

La calidad de la normatividad

El proyecto estratégico del Consejo Nacional de las Investigaciones

1. LA CALIDAD DE LA NORMATIVIDAD COMO OBJETIVO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

a) La incidencia de las normas extraestatales, tanto internacionales como comunitarias, en el ordenamiento interno tiende a ser cada vez más evidente y extensa, incluso en lo referente a la actividad legislativa, como lo indica el texto reformado del artículo 117 de la Constitución Política.

De hecho, el primer inciso del artículo 117 establece que «La potestad legislativa la ejercen el Estado y las Regiones en el respeto de la Constitución, así como [en el respeto] de los vínculos que nacen del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales»¹.

El aspecto fuertemente innovador aquí es la presencia de los «...vínculos que se derivan [...] de las obligaciones internacionales», respecto de la actividad legislativa. Esta referencia no se limita al tema clásico de adecuar las normas internas a los tratados internacionales, sino que por su formulación incide en los actos emanados por organismos internacionales que adquieren importancia en el ordenamiento interno, porque tienden a identificar los objetivos por perseguir, más que a fijar unas normas espe-

cíficas. A esto se debe el inicio de unos procesos dinámicos en el ámbito de nuestro sistema jurídico, que tienden a llevar a cabo cierta “alineación” con los demás estados interesados en perseguir unas prioridades identificadas en los escenarios internacionales.

Se trata de un fenómeno que en las relaciones internacionales se originó sobre todo después de la primera Guerra Mundial, para asuntos muy limitados de comercio internacional; luego, se extendió a las finanzas internacionales, y cada vez está más presente en la tutela ambiental², o en ámbitos en los cuales se advierte que la reglamentación estatal por sí sola no es suficiente para enfrentar asuntos que, por su naturaleza, tienen un carácter supranacional.

En este amplio panorama, la intervención cada vez mayor del proceso de integración europea ha marcado una pauta decisiva; esta pauta tiene efectos crecientes y se caracteriza también por la importancia de principios innovadores como la subsidiariedad y la proporcionalidad, que ya fueron acogidos no sólo por las fuentes primarias y secundarias, sino también por la Carta Constitucional, como es evidente a partir de la mencionada Ley Constitucional n.º 3 del 18 de octubre de 2001 (“Modifi-

caciones al Título v de la Parte Segunda de la Constitución”), en la cual es recurrente la referencia explícita a los principios de «subsidiariedad, diferenciación y adecuación», es decir, a los principios del proceso de integración comunitaria³.

Por tanto, como la experiencia lo confirma cada vez más, las normas comunitarias representan un elemento esencial para entender nuestro ordenamiento interno y, como hoy en día expresamente lo afirma el artículo 117, constituyen «vínculos» para la potestad legislativa que ejercen el Estado y las Regiones.

En relación con el artículo 117, también es evidente que los «vínculos que se derivan [...] de las obligaciones internacionales» ponen de manifiesto una tendencia que ya se proyectaba en la reforma del artículo 111 constitucional (Ley Const. n.º 2, 23 de noviembre de 1999); es claro el nexo con la Convención para la Salvaguardia de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales, sobre todo cuando se afirma que el proceso se desarrollará «... en condiciones de igualdad ante un juez tercero e imparcial. La ley asegura su razonable duración» (art. III, inc. 2.º, Const.).

Al lado de las modificaciones de la Carta Constitucional ya mencionadas, en las cuales se advierte el nexo con las instituciones supranacionales, hay otras realidades en las cuales la incidencia de las experiencias internacionales adquiere una importancia específica, particularmente en el área que aquí nos concierne, es decir, la llamada “calidad” de las normas.

b) El contexto general brevemente delineado permite entender por qué razón los órganos institucionales acogieron con creciente interés las directrices sobre la normación elaborada en el marco de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico), que empezaron con la Recomendación adoptada por el Consejo el 9 de marzo de 1995 sobre el mejoramiento de la calidad de la normación pública⁴.

De hecho, esta Recomendación y la siguiente actividad desarrollada por la OCDE —que para el caso italiano incluye la publicación en 2001 del informe *Regulatory Reform in Italy*⁵— adquirieron gran importancia en la orientación de decisiones institucionales importantes tendientes a realizar el proceso de racionalización de la normatividad. Se trata de un requisito muy presente en nuestra tradición jurídica, en la cual durante décadas se asistió a fenómenos patológicos como la reiteración de decretos ley o bien el recurso a las llamadas “leyesitas”, que a veces sufrían la influencia de contextos político-institucionales determinados⁶.

Por tanto, es posible afirmar que la incidencia de la acción que la OCDE inició con su Recomendación de 1995, y las reformas que se articularon como su consecuencia, incluso a través de una continua relación con el órgano internacional, constituyen una novedad importante que encontró una estructura político-institucional favorable, sobre todo en presencia del avance de la integración europea, y del debate —comenzado hace tiempo— sobre la reforma de las instituciones en el ordenamiento interno.

A propósito de este último punto, nos limitamos a recordar la Ley 400 de 1988, y particularmente la norma de supresión de la reserva de ley contenida en el artículo 17, inciso 2.º, normas que pretendieron reglamentar las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo en la actividad normativa, dando cierta interpretación específica de la Carta Constitucional⁷.

En este amplio contexto no puede olvidarse el “Informe sobre Principios de Administración del Estado”, presentado por

el ministro de la Función Pública MASSIMO SEVERO GIANNINI a la Cámara el 16 de marzo de 1978, al cual siguió el Informe de la Comisión BARETTONI ARLERI sobre verificación de la actuación administrativa de las leyes⁸. Estos informes marcaron positivamente el estudio sobre las técnicas de redacción de las normas. Además, en el plano normativo, recordamos la Ley 839/84 sobre publicación de los actos normativos, y el posterior Decreto del Presidente de la República 1092 de 1985⁹.

En últimas, sin pretender volver a cuestiones muy conocidas, no cabe duda que hace tiempo el Parlamento y el Ejecutivo advirtieron la necesidad de intervenir en la normación; por tanto, la acción que la OCDE inició con su Recomendación de 1995 adquiere un significado específico propio, sobre todo porque confirió una perspectiva peculiar a toda la temática que se resume en la noción de “calidad” de las normas.

2. LA ACCIÓN DE LA OCDE Y LAS INNOVACIONES INTRODUCIDAS EN EL PARLAMENTO

a) A pesar de ser un documento dirigido institucionalmente a los Gobiernos, la Recomendación del Consejo OCDE de marzo de 1995 –acompañada de la Lista de criterios de verificación (*Checklist*) para tomar decisiones sobre intervenciones normativas– encontró su primer acto formal, tendiente a llevar a cabo sus líneas de orientación institucional por impulso de los presidentes de las Cámaras y del Senado, en dos circulares distintas del 10 de enero de 1997, sobre la instrucción legislativa en las Comisiones.

Como parece claro por el uso del instrumento de la Circular dirigida a las Comisiones en sede legislativa (art. 72 Const.),

se trata de un acto con contenidos de amplio alcance, que no pretende ser una simple recomendación de metodología de trabajo para sus destinatarios. Recurrir a la Circular en cuestión tampoco es una innovación, dadas las tres circulares anteriores del 19 de febrero de 1986 emanadas por el presidente de la Cámara, el presidente del Senado y el presidente del Consejo, respectivamente, referentes a la formulación técnica de los textos legislativos.

La finalidad de las circulares de 1986 y de 1997 es la tradicional: elaborar textos legislativos claros y eficaces. Sin embargo, la comparación entre ellas revela diferencias metodológicas que no son incompatibles entre ellas, pero que, en todo caso, las diferencian.

Las circulares de 1986 nacen de la mencionada Ley 835 del 11 de diciembre de 1984, por la cual se dictan “Normas para la recolección oficial de los actos normativos de la República Italiana y para la Gaceta Oficial de la República Italiana”, que luego confluyó en el “Texto Único de las disposiciones referentes a la promulgación de leyes, a la emanación de los Decretos del Presidente de la República (DPR) y a las publicaciones oficiales de la República Italiana”, aprobado con el DPR 1092 del 28 de diciembre 1985. A ello, siguió la introducción de innovaciones en la publicación de las leyes, con el fin de hacer más clara su lectura y su interpretación.

Además, la Circular de 1986 identifica una serie de reglas formales para la redacción y la coordinación de los textos legislativos, es decir para que se respete el *drafting* en la redacción de los textos¹⁰.

Al recibir lo indicado en la Recomendación de la OCDE, las circulares de enero de 1997 siguen metodologías diversas. De hecho, se requiere que la instrucción a la que nos referimos¹¹ incluya, entre otras

cosas, «valorar la necesidad de una intervención legislativa, considerando la posibilidad de obtener los mismos resultados con normas de otro tipo (reglamentos, contratos colectivos, etc.), preferibles por su mayor flexibilidad», así como «definir los objetivos de la intervención y valorar la congruencia de los medios para conseguirlos, eventualmente identificando los problemas aplicados»; y también «analizar los costos y los beneficios, particularmente los costos para los ciudadanos, la administración pública y las empresas».

Además, la instrucción debe concernir la «congruencia de los tiempos previstos para las nuevas normas y [la congruencia] de los términos que ella establece».

Por ende, parece evidente que las circulares de 1997 no se limitan a los aspectos tradicionales de la técnica legislativa, ni toman en consideración únicamente la «valoración de la coherencia» con las normas constitucionales y las comunitarias. De hecho, estamos en presencia de una ampliación –incluso bajo el punto de vista “cualitativo”– de la actividad de instrucción, dado que la misma Circular solicita a las Comisiones investigar formas de cooperación con el Gobierno y la Administración Pública para adquirir los «elementos informativos necesarios para efectuar las valoraciones que se refieren a la necesidad, la congruencia y la eficacia de la intervención legislativa». Además, se pone de manifiesto la colaboración de las demás Comisiones parlamentarias a las cuales se solicitan opiniones «suficientemente articuladas».

Destaca aquí el interés en «la eventual consulta, siguiendo las modalidades que se consideren oportunas, a terceros constitucionalmente relevantes y a quienes representan los intereses involucrados», con el fin de adquirir información y datos cognoscitivos de acuerdo con el método de

las *hearings*, que existe en los Reglamentos parlamentarios desde la reforma de los años setenta¹².

Finalmente, se sugiere «el soporte técnico de las oficinas de la Cámara al analizar la legislación y verificar los datos y las valoraciones adquiridas», auspiciando así una actividad extremadamente amplia y compleja, justamente porque se refiere a disciplinas muy diversas, que pueden ser el objeto de propuestas legislativas. Además, es necesario notar cuán arduo es verificar los datos y las valoraciones adquiridas en el análisis de la legislación por parte de las oficinas de la Cámara, quienes ciertamente no se especializan en esta actividad, en la cual es necesario, de manera prioritaria, identificar la homogeneidad de los datos y el método de análisis. Además, no es posible tener en cuenta los límites institucionales de las oficinas de la Cámara en asuntos que van más allá de los perfiles estrictamente normativos, porque claramente no pueden asimilarse a la estructura de otras Asambleas legislativas, como tradicionalmente el Congreso de los Estados Unidos, conocido por su capacidad operativa de adquirir y elaborar datos e informaciones. Sin embargo, se trata de un tema de actualidad en nuestro ordenamiento, porque hoy en día las Comisiones parlamentarias pueden solicitar al Gobierno informes técnicos, de conformidad con la Ley 50/1999, artículo 5.º inciso 2.º, y el Reglamento de las Cámaras, artículo 79, inciso 5.º¹³.

Por tanto, la Circular de enero de 1997 se presenta como un documento complejo, porque al evidenciar los requisitos del texto legislativo (parág. 4) incluye el *drafting*, introduciendo también la necesidad de valorar los efectos de las nuevas normas en el contexto social. Por lo anterior, se delinean funciones que las Comisiones parlamentarias

rias difícilmente pueden desarrollar incluso porque, como es claro en la parte introductiva de la Circular, la inflación legislativa se agudiza «por la existencia en la Constitución de amplias reservas de ley y por una cultura política que ve en el Parlamento la sede de una reglamentación global para la vida del país y de los ciudadanos».

Por consiguiente, se auspicia una reforma institucional incisiva en la cual el Parlamento «debe, por el contrario, calificar su propia existencia con base en los grandes nudos y las grandes estrategias de la sociedad en la cual se desenvuelve, porque esta función constituye la principal razón de ser de la representación nacional moderna»¹⁴.

Esta orientación tiene dificultades para afirmarse en nuestro ordenamiento, aun cuando hay una pluralidad de factores conexos a la reciente reforma constitucional en materia de Regiones y a la ampliación de la disciplina comunitaria, que tienden a reducir los espacios de la actividad legislativa del Parlamento, creando así la premisa para un rol cualitativamente diverso de las Asambleas parlamentarias.

b) La virtud de las circulares de enero de 1997 es indicar con puntualidad extrema cuál puede ser la contribución al mejoramiento de la “calidad” de la ley en el *iter* de aprobación de las nuevas leyes, contribución que se añade a las temáticas del *drafting*, aun cuando es distinta.

Como es consabido, después de la emanación contemporánea de dichas circulares por parte de los presidentes de la Cámara y del Senado, las dos Asambleas prefirieron seguir caminos diversos.

De hecho, el Senado examinó la oportunidad de hacer frente al asunto, conjuntamente con el nuevo procedimiento de balance, sin llegar a conclusiones específicas¹⁵.

En todo caso, resaltamos la actividad de la Comisión para Asuntos Constitucionales en expresar opiniones que invisten también el aspecto cualitativo de la legislación, así como la creación del Servicio para la Calidad de los Actos Normativos, instituido con las reformas de la Administración de febrero-marzo 2001.

