grupos de interés consultados están de acuerdo en que el sistema de EIN da oportunidades adecuadas para suministrar opiniones e información, aunque no siempre es tan amplia y bien organizada como desearían.

En cuanto a la comunicación interna, en casi todos los casos en que se ha creado un grupo de dirección intersectorial (Inter-Service Steering Group, ISSG), ha permitido incorporar puntos de vista, evidencias y datos valiosos a la EIN que no se conocían antes. Existe el sentimiento de que el trabajo de los ISSG ha tenido éxito al permitir a distintas direcciones generales hacer aportaciones valiosas a las EIN.

3.3 Aspectos a mejorar

De la sección anterior se puede concluir que el sistema de EIN ha permitido mejoras en cada uno de los objetivos, pero de una forma desigual. Las EIN realizadas hasta la fecha tienen todavía un importante potencial de mejora. La evaluación de TEP ha agrupado los factores problemáticos en los que es posible mejorar en cuatro grandes áreas que se detallan a continuación.

3.3.1 Campo de aplicación y proporcionalidad del análisis

Actualmente debe realizarse una EIN para todas las iniciativas incluidas en el plan legislativo y de trabajo de la Comisión. El problema es que hay algunas iniciativas importantes que no están incluidas en ese plan de trabajo, y además, hay iniciativas incluidas en el plan para las que no se adapta bien el sistema de EIN actual. Existe también cierta ambigüedad sobre lo que debe entenderse en la práctica por "análisis proporcionado".

Como solución a estos problemas la evaluación de TEP propone limitar la aplicación de las EIN a aquellas propuestas de impactos más significativos. Las EIN deberían ser sólo obligatorias para todas las propuestas legislativas, para las que se ha demostrado más efectiva. Para las propuestas no legislativas, el Comité de Evaluación de Impacto debería determinar cuáles de ellas someter a EIN.

3.3.2 Enfoque y coordinación temporal

Uno de los obstáculos clave para el logro de los objetivos es que las EIN se perciben con frecuencia como carentes de objetividad y producidas principalmente para justificar y defender una decisión política predeterminada. Se ha comprobado que hay dos factores determinantes de esta percepción: la presión política de los altos cargos para favorecer cierto curso de acción y el comienzo tardío de los trabajos de la EIN (después de que la decisión ya había sido tomada). Para evitar esto es importante que el trabajo de la EIN comience tan pronto como sea posible, acompañando el desarrollo de la propuesta desde sus primeras fases.

Para resolver estos problemas, se propone introducir una nueva regla que consistiría en formalizar un documento de alcance (evaluabilidad) que debería realizarse desde el primer momento. Este documento incluiría la definición del problema, la formulación de la idea inicial de la política y un esbozo de la lógica de la política, las diferentes opciones alternativas y sus impactos probables. Sería un documento similar a lo que en el Reino Unido se denomina "EIN inicial" y que debe presentarse en el momento en que se genera la iniciativa.

3.3.3 Mecanismos de control de calidad

Actualmente el control de calidad está organizado en tres niveles: la dirección general que lleva la iniciativa (nivel operacional), la Secretaría General de la Comisión (que procura las directrices) y la Junta de Evaluación de Impacto (IAB) que da orientaciones y proporciona el control de calidad final.

La evaluación del sistema ha puesto de manifiesto que muchas direcciones generales no están en condiciones de proporcionar un control de calidad de las EIN con regularidad. Por ello se propone centralizar el control de calidad de las EIN asignando mayor poder a la Secretaría General y a la IAB.

3.3.4 Apoyo y orientación

El sistema no proporciona suficiente apoyo a los funcionarios europeos que deben realizar las EIN. Para producir EIN de calidad es preciso que los funcionarios que las realizan reciban más apoyo y orientación, incluida la formación en recolección de datos, análisis, metodologías y desarrollo de EIN.

Se propone aumentar el uso de la formación práctica, incorporando funcionarios que tengan experiencia en realización de EIN. Los cursos de formación deben ser mejor focalizados, programando talleres específicos

para diferentes sectores y para funcionarios con diferentes niveles de responsabilidad.

Es importante también dar apoyo para el desarrollo de herramientas metodológicas y ayudar a los funcionarios a identificar y acceder a los datos relevantes. La carencia de metodologías apropiadas para evaluar cierto tipo de impactos es una dificultad general, sobre todo para los impactos sociales.

3.3.5 Conclusiones y futuro del sistema de EIN de la Comisión

El sistema de EIN de la Comisión Europea se ha implementado con relativa celeridad: las EIN se realizan con regularidad y el sistema está evolucionando positivamente. Sin embargo, debe considerarse todavía en una etapa de evolución temprana. En este capítulo se ha podido apreciar la dificultad de modificar el proceso de toma de decisiones tradicional.

