

La mejora de los entornos normativos y la competitividad económica: el ajuste regulatorio (REFIT) de la UE

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho. Letrado de Les Corts Valencianes

Resumen

La simplificación y mejora de la legislación de la UE es clave en términos de competitividad. El ajuste regulatorio de la UE busca lograr una legislación «inteligente».

Resum

La simplificació i millora de la legislació de la UE és clau en termes de competitivitat. L'ajustament regulatori de la UE busca assolir una legislació «intel·ligent».

Summary

Simplification and improvement of EU law is key for competitiveness. The EU REFIT approach is envisaging the so-called «Smart Regulation».

Sumario

- I. Introducción
- II. La calidad de la legislación como elemento de competitividad de la economía
 1. El ajuste regulatorio y su impacto en la economía
 2. El riesgo de reduccionismo: la mejora reguladora limitada a la reducción de cargas
 3. El debate abierto en torno a la autoregulación/corregulación/regulación
- III. La mejora de los entornos normativos desde la Comisión Europea
 1. Origen: Informes Mandelkern y Libro Blanco del Buen Gobierno
 2. Smart Regulation y el Acuerdo interinstitucional sobre Better Lawmaking
 3. El programa de ajuste regulatorio (REFIT)
- IV. Los instrumentos de ajuste regulatorio en el funcionamiento ordinario de la Comisión
 1. Las evoluciones
 2. El análisis de impacto
 3. Simplificación
- V. La nueva orientación de REFIT
- VI. Conclusiones

I. Introducción

La mejora de los entornos normativos se convierte en este inicio del siglo XXI en el eje de acción política de los ejecutivos que lo incorporan sistemáticamente como tal a sus programas en el ejercicio del llamado buen gobierno o gobernanza,¹ que equivale al término inglés *governance*.²

Este concepto reaparece en el escenario político-jurídico en el ámbito internacional y es objeto de una disputa terminológica por su traducción a otros idiomas³ y se enclava en los debates sobre los principios para una nueva legitimación de las Instituciones⁴ y se encuentra en curso de una necesidad de continua reformulación.⁵

Este es el caso de la nueva Comisión Europea, presidida por Juncker, que ha acogido la simplificación y mejora de la legislación de la UE como elemento esencial de su programa de trabajo, bajo el paraguas del llamado buen gobierno.

En este estudio, tras una referencia a los factores que influyen en la identificación de la calidad de la legislación como elemento de competitividad, se aborda la evolución de la mejora de los entornos normativos desde el ámbito de la UE centrandolo en el programa REFIT de ajuste y mejora regulatoria de la Comisión Europea.

1 Sobre el concepto de buen gobierno, véase, entre otros, Bar Cedón, A.: «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la reforma de la Unión» en GAPP: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 22 (2001), pp. 3-18; Bernard, N.: «Multilevel governance in the EU», *European Monographs*, núm. 35, Kluwer, 2002; Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy. Introducción» en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 11-37; Delcourt, B.: «La gouvernance contre la représentation politique?» en *La nouvelle gouvernance européenne. Genèse et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007; Dworkin, R.: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Estado y Sociedad, núm. 154, Paidós, 2008; Ordóñez Solís, D.: «La gobernabilidad en Europa: “de cómo repartir el poder y mejorar su ejercicio en la UE”», disponible en <<http://ec.europa.eu/governance/contrib—ordonez—summary—es.pdf>> (acceso 25-5-2009); Rodríguez-Arana Muñoz, J.: *El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas*, Colección Divulgación Jurídica, Thomson-Aranzadi, 2006; Scharpf, F. W.: «European Governance: Common Strategy vs. The Challenge of Diversity», contribución al *Jean Monnet Working Paper* núm. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, disponible en <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010701.html>>, accesible el 25-5-2009; Shapiro, M.: «Un derecho administrativo sin límites: reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza», en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 203-212.

2 Para Cerrillo Martínez, la Gobernanza «[...] es una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, con unas relaciones horizontales, buscando el equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general y no de un único actor. Su importancia reside en la capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los pro-

cesos de gobierno» (Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy. Introducción» en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP-IIG, Madrid, 2005, pp. 11-37, p. 13). Prats Català explica que la gobernanza moderna se justifica en la necesidad de crear estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores sociales involucrados y la creación de responsabilidades comunes. Por un lado, los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales, resultado de la interacción de factores que no son conocidos ni causados por un solo actor. Por otro, es necesario combinar burocracia, gerencia y gobernanza para enfrentar eficazmente esas cuestiones (Prats Català, J.: *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Estudios goberna, INAP-IIG, 2005, pp. 131 y ss.). En palabras de Martini, es «preciso llevar a efecto una democratización de las estructuras pertinentes y se deben asignar a los órganos representativos de los pueblos funciones consultivas o de toma participada de decisiones» (Martini, C.M.: *Sueño con la Europa del Espíritu*, BAC, 2000, p. 214).

3 Entre otros, respecto a la cuestión terminológica, véanse: Barcedón, A.: «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea” y la...», p. 7; López de Membiola, J.B.: «Gobernanza en entornos organizacionales», en *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 761 (2008), p. 1; Nieto, A.: *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 270; Ordóñez Solís, D.: *La Gobernabilidad en...*, p. 2.; Parejo Alfonso, L.: «Los principios de la Gobernanza Europea» en *Revista de derecho de la Unión Europea: REDUE*, núm. 6 (2004); pp. 27-56, p. 27.

4 Entre otros, en el ámbito del debate político, véase: Dworkin, R.: *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Estado y Sociedad, núm. 154, Paidós, 2008, pp. 128 y ss.

5 Guillem Carrau, J.: «La necesaria reformulación de “buen gobierno”» en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 2009.

II. La calidad de la legislación como elemento de competitividad de la economía

Como premisa ha de señalarse que, pese a la importancia de la relación entre legislación, política legislativa y desarrollo económico, la calidad de la legislación no es el único elemento significativo en la creación de las condiciones que llevan a la productividad, la innovación y la competitividad de una economía.⁶

No obstante, como se ha señalado en la introducción, el ajuste regulatorio se configura en eje de la gran mayoría de los programas de gobierno contemporáneos con el fin de facilitar la actividad económica y evitar trabas a los emprendedores. A modo de ejemplo, señala la Directiva de Servicios, en su considerando 43, que una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. La toma de conciencia del impacto de la regulación se centra en el inicio de un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de los responsables sectoriales y de las instituciones públicas.⁷

Una cultura más innovadora y cooperadora en la elaboración de los entornos normativos inspirada en los principios de «better regulation» supone una mejora continua en el uso eficiente de los recursos en un sistema económico. También, con carácter general, en la mayoría de los textos internacionales se identifica el concepto de *better regulation* no sólo con la mejora de la calidad de la legislación, sino con la desregulación o con la reducción de las cargas administrativas, como se verá posteriormente.

En este sentido, por el peligro del conocido en inglés como efecto «god plating», que consiste en el riesgo de que a escala regional o local se creen capas de sobrerregulación innecesarias, cualquier programa de mejora de los entornos normativos debe centrarse con especial atención en ofrecer instrumentos a las autoridades locales y provinciales para articular sus propios planes de análisis, revisión y simplificación normativa.

1. El ajuste regulatorio y su impacto en la economía

En cualquier caso, la mejora de la calidad de la legislación como factor de competitividad de una economía puede explicarse básicamente por tres razones que se desarrollan a continuación: el enriquecimiento de la calidad de la norma vía análisis de impacto y colaboración de los receptores de la misma, el mejor y más accesible conocimiento de la norma por sus receptores y la eficiencia en la acción administrativa de la puesta en práctica del Derecho.

En primer lugar, la configuración de entornos normativos óptimos y la mejora de la calidad de la legislación lleva consigo el empleo de nuevos procesos que pasan por analizar las normas existentes y revisar los procedimientos de toma de decisión con el

⁶ Lynch-Fannon, I.: «Legislative Policy, Law and Competitiveness: A Mysterious and difficult relationship», *European Law Journal*, vol. 15, núm. 1, January 2009, pp. 98-120.