Muy diferentes son las decisiones tomadas por la Cámara de Diputados por medio de la innovación introducida en el Reglamento en otoño de 1997; se trata de cambios orientados a indicar una clara voluntad de esta rama del Parlamento hacia la actuación de los principios evidenciados en la OCDE y la adopción de su metodología de actuación.

c) Las dos innovaciones reglamentarias principales de 1997 consisten en la creación del Comité para la Legislación (art. 16 bis Regl.) y la acogida de los contenidos esenciales de las mencionadas circulares en el artículo 79 Regl., al disciplinar la actividad de las Comisiones en referencia.

El papel del Comité para la Legislación ha crecido paulatinamente, como consecuencia de dos modificaciones importantes del Reglamento de la Cámara de 1999. En primer lugar, el artículo 96-ter Regl. prevé que el Comité exprese su opinión sobre los esquemas de actos normativos del Gobierno, enviando dicho parecer a la Comisión de mérito que lo solicitó¹⁶. Además, se fortaleció el ámbito de obligatoriedad del parecer del Comité en todos los proyectos de ley que contienen normas de delegación legislativa o disposiciones tendientes a transferir a la potestad reglamentaria del Gobierno o de otros sujetos, unas materias ya reglamentadas por ley (art. 16 bis, inc. 6.º bis)¹⁷.

Esta evolución continua del papel del Comité en la actividad parlamentaria, constantemente evidenciada en un “Informe Se-

mestral”, se deduce también de las opiniones que expresa este último, que al principio tenían la forma prevista por el artículo 73 del Reglamento de la Cámara¹⁸, y que luego fueron “tipificadas” –en estrecho nexo con los parámetros contenidos en los artículos 16 bis y 96 bis del Reglamento– excluyendo una valoración favorable o contraria al acto administrativo examinado¹⁹.

Ciertamente, la actividad desarrollada por el Comité respecto de las propuestas de ley que él mismo examina, tiene un impacto que constantemente se cuantifica al final de cada “Informe Semestral”²⁰. Sin embargo, no es posible afirmar que las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados hayan logrado plenamente el difícil objetivo de mejorar la “calidad” de la ley, o de las nuevas leyes a emanar.

De hecho, el quinto Informe Semestral afirma «... que la política de la legislación es una política definitivamente “joven”, que necesita consolidarse alrededor de los principios compartidos y encontrar puntos de referencia más ciertos»; justamente en esta dirección, con una aproximación casi “pionera”, el Comité para la Legislación se mueve con su propia «jurisprudencia ..., en el intento de identificar unos principios-guía para la actividad legislativa»²¹.

d) El carácter “pionero” de las innovaciones tendientes a incidir en la llamada “calidad de la ley”, que por cierto no concierne solamente la actividad del Comité para la Legislación, nos lleva a reflexionar sobre los nexos que se configuran entre los objetivos de las mencionadas innovaciones introducidas a la Cámara de Diputados y su adecuación a las preguntas que se plantean.

Las decisiones que la Cámara de Diputados tomó en 1997 tuvieron la virtud de calificar la actividad del Comité para la Legislación más allá de la lógica tradicio-

nal de las Comisiones Parlamentarias, integradas proporcionalmente a la mayoría y minoría en la Asamblea. De hecho, la escogencia de los diez miembros se confía al presidente de la Cámara, «de manera tal que se garantiza la representación igualitaria de mayoría y minoría» (art. 16 bis, inc. 1, Regl.)²².

Además, se ha evidenciado que el Comité expresa pareceres (art. 16 bis, inc. 3.º, Regl.) que con el tiempo han asumido un carácter de “terceros” en la esfera política, de tal manera que hoy en día es posible referirse –aun cuando sea impropio– a una “jurisprudencia” del Comité²³. Por otra parte, el intento de atribuir un valor atípico a esta actividad consultiva se nota desde el inciso 5.º del artículo 16 bis, el cual permite que uno o más miembros del Comité expresen «opiniones disidentes», usando como referencia implícita la jurisprudencia del *common law*.

La peculiaridad del Comité, particularmente respecto de las Comisiones parlamentarias, crece además al prever que la presidencia la ejerza por turno cada uno de sus miembros por un lapso breve y limitado, con el fin de garantizar una rotación total entre sus miembros en el transcurso de la legislatura.

Por ende, se pretende que el Comité, aun siendo órgano parlamentario, sea una sede *super partes* de reflexión sobre los perfiles de la técnica normativa, y por tanto contribuya a evitar que las nuevas leyes aumenten la incertidumbre de aquellas ya existentes, ampliando –en lo posible– el papel de las Asambleas Parlamentarias en identificar las prioridades político-institucionales.

El intento de perseguir estos objetivos de carácter institucional, conciliando la contribución de naturaleza técnica –de la normación de por sí *super partes*– con las decisiones políticas en manos del Parlamento, es muy evidente en el mismo artículo

16-bis, inciso 4.º, en el cual se resalta que la actividad del Comité «no determina en todo caso modificaciones al calendario de trabajo de la Asamblea o de la Comisión».

Esta preocupación por el cumplimiento exacto de los tiempos del *iter* parlamentario se confirma en el artículo 96 ter, respecto del examen de los esquemas de actos normativos del gobierno.

En otros términos, las dudas sobre la “calidad” del proyecto de ley no pueden constituir un motivo legítimo para frenar el procedimiento parlamentario, y así constituir una forma impropia de obstruccionismo²⁴.

Seguramente, se trató de una decisión conforme con los principios que caracterizan la normativa sobre el Comité, plenamente entendida por la minoría. De hecho, la cantidad de opiniones solicitadas al Comité por parte de un quinto de los miembros de las Comisiones de mérito, es modesta, tanto respecto del artículo 16 bis, inciso 4.º del Regl. sobre proyectos de ley, como respecto de la más reciente normatividad contenida en el artículo 96 ter, inciso 3.º Regl. para el examen de los esquemas de actos normativos del Gobierno.

En verdad, esta facultad de acudir al Comité, más allá de la solicitud que presenta la minoría, no parece cumplir con las expectativas, así como constantemente se evidencia en los informes semestrales. Por tanto, el recurso tan escaso de las minorías al Comité no es tan impactante como lo es la inercia de las Comisiones en cuestión.

e) La segunda innovación importante que introdujo la Cámara de Diputados para mejorar la calidad de la legislación concierne —como dijimos— la recepción del mencionado artículo 79 Regl. en las directivas impartidas con las circulares presidenciales de 1995 y 1997.

En virtud de dicha modificación, las Comisiones parlamentarias pueden desarrollar actividades cognoscitivas e de instrucción y tienen la facultad de «solicitar al Gobierno que proporcione datos e información, incluso predisponiendo informes técnicos *ad hoc*» (art. 79, inc. 5.º, Regl.). Se trata de solicitudes que el Reglamento pretendió tutelar de manera específica, como es evidente en los incisos 6.º y 7.º del artículo 79 Regl., porque «la Comisión no procede a deliberar de manera conclusiva frente a cada artículo hasta cuando no hayan llegado los datos y la información que al respecto solicitó al Gobierno, salvo que éste declare que no los puede proporcionar, indicando el motivo» (art. 79, inc. 6.º, Regl.).

Es un asunto de gran importancia si se quiere dar una efectiva actuación a los objetivos de fondo que animan la obtención de la “calidad” de la ley en la instrucción parlamentaria.

Sin duda, el número limitado de solicitudes por parte de las Comisiones mencionadas al Comité tendría una incidencia limitada si en la instrucción se diera plena actuación al artículo 79 Regl., que —de conformidad con la Circular de enero 1997— impone a la Comisión en cuestión preguntarse cuál es la necesidad de la intervención legislativa «respecto de la posibilidad de lograr sus fines recurriendo a fuentes diversas a la ley» (art. 79, inc. 4.º, lit. a, Regl.).

Por último, «del tardío cumplimiento o incumplimiento por parte del Gobierno, se da cuenta en el informe a la Asamblea» (art. 79, inc. 7.º, Regl.).

Este perfil, que hasta hoy no era central en la actividad del Comité, está en vía de evolución, puesto que las Comisiones parlamentarias pueden solicitar al Gobierno el Análisis del Impacto de la Reglamentación (AIR) relativo a los esquemas de actos

normativos y a los proyectos de ley para su examen (art. 5, inc. 2.º, Ley 50/99)²⁵.

f) En la práctica de la actividad ya desarrollada por el Comité, particular interés merece la elaboración de parámetros en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto en el inciso 4.º del artículo 16 bis. Según lo que también señalan los informes semestrales del presidente del Comité para la Legislación, la atención se ha venido centrando en la homogeneidad del texto normativo, analizando al mismo tiempo el texto en su conjunto y luego cada uno de los artículos. De aquí nace el intento de evitar los excesos que caracterizan ciertos artículos de la ley financiera, en dar actuación al artículo 72, inciso primero Const., que prevé la aprobación de los proyectos de ley de la Cámara «artículo por artículo». Por tanto, es necesario que el texto legislativo se redacte de manera tal que se permita su ágil lectura, con correspondencia entre el título del proyecto de ley, las rubricas de los artículos, y el contenido de las disposiciones contenidas²⁶.

El otro parámetro presente en el artículo 16 bis es la «simplicidad, claridad y propiedad de su formulación».

La afirmación, que ya existe en la Circular de 1997, en todo caso pertenece a las características esenciales de la ley; ella mantiene su importancia y propiamente se refiere al Comité en su posición de “tercero” en la esfera política. Además, evidencia su capacidad de reflexión técnica, orientada a la elaboración de manera gradual de unos parámetros para esta materia.

Otro parámetro exigido en el artículo 16 bis, pero también en el artículo 79, inciso 11 Regl., concierne la coordinación entre la ley en vía de aprobación y la normatividad vigente, para asegurar que expresamente se indiquen las disposiciones abrogadas,

garantizando, en todo caso, que el texto mencionado sea fácilmente identificable.

Finalmente, en el caso de los proyectos de ley que convierten decretos-ley en leyes, el artículo 96 bis establece que el Comité debe expresar una opinión a las Comisiones competentes no sólo acerca de la «supresión de las disposiciones del decreto-ley que no sean conformes con las reglas de especificidad u homogeneidad», sino también «acerca de los límites de contenido previstos por la legislación vigente» (art. 96 bis, inc. 1.º).

Por ende, pone de manifiesto la oportunidad de no limitar la investigación a la técnica legislativa, sino de ampliar el examen al contenido normativo presente en la legislación vigente y de llegar a identificar eventuales vínculos preexistentes.

En últimas, aun cuando la norma reglamentaria de conversión de los decretos-ley de manera específica lo indica, este parámetro proyecta la necesidad de tener en cuenta los “vínculos” entre actos que tienen la misma fuerza de ley, de tal manera que se permite al legislador evitar su intervención con enmiendas legislativas.

En esencia, se trata de la compleja cuestión de los nexos entre leyes, cuyo objetivo es obtener la estabilidad normativa en el tiempo, así como permitir enmiendas sólo si son objetivamente motivadas.

g) En definitiva, el Comité para la Legislación en pocos años ha alcanzado un papel propio en las labores de la Cámara de Diputados, indicando que la búsqueda de la calidad de la ley supera las perspectivas tradicionales del *drafting* y es compatible con las decisiones de carácter político que se dejan a la actividad del Parlamento.

Sin embargo, la necesidad de obtener *ex ante* información adecuada sobre la legislación que debe emanarse, así como la co-

relación con la simplificación y la racionalización de las normas existentes, señalan la oportunidad de una mayor coordinación con el Ejecutivo.

Además, la actividad más reciente del Comité para la Legislación, desde el inicio de la XIV legislatura, parece orientarse hacia cierta racionalización organizativa, porque se pretende dar mayor continuidad a la dirección del órgano, considerando que la presidencia semestral es demasiado breve²⁷.

3. PAPEL DEL EJECUTIVO EN LA SIMPLIFICACIÓN Y REORDENAMIENTO DE LA NORMATIVIDAD PREEXISTENTE

a) Por parte del Ejecutivo, hubo igual interés en buscar innovaciones tendientes a alcanzar la “calidad de la normatividad”; estas innovaciones, que empezaron en el transcurso de 1997, dieron lugar a la creación de nuevos organismos, como el Departamento para Asuntos Jurídicos y Legislativos (DAJL)²⁸ y el Núcleo para Simplificación de Normas y Procedimientos²⁹, así como al inicio de leyes anuales de simplificación. En otros términos, las novedades introducidas en el ámbito de la actividad del gobierno tienden a asumir importancia en el *iter* procedimental respecto de la formación de nuevas normas primarias y secundarias. Además, respondiendo a la necesidad de racionalizar el entero sistema normativo, son de particular interés los instrumentos que tienden a incidir en las normas preexistentes, que pretenden crear unas compilaciones de disposiciones primarias y secundarias coordinadas entre ellas, para cada materia. Al mismo tiempo, se quiso reducir la amplitud del impacto normativo, favoreciendo la desregulación, recurriendo ampliamente al instituto de la abrogación.

Se trata de decisiones de carácter institucional que, por muchos aspectos, parecen conformarse a la Ley 400 de 1998, tanto en lo que atañe a la identificación del Consejo de Ministros en calidad de sede para ciertos oficios, como en lo que atañe a una reflexión coordinada entre las fuentes primarias y las secundarias, valorizando especialmente la actividad consultiva del Consejo de Estado, en relación con las normas secundarias de contenido general³⁰.