En el proceso político tradicional, las decisiones políticas se toman básicamente en función de principios y creencias ideológicas. La introducción de la EIN en el proceso de toma de decisiones representa un cambio muy importante porque significa conceder un mayor peso a la evidencia y un peso menor a las cuestiones ideológicas. En este sentido, es comprensible que la adopción de las EIN como elemento esencial de la toma de decisiones políticas encuentre todo tipo de resistencias y haya de considerarse como un objetivo a largo plazo.

Sin embargo, la EIN tiene una utilidad práctica mucho más inmediata que ha demostrado cumplir con notable éxito: la mejora de la comunicación interna y externa de las propuestas normativas. Los procedimientos de consulta que incorporan la metodología de EIN aumentan la transparencia y pueden contribuir significativamente a mejorar la calidad de las normas, pero además, tienen importancia y valor en sí mismos como mejora de la práctica y la cultura democrática.

Finalmente, conviene recordar que el sistema europeo de EIN se encuentra todavía en evolución. Durante el año 2008 se está llevando a cabo una revisión de la metodología que debe concluir con la presentación de unas nuevas directrices europeas para la elaboración de EIN.

4 Ideas para un sistema de EIN en España

En los capítulos anteriores se ha explicado con cierto detalle en qué consiste la evaluación de impacto normativo (EIN), primero tomando como modelo el sistema europeo tal como pretende ser en teoría, y segundo, la evaluación de su funcionamiento real en la práctica, lo que permite aprender de sus aciertos y de sus errores. En la primera sección de este capítulo se sintetizan las lecciones aprendidas que son de especial interés para diseñar un sistema de EIN en nuestro país. En la segunda sección se enumeran algunas consideraciones a tener en cuenta en la elaboración de un plan de implantación de la EIN en España.

4.1 Lecciones a aprender

1. Someter las iniciativas y propuestas legislativas a EIN no es una panacea, pero la EIN es una herramienta poderosa que tiene algunos efectos positivos inmediatos, como la mejora de la comunicación, y puede contribuir a la mejora de la calidad de las regulaciones y a la racionalidad de la toma de decisiones políticas. El sistema de EIN de la Comisión Europea ya influye en el proceso de elaboración de normas europeas, ha servido para retirar algunas iniciativas, cambiar la orientación de otras y mejorar la calidad de algunas más. De todas formas, se encuentra todavía en una fase temprana de su evolución y está sometido a un proceso de aprendizaje y mejora. Para la implantación de un sistema semejante en España hay que tener en cuenta que habrá de ser necesariamente un proceso gradual. Se puede y debe aprovechar la experiencia de la Comisión Europea y otros países pioneros como el Reino Unido, pero el sistema requerirá inevitablemente un periodo de años de aprendizaje y mejora hasta que pueda considerarse maduro.
2. Por el momento, el sistema europeo ha demostrado ser efectivo en la mejora de los procesos de comunicación interna y externa, aunque los políticos europeos todavía no aprovechan en su integridad el potencial de la EIN como base para la toma de decisiones más racionales. En cualquier caso, en España es muy necesario mejorar la comunicación interna para favorecer la coordinación entre ministerios y entre territorios, por lo que la efectividad de la EIN en este sentido justificaría por sí sola la implantación de un sistema de EIN. Del mismo modo, la mejora de la comunicación externa parece muy conveniente como apoyo a la tramitación parlamentaria, para hacer llegar al ciudadano y explicar mejor la actividad legislativa que se desarrolla. Por ejemplo, la intensa actividad legislativa de los últimos años no ha