⁷ Este apartado se basa en la contribución personal realizada a las reflexiones previas que dieron lugar al documento «Estrategia Valenciana para una regulación procompetitiva», Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana, 2011.

fin de enriquecerlos mediante diversos instrumentos que van desde la evaluación *ex ante*, las audiencias públicas o los foros de consulta. La tarea de elaborar normas no se puede realizar sin comprender las necesidades de los afectados, sectores empresariales y ciudadanía, en especial de los interesados con menos capacidad de influir en los procesos decisorios como son los representantes de las pequeñas y medianas empresas, los consumidores, las minorías étnicas, etc. Por ejemplo, el *Better Regulation Executive* del Reino Unido sostiene la necesidad de una reforma regulatoria con el objetivo de «hacer la vida más fácil a empresas, ciudadanos y empleados públicos». Con carácter general se identifican como principios la proporcionalidad, la revisión pública y responsabilidad, la coherencia, la transparencia y la eficiencia.⁸ En nuestro Ordenamiento, también se ha legislado en esta línea.⁹

De igual modo, las metodologías a emplear en este nuevo modo de actuar desde los poderes normativos se identificarán en estrategias singulares y deben servir para priorizar una serie de acciones y objetivos normativos, para mesurar el grado de intervención realmente efectivo de la norma y sus costes, beneficios y riesgos, así como para planificar convenientemente la inspección para asegurar su cumplimiento en los casos que proceda. Las tareas de evaluación de los impactos normativos no tienen tradición jurídica en nuestro Ordenamiento. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se está poniendo en práctica respecto a las iniciativas comunitarias el test del principio de subsidiariedad mediante un procedimiento de consulta rápida a los Parlamentos estatales y regionales, así como la evaluación de impacto de las normas. Deben confluír en esta evaluación previa de la norma el principio de precaución y la evaluación de

8 *Better Regulation Executive. Making a difference. Simplification Plans* (diciembre de 2007).

9 En el ámbito nacional y autonómico se han desarrollado diversas iniciativas en este sentido que escapan del objeto de análisis de este estudio. La Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, promovió un nuevo modelo de regulación económica más eficaz para el desarrollo de la actividad empresarial y profesional, basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva. Para aprovechar al máximo los beneficios económicos de este nuevo modelo la disposición adicional tercera de dicha Ley creó el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, como órgano de cooperación multilateral, con participación de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y representantes de la Administración local. Para mejorar la calidad regulatoria, en 2005 se aprobaron las actuales «Directrices de técnica normativa» (BOE del 29/07/2005) y desde 2009 una «Memoria del Análisis de Impacto Normativo» (AIN) integra todos los documentos justificativos de la necesidad y oportunidad de un proyecto normativo gubernamental (Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio). En 2007, el Consejo de Ministros acordó impulsar el «Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas» (BOE de 12 de junio de 2007). Posterior-

mente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, proclamó una serie de principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de todas las Administraciones Públicas y una serie de instrumentos para la mejora regulatoria y, en 2012, las medidas urgentes de liberalización de comercio y determinados servicios. Véase, entre otras referencias: OECD (2010): *Review of Better Regulation in Spain* disponible en <<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/46123112.pdf>>. En la Comunidad Valenciana, la simplificación administrativa que se ha desarrollado con el Plan SIRCA 2010-2012, aprobado por el Consell el 19 de febrero de 2010, encuadrada en el marco de un plan más amplio como es el Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana, Gobernanza 2013. La Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa empresarial y los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunitat Valenciana, fue una de las primeras leyes aprobadas en España en este sentido. Actualmente, se encuentra en ejecución el segundo plan SIRCA 2013-2015 (accesible en <<http://www.chap.gva.es/documents/90598607/128776902/PLAN+SIRCA-2—c.pdf/b185ffib-adbc-4537-8c37-f165e2f6cb22>>). Asimismo, el grupo de trabajo coordinado por el Tribunal de Defensa de la Comunidad Valenciana concluyó el documento «Estrategia Valenciana para una regulación procompetitiva» en el que tuve el honor de participar en 2011.

riesgos, dando lugar a una evaluación integral de la norma desde los prismas económico, medioambiental, social y técnico-jurídico.

Esta actuación del legislador debería contar con una fase de análisis de fortalecimiento del buen gobierno en la fase de elaboración de las propuestas legislativas. En este sentido, se apunta la necesidad de mejorar constante la legislación relativa a la realización de análisis de impacto con el fin de que examen de la calidad normativa y las herramientas e Instituciones creadas para tal fin –el de «*approach to drafting quality*»– logren minimizar el cuestionamiento público de la calidad de los trabajos de los legisladores.¹⁰ Otro elemento clave para valorar la eficacia de estas evaluaciones previas de impacto es el carácter vinculante para la Administración de los resultados obtenidos por la aplicación de la misma.

En segundo lugar, la mejora de la eficiencia de un sistema normativo deber garantizar que la ciudadanía, en general, y los sectores, en particular, se tenga conocimiento de la norma. La formación continua desempeña un factor fundamental en la garantía de este segundo aspecto clave de la *better regulation*. A modo de ejemplo, por un lado, la eficiencia de las normas de seguridad y salud en el trabajo o de prevención de incendios pasan por una actualización constante de los operadores encargados de que las mismas se respeten en las empresas. Por otro, la eficacia de los principios que protegen a los consumidores requiere que los propios interesados conozcan sus derechos.

En tercer lugar, es conocido que es difícil adaptar el concepto de eficiencia a la realidad de la acción administrativa tanto desde el punto de vista de su organización como de su funcionamiento. La mayoría de los gobiernos son conscientes de la realidad compleja y crítica en la que hoy se encuentran las Administraciones públicas. Además, se encuentran ante importantes cambios que presionan para transformar sus estructuras de gobierno y sus formas administrativas: los cambios demográficos y sociales; la globalización del mercado y los cambios en las relaciones laborales; democratizar la democracia; restricciones presupuestarias; la insatisfacción de los ciudadanos; los cambios tecnológicos, etc.¹¹ El debate sobre las nuevas formas de organización administrativa persigue mejorar la eficacia y la eficiencia del servicio público que se presta desde las Administraciones públicas y han producido numerosas transformaciones en nuestro ámbito. Esta cuestión no es una novedad de este inicio de siglo pues se viene planteando con carácter general en el contexto de las Administraciones públicas con dificultades conceptuales e insuficiencias de las concepciones implícitamente asumidas en torno a los conceptos de eficiencia y eficacia.¹² Al Gore resumió estos planteamientos con la sencilla afirmación de que se hace necesario crear una administración pública que funcione mejor y cueste menos. Se afirma que la gestión por objetivos se impone en la Administración pública mundial, como recoge el documento de la OCDE de 2006 sobre el futuro de la modernización del Estado.¹³ En definitiva, el empleo de instrumentos de evaluación de la calidad de la gestión pública constituye

10 Entre otros, véanse: Del Río Villar, S.: *Ciudadanía activa en Europa*, Monografías Grupo Difusión, 2008, pp. 505 y ss.; Georgakakis, D.: «La Gouvernance de la gouvernance» en *La nouvelle gouvernance européenne. Genèse et usages politiques d'un libre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007, pp. 207 y ss.; Izquierdo Escribano, A. y Lago Peñas, S.: *Ética pública. Desafíos y propuestas*, Edit. Bellaterra, 2008, pp. 155 y ss.; Pardo Falcón, J.: «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español» en *Nuevas Políticas Públicas, Anuario multidisciplinar para la modernización de las AA.PP.*, pp. 86-108.

11 Kpmg Peat Marwick: *Organisations Serving the Public. Transforming to the 21st Century*, 1997.

12 Prats Català, J.: *De la Burocracia...*, p. 55.

13 OCDE (2006): *El futuro de la modernización del Estado: el camino a seguir*, diciembre.

igualmente una referencia fundamental en el ámbito de las Administraciones públicas contemporáneas.¹⁴

2. El riesgo de reduccionismo: la mejora regulatoria limitada a la reducción de cargas

La afirmación del derecho de la libre empresa como principio informador de la actividad regulatoria de los poderes públicos en la economía es un *a priori* para el legislador. En nuestro ámbito normativo, el fomento del mercado interior y la adopción de precauciones necesarias para evitar efectos anticompetitivos constituyen elementos claves del fomento de la libertad de empresa. No obstante, no es una cuestión de contraponer regulación a oportunidades de negocio; los sectores o ámbitos de negocio bien regulados pueden ser más prósperos porque prestan un servicio de mayor calidad a sus clientes.

En este contexto, el sistema de valores que subyace en gran número de las iniciativas de mejora de los entornos normativos está en línea con un ejercicio del poder normativo que pretende por encima de todo aumentar la competitividad. La premisa lleva consigo afirmar que la consecución de este objetivo garantiza el dinamismo económico en un territorio y se concreta en la reducción de las cargas que el sistema administrativo repercute en las empresas y en el ciudadano, de los efectos indirectos no deseados y de los efectos anticompetitivos.¹⁵ Este debate se puso de manifiesto también en el marco de la Directiva de Servicios del Mercado Interior,¹⁶ en torno a la autorización previa para la realización de las actividades económicas o empresariales.¹⁷

14 En Derecho comparado, cabe referenciar, a modo de ejemplo, el documento elaborado por el Ministerio de la Función Pública y de la reforma del Estado francés, titulado «Fonctionnement et résultats des administrations. Autoévaluer son service», 1.ª ed., marzo de 2001, que se constituye en Guía para permitir a una organización articular la autoevaluación de su funcionamiento, sus resultados y el desempeño de sus empleados utilizando el método Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques (CAF), cuyo origen sitúa en las cooperaciones de diversas Presidencias de la UE desde 1991. Este documento está disponible en <<http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial—contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment—download/file>>, accesible el 26.5.2009.