Debe notarse además que la acción del Gobierno en este tema, desde 1997 hasta hoy, no siempre fue lineal y, más recientemente, se ha orientado a seguir nuevas técnicas—es decir pasar de los textos únicos a los códigos—, al intervenir en la normatividad preexistente. Por eso, se habla de cierto carácter “pionero”, incluso para la acción del Ejecutivo, que, por este aspecto, recuerda la acción del Parlamento. Y es justamente para captar el *iter* de esta evolución ocurrida en el curso de la legislatura pasada, que es unívoca en tratar de perseguir los objetivos indicados por la OCDE pero que no siempre es coherente en escoger las innovaciones, que es oportuno partir de la reconstrucción de las líneas esenciales que el Ejecutivo ha seguido para este tema.

b) La primera intervención orgánica, casi contemporánea a la acción desarrollada por la Cámara de Diputados para la instrucción parlamentaria, se encuentra en el artículo 20 de la Ley 59 del 15 de marzo de 1997³¹ (“Delegación al Gobierno para la asignación de funciones y labores a las regiones y a los entes locales, para la reforma de la administración pública y la simplificación administrativa”, la llamada ley BASSANINI I, que previó la presentación, dentro del 31 de enero de cada año, de un proyecto de ley de iniciativa legislativa para suprimir la reserva

de ley de normas relativas a procedimientos administrativos³². Además, se exige presenten un informe anexo sobre el estado de avance de la simplificación.

Es absolutamente evidente la importancia que se da a la introducción de un procedimiento periódico y con vencimientos, orientado a obtener la “calidad de la normatividad” –retomando el modelo de las leyes anuales– ya adoptado para temas financieros y comunitarios.

La Ley 59 de 1997 dedica un gran espacio a las fuentes secundarias de contenido general, estableciendo, también –para las relaciones entre diversos niveles de la administración– que el Gobierno «identifica los procedimientos relativos a funciones y servicios que [...] se atribuyen a la potestad normativa de las regiones y de los entes locales» (art. 20, inc. 2.^o), e «indica los principios que quedan reglamentados con ley de la República de conformidad con los artículos 117, incisos primero y segundo, y 128 de la Constitución»; el inciso 7.^o siguiente precisa que dichos principios «operan directamente para las regiones, hasta cuando ellas hayan legislado el tema».

En el procedimiento de emanación de estos reglamentos³³, el Departamento de la Función Pública tiene un papel central «para la concertación con el Ministro competente, previa obtención de la opinión de las Comisiones parlamentarias competentes y del Consejo de Estado» (art. 20, inc. 3.^o), de tal manera que las necesidades de carácter político y sectorial se ajusten con aquéllas de naturaleza jurídica³⁴.

Además, se introduce la comprobación –por parte de los servicios de control interno– de los «efectos producidos por las normas contenidas en los reglamentos de simplificación y aceleración de los procedimientos administrativos», con el fin de mejorar la acción administrativa.

Por último, es necesario que con la ley de simplificación el Gobierno identifique las materias que forman el objeto de la delegación legislativa, «para la compilación de textos únicos legislativos o reglamentarios, con particular referencia a las materias interesadas por la actuación de la presente ley» (inc. 11)³⁵.

c) Luego siguió la “Ley de simplificación 1998”, emanada con la Ley 50 del 8 de marzo de 1999, que modificó unos aspectos relevantes del artículo 20 referentes a los informes anuales de simplificación, al análisis del impacto de la reglamentación y de los procedimientos de emanación de los textos únicos, y creó el Núcleo para Simplificación de Normas y Procedimientos³⁶, previendo además unos nexos institucionales entre Gobierno y Parlamento.

Por tanto, se fortalece el papel del Ejecutivo mediante la creación del Núcleo y la previsión, de manera experimental, de procedimientos consistentes en el Análisis del Impacto de la Reglamentación (AIR)³⁷ en relación con los «esquemas de actos normativos adoptados por el Gobierno o de reglamentos ministeriales o interministeriales» (art. 5.^o, inc. 1.^o).

Además, es importante notar que el nexo institucional entre Parlamento y Gobierno busca la efectiva colaboración en las etapas de la instrucción legislativa. De hecho, se establece que «Las Comisiones parlamentarias competentes pueden solicitar un informe contentivo del AIR para los esquemas de actos normativos y proyectos de ley sometidos a su examen, con el fin de desarrollar la instrucción legislativa» (art. 5.^o, inc. 2.^o).

Luego, se añade que los presidentes de las dos Cámaras –previa solicitud al presidente del Consejo de Ministros y con el fin de mejorar los métodos de formación, ac-

tuación y conocimiento de la ley— pueden transmitir a los órganos competentes de las Cámaras los «estudios e investigaciones concerniente el estado de la legislación, los instrumentos de conocimiento y la coordinación de las fuentes normativas, las técnicas de valoración de los efectos de las políticas legislativas y las eventuales consecuencias legislativas de las sentencias de la Corte Constitucional» (art. 6.º).

Ya desde una primera lectura, es claro que el legislador intenta ampliar la colaboración entre Ejecutivo y Cámaras, aun cuando la referencia a las sentencias de la Corte Constitucional —mas no al referendo— deja entrever su excesiva preocupación por ciertos elementos más que otros, como prueba de la experimentación de los procedimientos identificados cada vez, aun guardando la coherencia con los objetivos esenciales que deben perseguirse.

Por otra parte, la conciencia de experimentar *iter* diferentes se percibe también en la comparación entre el artículo 20 de la Ley 59 del 15 de marzo de 1997 y la Ley 50/1999, especialmente en el tema de los textos únicos.

De hecho, aun conservando un vencimiento para la ley anual de simplificación, la Ley 50/99 prevé que el Ejecutivo, a más tardar el 30 de junio de 1999, remita a las Cámaras un informe sobre el programa de reordenamiento de las normas legislativas y reglamentarias que disciplinan ciertos sectores orgánicos identificados como prioritarios. Con base en este informe, las Cámaras definen las orientaciones que el Gobierno debe observar al adoptar el programa de reordenamiento (art. 7.º, par. 1).

Es palmario el intento de incidir tanto en las fuentes secundarias como en las primarias respecto de materias o sectores homogéneos, de tal manera que el texto único pueda comprender en un contexto único —pero sin

las prioridades debidas— las disposiciones legislativas y reglamentarias (art. 7.º, par. 2)³⁸.

Por tanto, el texto único se transforma en la ocasión para revisar la totalidad de la normatividad de cierto sector, procediendo a suprimir la reserva de ley en los aspectos organizativos y procedimentales.

En esencia, a diferencia de lo previsto por el artículo 20 de la Ley 59/1997, la redacción del texto único se vuelve la ocasión para empezar una racionalización legislativa que incluya perfiles que pueden remontarse al *drafting*. No obstante, el objeto de la intervención resulta ampliado de manera conforme con la *checklist* anexa al Informe OCDE de 1995, al definir ante todo el sector homogéneo, y por tanto la amplitud del ámbito en el cual es necesario intervenir con normas de carácter público, y por ende la magnitud de la desregulación.

Entonces, el objetivo de la Ley 50 de 1999 pareciera asegurar el uso de las fuentes primarias y secundarias, con el fin, entre otros, de reducir los costos y aumentar la eficiencia de la acción del gobierno, en el respeto del principio de legalidad.

En otras palabras, el recurso al texto único asume un rol absolutamente peculiar, porque se refiere a la naturaleza de nuestro ordenamiento, en virtud de la adecuación a los ya mencionados objetivos OCDE. En esencia, se pretende incentivar la abrogación de normas preexistentes, con el fin de dar claridad normativa en el ámbito del procedimiento de desregulación.

Para tal fin, se tiende a reducir la cantidad de normas existentes en cada sector orgánico, introduciendo unos mecanismos automáticos —conocidos como el sistema de “guillotina”— que abroguen las normas preexistentes, con el fin de identificar el *minimum* de disposiciones que tienen el carácter esencial e idóneo para una correcta lectura del sistema normativo vigente, des-

pués de la emanación del texto único³⁹.

Nuevamente en relación con la Ley 50 de 1999, es interesante evidenciar dos innovaciones más de carácter organizativo, es decir, la identificación de formas estables de consulta para las organizaciones productivas y para cada categoría profesional (art. 1.º, inc. 2.º)⁴⁰, y la creación en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, del mencionado Núcleo para Simplificación de Normas y Procedimientos (art. 3.º)⁴¹.

La siguiente Ley de Simplificación 1999, que contiene “Disposiciones para la supresión de la reserva de ley y para la simplificación de los procedimientos administrativos” (Ley 340 del 24 de noviembre de 2000), fortaleció el nexo entre supresión de reserva de ley y textos únicos, previendo la posibilidad para el Gobierno de incluir en el programa de reordenamiento normativo cualquier supuesto de hecho para el cual se dispuso la dicha supresión de la reserva de ley, de conformidad con el artículo 17, inciso 2.º de la Ley 400/88.

Además, la ley confirmó la naturaleza mixta de los textos únicos⁴² y atribuyó al programa de reordenamiento normativo un carácter esencialmente general⁴³.

d) Al final de la XIII legislatura se presentó al Senado el proyecto de ley 5025, cuyo objeto eran las “Intervenciones orgánicas en materia de calidad de la regulación, de supresión de reserva de ley, simplificación y reordenamiento. Ley de simplificación y reordenamiento normativo 2001”, que tiene en cuenta la experiencia ya madurada y las recomendaciones OCDE.

En conjunto, este proyecto de ley introduce una pluralidad de modificaciones de carácter procedimental; aún conservando la posibilidad de recurrir al proyecto de ley anual de simplificación, incrementa la coordinación confiada en organismos espe-

cíficos de la Presidencia del Consejo, amplía la actividad consultiva confiada en el Consejo de Estado y, por último, formaliza el posible aporte de expertos para [identificar] eventuales formas de colaboración con Universidades y escuelas de formación.

El nexo entre Parlamento y Gobierno tiende a ser más eficaz y coherente, y permite una valiosa comunicación entre la instrucción parlamentaria para la redacción de nuevas leyes y el reordenamiento de la normatividad existente⁴⁴.

Finalmente, adoptando las sugerencias OCDE, se institucionaliza el uso de instrumentos telemáticos⁴⁵ para mantener un nexo constante con la sociedad civil y favorecer el acceso a las iniciativas adoptadas en materia normativa, recogiendo propuestas y observaciones. Por esta razón, la atención se dirige al *e-government*, como una innovación metodológica de gran interés, orientada a crear consultas telemáticas que, en el futuro, podrán tener incidencia en la formulación de nuevas modalidades de relación entre gobernantes y gobernados. Por supuesto, estas observaciones son válidas incluso más allá de la ley que en este momento nos interesa, e invisten la totalidad de la acción pública, creando así una posibilidad de “diálogo” con la sociedad civil según modalidades sugestivas, que recuerdan el modelo de la llamada democracia participativa.

Pasando a examinar los perfiles más innovadores del proyecto de ley 5025, que nuevamente se propuso en la legislatura siguiente⁴⁶, debe notarse que la ley anual de simplificación se robustece tanto en sus contenidos como en su procedimiento.

De hecho, la ley anual deberá indicar el estado de avance del proceso de reordenamiento normativo (art. 1.º, inc. 2.º) desarrollado en el año anterior, y dictar para el futuro «los criterios, las modalidades y los

sectores orgánicos de intervención». En otras palabras, para definir el programa futuro, año tras año será necesario efectuar primero un balance de lo ocurrido el año anterior⁴⁷. De ahí, el requisito de solicitar –como de costumbre– a los órganos ejecutivos y legislativos una valoración política, y una valoración de carácter jurídico, reservada a la actividad consultiva del Consejo de Estado, cuando éste debe expresar una opinión propia sobre el programa anual de reordenamiento normativo.

Dado el carácter fuertemente interdisciplinario de los asuntos a tratar, que requieren competencias especializadas y sectoriales incluso para disciplinas no jurídicas, en desarrollo de dicha actividad se prevé la creación de grupos de trabajo mixtos, «permitiendo al Consejo de Estado valerse de expertos de disciplinas específicas individualizadas en el programa» (art. 1.º).

Esta apertura a expertos externos existe también para la actividad del Núcleo y del DAGL (art. 11, inc. 4.º) respecto de esquemas normativos de gran importancia y complejidad, para los cuales es útil la intervención de sujetos «incluso ajenos a la administración pública con las destrezas profesionales específicas, requeridas de acuerdo con la materia que es objeto del reordenamiento normativo».

En lo que concierne el método que debe utilizarse para el reordenamiento normativo, es evidente que se intenta centrar la atención en los sectores orgánicos, que la normatividad ya vigente (art. 2.º, inc. 1.º, literal c) debe definir incluso mediante un listado, no taxativo.

En esencia, se pretende llevar a cabo un reordenamiento sustancial de las normas de cada sector, a través de la redacción de textos únicos que deben emanarse según criterios que sustituyen ampliamente los del inciso 2.º, artículo 7.º, Ley 50 del 8 de marzo de

1999, con el fin de «actualizar y especificar el lenguaje normativo» (art. 2.º, par. 3, lit. d)⁴⁸, y proporcionar referencias específicas para la interpretación judicial. Por tanto, se confirma la firme voluntad de coordinar las normas internas con las comunitarias, teniendo en cuenta además lo que ocurre en otros escenarios internacionales. No se excluye entonces la oportunidad de que dicho texto normativo se extienda también a las sentencias de la Corte Europea de los Derechos del Hombre, aun cuando ellas no se mencionan expresamente al lado de aquellas de la Corte Constitucional y de la Corte de Justicia de la Comunidad Europea⁴⁹.

Esta transformación del texto único, de instancia para reordenar la actividad normativa preexistente en instituto fuertemente innovador, se percibe de manera explícita en el artículo 8.º del proyecto de ley que prevé la emanación, en un año, de un «Texto único de las normas sobre producción normativa, simplificación, reordenamiento normativo y calidad de la regulación».

En últimas, mediante un nuevo texto único se pretende proceder a identificar las «normas sobre la normatividad», evidentemente retomando el iter ya empezado con la Ley 400/1988 y teniendo en cuenta que, hasta hoy, el reordenamiento atañe al mismo tiempo las fuentes primarias y las secundarias, así como la racionalización de las relaciones entre Parlamento y Ejecutivo⁵⁰.