- sido bien percibida por la ciudadanía, lo que seguramente no hubiera sucedido si el procedimiento de elaboración legislativa llevase aparejada la elaboración de EIN y las consecuentes consultas a los grupos de interés. Es decir, la EIN tiene especial relevancia para la divulgación y la transparencia del proceso legislativo.
3. La elaboración de las EIN corresponde a los funcionarios de los organismos que llevan la iniciativa legislativa o reglamentaria. En España, la iniciativa puede depender de un ministerio, pero con frecuencia la normativa afecta a más de un sector. Aunque ya existe un sistema de coordinación para los casos en que la iniciativa afecte a varios sectores, que se basa en informar los anteproyectos, el sistema sería más efectivo si para la coordinación de la elaboración de la normativa que afecta a varios departamentos se constituyese formalmente un comité intersectorial. Este comité coordinaría también la elaboración de la EIN de modo que los distintos ministerios afectados puedan hacer sus aportaciones desde el inicio de la creación de la norma en base a la información aportada.
 4. Los funcionarios que han de elaborar la EIN necesitan unas orientaciones lo más claras posibles que les sirvan de guía y apoyo para realizar este nuevo tipo de trabajo. La elaboración de estas directrices corresponde en España a la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL, RD 1418/2006). Un punto de partida evidente para elaborar unas directrices apropiadas para el Gobierno de España, o para las CCAA, son las directrices europeas que se han resumido en el capítulo 2 (*European Commission, 2005b*). Naturalmente, esas directrices sirven de modelo, pero deben adaptarse a la realidad española, las características de nuestro procedimiento legislativo y tener en cuenta la estructura territorial del Estado con competencias legislativas descentralizadas. No hay que olvidar que las propias directrices europeas se encuentran en proceso de revisión.
 5. Para la implantación de un sistema de EIN es de especial importancia el impulso político al más alto nivel. Sería bueno que el impulso de las EIN se inscribiera dentro de un plan de "mejora de la legislación" impulsado desde la Presidencia o Vicepresidencias del Gobierno.
 6. La obligatoriedad de llevar a cabo EIN debería concentrarse inicialmente en las iniciativas legislativas más importantes. Aquellas que previsiblemente puedan tener mayores impactos económicos, sociales y medioambientales. Sin perjuicio de que cualquier iniciativa pudiera ser sometida voluntariamente a EIN, lo que constituiría una buena práctica y un excelente método de aprendizaje. En cualquier caso, el objetivo a medio plazo, un año, debe ser someter a EIN todas las iniciativas para las que se prevea un impacto igual o mayor a un umbral definido. El Gobierno, asistido por AEVAL, debería establecer unas prioridades para determinar el tipo de iniciativas normativas que

es urgente e importante empezar a someter a EIN. Un criterio a tener en cuenta para seleccionar las normas a someter a EIN podría ser la relación directa con el plan nacional de reformas (PNR) y la estrategia española de desarrollo sostenible (EEDS).

7. AEVAL podría prestar asistencia técnica y tutelar en las primeras EIN que se realicen, de acuerdo con sus orientaciones. Es importante, asimismo, la puesta en marcha de un sistema de formación que facilite el aprendizaje de las técnicas de la EIN a los funcionarios de los ministerios que elaboran normativa. Al igual que en el caso europeo, AEVAL debería asegurarse de aprovechar la experiencia de elaboración de las primeras EIN para optimizar el proceso de aprendizaje. A realizar EIN se aprende haciéndolas. Así que el proceso comienza por establecer unas orientaciones, dar un tiempo para realizar EIN de acuerdo con ellas, evaluar el funcionamiento del sistema, rehacer las orientaciones, y reiterar este proceso hasta que el resultado sea suficientemente satisfactorio.
8. En España, la EIN no será realmente efectiva si es una práctica limitada a la Administración Central del Estado. Es muy conveniente llegar a un acuerdo parlamentario para que las EIN sean tenidas en cuenta y se tomen como base para estudiar el impacto de las enmiendas más significativas que se introducen en el propio trámite parlamentario. Del mismo modo, si la práctica de la EIN tiene sentido en la elaboración de legislación y normativa estatal, lo mismo puede decirse de la normativa que elaboran los gobiernos y parlamentos de las Comunidades Autónomas (CCAA). De hecho, tanto el Estado como las CCAA se beneficiarían de incluir en la EIN la consulta a otras administraciones para prever sus posibles reacciones, disminuir los conflictos y fomentar la cooperación institucional. Un sistema reglado de consultas previas podría reducir el abuso del recurso al Tribunal Constitucional por motivo de conflicto de competencias. De hecho, la configuración del Estado de las Autonomías aconsejaría incluir en la EIN un apartado de estudio de posibles conflictos de competencias.
9. Es clave que el procedimiento de elaboración de la EIN comience lo antes posible, tan pronto como se pida respuesta a algún problema potencial o reto que plantea la posibilidad de elaborar una nueva norma. Es también esencial que las reglas del procedimiento de elaboración de las EIN contemplen la realización de consultas a los grupos de interés y representantes de los afectados por la nueva normativa, con tiempo suficiente para que puedan examinar la propuesta y hacer sus observaciones.
10. Los informes de las EIN deberán hacerse públicos y ser accesibles vía *web* a cualquier persona que desee consultarlos.

4.2 Elementos para un plan de implantación en España

La institucionalización de la evaluación puede considerarse como una herramienta para mejorar la calidad de la regulación normativa. La creación de AEVAL ha sido en este sentido un paso importante. AEVAL está llamada a desempeñar un papel importante en la puesta en práctica de la EIN. Sin embargo, el impulso político debería residir en el nivel más elevado posible y directamente engarzado con el procedimiento actual de elaboración de los anteproyectos de ley y reglamentos. Esto significa que el impulso de la EIN debería residir en la Presidencia o las Vicepresidencias del Gobierno, o en el Ministerio de la Presidencia (actual Vicepresidencia primera). En esta sección se sugieren algunas ideas a tener en cuenta en la elaboración de un plan para la implantación de la EIN en España.