15 Better Regulation Task Force. *Imaginative thinking for better regulation* (2003).

16 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior [*Diario Oficial* L 376 de 27.12.2006].

17 Conforme indica el considerando 42 de la Directiva de Servicios, las normas relativas a los procedimientos administrativos no deben tener por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de

nuevas empresas de servicios que esta comporta. En este sentido, respecto a la autorización, el considerando 43 de la Directiva de Servicios señalaba «Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados. Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros.»

Quizás este sistema adolezca de un reduccionismo evidente cuando centra los esfuerzos de mejora tan sólo en la reducción de cargas administrativas. La reducción de las cargas administrativas, el «red tape» anglosajón, debe ser comprendido en sentido amplio: tanto el llamado «hard law» del Derecho regulatorio (Acervo comunitario y Derecho estatal y autonómico) como el «soft law» (guías obligatorias de Departamentos autonómicos, administraciones locales y sector público en general; códigos de conducta obligatorios y otros requisitos de colegios profesionales o sectores específicos como el de seguros; opiniones o recomendaciones de los responsables administrativos que se aplican como si fueran normas vinculantes). El objetivo es muy amplio por tanto y, para ser eficiente en la asignación de recursos necesaria para alcanzarlo, se requiere de pericia en la definición y planificación de las acciones a desarrollar y en la evaluación eficaz de los resultados obtenidos.

La focalización de la mejora de los entornos normativos en los programas de reducción de las cargas administrativas y regulatorias adolece de un conocimiento limitado de la función del Derecho. Por ejemplo, las reglas que rigen el tráfico jurídico económico en ámbitos como el medio ambiente, el urbanismo o la legislación laboral no pueden ser contempladas únicamente desde el prisma de la reducción de las cargas administrativas. Incluso desde los ámbitos más desregulatorios se admite esta premisa.¹⁸

3. El debate abierto en torno a la autoregulación/corregulación/regulación

Como elemento clave en la mejora de los entornos normativos, la tendencia en el seno de la UE y de la OCDE consiste en profundizar en los conceptos de autorregulación y de corregulación como vías alternativas a la regulación en consonancia con el Informe del Consejo de Estocolmo.¹⁹

No obstante, la crisis económica y los escándalos financieros han puesto desde hace unos años en tela de juicio el recetario de ideas sobre buen gobierno, recomendaciones y autorregulación que, desde el ámbito del Derecho societario, había sido exportado a otros ámbitos del Ordenamiento. En diversos ámbitos del Derecho se ha reproducido también este debate en torno a las estructuras de buen gobierno y la autorregulación. En el ámbito del Derecho mercantil, como señala el Profesor Embid Irujo, durante los últimos años, la autorregulación, como instrumento alternativo a la ley para la ordenación de los mercados de valores y de las sociedades cotizadas, ha disfrutado de un considerable protagonismo, trayendo consigo la elaboración de los códigos de buen gobierno, de seguimiento voluntario, así como la reducción de las normas imperativas al respecto. En realidad, esta primacía no ha sido tan intensa como a primera vista pudiera pensarse, lo que se deduce de la promulgación de algunas normas, como la Ley de Transparencia, de particular incidencia en dichos temas.²⁰

¹⁸ *Our regulatory system must protect public health, welfare, safety, and our environment while promoting economic growth, innovation, competitiveness, and job creation* us Government, Executive Order 13563 of January 18, 2011, Improving Regulation and Regulatory Review, vol. 76, núm. 14 Friday, January 21, 2011 and Executive Order 13610 of May 10, 2012 Identifying and Reducing Regulatory Burdens, Federal Register, vol. 77, núm. 93, Monday, May 14, 2012.

¹⁹ COM (2001) 130, final.

²⁰ Embid Irujo, J.M.: «Leyes versus códigos (autorregulación) en los mercados de valores y en sociedades cotizadas» en *Economistas*, año núm. 27, núm. 120, 2009 [Ejemplar dedicado a La regulación de la economía], pp. 28-34; p.28.

Revisando el primero de los instrumentos, la autorregulación ha sido de gran utilidad en ámbitos como la publicidad, por ejemplo, donde la existencia de un Código de Autocontrol ha permitido un eficaz y rápido sistema que equilibra el interés de los operadores que insertan la publicidad y de los consumidores y usuarios a quienes va dirigida. La practicidad de la autorregulación radica en que las empresas tienden a poner en práctica con más facilidad las normas que ellas mismas han propuesto. Los límites de la autorregulación deben fijarse en que la misma no puede ponerse en práctica en relación con los derechos fundamentales, las decisiones políticas o sobre cuestiones relativas al Mercado Interior. En todo caso, deben ser compatibles con el acervo comunitario y siempre queda la posibilidad de regular al modelo «clásico» si el resultado no es el esperado.

Respecto al segundo de los instrumentos, la corregulación, ésta aparece definida en el Libro Blanco de la Gobernanza como «la inserción de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismo de aplicación y recurso, y condiciones de control de cumplimiento». Un elemento fundamental de la corregulación es que cualquier iniciativa de este tipo debe estar enmarcada en un foro en el que se represente a la mayoría sectorial afectada por dos razones. La primera consiste en que, de esta manera, se garantiza la participación en la elaboración de la norma de gran parte del tejido sectorial o social que va a ser afectado por la misma. La segunda de las razones que motivan la garantía de la representatividad es que, consecuentemente, la futura norma gozará de mayor conocimiento y, por lo tanto, de mayor vinculatoriedad para los interesados. Los textos sobre la materia ponen como ejemplo más llamativo de estas alternativas en el conjunto de Directivas de nuevo enfoque.²¹

III. La mejora de los entornos normativos desde la Comisión Europea

Como se ha comentado en la introducción, la Comisión Juncker ha incluido en su programa de trabajo de 2015,²² como pieza esencial del mismo, la reducción de las cargas administrativas (*cutting the red tape* en sus siglas en inglés) en el marco del programa de mejora y ajuste regulatorio (REFIT en sus siglas en inglés) con el fin de lograr una legislación europea «más ligera, sencilla y barata».²³

Better Regulation sigue siendo una idea asociada principalmente a la Comisión aunque otras Instituciones de la UE también han mostrado preocupación por la mejora de los entornos normativos.²⁴ Los principales ejes de actuación de la Comisión han sido la simplificación normativa, la evaluación de impacto de las propuestas normativas de la Comisión, la reducción de las cargas administrativas y la consulta pública. Junto a éstos, el seguimiento y la supervisión de la puesta en práctica y el desarrollo del Derecho de la UE tiene gran importancia en dicho contexto.

21 New Approach <<http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index—en.htm>>

22 <<http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index—en.htm>>

23 European Commission: «Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook», COM (2014) 368, final.

24 Montin, C-H.: *Smart Regulation in the EU en Verso la Smart Regulation in Europa*, coord. Basilica, F. y Barazzoni, F., Maggioli Ed. 2013, pp. 90-127, p. 95.

El programa REFIT no es una iniciativa nueva y se encuadra en los típicos ejes de actuación del buen gobierno o *governance*, término conectado a un instrumento comunitario de «soft-law» conocido como el Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión Europea.²⁵ A continuación se analizan los precedentes de dicho programa y los elementos claves del mismo.