En conjunto, el proyecto de ley supera el modelo trazado por la OCDE, al establecer por ejemplo que «cuando se procede a la remisión normativa de un sector orgánico, de manera preliminar se procede a revisar y redefinir las funciones de reglamentación y administración existentes, verificando si aún existe la necesidad de regular ese sector y en qué magnitud» (art. 3.º, inc. 1.º).

Además, para contestar el otro interrogante de la mencionada *Checklist* de 1995,

concerniente a la fuente considerada más adecuada para reglamentar cierta materia, el proyecto de ley (art. 4.º, inc. 3.º) requiere que, en la consolidación de los procesos de supresión de reserva de ley, la eventual «elevación del nivel de fuentes normativas de reglamento a leyes, o a fuentes equiparadas» debe motivarse adecuadamente en el informe ilustrativo y técnico-normativo, así como en el Análisis del Impacto de la Reglamentación (AIR). Se trata de una motivación analítica de la decisión tomada por el Ejecutivo, dado que se solicita indicar «de manera puntual los motivos por los cuales se pretende modificar la repartición entre niveles de fuentes normativas anteriormente dispuesta por el Parlamento con una ley para supresión de la reserva de ley»⁵¹.

En lo que atañe a los organismos institucionalmente creados para coordinar la simplificación y el reordenamiento, el proyecto de ley considera que la actividad de la Presidencia del Consejo de Ministros no es exclusiva, al tiempo que enfatiza la actividad de las oficinas de elaboración normativa, existentes en cada Ministerio⁵². Es una decisión relacionada con la identificación de sectores orgánicos compatibles con la reducción del número de los mismos ministros y con la consiguiente reorganización del Ejecutivo⁵³ (art. 10.º). Por otra parte, parece lógico referirse a los ministerios para identificar en cada sector orgánico las necesidades de la materia que debe disciplinarse, valorando la magnitud de la intervención de los poderes públicos, y las áreas que se deben desregular.

En el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministro, el Núcleo para la Simplificación de Normas y Procedimientos, de acuerdo con el proyecto de ley, asume un papel de “unidad central” tanto para suprimir la reserva de ley y simplificar la reglamen-

tación, como para poner en marcha los programas de reordenamiento administrativo (art. 11, inc. 1.º)⁵⁴.

Este papel fundamental del Núcleo se asegura a través de unos poderes de dirección e impulso, que incluso se sustituyen a las Administraciones competentes, en caso de su inercia (art. 11, inc. 3.º)⁵⁵.

En esta perspectiva, se fortalecen los momentos de cooperación con el DAGL, para asegurar la coordinación plena con la actividad normativa del Gobierno (art. 11, inc. 2.º).

Además, se advierte la necesidad de formalizar unas modalidades de consulta estatal a las organizaciones productivas y a ciertas asociaciones para la tutela del ambiente y de los consumidores, ya identificadas en la Ley 50/1999, artículo 1.º, inciso 2.º, de tal suerte que el proyecto de ley propone la creación del Observatorio sobre Simplificación ante la Presidencia del Consejo de Ministros⁵⁶ (art. 13). Es un órgano colegiado amplio (art. 13, inc. 3.º)⁵⁷ en su composición, que pretende ser sede de encuentro para los diversos miembros de los poderes públicos de la Administración estatal y de las autonomías locales, con los representantes de las partes sociales y con aquellos «sujetos que representan intereses difundidos, eventualmente interesados por los procesos de simplificación y reglamentación».

La actividad del Observatorio se concretiza en un informe anual, redactado en estrecha relación con el Núcleo (art. 13, inc. 5.º).

f) Al principio de la legislatura en curso (XIV legislatura), el proyecto de ley 5025 mencionado fue propuesto nuevamente y se encuentra para el examen de las Cámaras, junto con otro proyecto de ley (n.º 776, XIV legislatura) que presentó el actual presidente del

Consejo de Ministros BERLUSCONI, con el mismo objeto, es decir la Ley de simplificación 2001, el cual se encuentra marcado por ciertos aspectos institucionales y metodológicos diferentes acerca del *iter* a seguir, aun cuando respeta —éste también— los objetivos ya evidenciados en la OCDE⁵⁸. Se trata de diferencias importantes, que ponen de manifiesto la incertidumbre de fondo que existe respecto de las modalidades a seguir para identificar las características de la “norma madre” de la ley anual de simplificación. Además, se advierte la conciencia respecto de los problemas que se plantean cuando se pretende recurrir a los textos únicos, para una actividad de tan amplio alcance que debe llevarse a cabo de manera gradual en el tiempo, cuyo objetivo es racionalizar las fuentes primarias, ampliar y coordinar las fuentes secundarias y sobre todo identificar la incidencia de la desregulación.

De hecho, en el proyecto de ley del actual Ejecutivo permanece la previsión de una ley anual de simplificación, pero se modifican los criterios de la “norma madre”, delineando una «Nueva disciplina en materia de simplificación y reestructuración normativa» (así lo indica por ejemplo el cap. 1), que pretende modificar y sustituir el artículo 20 de la Ley 50 del 15 de marzo de 1997⁵⁹.

De acuerdo con el proyecto de ley 776, cada año la ley de simplificación arranca de un programa de prioridades para la intervención, definido por el Gobierno, y tiene por objeto la simplificación y el reordenamiento normativo; es evidente la preocupación por buscar una legislación ágil y esencial acompañada de fuentes secundarias. Además, hay que establecer la amplitud de las áreas en las cuales se pretende levantar la reserva de ley, así que se pide a la ley anual de simplificación indicar «las orientaciones, los criterios, las modalidades y las materias

para intervenir, incluso para redefinir el área de incidencia de las funciones públicas» (así lo indica el art. 1.º, par. 1)⁶⁰.

La otra innovación de la “norma madre” concierne a la utilización del vocablo “código” en el ámbito de la redefinición de los principios que deben inspirar la actividad reglamentaria. De hecho, en cada materia identificada por la ley de simplificación y reordenamiento, a través del ejercicio de las delegaciones legislativas de los incisos 1.º y 2.º, se procede a «codificar la normatividad primaria concerniente a la materia» (art. 1.º, par. 3, lit. a)⁶¹. Esta “codificación” sustituye el recurso al texto único y su fuente es la delegación legislativa ordinaria. En efecto, se pretende evitar que en esta etapa tan delicada de simplificación y reordenamiento se tenga en cuenta únicamente la normativa preexistente, de tal manera que el reordenamiento normativo constituye una fase de «carácter esencialmente conservador».

Debemos añadir que el proceso de codificación se acompaña del intento de reducir las funciones administrativas (art. 1.º, par. 3, lit. e)⁶² y proceder a la «eliminación generalizada de las intervenciones administrativas de autorización y de las medidas de condicionamiento de la libertad contractual» (art. 1.º, par. 3, lit. d).

La consecuencia lógica de esta orientación, dirigida a liberar los sectores disciplinados por normas, conlleva también la «promoción de las intervenciones de autoreglamentación por estándares cualitativos, y de las certificaciones» (art. 1.º, par. 3, lit. f), así como la «previsión de la autoconformación de las personas interesadas en modelos de reglamentación, y de adecuados instrumentos de verificación y controles posteriores» (art. 1.º, par. 3, lit. g).

Es claro que la “ley madre” del proyecto de ley 776 pretende efectuar un cambio notable en nuestro ordenamiento respecto

de la valorización de criterios para la desregulación, dejando ámbitos cada vez mayores a la libertad contractual y la autoreglamentación. En lo que atañe a las funciones reservadas a las administraciones estatales, ella procura la simplificación procedimental y la identificación de modelos de reglamentación atentos a incentivar la competencia y a respetar una adecuación flexible que tenga en cuenta las exigencias manifestadas en el sector regulado (art. 1.º, par. 3, lit. g).

Lo anterior explica la preocupación específica no sólo hacia la acción administrativa, sino también hacia su estructura y su funcionamiento, siguiendo una tendencia ya existente en la Ley 241/90, que vino afirmándose con éxito en nuestro ordenamiento, aun cuando los perfiles procedimentales parecían prevalecer.

En lo que atañe al procedimiento de adopción de los decretos legislativos y de los reglamentos de actuación del inciso 2.º del artículo 1.º del proyecto de ley, se prevén modalidades sólidas de relación entre los órganos del Gobierno, así como el auxilio de las opiniones de órganos externos, entre los cuales destacan el Consejo de Estado y las Comisiones parlamentarias (art. 1.º, pár. 8)⁶³.

Finalmente, dada la importancia –muy fuerte en la “norma madre”– de evitar que la inercia de la administración impida la realización de los objetivos descritos arriba, se establece que los eventuales incumplimientos por parte de los ministros competentes determinan la intervención sustituta de la Presidencia del Consejo, con la actuación «de iniciativas específicas de simplificación y reorganización normativa» (art. 1.º, par. 10).

Además, la comprobación *ex post* de las normas reglamentarias se deja a los servicios de control interno, que «pueden formular observaciones y proponer sugerencias

para modificar las mismas normas y mejorar la acción administrativa» (art. 1.º, pár. 11).

La nueva disciplina de simplificación y reordenamiento administrativo del proyecto de ley 776 también enfatiza la actividad consultiva del Consejo de Estado. De hecho, la codificación de la normatividad primaria, que debe efectuarse mediante decretos legislativos, ocurre «previa obtención de la opinión del Consejo de Estado en el término de noventa días desde la recepción de la solicitud» (art. 1.º, pár. 1, lit. a); añadimos que los reglamentos de actuación se emanan previa obtención de la «opinión del Consejo de Estado y de las Comisiones parlamentarias competentes; las opiniones se dan respectivamente en los términos de noventa días y cuarenta y cinco días» (art. 1.º, par. 7).

Con claridad aparece el llamado a la actividad consultiva de la Ley 400/88 sobre todo en tema de reglamentos. Sin embargo, se perfila un proyecto más amplio, tendiente a asegurar para el Consejo de Estado un papel cualitativamente relevante, tanto en la normatividad primaria como en la secundaria; así, la actividad consultiva constituye una etapa esencial en el examen de los textos normativos, refiriéndose primero a los diversos actos de codificación y reglamentación y, posteriormente, a su coordinación. La importancia de esta intervención se nota también al prever que dicha actividad consultiva debe rendirse en el término de noventa días, mientras que a las Comisiones parlamentarias se les concede un plazo menor, equivalente a cuarenta y cinco días (art. 1.º, par. 7, y también par. 5). También se confirma en el artículo 2.º del proyecto de ley 776 el énfasis en la fase consultiva, entendida también como momento de coordinación normativa de toda el área que es objeto de simplificación y

reordenamiento –sin nexos de conservación en los textos– únicos .

Al respecto, la “norma madre” prevé una delegación anual al Gobierno –de conformidad con el artículo 8.º del proyecto de ley 5025, aún con modalidades diversas⁶⁴– para el reordenamiento normativo en materia de producción normativa, simplificación y calidad de la reglamentación⁶⁵ que, al determinar los principios y los criterios directivos, contiene una referencia específica al Consejo de Estado, auspiciando una coordinación entre la llamada legislación delegada y la actividad consultiva del Consejo de Estado⁶⁶ (art. 2.º, pár. 1, lit. e).

Así, se confirma la intención de otorgar a la actividad consultiva del Consejo de Estado un papel central en la reestructuración normativa organizada en códigos y reglamentos, en la cual –al lado de las conocidas cuestiones sobre el *drafting*– se asegure la coherencia jurídica, lógica y sistemática de la normatividad primaria y secundaria relativa a una materia determinada.

En el proyecto de ley 766 también se establece la necesidad de fortalecer las funciones de la Corte de Cuentas, evitando que los perfiles de legitimidad se vuelvan absorbentes frente a los de mérito. De hecho, crece su funcionalidad, permitiendo el acceso a la magistratura contable incluso a los profesionales en disciplinas económicas y estadísticas⁶⁷ (art. 9.º).

Esta mayor incisividad de la acción de la Corte de Cuentas se asegura previendo que «la Corte puede además informar sobre la congruencia entre las consecuencias financieras de los decretos legislativos y las normas de cubrimiento que establece la ley de delegación» (art. 9.º, par. 2)⁶⁸.

En otras palabras, el recurso a los decretos legislativos –y su relevancia en la actividad de codificación– impone una relación con la normatividad pre-existente.

Otras disposiciones, también innovadoras, contenidas en la “norma madre” del proyecto de ley 776, confirman la clara voluntad de tener en cuenta las Recomendaciones de la OCDE. De hecho, el Análisis de Impacto de la Reglamentación (AIR), introducido con la Ley 50 del 8 de marzo de 1999 debe extenderse a las funciones de vigilancia y reglamentación de las autoridades administrativas independientes, sobre todo en lo que atañe a los «actos administrativos generales, de programación o planificación, y en todo caso, de reglamentación» (art. 8.º, par.1).

Así, se reconoce el papel creciente que ejerce la normatividad de esta Autoridad y sobre todo se explica la necesidad de verificar *ex ante* la oportunidad de una reglamentación en materia, así como los beneficios y los costos consecuentes, y los efectos previsibles en la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas y en la actividad de los ciudadanos y de las empresas.

Nuevamente en relación con las Recomendaciones OCDE, este proyecto de ley se refiere a lo establecido por el proyecto de ley 5025 para acceder, mediante instrumentos informáticos, a la información y a las innovaciones sobre la normación.

Para tal fin, se reglamenta la creación de un registro electrónico de cumplimientos para las empresas ante el Ministerio de la actividad productiva, y se deja a un decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros la determinación de las modalidades de coordinación, actuación y acceso a dicho registro⁶⁹.

La misma Presidencia del Consejo asegura además la obtención de la información sobre la actividad normativa del Gobierno por vía telemática, y la introducción de modalidades de participación de los ciudadanos en la consulta (art. 12).