1. Sería muy conveniente que la implantación se encuadrara dentro de una estrategia más amplia de mejora de la legislación impulsada por la Presidencia o las Vicepresidencias del Gobierno. Es importante que se asuma también en estos ámbitos la responsabilidad del control interno de la calidad del proceso, ejerciendo un papel similar al que juega la Secretaría General de la Comisión Europea.
2. AEVAL parece el organismo adecuado para ejercer las funciones de garantía de calidad de las EIN. En concreto, podría llevar a cabo las siguientes funciones:
 - a. Elaborar las orientaciones metodológicas a seguir en las EIN. En un primer momento bastaría con hacer una adaptación al proceso legislativo español de las directrices europeas.
 - b. Elaborar una propuesta de plan de implantación gradual de la EIN en España a aprobar por el Gobierno. Este plan debería incluir algunos criterios para que el Gobierno decida qué proyectos son suficientemente importantes para exigir una EIN en la fase de implantación inicial.
 - c. Diseñar y poner en marcha un sistema de formación específico en EIN para funcionarios de organismos que participan en la elaboración de anteproyectos de ley y reglamento.
 - d. Promover el conocimiento de la EIN y su metodología entre los cuerpos legislativos y en otras Administraciones Públicas.
3. Es importante definir un criterio de proporcionalidad para determinar el alcance de las primeras EIN. Dado que la capacidad para llevar a cabo EIN de calidad es lógicamente limitada, conviene concentrar los esfuerzos en las iniciativas más importantes y con mayores impactos previsibles, aprovechando las primeras EIN para maximizar el aprendizaje. Un criterio a tener en cuenta sería la relación con el PNR

o la EEDS. Si bien, cuanto antes, lo conveniente es que todas las nuevas iniciativas tengan su correspondiente EIN, mayor o menor, según su trascendencia potencial.

4. Es muy importante definir desde el principio un sistema de consultas reglado de modo que se aprovechen al máximo las ventajas que ofrece la realización de EIN para mejorar la comunicación interna (entre distintos ministerios) y externa (con las administraciones de las CCAA y con los grupos de interés afectados) de las iniciativas legislativas. La experiencia de la UE ha demostrado que la mejora de la comunicación es el objetivo más asequible a corto plazo y los logros en este terreno justifican por sí solos la puesta en marcha de un sistema de EIN.
5. Para la implementación del sistema de EIN es esencial un mandato explícito del Gobierno. Puede ser en forma de promulgación del real decreto que se había previsto, pero también serviría otra forma de compromiso público para implantar la EIN. De hecho, dada la escasa experiencia existente en España en EIN, tendría sentido comenzar a elaborar EIN y aprovechar las lecciones aprendidas para fijar más tarde en forma de real decreto un sistema de EIN realista. Puesto que las EIN acompañan al proceso legislativo, el compromiso público del Gobierno de acompañar los proyectos de ley de una EIN de forma que sea exigible por el Congreso de los Diputados sería tanto o más eficaz que un real decreto para garantizar que a partir de una fecha dada todos los proyectos de ley vayan acompañados de su correspondiente EIN. En coherencia con este compromiso, el Parlamento debería comprometerse a tener en cuenta las EIN en la tramitación parlamentaria y a estudiar también de acuerdo con la EIN el impacto potencial de las enmiendas significativas. Ese compromiso podría inscribirse dentro de la estrategia de mejora de la regulación.
6. Las EIN deben ser realizadas por los organismos que tienen la iniciativa legislativa. La EIN debe llegar a ser parte del trabajo de preparación de una norma y no tendría sentido encargarlo a una empresa o agencia externa. Algunos aspectos de las EIN encierran mayor dificultad técnica, como la realización de estudios de tipo coste-beneficio o coste-efectividad, que podrían ser sustituidos por análisis cualitativos. Lo que es esencial es que la realización de las EIN debe residir en los mismos organismos que redactan la iniciativa normativa porque uno de sus principales objetivos es favorecer la reflexión y la elaboración de normas de mayor calidad basadas en el conocimiento.