1. Origen: Informe Mandelkern y Libro Blanco del Buen Gobierno

En 2001, la Comisión recibió el Informe Mandelkern sobre *Smart Regulation*, pilar fundamental para el diseño de la política de mejora de la calidad legislativa en la UE. En este documento incluyó un Plan de Acción para la mejora de la calidad legislativa en la UE. El informe contiene una serie de reflexiones clave sobre la importancia de legislar mejor para alcanzar los objetivos fijados en cada una de las políticas públicas de la UE. Se plantea que la mejora de la calidad legislativa es un bien público en sí mismo considerado porque fortalece la credibilidad de la acción administrativa y de gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, los empresarios y otros operadores del tráfico jurídico económico. Este informe recoge los planteamientos clásicos de la doctrina académica sobre el *better regulation* y el incremento de la competitividad que se le asocia, así como el ahorro que supone para los negocios, ciudadanos y administraciones la eliminación de las barreras administrativas innecesarias (en aquellos momentos se fijaba el coste de la mala legislación en un 2,5-30 % del producto interior bruto de la UE).²⁶

En consecuencia, la Comisión decidió que toda propuesta de acto legislativo y todo acto reglamentario que debiera adoptar el Colegio de Comisarios serían objeto en el momento de su elaboración y de conformidad con los procedimientos de un control previo de compatibilidad con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.²⁷

En 2002, para completar estos planteamientos, siempre en el marco del llamado «soft law», en el marco del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», la Comisión Europea adoptó sendas Comunicaciones sobre la relación entre «Gobernanza y legislar mejor»,²⁸ sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho

25 Este concepto fue asociado por la Institución comunitaria a la mejora normativa y la necesaria modernización administrativa. Igualmente, el incremento de la transparencia en los procesos de toma de decisión y la participación ciudadana constituyen, junto a la inevitable adaptación a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, piezas clave de este empeño comunitario por desarrollar sociedades democráticas avanzadas en la UE (véase Guillem Carrau, J.: «La buena administración tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, ISSN 1136-3339, núm. 25, 2011, pp. 69-103).

26 El informe Mandelkern remarca la importancia de diseñar un marco institucional que permita el cambio de la cultura normativa y de abarcar el ciclo completo de la vida de una política, desde su concepción hasta su puesta en práctica y revisión y a todos los sujetos que participan

en su creación (ejecutivo y legislativo) y propone una serie de instrumentos básicos como la consideración de las diversas opciones de políticas a desarrollar, la evaluación del impacto regulatorio, las consultas, la simplificación, la entendibilidad de las normas por sus afectados y los estudios de desarrollo normativo. Véase: Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report 13 November 2001, disponible en <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/documents/mandelkern-report.pdf>> 27 SEC (2001), 380.

28 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2002, «La gobernanza europea: legislar mejor» [COM (2002) 275 final –no publicada en el *Diario Oficial*]. En este contexto, la Comisión ha creado un equipo de trabajo de calidad legislativa en el seno de su Servicio Jurídico. Este equipo desempeña el rol de «revisores de legislación» y es el respon-

comunitario,²⁹ sobre las relaciones con el denunciante en el procedimiento por incumplimiento del Derecho comunitario³⁰ y sobre el establecimiento de un control previo de compatibilidad con la Carta de Niza de las propuestas legislativas de la Comisión.³¹ Aunque la Comisión Europea ya venía adoptando medidas que derivaban del enfoque de la gobernabilidad,³² tras los decepcionantes resultados de la Comisión Santer, se encontró en el Libro Blanco sobre la Gobernanza un instrumento para promover la modernización de las Instituciones comunitarias³³ y la creación de sinergias para acercar a los ciudadanos a las instituciones europeas a través de una mayor participación de todos los actores sociales; todo ello, con el fin de fortalecer la legitimidad en la toma de decisiones y lograr una mayor transparencia del sistema de funcionamiento de la UE.³⁴ Paralelamente, en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también conocida como Carta de Niza, se incluyó una mención al derecho a la buena administración (art. 41).³⁵ Los principios de apertura, participación, transparencia, rendición de cuentas o *accountability*, eficacia y coherencia aparecen en la gran parte de los documentos relativos al buen gobierno a modo de reglas inspiradoras de cualquier aproximación a la cuestión.³⁶

sable en la Comisión de la calidad de los proyectos legislativos de la Comisión con el fin de comprobar que la terminología legal y sus implicaciones jurídicas son las mismas en todos los idiomas de la UE. Asimismo, el Servicio Jurídico organiza seminarios periódicos con expertos nacionales con el fin de promover cambios en la cultura legislativa. Véase: <http://ec.europa.eu/dgs/legal—service/legal—revisar—en.htm>, accesible el 12.01.2015.

29 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, sobre la mejora del control de la aplicación del Derecho comunitario [COM (2002) 725, final —no publicada en el *Diario Oficial*].

30 Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo Europeo, de 20 de marzo de 2002, sobre las relaciones con el denunciante en materia de infracciones del Derecho comunitario [COM (2002) 141, final —*Diario Oficial* C 244 de 10.10.2002].

31 Junto con la reforma interna de la Comisión, ya mencionada, el Libro Blanco no sólo ha significado que el concepto de gobernanza haya sido considerado objeto de investigación científica en el Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo. Este programa ha dedicado recursos económicos al examen de la transformación de la «governance» en Europa mediante el reconocimiento, la evaluación y el análisis de la emergencia, ejecución y evolución de aquello definido como «Nuevos Modelos de Gobernanza» (NMG), que comprenden la innovación y transformación que se ha operado y continúa realizándose en los instrumentos, métodos, modos y sistemas de «governance» en las economías y políticas comunitarias y, especialmente, en la UE y en sus Estados miembros (European University Institute (2008): *NEWGOV. Annual Activity Report Year 4*, Projecto núm. CIT1-CT-2004-506392, p. 4).

32 Como es el caso de proyectos tan significativos como SEM 2000 sobre la buena gestión financiera, MAP 2000 para la reforma administrativa, la Agenda 2000 en relación con los Fondos estructurales, etc., fue la Comisión Europea, presidida por Romano Prodi, la que pretendió culminar tales proyectos emprendidos mucho antes y cuyos ejes se refieren a la burocracia comunitaria (Libro blanco para la reforma administrativa) y a las finanzas (Propuesta de reforma del Reglamento financiero).

33 Los elementos esenciales del análisis y recomendaciones del Libro Blanco pueden resumirse del siguiente modo: la proclamación del éxito del proceso de integración comunitario; la mala percepción de las políticas europeas por los ciudadanos y el escaso interés por las elecciones al Parlamento Europeo; y la necesidad de revitalizar el método comunitario por cada una de las Instituciones de la Unión. Frente a ello, se proponen cambios en relación con la implicación del Consejo y el Parlamento en legislar sobre elementos esenciales dejando a la Comisión la responsabilidad de la legislación de desarrollo y, para ello, ésta deberá de promover una mayor transparencia e información en todos los estados del proceso de toma de decisión comunitario con el fin de fomentar la participación de la llamada «sociedad civil», que ha sido duramente criticado. [Comisión Europea (2001): Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea—Un Libro Blanco» [COM (2001) 428, final —*Diario Oficial* C 287 de 12.10.2001].

34 Como señala Ordóñez Solís (Ordóñez Solís, D.: *La Gobernabilidad en...*, p. 4) «[...] En todo caso, debe tenerse en cuenta que en la Comisión Europea de Santer se había constituido en 1996 una Célula de Prospectiva que había trabajado en esta cuestión [Lebo, p. 7]. Los ámbitos de los que se había ocupado esta Célula de Prospectiva son muy variados y sus recomendaciones se refieren básicamente a la reforma administrativa de la Comisión europea, a la mejora de la gestión administrativa y financiera de las políticas y programas comunitarios y a las nuevas formas de representación, participación y consulta en la acción pública europea [Leb99, pp. 4-5].» Este concepto innovador de la participación ciudadana ha quedado recogido en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los artículos I-50 (1) y III-193 (2h).

35 Disponible en www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text—es.pdf, accesible el 1.6.2009.

36 La redefinición de la estrategia política es fundamental para que los ciudadanos comprendan mejor los proyectos políticos que se le presentan, con objetivos a largo plazo, las acciones asociadas a cada objetivo y los responsables de llevarlas a cabo. Entre otros, véanse: Cerrillo Martínez, A.: «La Gobernanza hoy...», p. 19; Fuentetaja Pastor, J. A.: «El Derecho a la

En este mismo Anuario de Derecho parlamentario, se describió como la buena administración ha evolucionado de ser configurado como un principio rector a ser proclamada como derecho fundamental en el ámbito de la UE tras el Tratado de Lisboa;³⁷ también se describieron las consecuencias de la puesta en práctica del mismo que están íntimamente relacionadas con el principio de participación en las sociedades democráticas,³⁸ y se sostuvo que las técnicas de la sociedad de la información (internet, redes sociales, etc.) no deben sustituir las formas clásicas de ciudadanía y democracia representativa, como la educación cívica o la discusión política, porque son complementarias.³⁹

buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» en *REDUE*, núm. 15 (2008); pp. 137-154, p. 152; Parejo Alfonso, L.: «Los principios de la Gobernanza...», p. 27. Como resume la Comisión Europea «[...] En función del principio de apertura, las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones. La participación implica que conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas. La responsabilidad como principio determina la necesidad de clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido. La eficacia supone que deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados. Por último, respecto a la coherencia, las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.» *Vid.* <<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l10109.htm>>, accesible el 26.5.2009. El Libro Blanco centra el objetivo de la mejora normativa en varias acciones como son, entre otras: el restablecimiento de la confianza en la opinión de los expertos; las propuestas deben elaborarse sobre la base de un análisis que permita revelar la conveniencia de intervenir o no a nivel comunitario; la conveniencia de elegir adecuadamente entre una vía legislativa y una vía menos vinculante; la necesidad de determinar el tipo de instrumento legislativo más adecuado; el fomento de la corregulación cuando ésta represente un valor añadido y sirva al interés general porque la corregulación permite que los actores afectados definan medidas de aplicación conformes a los objetivos establecidos por el legislador; el refuerzo de la acción comunitaria en ciertos ámbitos mediante el empleo del método abierto de coordinación; y la evaluación de forma más sistemática de las acciones realizadas. Aparece también, en este ámbito, el objetivo de lograr una mejor aplicación de las normas de la Unión Europea a través de agencias reguladoras independientes y del seguimiento y mejor control de la calidad de la transposición y la aplicación del Derecho comunitario por los Estados miembros.