Es entonces evidente el papel cada vez más amplio que tiene la llamada *e-*

democracy, y su incidencia en el ordenamiento de las instituciones y las relaciones entre sujetos públicos y privados mediante formas activas de participación que no pueden limitarse a la normación, sino que se proponen –de manera experimental– en lo que específicamente concierne a la calidad de las normas.

4. NECESIDAD DE “LEGISLAR MEJOR” DE ACUERDO CON LA NORMATIVIDAD COMUNITARIA Y LA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

Para entender la pluralidad de las iniciativas adoptadas en nuestro ordenamiento en el tema de la normación, parece oportuno recordar, a grandes rasgos, los ordenamientos presentes en la Unión Europea, en los cuales se empezó una reflexión anual con el Informe de la Comisión al Consejo de Estado, llamada “Legislar mejor”.

Este tema también asumió una importancia específica con la Declaración 39 sobre calidad de la redacción de la legislación comunitaria, adoptada por la Conferencia intergubernamental y anexa al Tratado de Ámsterdam del 2 de octubre de 1997, en la cual se pone de manifiesto la necesidad de asegurar el mejoramiento de la calidad de la redacción de nuevos textos y de legitimar la codificación de los vigentes. De hecho, para la Comisión es prioritario agilizar la aplicación correcta de normas comunitarias por parte de las autoridades públicas nacionales, así como la comprensión de textos por parte del público y de los ambientes profesionales⁷⁰.

Las propuestas de estos protocolos se plasmaron en el Acuerdo Interinstitucional del 22 de diciembre de 1998, cuyo objeto es la calidad de la redacción de la legislación comunitaria⁷¹.

Entre las reglas de redacción que indica el Acuerdo, de particular interés son las que imponen evitar en lo posible la remisión a otros actos e insertar de manera explícita las modificaciones de una norma.

Los interrogantes sobre claridad del texto normativo y entendimiento de las normas comunitarias en cada uno de los Estados miembros por supuesto no agotan nuestro interés en este tema. Así, en “Legislar mejor 1998, una responsabilidad común”, se definen nuevas directrices, consistentes en simplificar el sistema jurídico comunitario según programas en vía de elaboración, en lo relativo al mercado interno y a la actividad de la pequeña y mediana empresa. Se trata del programa SLIM⁷² para el mercado interno y BEST⁷³ para la pequeña y mediana empresa.

La otra medida, que ya existía en el acuerdo interinstitucional de 1994, nuevamente es la codificación. De hecho, el informe “Legislar mejor 1998” pone de manifiesto que la codificación no puede llevarse a cabo con intempestividad, puesto que mientras se consolidan los textos vigentes (y preexistentes) intervienen innovaciones que –desde el punto de vista de la redacción– hacen que el trabajo sea muy complejo. De aquí, el recurso a las técnicas de la re-fusión y de la consolidación. La re-fusión⁷⁴, de acuerdo con una definición que se adoptaría en un nuevo acuerdo interinstitucional específico sobre el tema, debería permitir la inserción de las modificaciones en el texto del acto anterior, y por tanto el inicio de un texto unitario que abrogue las normatividades anteriores. La técnica de la consolidación se utiliza desde 1995 y consiste en recoger las fuentes normativas anteriores, según la experiencia de los usuarios⁷⁵.

En esta perspectiva, el tema de la *e-government* se retoma ampliamente en “Legislar mejor 1998”, en el sentido de agilizar

el acceso a la información comunitaria sobre la producción jurídica⁷⁶. Esta información también tiende a oponerse a los llamados euro-mitos, es decir, la desinformación tendiente a no apreciar los perfiles positivos intrínsecos en la adopción de innovaciones normativas comunitarias para sectores específicos.

El informe “Legislar mejor 1998” no excluye, en todo caso, cierto grado de responsabilidad por parte de las instituciones comunitarias cuando no emanan textos legislativos suficientemente detallados, y cuando no proceden a simplificar y codificar.

Además, se delinea otra responsabilidad de los Estados-miembros según dos perfiles: el primero consiste en simplificar la legislación nacional, el segundo consiste en adoptar correctamente las directrices comunitarias⁷⁷.

También en “Legislar mejor 1998” se plantea la necesidad de reflexionar sobre las implicaciones de la aplicación normativa de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En particular, se aclaran dudas aplicativas en mérito a los dos principios, evidenciando que es necesario entender la noción de subsidiariedad, por una parte, y el efectivo contenido de la proporcionalidad, por otra⁷⁸.

En “Legislar mejor” de los años 1999, 2000 y 2001 se insiste en estos dos principios. En lo que concierne la subsidiariedad, se pone de manifiesto la oportunidad de intervenir de manera sustituta sólo cuando es estrictamente necesario en relación con el objetivo que se persigue. Por tanto, es necesario preguntarse si en el sector existen espacios de autoreglamentación, de manera tal que se reduce el recurso a la normatividad pública; de hecho, en ausencia de des-reglamentación y de acuerdos satisfactorios para las partes sociales, hace

falta la misma razón de ser de la subsidiariedad. Además, el carácter dinámico de este instituto permite cierta elasticidad, no sólo en el contenido normativo de las normas comunitarias –que deben emanarse sólo si sus efectos son realmente eficaces– sino también en su espacio temporal. Nada excluye que la acción comunitaria carezca de sentido en el corto plazo, cuando no se justifique, o bien dure más en el tiempo, llegando a ampliar sus consecuencias.

El principio de proporcionalidad concierne a los sectores de competencia exclusiva y concurrente, y es igualmente un momento fundamental en los informes de la Comisión al Consejo Europeo, contenidos en “Legislar mejor 1999-2000-2001”. De hecho, estos informes recuerdan que las normas comunitarias no deben imponer a las autoridades nacionales, regionales o locales –e incluso a la sociedad civil⁷⁹– vínculos ilógicos, superfluos o excesivos respecto del fin que se quiere alcanzar. En otras palabras, se debe evitar que una legislación ineficaz –por muy detallada o bien obsoleta frente a los cambios de la materia que debe disciplinarse– imponga límites inútiles. En este sentido, el principio de proporcionalidad pide a los órganos comunitarios comparar la eficacia de la legislación con la capacidad de los órganos públicos interesados en alcanzar los objetivos comunitarios, así como adecuar dichos objetivos a las prácticas nacionales o del sector.

De acuerdo con esta perspectiva, en la comunidad se hace referencia también al principio de la precaución⁸⁰, tendiente a reducir los efectos negativos sobre el ambiente y la salud, estableciendo un equilibrio entre las libertades y los derechos de los sujetos interesados en ese determinado sector.

Por tanto, respecto de la calidad de la ley, recurrir a la proporcionalidad implica buscar la normatividad más simple, con el

fin de realizar adecuadamente los objetivos que se persiguen, haciendo énfasis en la necesidad de una actuación eficaz.

En esta óptica, la Comisión tiende a fortalecer las investigaciones *ex ante*, valorando el impacto de las normativas nuevas. Además, como se evidenció en la Agenda social propuesta por la Comisión en junio 2000, se tiende a considerar la sociedad civil como un «compañero indispensable», dado que la Comunidad pretende fortalecer la cooperación con las partes sociales y las ONG para dar una actuación más eficaz a la normatividad vigente, teniendo en cuenta la rápida evolución de cada sector, particularmente los sectores tecnológicos⁸¹.

Esta preocupación para con la sociedad civil constituye, al mismo tiempo, la ocasión para reducir el número de las materias objeto de intervención normativa, fortaleciendo así el recurso a la des-reglamentación. De aquí, el papel de los fenómenos de autoreglamentación en cabeza de las partes sociales.

Se trata de una des-reglamentación ya en acto, dado que la actividad legislativa de la Comisión desde 1999 a 2001 se caracteriza por un número decreciente de propuestas, sin importar la existencia de objetivos más amplios que fija el tratado.

Respecto de los perfiles generales de la “calidad” de la normatividad conexos con la simplificación, codificación, reflexión y consolidación, en “Legislar mejor” desde 1999 a 2001, el interés de las instituciones comunitarias es constante.

Respecto de la simplificación, la Comisión pone de manifiesto sus modalidades de actuación en materia agrícola, donde en 1999 el objetivo fue transformar la legislación del sector en más clara, transparente y accesible, reduciendo al mínimo las cargas administrativas y por tanto las relaciones con las autoridades nacionales y

comunitarias. Siempre en el sector agrícola, resulta igualmente intensa la actividad de codificación, que pretende elaborar un texto actualizado de la legislación vigente, sobre todo allí donde la falta de claridad es consecuencia de la introducción de una pluralidad de modificaciones sustanciales⁸².

Ciertamente, es importante notar que los informes de la Comisión sobre “Legislar mejor” son un punto de referencia útil para valorar las actividades ya desarrolladas y las que deben emprenderse, según metodologías que parecen consolidarse con el tiempo, sin las dudas de fondo que caracterizan nuestras leyes anuales de simplificación. Estas dudas deben enfrentarse también a la luz de esta experiencia comunitaria, en la cual, junto con las observaciones anteriores, es oportuno señalar dos elementos adicionales: el primero concierne a la valoración de los efectos generados por la legislación existente (valoración *ex post*); el segundo concierne al examen de la legislación que se debe emanar (análisis *ex ante*).

En el caso de la valoración *ex post* de la normatividad existente, nos parece de gran interés la mencionada iniciativa SLIM que, persiguiendo el objetivo de reducir las normas, considera que las disposiciones normativas que existen desde por lo menos un quinquenio, se deben estudiar en el ámbito de contextos normativos que existen desde hace diez o veinte años. Por tanto, prevalece la tendencia a no identificar reglas rígidas, sino a tener en cuenta las características del sector que debe reglamentarse. De acuerdo con esta aproximación flexible, la Comisión evalúa los efectos de la normatividad existente sobre política de empresa en el ámbito del *Business Impact Assessment* que pretende desarrollar la economía del conocimiento en Europa⁸³. También para este caso, la Comisión considera que un período

do de cinco años representa un intervalo de tiempo adecuado para evaluar los resultados obtenidos en la actuación de una normatividad determinada.

El otro perfil de la valoración *ex ante* de los efectos de las innovaciones normativas parece estar ligado a la motivación. De hecho, al proponer textos legislativos comunitarios, incluso en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión debe justificar las razones por las cuales dicha innovación normativa permitiría perseguir un objetivo comunitario, después de examinar los indicadores cualitativos y, en lo posible, cuantitativos del sector. En otros términos, el análisis de la situación existente es la premisa indispensable para evaluar la oportunidad de que la Comunidad intervenga en la normatividad. Una vez decidida la emanación de una legislación comunitaria, es necesario actuar con las fórmulas adecuadas, es decir, tomar en consideración el impacto de la innovación normativa comunitaria según datos cualitativos y cuantitativos, de tal manera que se interviene de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Entonces, el tema de la calidad normativa asume una importancia cada vez mayor por una pluralidad de intervenciones tendientes a perseguir los objetivos comunitarios, donde subsidiariedad y proporcionalidad constituyen perfiles específicos y adherentes al proceso de integración. Se trata de consideraciones muy parecidas a las que indica la OCDE para la valoración de la cantidad de la ley, sobre todo si ésta se entiende como búsqueda de normas claras y limitadas en su amplitud, que facilitan su aplicación, impidiendo la creación de efectos distorsionantes sobre el mercado y, en términos más generales, sobre la tutela de los derechos fundamentales.

Esta referencia común a la actividad de la OCDE debe tener en cuenta –como ya se manifestó– las peculiaridades metodológicas de la acción comunitaria en materia.

La elección de los sectores prioritarios en los cuales se pretende proceder a la codificación es acordada entre las tres instituciones interesadas, a solicitud de la Comisión, que al efectuar esta “codificación” por lo general no modifica ninguno de los textos existentes. En efecto, por codificación oficial se entiende el procedimiento tendiente a abrogar los actos objeto de la codificación y a sustituirlos por un único texto normativo que no contiene ninguna modificación sustancial de dichos actos⁸⁴.

No obstante, si es necesario introducir modificaciones sustanciales, la Comisión presentará una propuesta en la cual podrá escoger, caso por caso, entre la técnica de la re-fusión y la propuesta distinta de modificación, dejando a un lado la propuesta de codificación en la cual posteriormente será incorporada la modificación esencial, una vez adoptada.

En últimas, el término codificación en la comunidad se utiliza esencialmente en la perspectiva de conservar la normatividad preexistente, de tal suerte que en nuestro ordenamiento podría asimilarse a la redacción de los textos únicos y por tanto podría resultar ajena, en contenidos y métodos, a la codificación que se quiere empezar en Italia con el proyecto de ley 776.

5. UNIDAD DE LA NOCIÓN DE CALIDAD NORMATIVA Y LA PLURALIDAD DE INTERVENCIONES DE ACUERDO CON LAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DEL CONSEJO NACIONAL DE LAS INVESTIGACIONES, CNR

a) La multiplicidad de innovaciones institucionales y normativas presentes en los es-

cenarios internacional, comunitario y nacional –aun siendo diversas las soluciones propuestas– seguramente tienen un frente unitario en los objetivos que persiguen.

Esta necesidad del carácter unitario induce a rápidas referencias a las muy famosas reflexiones de MONTESQUIEU en *El espíritu de las leyes* cuando el autor advierte que «las leyes inútiles debilitan las leyes necesarias»⁸⁵, poniendo de manifiesto que «una ley debe tener su efecto...»⁸⁶.

Y añade: «No se debe modificar una ley sin una razón suficiente». Por otra parte, «Cuando en una ley las excepciones, las limitaciones, las modificaciones no son necesarias, es mucho mejor no establecer ninguna. Estos detalles generan nuevos detalles»⁸⁷.

Tampoco en las páginas que pretenden identificar «Asuntos a observarse para la composición de una ley» se deja de recordar que «el estilo de la ley debe ser conciso»⁸⁸; para tal fin, «no se debe recurrir a expresiones vagas»⁸⁹, porque «las leyes no deben ser sutiles»⁹⁰.