5 Riesgos a evitar

La existencia de abundante experiencia previa en elaboración de EIN en otros países y en la UE, así como el conocimiento de la idiosincrasia de la administración española, permiten anticipar algunos riesgos que convendría evitar al implantar en España un sistema de EIN. Se han detectado los siguientes:

1. Existe el riesgo de que se lleven a cabo EIN puramente nominales, es decir, documentos que lleven ese título para cumplir con el compromiso de realizar EIN, pero cuyo contenido no se corresponda con el que debería tener una EIN genuina. En el proceso legislativo español ya se vienen realizando una serie de memorias. La que tiene más tradición es la memoria justificativa, de carácter jurídico. A ella se han añadido más recientemente la memoria económica y la memoria por impacto de género. Unir estas tres memorias en un solo documento puede considerarse un paso adelante en el camino hacia un sistema de EIN, pero no debe confundirse un documento que reúna esas tres memorias con una verdadera EIN. Como se ha reiterado a lo largo de este documento, un sistema de EIN busca cambiar el foco desde la tradición “justificativa” hacia la “reflexión analítica” basada en el conocimiento. Para ello es esencial que las EIN se inicien tan pronto como se plantea la posibilidad de elaborar una nueva normativa, se deben considerar distintas opciones de política (incluida la de no introducir nuevas normas), comparando los posibles impactos positivos y negativos de cada una de ellas, y es fundamental que incluya un proceso de consultas internas y externas. Para garantizar que el sistema de EIN sea genuino, es preciso que existan previamente unas directrices suficientemente claras sobre los contenidos mínimos de un informe de EIN, que la Presidencia o Vicepresidencia del Gobierno actúe como garante del compromiso de elaborar EIN, de acuerdo con las directrices, y que exista un organismo como AEVAL con la competencia de garantizar la calidad de las EIN realizadas. Si no se garantiza todo esto, existe el riesgo de que las EIN se conviertan en una traba al proceso legislativo, dilatando la tramitación de los proyectos de ley y los reglamentos.
2. Un sistema de EIN implica algunos costes. Se trata de costes relativamente pequeños que merece la pena pagar si se logran, aunque sea parcialmente, los objetivos que se pretenden. En EEUU se ha comprobado que los beneficios de un proceso de EIN correctamente realizado pueden superar a los costes de 10 a 100 veces. Pero los costes podrían ser exageradamente altos, y los beneficios relativamente escasos, si se optase por externalizar el sistema de EIN; es decir, si ante el exceso de trabajo o la falta de preparación de los

funcionarios responsables de elaborar las normas, se encargase enteramente la realización de las EIN a empresas ajenas a la Administración Pública. La experiencia internacional es muy clara a este respecto: las EIN deben realizarlas, o al menos dirigirlas, los funcionarios encargados de elaborar los anteproyectos de ley o reglamento. La OCDE, la UE, EEUU y el Reino Unido coinciden en este criterio, aunque se admite la colaboración externa para la realización de estudios de impacto concretos (análisis coste-beneficio, o la realización de una encuesta de opinión sobre posibles impactos sociales, por ejemplo) dentro de lo que es una EIN. Para evitar este tipo de riesgo es importante que el sistema de EIN se implemente gradualmente, centrándose inicialmente en los proyectos de ley más importantes por sus impactos previsibles, que existan directrices claras y formación y apoyo técnico para los funcionarios que han de realizar las EIN.

3. Las EIN se consideran hoy día una parte fundamental de una estrategia de “mejora de la regulación”; sin embargo, inicialmente se asoció la realización de “análisis de impacto regulatorio” a políticas de desregulación y liberalización del mercado. Existe pues el riesgo de que se identifique la EIN como una práctica tecnocrática, sesgada hacia soluciones liberales, y hostil a las instituciones del Estado de bienestar. La realidad es que la práctica de la EIN puede ser el mejor modo de legislar para garantizar los derechos sociales reformando algunas instituciones que se están quedando obsoletas para sustituirlas por otras mejores y más eficaces. Para evitar este riesgo se requiere cuidar al máximo el lenguaje y la terminología que se utiliza, incluir en el plan de implantación una estrategia de comunicación que tenga en cuenta este riesgo y la necesidad de combatirlo y demostrar mediante la práctica de EIN de la legislación social que un sistema de EIN no es una amenaza para el sistema de derechos sociales, sino la mejor manera de asegurar instituciones sociales efectivas. Debe recordarse en este sentido que la EIN puede también considerarse como un elemento necesario de la EEDS.
4. Finalmente, dado el evidente retraso de España en la realización de EIN, existe el riesgo de intentar una implantación precipitada, sin aprovechar la experiencia previa de otros países y de la UE. Que España vaya retrasada supone la ventaja de poder aprender de los aciertos y errores de los que empezaron antes. Es perfectamente posible diseñar un plan de implantación de la EIN que nos lleve a igualar e incluso superar a otros países que llevan mucho tiempo realizando EIN, pero para ello es esencial estudiar lo que han hecho ellos para evitar los mismos errores y aprovechar al máximo las lecciones de su experiencia. Por ello, conviene insistir en que no es preciso someter a EIN todas las iniciativas desde el primer día, y que España no necesita inventar desde cero unas directrices para realizar EIN, sino que basta con adaptar las ya existentes en la UE.