37 Guillem Carrau, J.: «La buena administración e...», p. 69.

38 En el marco de la iniciativa eEuropa, hay que destacar de igual modo el ámbito de actuación de la administración electrónica ha crecido con-

siderablemente en sucesivas revisiones (Martínez Gutiérrez, R.: «Administración electrónica: origen...», pp. 79 y ss.) En el año 2003 la Comisión publicó una comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa en la que señala un conjunto de actuaciones tendentes a mejorar la situación existente y a promover la modernización de las administraciones como medio para lograr los objetivos de Lisboa (Comisión Europea (2003): El papel de la administración electrónica...). En noviembre de 2005, tras la publicación de la comunicación relativa a i2010 se aprobó, en la Cumbre de Manchester, una resolución con objetivos concretos para el desarrollo de la administración electrónica en la UE. Esta resolución dio lugar al desarrollo de una Comunicación que recoge el Plan de Acción sobre administración electrónica i2010 (Comisión Europea (2006): *Plan de acción sobre administración electrónica i2010...*).

39 La Comisión considera que «[...] la participación depende de la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate público. Para ello, conviene establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La Comisión recurrirá a las redes y autoridades nacionales y locales para presentar una información adaptada a las preocupaciones de los ciudadanos. El Consejo y el Parlamento Europeo deben mejorar la accesibilidad de la información sobre el conjunto del proceso de codecisión, especialmente en la fase de conciliación. Finalmente, los Estados miembros deben promover el debate público sobre las cuestiones europeas.» En este contexto, el objetivo de llegar al ciudadano se plantea por medio de la democracia regional y local, la implicación a la sociedad civil, la consulta más eficaz y más transparente en el centro de la elaboración de las políticas de la UE, los vínculos con las redes a escala europea y mundial. Un ejemplo de esta interrelación participativa es la cuestión de los contratos tripartitos que, pese a haber generado mucha opinión doctrinal, solamente han encontrado una plasmación limitada en la realidad del proceso comunitario Comisión Europea (2002): Comunicación de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, «Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales» [COM (2002) 709, final –no publicada en el *Diario Oficial*].

2. *Smart Regulation* y el Acuerdo interinstitucional sobre *Better Lawmaking*

La aparición de los objetivos *Better Regulation* en la Comunicación sobre la Agenda de Lisboa sobre la competitividad y el crecimiento sirvió de base para un nuevo empuje en los programas de mejora de los entornos normativos.⁴⁰ Siguiendo con la secuencia histórica de documentos y programas adoptados en el seno de las Instituciones comunitarias procede señalar el Acuerdo Interinstitucional sobre «*Better Lawmaking*» adoptado en 2003, que contenía los compromisos y los objetivos del Consejo, Parlamento y Comisión en el ámbito de la *Smart Regulation*.⁴¹

A partir de 2005, la Comisión decidió que todas las propuestas legislativas y las principales propuestas políticas contenidas en su programa legislativo y de trabajo anual estarían sujetas a una evaluación de impacto⁴² y procedió a elaborar una metodología de control sistemático del respeto de la Carta de Derechos fundamentales en las propuestas legislativas de la Comisión.⁴³

La Comunicación de la Comisión sobre la puesta al día y la simplificación del acervo comunitario supuso un encuadre más tradicional de la mejora de los entornos normativos.⁴⁴ Como explica la doctrina, este proyecto no trató de desregulación sino tan sólo de reducir las cargas administrativas innecesarias en todos los Estados miembros. Para ello, el documento distingue claramente entre las acciones sobre la legislación existente o nueva y las cargas administrativas (*compliance burden*). Por ejemplo, en la comunicación se solicita expresamente a los Estados miembros la identificación de las obligaciones de información que tienen los operadores económicos y la reducción de las mismas. Algunos ejemplos del cumplimiento de estos programas, como los casos de Holanda y del Reino Unido, fueron referencia.⁴⁵

En septiembre de 2009, la publicación del plan de trabajo del segundo mandato de la Comisión Barroso supone un paso adelante en la definición de *Smart Regulation*. Dicho plan de trabajo plantea entre otros aspectos que se dediquen los mismos recursos a la evaluación de impacto que a la post evaluación. Junto a los informes anuales sobre *Better Lawmaking*, se presentó el informe del Grupo de Alto Nivel de Operadores independientes, que revisaba las mejores prácticas de los Estados miembros «de implementación del Derecho de la UE con la menor carga administrativa posible».⁴⁶

Por último, la consulta pública lanzada con la Comunicación de la Comisión de 2010 sobre legislación inteligente supuso una evolución en los principios inspiradores de este enfoque regulatorio (el enfoque del seguimiento y supervisión del ciclo de vida de las normas) y una mejora técnica de los instrumentos empleados con la integración de la evaluación de impacto en el *Better Regulation* bajo responsabilidad de la Secretaría General de la Comisión. Esta Comunicación contiene 4 proyectos piloto de análisis de la adecuación de la normativa en vigor a la finalidad por la que se adoptó (bajo el cono-

40 COM (2005) 330 final.

41 DOCE C 321, de 31.12.2003.

42 COM (2005) 15, final.

43 COM (2005) 172, final.

44 European Commission: Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union, COM (2007) 23, final.

45 Lynch-Fannon, I.: *Legislative Policy, Law...*, pp. 112-113.

46 Disponibles en <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/better-regulation/reports—en.htm>>

cido ejercicio del *fitness check*) en áreas como el medio ambiente, el transporte, la política social y la política industrial.⁴⁷

3. El programa de ajuste regulatorio (REFIT)

En 2012, la Comisión adoptó la Comunicación sobre el ajuste regulatorio cuya revisión ha servido de objeto a estas líneas. La experiencia de evaluación y reducción de las cargas administrativas llevan a la Comisión a adoptar el programa de ajuste regulatorio (REFIT) con el objetivo de identificar barreras, incoherencias, lagunas y medidas ineficaces en el marco de la UE, con especial atención a las cargas administrativas derivadas de los modos de ejecución del Derecho de la UE a escala estatal y subestatal.⁴⁸

El programa REFIT contiene una revisión de los instrumentos clásicos de evaluación y mejora de la calidad normativa que ya estaban siendo puestos en práctica por las instituciones europeas (evaluación de impacto normativo, evaluación *ex post* y consultas). El sistema de valoración del impacto normativo de la Comisión había sido valorado muy positivamente por el alto grado de transparencia, su extensa aplicabilidad y la independencia de las evaluaciones emanadas de su puesta en práctica.⁴⁹ No obstante, en su Comunicación de 2012, la Comisión subraya la necesidad de mejora de la evaluación del impacto normativo con el objetivo concreto de que la Comisión valore *ex ante* los costes y beneficios de los proyectos normativos con más precisión y se propone a tal efecto una revisión de la Guía para la evaluación de impacto normativo en 2014 mediando una consulta pública previa.

Sobre las evaluaciones, la Comunicación hace especial referencia a la necesaria actualización de la Guía sobre evaluación normativa y a la reformulación del informe del artículo 318 TFUE para lograr poner en práctica un método fiable de información anual sobre los resultados alcanzados. En cuanto a las consultas con los ciudadanos y los operadores sectoriales, hay que mencionar con carácter general que se encuentran en el escalón inicial de la participación. En el marco de los estudios de la OCDE, estos mecanismos se circunscriben a canalizar la información desde las instancias gubernativas a la ciudadanía y viceversa como son las audiencias públicas, las consultas populares y las cartas de servicios⁵⁰ en el marco del derecho a la participación, como información pasiva y activa.⁵¹

47 Commission Europea: Comunicación, Normativa inteligente en la Unión Europea, COM (2010) 543, final.

48 European Commission EU Regulatory Fitness, COM (2012) 746, final.

49 De 2006 a 2012 se realizaron más de 700 evaluaciones. Véase: European Court of Auditors: Special report núm. 3/2010, «Impact Assessments in the EU Institutions: do they support decision making?»