En últimas, los asuntos sobre los cuales hoy nos interrogamos respecto de la llamada “calidad de las normas” seguramente no son nuevos, justamente porque son intrínsecos al tema que se examina.

Por tanto, el recurso a una “norma madre” para las leyes de simplificación parece estar conforme con la diferencia clásica entre el “alma” y el “cuerpo” de las leyes, diferencia que MONTESQUIEU pone de manifiesto para afirmar que «... no traté la ley, sino el espíritu de la ley».

De ahí, el carácter unitario de los objetivos que se persiguen, según una continuidad de tipo cultural que parece esencial para evitar que esos aspectos específicos se enfaticen de manera excesiva.

b) En efecto, esta preocupación para la

“calidad de las normas” ha animado esta investigación del CNR⁹¹ en la cual se trató de poner de manifiesto los problemas actuales que se plantean en nuestro ordenamiento y las dificultades que se proyectan.

Por eso se da este primer volumen, que intencionalmente nace del Parlamento, o mejor dicho de la Cámara de Diputados, donde la incidencia de las Recomendaciones OCDE se advirtió de manera muy intempestiva. De hecho, el tema interesó a la Cámara en su conjunto, y no se agota con la creación del Comité para la Legislación, sino que concierne a la instrucción legislativa, así como a la recepción de las normas comunitarias y la normación delegada y reglamentaria del Gobierno.

Quisimos evidenciar que la “calidad de la normatividad” es un tema presente en una multiplicidad de aspectos de la actividad de la Cámara de Diputados, siempre de conformidad con el carácter unitario del objetivo que se persigue.

c) En las etapas posteriores de esta investigación –que serán el objeto de trabajos de próxima publicación– se pretende examinar la actividad de otras instituciones que de manera más o menos directa parecen relevantes. De hecho, en cierta medida la valoración de la ley se encuentra no sólo en la actividad de la Corte de Cuentas, sino también en los programas de gobierno presentados con ocasión del voto de confianza. Además, la atención de las autoridades independientes hacia este tema es cada vez mayor, y debe examinarse teniendo en cuenta también los tradicionales informes anuales del Gobernador de la Banca de Italia que, desde hace mucho tiempo, constituyen un instrumento de control sobre la “calidad de las normas en el sector”.

Seguramente, son muchos los escenarios interesados en mejorar la calidad de la le-

gislación en nuestro ordenamiento, y esta pluralidad de experiencias merece formar el objeto de reflexiones específicas y profundas, al perseguir, en sede “doméstica”, los objetivos ya identificados por la OCDE y muy actuales en el proceso de integración comunitaria.

GIORGIO RECCHIA
 Profesor Ordinario
 Facultad de Ciencias Políticas
 Universidad de Roma III

Traducción
 PAOLA SPADA

1. El artículo 117 constitucional fue modificado por la Ley Constitucional n.º 3 de 2001, en el marco de una reforma más grande del Título v de la Constitución.

2. La tutela del ambiente constituye uno de los puntos centrales en la política internacional de las últimas décadas. El ambiente pertenece a los programas de las organizaciones internacionales a partir de la Conferencia de la UNESCO de 1968, dedicada a la biosfera; luego, su centralismo en el ordenamiento internacional aumentó con ocasión de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo de 1988 y la Conferencia de Río de Janeiro, también convocada por las Naciones Unidas en 1992, hasta los recientes acuerdos de Kyoto de 1997. Es menester recordar que la tutela ambiental, como consecuencia de la emanación del Acto Único Europeo de 1986, también es uno de los objetivos principales de la Unión Europea.

3. El principio de subsidiariedad, que ya existía en la filosofía aristotélica y en la doctrina de la Iglesia católica, asume un valor estrictamente jurídico con el Tratado de Maastricht. Respecto de la distribución de competencias entre el nivel estatal y el comunitario, el artículo 3B del Tratado prevé que, en los sectores que no son de exclusiva competencia suya, la Comunidad intervenga sólo cuando y en la medida en que los objetivos de la acción prevista no pueden ser alcanzados satisfactoriamente por los estados miembros y, por tanto, en razón a los motivos y a los efectos de la acción en cuestión, pueden realizarse mejor a nivel comunitario.

En los últimos años, el ordenamiento italiano ha fundado en el principio de subsidiariedad la dife-

rente distribución de competencias entre los diversos niveles de Gobierno, primero con la llamada reforma Bassanini, y más recientemente con las modificaciones al Título v de la Constitución. En este sentido, el nuevo texto del artículo 118 constitucional atribuye «las funciones administrativas a los Municipios, salvo que, para asegurar su ejercicio unitario, se otorguen a las Provincias, Areas metropolitanas, Regiones y Estado, con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación».

4. La Recomendación OCDE de 1995 se propone dar a los Estados miembros una serie de principios e instrumentos de procedimiento comunes, orientados a mejorar la calidad y la eficiencia de la actividad normativa.

En este sentido, la Recomendación se funda en el principio de la llamada *regulation*, justamente con referencia a la elaboración de criterios e instrumentos útiles para la normación.

Anexa a dicha Recomendación está la “*Checklist* para tomar decisiones en materia de normación”, en la cual se definen los requisitos fundamentales para el mejoramiento de la normación pública. Particularmente, es necesario que cada Estado se preocupe por: la definición correcta del problema que debe resolverse con la intervención normativa; la oportunidad y la legitimidad de la intervención pública; el nivel de gobierno más adecuado para intervenir y los beneficios de dicha intervención en relación con sus costos; la claridad, la coherencia, la comprensión y el acceso a la reglamentación; y por último, las modalidades de control de la nueva reglamentación introducida.

5. El texto de la *Regulatory Reform in Italy* contiene un detallado “Informe sobre el sistema de gobierno y de regulación y sobre las reformas administrativas en Italia”, que cuidadosamente analiza la evolución de las instituciones y de la economía del País en las últimas décadas, con particular atención hacia las reformas importantes de los años Noventa. Como se lee en el prefacio del volumen, la publicación pertenece al programa OCDE para la Reforma de la Regulación, empezado en 1998. Este programa «tiene por objetivo ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad de la regulación, es decir, reformar los sistemas de regulación que crean obstáculos no necesarios a la competencia, a la innovación y al crecimiento, asegurando que la regulación sirva de manera eficaz para [lograr] objetivos sociales importantes». En esta dirección, la OCDE pretende «estimular el desarrollo económico sostenido, la creación de empleo y la *good*

governance», teniendo en cuenta en todo caso las “grandes diferencias entre las culturas nacionales, las tradiciones jurídicas e institucionales, y las condiciones económicas».

6. El Informe OCDE es testigo de la tendencia del ordenamiento jurídico italiano –peculiar, respecto de la mayoría de los países del área OCDE– a recurrir a la ley, más que a normas secundarias de naturaleza reglamentaria, incluso para asuntos menores y más detallados. De acuerdo al Informe, «*con el tiempo, este excesivo recurrir a la legislación primaria ha determinado una injerencia política incluso en los detalles de las diversas reglamentaciones y un cuadro normativo rígido y fragmentario*».

Esta tendencia ha mermado parcialmente en el transcurso de los años 80 y 90, como consecuencia del fortalecimiento del Ejecutivo, que en todo caso ha dado origen a una patología normativa diferente, que es la reiteración de decretos ley no convertidos [en ley]. Sólo con la sentencia n.º 360 de 1996 de la Corte Constitucional, esta praxis se dejó de un lado, puesto que la Corte declaró la inconstitucionalidad de la reiteración de decretos ley, por violación del artículo 77 de la Constitución.

7. El artículo 17, inciso 2.º, Ley 400/88, prevé que «con decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de los Ministros, escuchado el Consejo de Estado, se emanan los Reglamentos para disciplinar las materias no incluidas en la reserva absoluta de ley prevista por la Constitución, para las cuales las leyes de la República, autorizando el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, determinan las normas generales reguladoras de la materia y disponen la abrogación de las normas vigentes, efectiva desde la entrada en vigencia de las normas reglamentarias». Los criterios de adopción de las leyes que suprimen la reserva de ley, además que los reglamentos posteriores, se encuentran en la Ley 59 de 1997, que institucionalizó la eliminación de la reserva de ley, al prever que el Gobierno presente anualmente en el Parlamento «un proyecto de ley para suprimir la reserva de ley de las normas referentes a procedimientos administrativos».

8. Tanto M.S. GIANNINI como BARETTONI ARLERI identificaban la solución posible del problema de la “actuación administrativa de las leyes” con la creación de una estructura orientada a verificar de manera previa la posibilidad de actuar los diversos proyectos de ley.

9. En relación con el DPR 1092/1985, se emanaron las siguientes circulares: Ministerio del Transporte y de la Navegación, Circ. n.º 7, 18 de noviembre de 1996; Ministerio de las Finanzas, Circ. n.º 134 del 28 de mayo de 1998.

10. En materia de *drafting*, las circulares de 1986 introdujeron las reglas y recomendaciones principales para la correcta redacción, modificación o integración de los actos normativos. Las circulares se articulan en dos partes: en la primera, se dictan las “reglas” relativas por ejemplo a la numeración y rúbrica de los artículos, a las particiones del acto legislativo de nivel superior al artículo, a las particiones internas de los artículos y a la numeración de los incisos. Se trata de disposiciones que pretenden disminuir el número de incisos por artículo y de normas por inciso. La segunda parte de las circulares en estudio contiene una serie de “recomendaciones” respecto del título de los actos legislativos (es necesario por lo menos enunciar el objeto principal de la disciplina normativa y evitar expresiones genéricas o simples citaciones), de la modificación de normas (deben excluirse las implícitas o indirectas), de la abrogación de normas (también para este caso, es necesario evitar abrogaciones implícitas o explícitas, pero innominadas).

11. Las circulares de 1997 sancionan «la obligatoriedad de la instrucción legislativa en Comisión para una decisión consciente por parte de la Asamblea». Esta obligación se desprende directamente del artículo 72 constitucional, en el cual se prevé que todo proyecto de ley debe ser examinado por una Comisión, antes de ser sometido al examen de la Asamblea. «Por tanto, el procedimiento en examen, junto con la actividad consultiva conexas a él, constituye la fase de instrucción obligatoria en el procedimiento legislativo» (pár. 2).

12. En relación con la actividad cognoscitiva ligada a la instrucción, el pár. 6.1. prevé que las Comisiones, previo entendimiento con el presidente de la Cámara, pueden valerse «de las audiencias, investigaciones cognoscitivas y otros procedimientos de información previstos por el Reglamento, para adquirir elementos que poseen la Corte de Cuentas, el CNEL, la Administración Pública, las Autoridades Independientes, los expertos y representantes de los principales intereses involucrados en la providencia (entes, organizaciones, asociaciones de categoría y asociaciones representativas de intereses comunes)».

13. La Circular se refiere también a eventuales modificaciones del proyecto de ley, como consecuencia de pronunciamientos constitucionales sobrevinientes: «Si en el asunto disciplinado por el proyecto de ley intervinieron sentencias de la Corte Constitucional, la Comisión competente debe proceder a examinar conjuntamente la sentencia con el proyecto de ley, integrando formalmente el or-

den del día, de conformidad con el artículo 108 del Reglamento» (par. 8).

14. Se trata de una expresión presente en las dos circulares del 10 de enero de 1997, que es interesante porque tiende a identificar un rol totalmente nuevo para nuestro Parlamento en el ámbito de las reformas que están cursando.

15. El Senado prefirió no proceder a la institución de un órgano en materia de política y método de la legislación, como lo es el Comité para la Legislación creado en la Cámara de Diputados. En esencia, se quiso verificar el funcionamiento efectivo de este órgano y su incidencia concreta en la actividad normativa. Respecto de este punto, cfr. la sesión de la Junta para el Reglamento del Senado, del 1.º de julio de 1999.

16. Para que el Comité pueda expresar su opinión acerca de los esquemas de actos normativos del Gobierno, es necesario que este tema lo solicite por lo menos un quinto de los miembros de la Comisión conocedora del texto. Este procedimiento tiene el fin de garantizar unas modalidades de control parlamentario sobre la potestad normativa del Gobierno, cada vez más amplia en virtud del multiplicarse de las delegaciones.

17. El inciso 6.º del artículo 16-bis establece que, si las Comisiones que proceden no quieren adecuar el texto del proyecto de ley a las condiciones contenidas en la opinión del Comité, ellas deberán indicar sus razones en el informe para la Asamblea. Por tanto, se trata de un parecer obligatorio, pero no vinculante. Por supuesto, lo anterior es válido también para las opiniones sobre la generalidad de los proyectos de ley, previstas por el inciso 3.º del mismo artículo 16-bis. La exigencia de presentar un informe *ad hoc* a la Asamblea que tiene la Comisión que pretenda desatender la opinión del Comité para la Legislación, se recuerda en una carta del presidente de la Cámara de Diputados a los presidentes de las Comisiones parlamentarias del 10 de marzo de 1999, en la cual se lee, entre otras cosas, que la Comisión debe respetar dicha obligación «incluso cuando el término para expresar la opinión del Comité venza en fecha posterior a la fijada para concluir el examen en referencia».

18. Según el artículo 73 Regl. Cámara, «si el Presidente de la Cámara considera útil obtener la opinión de una comisión acerca de un proyecto de ley asignado a otra comisión, puede solicitarlo antes de que se delibere sobre el proyecto. La comisión competente puede, previo consenso del Presidente de la Cámara, solicitar el parecer de otra comisión».