6 Recapitulación y conclusiones

Uno de los grandes retos de AEVAL, en su función de evaluación de políticas públicas, es lograr que la evaluación se utilice de forma habitual para mejorar las leyes y reglamentos; es decir, conseguir la institucionalización de la evaluación de impacto (EIN). Sin embargo, la incorporación de la evaluación sistemática de las políticas al proceso político tradicional representa un cambio mayor de lo que suele creerse, puesto que implica aspirar a modificarlo para convertirlo gradualmente en un proceso de innovación social que se puede calificar de política basada en el conocimiento. El objetivo de la política basada en el conocimiento es incorporar a los responsables políticos de la iniciativa legislativa a la búsqueda activa de la mejor evidencia científica sobre la efectividad de las políticas públicas en general y de las normas en particular.

En este trabajo se ha defendido la tesis de que la evaluación de impacto es una herramienta cuya finalidad esencial es mejorar las normas adaptándolas a los nuevos tiempos en una realidad social que cambia a gran velocidad. La EIN tiene como objetivo último ayudar a los políticos a tomar mejores decisiones. Pero también, de una forma más inmediata, la EIN ayuda a comunicar mejor las iniciativas legislativas a los grupos de interés y a los ciudadanos en general facilitando un proceso legislativo más transparente y participativo. De esta forma, la EIN asegura una mejor comprensión y cumplimiento de las normas.

En los países más avanzados, y en la UE, la EIN se ha convertido en una herramienta necesaria para la mejora de la actividad legislativa y reglamentaria, constituyendo el elemento clave de las estrategias de mejora de la regulación. Sin embargo, España se encuentra claramente retrasada en este campo, tanto con respecto a los países de la OCDE como de la UE. En enero de 2007 se creó AEVAL, un paso importante hacia la configuración de un sistema genuino de EIN. Y en junio de 2008, tras un año de funcionamiento de AEVAL, el Gobierno de España ha acordado la elaboración de un protocolo para evaluar el impacto de las nuevas normas en las obligaciones de informar de las empresas. Lo que constituyen pasos adelante indudables.

Es importante que se entienda que la EIN no pretende sustituir a los políticos en la toma de decisiones, sino apoyarlos suministrando información de mayor calidad. También es importante que se entienda que, en la medida en que se utilice como ayuda para la toma de decisiones, la EIN sirve para justificar las decisiones políticas, pero no tiene sentido realizar EIN para justificar decisiones políticas tomadas con anterioridad.

De acuerdo con el modelo de la Comisión, una EIN sigue seis pasos en un orden lógico. Aunque, se trata más de un proceso iterativo que de una secuencia unidireccional. Primero, identificar y definir con la mayor claridad posible cuál es el problema que requiere intervención pública. Segundo, determinar los objetivos a alcanzar directamente relacionados con el problema y sus causas. Tercero, identificar qué opciones de política permitirían alcanzar los objetivos. Cuarto, qué impactos económicos, sociales y medioambientales cabe esperar, identificando impactos directos e indirectos y quienes pueden ser afectados. Quinto, comparar las distintas opciones consideradas. Y sexto, esbozar el seguimiento y evaluación de la norma.

El sistema de EIN de la Comisión Europea se ha implementado con relativa celeridad, las EIN se realizan con regularidad y el sistema está evolucionando positivamente. Sin embargo, se considera todavía en una etapa de evolución temprana. De la evaluación del sistema de EIN de la Comisión se desprenden algunas lecciones importantes para implantar la EIN en España:

1. Conviene que se implante de forma gradual porque requerirá varios años de aprendizaje y mejora.
2. La EIN se ha demostrado muy efectiva en la mejora de los procesos de comunicación interna y externa. En España es urgente mejorar estos procesos, por lo que esta función justificaría por sí sola la implantación de la EIN.
3. La elaboración de las EIN corresponde a los funcionarios de los organismos que llevan la iniciativa legislativa o reglamentaria. En los casos en que la iniciativa afecte a varios ministerios es fundamental que los afectados participen en la elaboración de la EIN a través de un comité intersectorial creado al efecto.
4. Los funcionarios que han de elaborar la EIN necesitan unas orientaciones lo más claras posibles que les sirvan de guía y apoyo para realizar este nuevo tipo de trabajo.
5. Para la implantación de un sistema de EIN es de especial importancia que reciba el impulso político desde el más alto nivel, desde la Presidencia o las Vicepresidencias del Gobierno.
6. Al principio, la obligatoriedad de llevar a cabo EIN debería concentrarse en las iniciativas legislativas más importantes, aquellas que previsiblemente puedan tener mayores impactos económicos, sociales y medioambientales.
7. Es importante la puesta en marcha de un sistema de formación que facilite el aprendizaje de las técnicas de la EIN a los funcionarios de los ministerios que elaboran normativa. AEVAL debería asegurar que se