50 Guillem Carrau, J.: «La participación ciudadana en el estado autonómico a estudio. Análisis específico de la Comunidad Valenciana» en *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías* / coord. por Jordi Barrat i Esteve, Rosa María Fernández Riveira, 2011, pp. 283-312.

51 En el Manual de la OCDE, relacionados en el apartado de herramientas de participación, se diferencia entre los instrumentos de información pasivos (información disponible en internet, los catálogos, los registros y las preguntas y respuestas) y los activos (publicaciones, documentos oficiales, documentos preparatorios de los textos legislativos como los libros verdes y blancos, los manuales, las guías, los folletos y los eventos, las exposiciones y los comunicados de prensa). En el Manual de participación de la OCDE, bajo la réplica de herramientas de consulta, se contienen el referéndum, el derecho de petición, el aviso previo y la audiencia pública y la evaluación de impacto de los textos legislativos. Asimismo, la OCDE consi-

En el marco de REFIT, donde la consulta se configura como instrumento de mejora de la calidad normativa, la Comisión señala en la Comunicación que, aunque la web «your voice, your europe» registraba en 2012 más de 300 consultas públicas abiertas por la Comisión al año, determinadas actuaciones mejoraran el empleo de esta técnica como son la publicación previa del calendario de las consultas públicas que se van a realizar y el empleo de los canales de comunicación de los Estados miembros, el uso de instrumentos de consulta más innovadores y la mejora del análisis de los feedback recibidos y de la redacción de los resúmenes de los mismos.

En este contexto, el seguimiento y la supervisión del desarrollo del Derecho de la UE por los Estados miembros constituye un elemento clave para hacer la legislación europea más clara y más accesible. El programa REFIT parte de la implicación efectiva de las Instituciones de la UE y de la cooperación de los Estados miembros que están llamados a poner en práctica mecanismos enumerados en la Comunicación y a proceder al intercambio de mejores prácticas y a ser leales con las Instituciones comunitarias en el curso de los procedimientos de supervisión del cumplimiento del Derecho comunitario (EU Pilot).

En 2013, se adoptó la Comunicación sobre el programa de ajuste regulatorio, sus primeros resultados. De igual modo, la Comunicación fijó los objetivos subsiguientes y un conjunto con acciones horizontales a la necesidad del continuo ajuste regulatorio, definiendo el programa REFIT como a «rolling programme», un programa permanente, actualizado anualmente, en el que se requiere la cooperación continua del Parlamento y del Consejo.⁵²

IV. Los instrumentos de ajuste regulatorio en el funcionamiento ordinario de la Comisión

El objetivo de la legislación inteligente ha marcado la estructura y el proceso para la toma de decisión interna de la Comisión Europea. Este objetivo parte de la extensión de la obligatoriedad de las evaluaciones hasta la imbricación de las evaluaciones de

dera instrumentos de consulta los buzones, las encuestas, los sondeos de opinión, los talleres y los seminarios, las audiencias públicas, los referendums no vinculantes y los paneles ciudadanos (OCDE (2001): *Participación ciudadana. Manual sobre...*, pp. 35 y ss., y 57 y ss).

52 El entonces presidente de la Comisión, Joao Barroso, declaró lo siguiente: «La Comisión está ampliando su programa de normativa inteligente. REFIT es importante para el crecimiento económico y el empleo en Europa. Queremos facilitar las cosas a los ciudadanos y las empresas, centrandolo el Derecho de la UE en los temas que se tratan mejor a escala europea, al tiempo que lo hacemos más claro, sencillo y barato. Avanzamos a buen ritmo, pero los resultados no llegan de la noche a la mañana. El éxito exige esfuerzos constantes, prioridades políticas claras y que todas las ins-

tituciones de la UE y, especialmente, de los Estados miembros hagan suyas las iniciativas. Es de suma importancia continuar con esta labor en la próxima legislatura.» La Comunicación recoge una reducción del 25 por ciento de la carga administrativa en 13 áreas prioritarias, con ejemplos concretos de ello (Directiva servicios, Paquete de reforma de patentes, Directiva marco del agua, etc.) para los beneficiarios más afectados por la red tape como son las pequeñas y medianas empresas y los ciudadanos (Protección de datos, protección de la salud de los consumidores, contratación pública, cualificaciones profesionales y tacógrafos del transporte por carretera, por ejemplo). Véase: European Commission: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps, COM (2013) 685, final, 2.10.2013.

impacto en la mayoría de las iniciativas, pasando por las ruedas de examen del acervo comunitario asociadas a la simplificación normativa.

1. Las evaluaciones

Las evaluaciones son obligatorias por aplicación del Reglamento financiero de la Comisión.⁵³ En virtud del artículo 318 TFUE, la Comisión ha de presentar un informe al Parlamento y al Consejo de evaluación de las finanzas de la UE fundado sobre los resultados obtenidos. En un principio, la evaluación era prescriptiva solo para los programas financieros de la Comisión pero, actualmente, abarca las medidas no financieras, sean legislativas o no legislativas. También se extiende sobre la actividad de las agencias de la Unión Europea, que debe ser objeto de evaluación. Como parte de la *Smart Regulation*, que persigue una legislación que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la evaluación debe realizarse también en cualquier expediente relativo a las consultas públicas, las consultas de expertos, el análisis de impacto, la simplificación, la reducción de cargas administrativas y la mejora de la ejecución de la legislación.

La inserción de las evaluaciones en el proceso de toma de decisión de la Comisión persigue asegurar la eficacia, la pertinencia, la duración en el tiempo, la utilidad, el valor añadido, la coherencia y la complementariedad de las normas.

La existencia de unos objetivos y unos estándares de evaluación preestablecidos permiten a la Comisión realizar evaluaciones que suponen auténticos balances de calidad de una política pública en su conjunto. En todo caso, puede ser realizada internamente o con ayuda de expertos externos pero dentro de los parámetros, en todo caso, de la Guía elaborada a tal efecto por los Servicios de la Comisión.⁵⁴

Cada Servicio de la Comisión tiene la responsabilidad de llevar a cabo sus propias evaluaciones y en la Secretaría general de la Comisión existe una unidad que presta soporte a todos los servicios en esta tarea e informa a los mismos de los cambios que se producen en el sistema. Este reparto de tareas se complementa con la existencia de las redes de evaluación interservicios y de la red de evaluaciones externas que están coordinados por la Dirección General de Presupuestos. Se reúnen 6 veces por año en diversos grupos de trabajo. Algunas acciones se delegan o se llevan a cabo con los Estados miembros u otras partes interesadas, incluso algunos servicios tienen la red de evaluación creadas directamente con los Estados miembros para mejorar la cooperación y compartir los resultados de las evaluaciones.

Como se ha mencionado anteriormente, la existencia del Grupo de Alto Nivel de expertos nacionales en reglamentación cierra el marco organizativo de apoyo a las tareas de evaluación. Este grupo aconseja sobre los métodos de evaluación y sobre los métodos de implicación de los Estados miembros.

53 Regulation (EU, Euratom), núm. 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom), núm. 1605/2002 (OJ L 298, 26.10.2012, p. 1).

54 European Commission (2004): Evaluating EU Activities. A practical Guide for the Commission Services, disponible en <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval—activities—en.pdf>>

2. El análisis de impacto

La finalidad primordial del análisis de impacto es conocer las consecuencias económicas, sociales y medioambientales que pueda tener un acto legislativo nuevo. Por ello, los servicios de la Comisión comienzan la preparación del proceso de toma de decisión de una iniciativa con la confección de la llamada «hoja de ruta» para el proyecto normativo, a la que se asocia la inevitable y necesaria planificación de agenda con calendario previsto inclusive. En la citada hoja de ruta debe constar si el Servicio considera que la evaluación de impacto ha de ser efectuada. Todas las hojas de ruta se incorporan en anexos al programa de trabajo de la Comisión.⁵⁵

Como se ha mencionado anteriormente, el análisis de impacto presenta ante la toma de decisión política todos los elementos facticos relativos a las ventajas, los inconvenientes y los costes de las diferentes opciones previstas y explica la razón de reaccionar a escala europea y lo apropiado de la iniciativa. Esta tarea se realiza sobre la base de toda la experiencia existente en la Comisión y de las contribuciones de los operadores y expertos invitados a participar.