El tercer inciso aclara que «cuando un proyecto de ley se examina para [expresar] el parecer, la discusión inicia con la ilustración del proyecto por parte del ponente designado por el presidente de la comisión. El ponente concluye, proponiendo que se exprese: opinión favorable o contraria, opinión favorable con observaciones, opinión favorable condicionalmente a modificaciones específicamente formuladas. La opinión también puede expresarse con la fórmula: “visto bueno al resto del curso del proyecto”».

19. Por lo general, la opinión del Comité se acompaña de condiciones y/o observaciones al texto en examen. A partir de la sesión del 1.º de febrero de 2000, se introdujeron también recomendaciones (ver A.C. 262, 6433, 6711, 6989).

20. A distancia de dos años de su creación, la actividad consultiva del Comité para la legislación se ha sextuplicado. De hecho, en el primer semestre de actividad (enero-junio 1998), el Comité pronunció 24 opiniones, de las cuales 17 sobre proyectos de ley para convertir decretos en ley y 7 sobre proyectos de ley ordinaria. En el primer semestre de 2000 las opiniones dadas fueron 142, de las cuales 84 sobre proyectos de ley para convertir decretos en ley, 57 sobre proyectos de ley ordinaria y 1 relativa a un esquema de decreto legislativo.

21. Así se afirma en el Informe Semestral del Comité para la Legislación, quinto semestre de actividad, XIII legislatura, Informe n.º 1/2000.

22. El Comité para la Legislación está compuesto exclusivamente por Diputados, es decir, por sujetos políticos mas no técnicos; sin embargo, es evidente que se quiere emancipar dicho órgano frente a las lógicas estrictamente políticas, para darle un mayor perfil técnico-jurídico. Lo anterior se deduce a la luz de dos aspectos fundamentales: los miembros del Comité los escoge el presidente de la Cámara sin previa designación de los grupos parlamentarios, lo que facilita la elección de sujetos que de alguna manera se especializan en la materia; además, el Comité tiene el soporte de una estructura técnica y del Servicio Estudios de la Cámara, que predispone unas notas técnicas *ad hoc* en relación con los proyectos de ley que deben examinarse.

23. En los informes semestrales del Comité se hace expresa referencia a una “jurisprudencia” propia, cuyo análisis «debe desarrollarse teniendo en cuenta las diversas tipologías de actos sometidos al examen del mismo Comité». En particular, se pretende diferenciar las orientaciones que el Comité adoptó en tema de decretos de urgencia, de los proyectos

de ley sobre normas de delegación o de supresión de la reserva de ley, las que conciernen la generalidad de los proyectos de ley *ex* artículo 16 bis, inciso 4.º, y finalmente las relativos a los esquemas de actos normativos del gobierno.

24. La carta del presidente de las Cámaras del 10 de marzo de 1999 recordó que la solicitud «de la opinión del Comité de la Legislación no determina [ninguna] modificación al calendario de labores de la Comisión o de la Asamblea». En este sentido, «si la opinión llega después que la Comisión concluyó el examen en referencia, ésta podrá proponer a la Asamblea las modificaciones al texto, mediante presentación de enmiendas, deliberadas por el Comité de los nueve o por la misma Comisión».

25. Respecto de este punto, ver *infra*, 3, parágrafo c).

26. Nuevamente en relación con la homogeneidad del contenido de los textos normativos, en términos generales, el Comité ha puesto de manifiesto la oportunidad de evitar que las providencias legislativas como la ley comunitaria anual, adoptadas con base en una ley general que define sus contenidos y sus procedimientos, impliquen modificar la ley.

27. Además, como se nota también en los anexos estadísticos sobre la actividad del Comité, se comienzan a diferenciar tres grupos de intervenciones, a saber: las que prevé el artículo 16-bis inciso 4.º del Reglamento, sobre los proyectos de ley examinados por las Comisiones parlamentarias competentes y transmitidos al Comité por solicitud de por lo menos un quinto de sus miembros; las del artículo 16-bis, inciso 6-bis del Reglamento, referentes a proyectos sobre normas de delegación legislativa o a disposiciones orientadas a transferir unas materias ya reglamentadas por ley a la potestad reglamentaria del Gobierno o de otros sujetos; y, finalmente, *ex* artículo 96-bis, inciso 1.º del Reglamento, los proyectos de ley para convertir los decretos en ley.

En estos anexos, es muy evidente que la actividad se centra en las llamadas opiniones obligatorias y –por tanto– en la legislación de iniciativa gubernamental, como confirmación de las dificultades que se encuentran al insertar la actividad del Comité en el ámbito de las llamadas peticiones facultativas de solicitud de opinión.

Además, las decisiones del Comité se diferencian en Condiciones y Observaciones, que a su vez se diferencian en las voces identificadas a continuación: homogeneidad, claridad y propiedad, simplificación/reordenamiento; especificidad; correspondencia al título y límites de contenido. Incluso por este aspec-

to el Comité ha elaborado unos instrumentos sintéticos para evidenciar la eficiencia de la acción desarrollada; esta eficacia no es de las mejores, porque una reciente nota del 7 de noviembre de 2001 del presidente del Comité al ministro para las Relaciones con el Parlamento, tuvo que poner de manifiesto que los proyectos de ley de iniciativa gubernativa «hacen que se registre una sustancial inobservancia de las indicaciones incluidas en las circulares idénticas del Presidente del Senado, Presidente de la Cámara y Presidente del Consejo de Ministros de abril 2001, relativas a las “Reglas y Recomendaciones para la formulación técnica de los textos legislativos”».

28. El Departamento para los Asuntos Jurídicos y Legislativos fue creado con el DPCM del 4 de agosto de 2000, emanado de conformidad con el artículo 7 del Decreto Legislativo 303 del 30 de julio de 1999 (previsto por el art. 11 Ley 59 del 15 de marzo de 1997). De conformidad con el artículo 16, inciso 1.º, del DPCM 4 agosto 2000, el DAJL tiene las siguientes funciones:

«1) coordinar y promover la instrucción legislativa del Gobierno y verificar la coherencia con el programa de labores parlamentarias, en el respeto de los parámetros fijados en el artículo 16 bis, inciso 4.º; 2) instruir las enmiendas gubernativas o parlamentarias relativas a los proyectos de ley; 3) verificar la existencia de supuestos para recurrir al decreto de urgencia; 4) verificar los informes y de los análisis dispuestos como parte de las iniciativas legislativas del Gobierno y los informes dispuestos por la administración a solicitud de los órganos parlamentarios; 5) coordinar y promover la instrucción relativa a la iniciativa reglamentaria del Gobierno; 6) llevar a cabo la revisión técnico-formal de los textos normativos y redactar las reglas técnicas de redacción de los mismos, desarrollar análisis y formular las propuestas de revisión y simplificación del ordenamiento legislativo vigente; 7) relaciones con las autoridades administrativas independientes para los asuntos referentes a la normación; 8) cumplimiento preliminar, conjuntamente con el Departamento para los Asuntos Regionales y las secretarías de las Conferencias Estado-región y Estado-ciudad, para la expresión de opiniones referentes a los actos normativos del Gobierno».

El inciso 2.º del artículo 16 prevé además unas modalidades comunitarias de colaboración y de examen del DAJL para adoptar los reglamentos y las directivas comunitarias y para valorar el impacto de las mismas normas comunitarias en el ordenamiento interno.

29. El Núcleo para la Simplificación de Normas y Procedimientos fue creado con el artículo 3.º de la Ley 50/1999. Está compuesto por 25 expertos «nombrados con las modalidades definidas en el artículo 31 de la Ley 400 del 23 de agosto de 1988, por un período no superior a tres años renovables». Los expertos se escogen «entre sujetos, incluso ajenos a la Administración, dotados de un elevado profesionalismo en los sectores de la redacción de los textos normativos, del análisis económico, de la valoración del impacto de las normas, del análisis costo-beneficios, del derecho comunitario, del derecho público comparado, de la lingüística, de la ciencia y técnica de la organización, del análisis organizativo, del análisis de las políticas públicas». Las funciones del Núcleo se expresan en el artículo 32 del DPCM del 4 agosto 2000; se trata de labores de reordenamiento de los textos normativos, de supresión de la reserva de ley y de simplificación, así como de una actividad de estrecha colaboración con el DAJL en la elaboración de análisis técnico-normativos y de impacto de la reglamentación, relativos a los esquemas de actos normativos adoptados por el Gobierno y de reglamentos ministeriales e interministeriales.

30. La ley 127 de 1997 (la llamada “Bassanini *bis*”), artículo 28, previó expresamente la creación de «una sección consultiva del Consejo de Estado para el examen de los esquemas de actos normativos por los cuales la opinión del Consejo de Estado es prescripción de ley, o en todo caso es solicitada por la Administración». Además, la nueva sección examina «si el Presidente del Consejo de Ministros lo requiere, los esquemas de actos normativos de la Unión Europea». Es importante evidenciar, siempre con base en el art. 28, que «la opinión del Consejo de Estado siempre se rinde en Audiencia general para los esquemas de actos legislativos y de reglamentos que la sección o el Presidente del Consejo devolvieron por su particular importancia».

31. El artículo 20 de la Ley 59/97, que compone en su totalidad el encabezado III de la ley, es ajeno al más amplio contexto de la misma ley —concerniente a la asignación de labores y funciones a las regiones y a los entes locales—, introduciendo el otro tema objeto del texto legislativo, es decir, el relativo a la simplificación administrativa.

32. El plazo del 31 de enero claramente debe considerarse obligatorio.

33. El inciso 5.º del artículo 20 expresamente nombra los criterios y los principios que deben inspirar los reglamentos. Entre estos, es preciso señalar los que prevén la simplificación de los procedimientos ad-

ministrativos y aquellos que a los mismos son estrechamente conexos o instrumentales, de tal manera que se reduce el número de fases procedimentales y [el número] de administraciones que intervienen, reordenando también las competencias de las oficinas; la reducción de plazos para concluir los procedimientos y la uniformidad de tiempos de conclusión previstos para procedimientos análogos; la reducción de procedimientos y la incorporación de aquellos que se refieren a la misma actividad; la simplificación y la aceleración de los procedimientos de gasto y contables; finalmente, la identificación de las responsabilidades y de los procedimientos de comprobación y control.

34. La disciplina introducida por el inciso 3, art. 20, es coherente con la reglamentación general prevista por el artículo 17, inciso 2.º de la Ley 400 del 23 de agosto de 1988, salvo para la agravación procedimental relativa a la necesidad del parecer de las comisiones parlamentarias competentes. Sin embargo, puede prescindirse de dicha opinión, si ella no se expresa dentro de los treinta días contados a partir de su solicitud.

35. El mismo inciso 11 prevé que, como primera actuación de la ley, el Gobierno es delegado para emanar normas de supresión de la reserva de ley y textos únicos legislativos en relación con los sectores del artículo 4.º, inciso 4.º, literal c) de la misma ley, que también incluyen el desarrollo y la valorización de las empresas que operan en el sector industrial, de artesanía, comercio, agroindustria y servicios para la producción, promoción de las políticas regionales, particularmente en las áreas deprimidas, y mantenimiento del empleo.

36. Acerca de la composición y el funcionamiento del Núcleo para la Simplificación de Normas y Procedimientos, ver *supra*, nota 27.

37. El artículo 5.º de la Ley 50/99 —con una norma prácticamente en blanco— remite a un decreto del Presidente del Consejo de Ministros para la definición de los tiempos y las modalidades del AIR. El acto emanado en actuación de esta previsión es la directiva del Presidente del Consejo de Ministros del 27 de marzo de 2000 (G.U. 118 del 23 de mayo de 2000). En ella, se definen los tiempos y las modalidades para efectuar el ATN (Análisis Técnico-Normativo) y el AIR, y se prevé que dichos análisis estén contenidos en dos informes distintos que acompañan los esquemas de actos normativos adoptados por el Gobierno. Los análisis deben transmitirse al DAJL por las administraciones proponentes, junto con el informe ilustrativo y el informe técnico-financiero.

Dichos informes deben redactarse también para las circulares y las reglas técnicas contenidas en actos no normativos, y deben enviarse al DAJL antes de la emanación definitiva.

A la directiva del 27 de marzo de 2000 siguió una nueva directiva del 21 de septiembre de 2001 (G.U. 249 del 25 de octubre de 2001), también del Presidente del Consejo de Ministros. Dados los resultados no muy satisfactorios del período de experimentación del AIR, las nuevas disposiciones introducen unos correctivos importantes. Particularmente, se creó un Comité de dirección, presidido por el Ministro de la Función Pública, al cual se confía la guía estratégica de la experimentación (al respecto, ver el Informe del Ministro Frattini al Consejo de Ministros del 19 de febrero de 2002); además se previeron formas de colaboración nuevas y más ágiles entre el DAJL y el Núcleo para la Simplificación; finalmente, se introducen importantes novedades en relación con las temáticas de la organización y la formulación del personal.

38. El segundo inciso del artículo 7.º indica también los criterios y los principios directivos a los cuales debe conformarse el Gobierno al adoptar textos únicos: «a) eliminación de la reserva de ley de las normas concernientes a los aspectos organizativos y procedimentales, según los criterios previstos en el artículo 20 de la Ley 59 del 15 de marzo de 1997, y modificaciones posteriores (acerca de este artículo, ver *supra* en el texto, 3 par. a); b) identificación puntual del texto vigente de las normas; c) explícita indicación de las normas abrogadas, incluso de manera implícita, por disposiciones posteriores; d) coordinación formal del texto de las disposiciones vigentes, aportando, en los límites de dicha coordinación, las modificaciones necesarias para garantizar la coherencia lógica y sistemática de la normatividad incluso para adecuar y simplificar el lenguaje normativo; e) indicación explícita de las disposiciones, no pertenecientes al texto único, que en todo caso siguen vigentes; f) abrogación explícita de todas las disposiciones restantes, no mencionadas, que regulan la materia objeto de eliminación de la reserva de ley, con indicación expresa de las mismas en un anexo al texto único; g) [abrogado]; h) indicación para los textos únicos concernientes a la disciplina de la materia universitaria, de las normas aplicables por parte de cada universidad, salvo diversa disposición de ley».