- aprovecha la experiencia de elaboración de las primeras EIN para optimizar el proceso de aprendizaje.
8. En España, la EIN no puede ser una práctica limitada a la Administración del Estado. La práctica efectiva de la EIN requiere un compromiso del Parlamento y tiene también sentido la introducción de la EIN en la elaboración de legislación y normativa de las CCAA. El sistema reglado de consultas previas incluido en la EIN podría reducir el recurso al Tribunal Constitucional.
 9. Es clave que el procedimiento de elaboración de EIN comience lo antes posible, tan pronto como se plantee la posibilidad de elaborar una nueva norma. Es también esencial que las EIN contemplen la realización de consultas.
 10. Los informes de las EIN deberán hacerse públicos y ser accesibles vía *web* a cualquier persona que desee consultarlos.

Para saber más

En este documento se han presentado de forma resumida las ideas fundamentales sobre la EIN, pero existe mucha información fácilmente accesible para ampliar información sobre los conceptos y el funcionamiento de un sistema de EIN. Se incluye a continuación una selección de lecturas recomendadas (todas ellas accesibles a través de Internet) y los enlaces a las páginas *web* más interesantes para obtener documentación y ampliar conocimientos.

Lecturas recomendadas

1. Jacobs, S. H. (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris. Chapter 1 "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>

Se trata del capítulo introductorio del texto de referencia de la OCDE en análisis de impacto regulatorio. Es un texto breve, pero muy informativo tanto sobre los conceptos de la EIN como sobre la situación de la práctica de la EIN a mediados de los noventa.

2. Mandelkern Group on Better Regulation. (2001) *Final Report* (13 November 2001). http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Este informe tuvo un papel esencial en la puesta en práctica de la EIN integrada por parte de la Comisión Europea. El informe hace un análisis general de los motivos por los que es necesario que la Comunidad Europea diseñe un plan de acción para la mejora de la regulación (motivos que son válidos también para las Administraciones de los Estados miembros) y realiza una serie de recomendaciones concretas, tanto para la Unión Europea como para los Estados miembros, entre las que destaca la recomendación de someter todas las iniciativas legislativas a una EIN. El documento, consciente de la novedad de muchos de los conceptos que maneja, incluye al final un glosario de términos.

3. EUROPEAN COMMISSION (2005a): *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97, Bruselas, marzo. Existe versión en español: Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0097es01.pdf

En esta comunicación de la Comisión al Consejo se pone al día la estrategia de la Comisión de mejora de la regulación relacionándola con la estrategia renovada de Lisboa. En este documento se resalta la EIN como uno de los elementos clave, el más importante, de la estrategia de mejora de la regulación de la Unión Europea.

4. EUROPEAN COMMISSION (2005b): *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2005) 791, 15 June 2005 with March 2006 update. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf

Se trata de las orientaciones de la Comisión para los funcionarios que han de realizar las evaluaciones de impacto. Parte del contenido de estas directrices se ha presentado de forma muy resumida en el capítulo 2. Existe también un documento de anexos que incluye información más detallada sobre varias herramientas de análisis.

5. TEP (2007) *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System FINAL REPORT*. Bruselas (Abril, 2007) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report.pdf

Se trata del informe completo de la evaluación externa del sistema de EIN de la Comisión Europea realizada por la consultora TEP (*The Evaluation Partnership*) y cuyas conclusiones más importantes se han resumido en el capítulo 3.

Páginas web recomendadas sobre EIN

1. Enlace a las páginas de la OCDE sobre RIA (*Regulatory Impact Analysis*): http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34141_35258801_1_1_1_1,00.html

2. Sitio web de la UE sobre el programa "legislar mejor" (*Better Regulation*): http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

3. Sitio web de la UE sobre EIN (Impact Assessment): http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

4. Sitio web del organismo encargado de supervisar el sistema de evaluaciones de impacto del Reino Unido (*Better Regulation Office*): <http://bre.berr.gov.uk/regulation/>

5. Sitio web sobre EIN en el Reino Unido (RIA website): <http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/>

6. Directrices y herramientas para los funcionarios que realizan EIN en el Reino Unido (*Impact Assessment Toolkit*):

<http://www.berr.gov.uk/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/toolkit/page44199.html>

7. Sitio *web* del organismo encargado de supervisar el sistema de evaluaciones de impacto en EEUU (*Office of Management and Budget. Regulatory Matters website*):

<http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/regpol.html>

Bibliografía

Balsa Pascual, C. (2006) La « Better Regulation ». *Papeles de evaluación* 1/2006. MAP. Madrid.