En general, todas las iniciativas de la Comisión deberían ser objeto de este análisis cuando sus repercusiones vayan a ser importantes, incluso si van a adoptar la forma de acto delegado o de acto de ejecución. En concreto, la evaluación de impacto se efectúa a todos los proyectos de actos legislativos que se encuentren en el programa de la Comisión, a cualquier proyecto legislativo que tenga importantes repercusiones económicas, sociales o medioambientales, a las iniciativas no legislativas que definen políticas públicas (libros blancos, planes de acción, programas de gasto, directivas de negociaciones de acuerdos internacionales, etc.). Cada año la Secretaria General determina, de acuerdo con el Comité de Análisis de Impacto, las iniciativas que van a ser objeto de evaluación.

El análisis de impacto es un proceso cuyos elementos clave están establecidos en la Guía interna que la Comisión ha elaborado para el desarrollo de esta técnica administrativa.⁵⁶ Esta tarea administrativa de carácter colectivo comienza con la elaboración de la hoja de ruta y la planificación de la evaluación en un calendario tal y como se ha descrito anteriormente. Seguidamente, es necesaria la creación de un grupo de pilotaje del análisis de impacto que dará pie al inicio de la consulta a las partes interesadas, los análisis de los expertos y el análisis final de los resultados. La valoración de la proporcionalidad es clave en la evaluación de impacto. Esto es, la aplicación del principio de proporcionalidad exige que la extensión y los medios empleados para la misma deben estar en función de la incidencia prevista de la iniciativa, en línea con lo que se prevé en el protocolo 2 anexo al TFUE.

El proceso de análisis de impacto culmina con la redacción del informe de impacto y su presentación al Comité de Análisis de Impacto son las fases finales del proceso

⁵⁵ European Commission (2009) Impact Assessment Guidelines, disponible en <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission-guidelines/docs/iag-2009-en.pdf>>

⁵⁶ Véase la nota anterior.

que lleva al acabado, la traducción, la consulta interservicios y la presentación del informe de impacto, su resumen y el dictamen del Comité de impacto ante el Colegio de Comisarios junto con el proyecto de acto a adoptar. Todo el proceso viene a extenderse en el tiempo una media de un año y medio. Si se producen modificaciones en un proyecto cuyo impacto ha sido evaluado a lo largo del proceso legislativo ordinario, los colegisladores se han puesto de acuerdo para responsabilizarse cada uno del posible impacto de las modificaciones que se propongan en cada caso sobre la base del informe de impacto inicial. Sobre la base de las informaciones recibidas del Consejo y del Parlamento, la Comisión puede decidir actualizar la evaluación de impacto. En virtud del principio de transparencia, todas las evaluaciones de impacto deben estar disponibles en la web de la Comisión.⁵⁷

En cuanto a los actores, en este caso, es la Secretaría General quien establece las reglas generales y líneas directrices para la realización de las evaluaciones y garantiza el secretariado del Comité de Evaluaciones de Impacto. Diversos servicios de otras Direcciones Generales prestan su asistencia para temas específicos de incidencia en materias de protección de datos, derechos fundamentales, etc. En cuanto a la evaluación en concreto de un proyecto, es el Servicio responsable del mismo, como se ha dicho anteriormente, quien debe realizar la hoja de ruta, la planificación de la agenda, etc., y todos los pasos necesarios para completar la citada evaluación.

Junto con el Comité de análisis de impacto y los grupos de pilotaje de los análisis de impacto, la existencia del mencionado Grupo de Alto Nivel de expertos nacionales en reglamentación cierra el marco organizativo de apoyo a las tareas de evaluación del impacto. Al igual que para la evaluación en sí misma considerada, este grupo aconseja sobre los métodos de evaluación y sobre los métodos de implicación de los Estados miembros.⁵⁸

3. Simplificación

En el marco de los principios anteriormente citados, la simplificación se concreta en la reducción del volumen de la legislación y en la reducción de las cargas administrativas. Respecto a la primera, los métodos empleados son los siguientes: derogación de todos los actos jurídicos inútiles, obsoletos e inapropiados;⁵⁹ la consolidación a efectos informativos de los textos legislativos, incorporando y actualizando todas sus

57 Esta lista está accesible en <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia-carried-out/cia-2014-en.htm>

58 La información relativa a este Grupo está disponible en <http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/high-level-group/index-en.htm>

59 En este sentido, se distingue entre la derogación y la declaración de un acto como obsoleto. En determinados casos, la Comisión debe declarar formalmente como obsoletos «los actos cuyos efectos están agotados y las obligaciones asociadas completamente cumplidas. Una de las típicas

categorías de actos obsoletos consiste en los actos relacionados con la ejecución de un acto legislativo de carácter básico que ha sido derogado» [por ejemplo, p. 3 de la COM (2013) 874 final, 10.12.2013]. En otros casos, la derogación expresa de un acto será más apropiado cuando el contenido del acto en cuestión ha sido integrado en actos posteriores y así lo requiera la claridad de las situaciones jurídicas [véase por ejemplo, p. 3 of COM (2013) 874 final, 10.12.2013].

modificaciones;⁶⁰ la codificación como medio de reagrupar en un acto todas las modificaciones realizadas en una norma; el refundido de textos legislativos; la elección de tipos de norma alternativos para simplificar la regulación; el recurso a modos de regulación alternativos como la corregulación y la autorregulación; las cláusulas de revisión y caducidad; y el examen regular de las iniciativas pendientes en el procedimiento legislativo ordinario.⁶¹

En lo que respecta a las cargas administrativas, como costes imputables a la Unión Europea, la simplificación opera sus objetivos mediante el desarrollo del programa de reducción de cargas que pueden ser calculadas en el curso de una evaluación de impacto.⁶²

La Secretaria General asume la tarea de los cálculos de las cargas administrativas en el marco de la simplificación. Por último, conviene poner de manifiesto que la propia Comisión dispone de un formulario en internet que permite poner en su conocimiento aquellas normas o situaciones administrativas generadas por normas europeas que suponen una barrera o una carga para los operadores y ciudadanos.⁶³

V. La nueva orientación de REFIT

Entre el término de mandato de la Comisión Barroso y la entrada del nuevo colegio de Comisarios, la Comisión presentó un informe sobre los avances de REFIT y propuso una nueva serie de iniciativas de simplificación y reducción de la carga administrativa en diversos ámbitos (estadística para negocios, sector químico, etc.). En la Comunicación de 2014 se realiza una revisión de los instrumentos puestos en práctica por la Comisión y se destaca especialmente la medida de los costes y beneficios regulatorios así como la reducción de la obligatoriedad de elaborar informes de dación de cuentas que no sean estrictamente necesarios. Asimismo, la Comunicación plantea la derogación de un conjunto de legislación vigente y la retirada de un número considerable de propuestas pendientes de tramitación legislativa.⁶⁴

60 En Eurolex, la Comisión ofrece versiones codificadas de normas que han sido modificadas en gran número de ocasiones indicando en cada caso con notas la fecha en la que el precepto ha sido modificado. Estas versiones consolidadas no tienen valor jurídico pero son tremendamente útiles para los operadores jurídicos que tienen que enfrentarse con el *acquis communautaire*. Véase <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>

61 Estos métodos se ponen en práctica mediante el programa de ajuste REFIT en los términos explicados anteriormente (véase la nota 54).

62 Es la propia Comisión la que aplica un modelo de cálculo de costes de las cargas administrativas sobre la base de la referencia del porcentaje de actividad administrativa requerida (precio) multiplicado por el total del número de actividades desarrolladas por año (cantidad). El coste es

generalmente calculado por la multiplicación de la tarifa (basada en el porcentaje de coste laboral por hora) y el tiempo requerido para la acción. Otros tipos de costes se tienen en cuenta también según los casos (outsourcing, etc.). Se toma por cantidad la frecuencia de acciones requeridas multiplicada por el número de entidades afectadas. Para más detalle sobre la ecuación a aplicar, véase <http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin—burden/scm—en.htm>

63 Accesible en <http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation—en.htm>

64 European Commission: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): State of play and Outlook, COM (2014) 368, final, 18.6.2014.

Una vez configurado el colegio de comisarios de Juncker, la Comisión ha puesto especial atención en el lanzamiento de un mensaje de manera notoria enfocado a la necesidad de abordar con un nuevo ímpetu el programa REFIT y la necesaria simplificación del Derecho de la UE. En el contexto de la aprobación del programa de trabajo de la Comisión Juncker, la Comisión confirmó todas las acciones REFIT cuya aplicación está prevista en 2015. Algunas propuestas legislativas pendientes de las comisiones anteriores debían retirarse, otras no encajaban en las prioridades políticas de la nueva Comisión, mientras que, con respecto a otras, la Comisión, persiguiendo los mismos objetivos, propuso nuevas y mejores maneras de alcanzarlos. Anunciaba la Comisión que un marcador anual indicaría el avance de cada iniciativa, inclusive en el Consejo y el Parlamento. Este cuadro de indicadores pone de manifiesto que las propuestas legislativas para simplificar y reducir la carga administrativa establecidas en octubre de 2014 se han adoptado ya o están pendientes de adopción este año en su mayoría.⁶⁵ La supervisión del cumplimiento del Derecho de la UE lleva consigo la tarea de fomentar que los Estados miembros apliquen correctamente el mismo sino que también reduzcan las cargas administrativas asociadas a la implementación del mismo.⁶⁶ Por esta razón, la Comisión ejecuta REFIT como un programa evolutivo y ha actualizado recientemente el trabajo de cribado del acervo legislativo de la Unión que se llevó a cabo por primera vez en 2013 en virtud del programa REFIT.⁶⁷

A modo de ejemplo, la Comisión ha considerado buena gestión legislativa la retirada las propuestas que no avancen en el procedimiento legislativo, con el fin de facilitar un nuevo comienzo o formas alternativas de lograr el objetivo legislativo perseguido. Un examen detenido de todas las propuestas pendientes ante el poder legislativo se ha traducido en la determinación de más propuestas desfasadas o que no cuentan

65 La Comisión ha aprobado oficialmente y publicado 53 retiradas de propuestas pendientes (como la de simplificación del IVA), previas consultas del Parlamento Europeo y el Consejo, incluidas las nuevas iniciativas REFIT; y con éstas 53 desde 2005 se alcanza un total de 300 iniciativas retiradas. La Comisión también ha decidido no presentar una serie de propuestas, por ejemplo, en los ámbitos de la salud y la seguridad en el trabajo para los peluqueros. La Comisión está preparando la derogación de legislación vigente de la UE según lo previsto y ha empezado a trabajar sobre evaluaciones y chequeos de idoneidad en ámbitos como la salud y la seguridad en el trabajo, los residuos y la legislación alimentaria general. Se estima que hasta un tercio de la carga administrativa ligada al Derecho de la UE procede de las disposiciones de aplicación nacionales. Véase, <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index—en.htm>>

66 A este respecto, corresponde a las autoridades de los Estados miembros utilizar las opciones de simplificación que ofrece el Derecho de la UE y velar por que este Derecho se aplique a escala nacional, regional y local de la manera más eficaz y eficiente posible. La Comisión ha anunciado que continuará colaborando con los Estados miembros y las partes interesadas para ofrecer información más fundada sobre las repercusiones de la normativa

de la UE. Los resultados de este trabajo se incluirán en la próxima edición del cuadro de indicadores REFIT.

67 Sobre la base de este análisis, la Comisión considera que están justificadas nuevas iniciativas de simplificación y reducción de la carga administrativa en varios ámbitos. Estas iniciativas incluyen la simplificación de la legislación de la UE relativa a los documentos de identidad y de viaje, la creación de una nueva estructura global para las estadísticas empresariales, la ampliación de la ventanilla única en el ámbito del IVA a todos los suministros de la empresa al consumidor y la creación de un portal web de la UE sobre el IVA para informar a las empresas sobre las normas nacionales y de la UE en materia de IVA y la codificación de la legislación sobre las listas de terceros países a efectos de requisitos de visado. La Comisión preparará la derogación de legislación en otros ámbitos: etiquetado de la energía, condiciones y tarifas de transporte, Política Agrícola Común y notificación normalizada en materia de medio ambiente. Además, la Comisión está también estudiando el acervo en lo que respecta a la cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal para determinar qué textos legislativo podrían ser derogados en el contexto de la expiración del período transitorio establecido en los Tratados.

con el apoyo del Parlamento Europeo o del Consejo, las cuales se deben retirar en consecuencia.⁶⁸

Dos grupos de alto nivel sobre legislar mejor y las cargas administrativas han apoyado hasta ahora a la Comisión en la puesta en marcha de su programa de normativa inteligente. Está previsto que a lo largo de 2015 estos dos grupos se fundan en uno con un mandato revisado para evaluar la incidencia de la normativa de la UE sobre el terreno en los Estados miembros.

Queda abierto el nivel de implicación del Parlamento Europeo y del Consejo en estos programas de ajuste que, pese a ser originarios de la Comisión, están llamados a no ser completamente eficaces si no cuentan con una implicación constante de estas dos instituciones comunitarias que el Tratado configura como colegisladores.⁶⁹ Como está previsto, por ejemplo, carece de sentido que una propuesta normativa cuyo impacto ha sido evaluado por la Comisión, sea sometida a tales modificaciones durante su tramitación legislativa que invalide de facto la evaluación realizada. Procede, en estos casos, la reevaluación del resultado final del procedimiento legislativo antes de su incorporación al acervo comunitario.

La Comisión ya ha manifestado, en boca de su Primer Vice-Presidente la intención de presentar en 2015 una propuesta de modificación del acuerdo de 2001 sobre Better law-making en la que muchas de estas ideas tendrían cabida, así como la mejora de la programación conjunta por parte de las tres Instituciones. Estas orientaciones por el momento han recibido el apoyo tanto del Parlamento como del Consejo.

VI. Conclusiones

La mejora de los entornos normativos es un elemento clave en el desarrollo social y económico de las sociedades democráticas contemporáneas. Esta mejora no puede quedar reducida a los conocidos como programas de reducción de cargas administrativas o simplificación legislativa puesto que la complejidad de la misma exige un conjunto de valoraciones previas sobre el equilibrio entre derechos fundamentales, libertades públicas y principios rectores de la actividad económica y social. Por eso, en ocasiones, la focalización de la mejora de los entornos normativos en los programas de reducción de las cargas administrativas y regulatorias adolece de un conocimiento limitado de la función del Derecho en las sociedades contemporáneas. A mayor abundamiento, es por todos conocido que la calidad de la legislación no es el único elemento significativo en la creación de las condiciones que llevan a la productividad, la innovación y la competitividad de una economía.

Quizás por ello, la tendencia en el seno de la UE y de la OCDE consiste en profundizar en el concepto de regulación inteligente y en la autorregulación y la corregulación como vías alternativas a la regulación.

68 Entre ellas figuran propuestas sobre los sistemas de indemnización de los inversores, las trabajadoras embarazadas, las tasas de protección de la aviación y un fondo de indemnización por daños causados por la contaminación por hidrocarburos. También se propondrá que se retire una propuesta de eximir a las microempresas de determinadas disposiciones en materia de higiene alimentaria, que sigue pendiente en el procedimiento legislativo desde 2007.

69 Guillem Carrau, J.: *El Derecho de la UE para empresarios*, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 90 y ss.

De cualquier modo, del estudio del caso concreto de los ajustes regulatorios emprendidos en el seno de la Comisión Europea respecto al acervo comunitario se puede concluir que la mejora de entorno normativo vendrá determinada, en primer lugar, por un cambio de la estructura y proceso de toma de decisión de los implicados en el proceso normativo. Por ejemplo, el objetivo de la legislación inteligente ha marcado la estructura y el proceso para la toma de decisión interna de la Comisión Europea. Como se ha puesto de manifiesto en estas líneas, este cambio ha supuesto la extensión de la obligatoriedad de las evaluaciones hasta la imbricación de las evaluaciones de impacto en la mayoría de las iniciativas, pasando por las ruedas de examen del acervo comunitario asociadas a la simplificación normativa. En segundo lugar, la innovación y adecuación constante de los instrumentos empleados para la mejora de los entornos normativos es fundamental. En el ámbito comunitario, ante la complejidad del acervo comunitario, el estudio del impacto de nuevas normas y la revisión del existente exige una actualización constante de los instrumentos contemplados en los programas de ajuste desarrollados por la Comisión, en las guías elaboradas para la realización de las evaluaciones y los estudios de impacto, etc. En tercer lugar, otro elemento fundamental en la mejora de los entornos normativos es la implicación de todos los poderes regulatorios. Nuestro caso de estudio, el programa de ajuste regulatorio de la Comisión (REFIT), pone énfasis en el impacto de este impulso hacia una normativa inteligente en los otros ámbitos regulatorios, a escala estatal, autonómica o local. Su objeto, no queda reducido a una mera reducción de las cargas administrativas. En este sentido, el ajuste regulatorio requiere de la participación conjunta las instituciones europeas, los Estados miembros y las partes interesadas (las empresas y la llamada sociedad civil).