BRE (2007) *Impact Assessment Guidance*. London.
<http://bre.berr.gov.uk/regulation/documents/ia/iag.pdf>

Cirera León, A. y Román del Río, C. (2006) Evaluación del Impacto Regulatorio (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas. *Revista Andaluza de Administración Pública*. (62): 309-322.

EUROPEAN COMMISSION (2002a): *Communication From The Commission On Impact Assessment*, COM (2002) 276 final, Bruselas, junio. Existe versión en español: Comunicación de la comisión sobre la evaluación del impacto:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0276es01.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2002b): *Action Plan «Simplifying and Improving the Regulatory Environment»*, COM (2002) 278 final, Bruselas, junio. Existe versión en español, Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0278es01.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2005a): *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97, Bruselas, marzo. Existe versión en español: Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0097es01.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2005b): *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2005) 791, 15 June 2005 with March 2006 update.
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2006a) *El plan "Legislar mejor": ¿De qué se trata?"* Bruselas.
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_es.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2006b) *Informe de la Comisión "Legislar mejor 2006"*. COM(2006)286 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0286es01.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2006c) *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* COM(2006) 689 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0689es01.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2007): *"Better Regulation and enhanced Impact Assessment" Information note from the President to the Commission* SEC(2007) 926
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2007_0926_en.pdf

García Santos, N. (2007) Análisis del impacto de la regulación financiera. *ICE. Revista de economía*. (836):51-74.

Garde Roca, J. A. (Coord.) (2005) *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión Expertos*. Madrid. Ministerio de las Administraciones Públicas.

Garde Roca, J. A. (2006) La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Papeles de evaluación* 3/2006. Madrid. MAP.

Jacobs, S. H. (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris. Chapter 1 "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>

Jacobzone, S. (2007) *Quality Regulation across OECD Countries: Benefits and tools Strategies for the future*. Encuentro Simplificación normativa e impacto de la regulación. Santander. UIMP. 20-22 de junio de 2007.

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. *BOE* 171 de 19 de julio de 2006.

Mandelkern Group on Better Regulation. (2001) *Final Report* (13 November 2001).
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Marmot, M. G. (2004). Evidence based policy or policy based evidence? *BMJ* 328(7445):906-907.

Merino, M. (2007) La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. *Papeles de evaluación* 7/2007. Madrid. MAP.

Monnier, E. (1995) *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales

Murdoch, S. (2007) *Impact Assessment in the United Kingdom*. Encuentro Simplificación normativa e impacto de la regulación. Santander. UIMP. 20-22 de junio de 2007.

OECD (2000) *Regulatory Reform in Spain. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris. OECD Publications.
<http://www.oecd.org/dataoecd/24/3/2508313.pdf>

OMB (2003) Circular A-4. *Regulatory Analysis*. Washington. OMB.
<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.pdf>

Pardo Falcón, J. (2007) La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español. En Terol Becerra, M. J. (Dir.) *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública.

Pinilla-Pallejà, R. (2006a) *Más allá del bienestar. La renta básica de ciudadanía como innovación social basada en la evidencia*. Barcelona. Icaria.

Pinilla-Pallejà, R. (2006b) *Agencia de evaluación. Innovación social basada en la evidencia*. Madrid. Fundación Alternativas.

RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. BOE 298 de 14 de diciembre de 2006.

Subirats, J. (1995) "El análisis empírico de los efectos de la legislación", en A. Figuroa Lauradogoitia (Coord.) *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Bilbao. Instituto Vasco de Administración Pública.

TEP (2007) *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System FINAL REPORT*. Bruselas (Abril, 2007)
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report.pdf

“PAPELES DE EVALUACIÓN” pretende ser una colección de documentos, artículos y estudios que permitan la transferencia e intercambio de conocimientos referidos a las diversas dimensiones y contenidos de la evaluación de políticas públicas y la calidad de los servicios. La colección procurará la selección de textos que permitan una gestión del conocimiento de sus contenidos encaminada a compartirlos o a enriquecerlos colectivamente de manera constructiva. Para su publicación, se atenderá al interés y oportunidad de los textos cuyas versiones, provisionales o definitivas, podrán ser en su caso publicadas por los autores en otras instancias o editoriales. Los textos deberán contribuir a enriquecer la reflexión y el debate público y darán a conocer tanto opiniones y trabajos teóricos individuales como aquella producción empírica que se estime relevante en las materias citadas, no huyéndose de propuestas que pudieran generar controversia en la medida que las mismas se orienten a las finalidades de esta publicación.

Institucionalmente, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos aquí difundidos, cuyos contenidos serán de la exclusiva responsabilidad de sus autores.



www.aeval.es

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