39. El inciso 6.º del artículo 7.º afirma que las disposiciones de los textos únicos sólo pueden ser abrogadas, derogadas, suspendidas o, en todo caso, modificadas de manera explícita, mediante la indi-

cación precisa de las fuentes que deben ser abrogadas, derogadas, suspendidas o modificadas. El control sobre la observación de dicho procedimiento reforzado se exige con unos actos de dirección y coordinación *ad hoc*, que emana la Presidencia del Consejo.

40. El inciso 2.º del artículo 1.º remite a un decreto del Presidente del Consejo de Ministros para la identificación de «formas estables de consulta de las organizaciones productivas y de las categorías, incluidas las asociaciones nacionales reconocidas para la protección ambiental y para la tutela de los consumidores, interesadas en los procesos de regulación y simplificación».

41. Al respecto, remitimos *supra*, nota 27.

42. Los textos únicos mixtos, ya introducidos por el artículo 7.º de la Ley 50/99, son aquellos que contienen tanto normas legislativas como reglamentarias.

43. En este sentido, la Ley 340/2000 permite que el programa de reordenamiento normativo recopile cualquier disposición que prevea la redacción de textos únicos.

44. El artículo 5.º del proyecto de ley prevé la creación, por iniciativa de los presidentes de la Cámara y del Senado de común acuerdo con el presidente del Consejo, de grupos especiales de estudio mixtos Gobierno-Parlamento, para definir propuestas de modificación a la normatividad vigente, con el fin de garantizar la eficacia y la coherencia al perseguir la calidad de la legislación, y [de garantizar] la consolidación de los procedimientos de reordenamiento, simplificación y supresión de la reserva de ley.

45. El artículo 17 del proyecto de ley prevé la creación ante el Ministerio de la Industria, Comercio y Artesanía, de un registro electrónico de requisitos administrativos para las empresas, publicado en uno o más sitios telemáticos. El registro se construye de tal manera que cada Administración no puede solicitar a los privados unas formalidades burocráticas que no se encuentren inscritas en el sitio de Internet; de hecho, el proyecto de ley otorga a la inscripción en el registro (realizada conjuntamente con las Administraciones competentes) un efecto de “desregulación” de todas las medidas que no hayan sido inscritas.

El artículo 18 siguiente prevé la publicación en un sitio informático interactivo de las iniciativas normativas previstas por las leyes anuales de simplificación, así como [la publicación de] los esquemas de actos normativos del Gobierno, abiertos a los comentarios de las administraciones y de las partes sociales.

46. A. S., XIII legislatura, n.º 5025, presentado por el presidente del Consejo AMATO y por el ministro BASSANINI, en nombre del Gobierno, el 28 de febrero de 2001 y nuevamente presentado en la nueva legislatura como proyecto de ley de iniciativa parlamentaria por los mismos senadores AMATO y BASSANINI el 11 de junio de 2001 (A. S., XIV legislatura, n.º 184).

47. El proyecto de ley prevé que el Gobierno presente el 30 de marzo de cada año el informe anual de reordenamiento normativo, como resumen de lo hecho y como programa para el año siguiente.

48. La disposición prevé también que con la publicación del texto único de reordenamiento se vuelvan a publicar también los reglamentos ministeriales, las circulares no abrogadas y eventualmente también la normatividad comunitaria que atañe al sector, únicamente para conocimiento público.

49. Otra innovación del proyecto de ley es la referencia al «derecho vigente que se deduce de la jurisprudencia consolidada por las jurisdicciones superiores», siguiendo una apertura explícita y vinculante a las orientaciones jurisprudenciales unívocas, en el caso que existan.

50. La necesidad de un texto único sobre la normación se advierte sobre todo con el fin de garantizar a todos los operadores del sector de la redacción de textos normativos que pueden disponer de un instrumento de trabajo único y exhaustivo, al cual referirse en el desarrollo de su actividad. Este texto único contendría, además, la identificación de los principios fundamentales de la legislación estatal que las regiones deben respetar en la actividad de simplificación y reordenamiento normativo.

51. La disposición prevé además que si el Gobierno, en el curso del examen parlamentario de los actos con fuerza de ley, nota la existencia de normas de re-legislación, puede proponer su supresión (art. 4.º, par. 3).

52. En el interior de cada Ministerio debe identificarse un funcionario responsable de la actividad de simplificación-reordenamiento, preferiblemente dotado de competencias técnicas coincidentes o conexas con aquellas involucradas en la normatividad del procedimiento objeto de la simplificación, el cual servirá de referencia en las relaciones con el Núcleo de Simplificación.

53. El D. L. 217 del 12 de junio de 2001, convertido en ley –con modificaciones– por el artículo 1.º de la Ley 317/2001, dictó nuevas normas referentes a la Organización del Gobierno, modificando el Decreto Legislativo 300/99 que había reducido el

número de ministerios (limitándolos a doce) y que en general había reordenado la administración central y periférica del Estado. El D. L. 217/2001 nuevamente extendió a 14 el número de los ministerios.

54. La redefinición de las tareas del Núcleo, respecto de lo previsto por el artículo 3.º de la Ley 50/99, se debe a la necesidad de un referente más fiel a las indicaciones de la OCDE y de la Comisión Europea. En particular, los artículos 11 y 12 del proyecto de ley se refieren ante todo a la recomendación del Consejo OCDE de marzo 1995 y al Informe OCDE sobre la reforma de la regulación, presentado el 26-27 de mayo de 1997 (respecto de este punto, ver *supra* en el texto, par. 1). En estos documentos se considera que, para iniciar con éxito una estrategia de reforma, es esencial un monitoreo constante de los datos relevantes, centralizado en el Ejecutivo y confiado a un aparato independiente frente a las estructuras directamente responsables de la producción normativa y que opere estrechamente con los vértices políticos del Estado. De gran importancia para la recalificación del Núcleo es también la recomendación de la Comisión Europea 97/344/CE del 22 de abril de 1997 sobre el mejoramiento y la simplificación de la actividad de la empresa y para la creación de nuevas empresas, que para tal fin prevé «la creación de un departamento específico o unidad de nivel adecuado, dedicado a coordinar las políticas y las providencias de simplificación» (art. 2, lit. a).

En fin, a la luz de dichas normas, el papel del Núcleo se torna hacia la construcción de una unidad de colaboración directa, que depende estrictamente de la Presidencia del Consejo de Ministros o del ministro delegado.

55. El inciso 3.º del artículo 11 prevé que, en caso de falta de concierto o acuerdo de las administraciones, teniendo en cuenta los resultados de la instrucción normativa, el Núcleo puede solicitar al DAL, motivándola, la inscripción de la misma providencia en el orden del día de la reunión preparatoria del Consejo de Ministros.

56. En realidad, el Observatorio sobre Simplificaciones fue creado, de manera experimental, por decreto del presidente del Consejo de Ministros del 6 de abril de 1999, en actuación de lo previsto en el artículo 1.º, inciso 1.º de la Ley 50/99. El presente proyecto de ley asume los contenidos de esta disposición, recalificando la composición y el funcionamiento del Observatorio, a la luz de los dos años de actividad experimental del órgano. La reciente creación –con la directiva del presidente del Consejo de

Ministros del 21 de septiembre de 2001— de un Comité de dirección, presidido por el Ministro de la Función Pública, ciertamente redefinió las tareas del Núcleo y del DAJL, dando a este Comité la guía estratégica de la nueva etapa de experimentación del AIR. Respecto de este tema, ver *supra*, nota 35.

57. El Observatorio, presidido por un ministro o subsecretario por delegación del presidente del Consejo de Ministros, se compone de: a) dos representantes de las partes sociales, de las organizaciones productivas y de las categorías profesionales, incluidas asociaciones nacionales reconocidas para la protección ambiental y la tutela de los consumidores, interesadas por los procesos de regulación y simplificación; b) los representantes de las administraciones territoriales por designación de la Conferencia Estado-ciudad y autonomías locales; c) los delegados de cada ministro; d) los representantes de las autoridades administrativas y los sujetos portadores de intereses difundidos eventualmente interesados por los procesos de simplificación y regulación del inciso 3.^o.

58. A. S. 776, XIV legislatura, presentado el 25 octubre 2001 (“Intervenciones en materia de calidad de la regulación, reordenamiento normativo y codificación – Ley de simplificación 2001”). Este proyecto de ley actualmente está para el examen del Parlamento, junto con el proyecto de ley 184 presentado el 11 de junio por los senadores BASSANINI y AMATO (acerca del DDL 184, ver *supra*, nota 45).

59. La modificación más importante del artículo 20 de la Ley 59/97 atañe el paso de un sistema de simplificación procedimental a un modelo de reordenamiento de materias enteras, que debe efectuarse con decretos legislativos y reglamentos, de ejecución y supresión de la reserva de ley. Particularmente, los reglamentos son el instrumento exclusivo de intervención, por el cual no es posible un reordenamiento tendiente a la liberalización, puesto que se trata de funciones en cabeza del Jefe de Estado (defensa nacional, orden y seguridad pública, administración de justicia; ver lit. e inc. 3.^o).

60. Análogamente a lo previsto por el artículo 20 de la Ley 59/97, el proyecto de ley 776 prevé [la presentación de] un informe sobre el estado de avances de la simplificación y del reordenamiento, como anexo al proyecto de ley de simplificación.

Es preciso notar que la verificación *ex post* presenta unas dificultades, por la complejidad de los elementos que deben conseguirse, puesto que supone una comparación entre los datos anteriores a la simplificación, al reordenamiento normativo y a la desregulación, y lo que llega a cambiar cada año como consecuencia del avance de las innovaciones

normativas. Esta valoración *ex post*, que lógicamente es interdisciplinaria, plantea problemas complejos tanto en el ámbito considerado, cuyos contenidos deben definirse lógicamente, como en las relaciones con los demás ámbitos. Además, la ley de simplificación concierne la competencia legislativa estatal, así que se impone la necesidad de relacionar sus contenidos con las innovaciones siguientes a la actuación del Título v de la Constitución sobre las autonomías regionales.

61. La codificación constituye uno de los principales criterios directivos de la reglamentación, junto con el principio de liberalización del literal e) del inciso 3, que impone la «revisión y reducción de las funciones administrativas», salvo en sectores específicos. Particularmente, el código constituye el instrumento para llevar nuevamente a la unidad—al mismo tiempo que la innova— toda la legislación que reglamenta la materia objeto de reordenamiento.

62. La revisión y reducción de las funciones administrativas debe generalizarse, con excepción de aquellos sectores que atañen a: la regulación para incentivar la competencia; la eliminación de rentas y derechos de exclusividad, incluso a la luz de la normatividad comunitaria; la eliminación de los límites al acceso y al ejercicio de las actividades económicas y laborales; la protección de intereses primarios, constitucionalmente relevantes para alcanzar la solidaridad social; la tutela de la identidad y calidad de la producción típica y tradicional y de la profesionalización.

63. Los decretos legislativos se emanan por solicitud del ministro competente, de acuerdo con el presidente del Consejo de Ministros-Departamento de la Función Pública, con los ministros interesados y con el ministro de la Economía y de las Finanzas, previa obtención de la opinión de la Conferencia Unificada del artículo 8.^o del Decreto Legislativo 281/97, y de los pareceres de las Comisiones parlamentarias.

Por el contrario, los reglamentos se emanan con Decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros-Departamento de la Función Pública, con el consenso del ministro competente, previa obtención de la opinión de la Conferencia Unificada, cuando involucran intereses de las regiones y de las autonomías locales, de la opinión del Consejo de Estado y de las Comisiones parlamentarias competentes.

64. Sobre este punto, ver *supra*, par. c).

65. La previsión de esta delegación nace de la necesidad de garantizar a todos los operadores del sector de la redacción de textos normativos la posibilidad

de disponer de un instrumento de trabajo exhaustivo al cual referirse en el desarrollo de su actividad. Respecto de este punto, ver *supra*, nota 47.

66. De acuerdo con la norma, la coordinación entre Gobierno y Consejo de Estado tiende «a la adecuación de las estructuras organizativas» de los dos órganos, «de conformidad con los arts. 14 y 16 del texto único de las leyes sobre el Consejo de Estado del Regio Decreto 1054 del 26 de junio de 1924, y del artículo 17, incisos 25, 27 y 28 de la Ley 127 del 15 de mayo de 1997».

67. El acceso al concurso para referendario de la Corte de Cuentas se limita hoy en día únicamente a los empleados de ministerios. La ampliación de la participación en el concurso tiende a uniformar las normas sobre magistratura contable a las previstas para acceder a la magistratura administrativa, evitando la exclusión del concurso de empleados que, por efecto de disciplinas sobrevinientes, obtuvieron el *status* de empleado estatal.

68. La previsión responde al objetivo de evitar que la falta de actualización de la normatividad contable frente a la evolución de los procesos de formación de las normas de gasto determine una pérdida de significación de las pruebas de la Corte y el consiguiente menoscabo de las garantías que tutelan los equilibrios y las finanzas públicas.

69. El artículo 11 prevé además la creación ante la Presidencia del Consejo-Departamento de la Función Pública, de un banco de datos de la normatividad general y especial en tema de relación de trabajo con la administración pública. La misma Presidencia del Consejo es responsable por la actualización periódica del banco de datos, teniendo en cuenta las innovaciones normativas y la contratación colectiva que intervino posteriormente.

70. A este propósito, la Conferencia recuerda las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo en Edimburgo el 11 y 12 de diciembre de 1992, y la Resolución del Consejo relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, adoptada el 8 de junio de 1993 (*Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, C-166 del 17 de junio de 1993, p. 1).

71. La oportunidad de proceder a definir orientaciones comunes sobre la calidad de la ley comunitaria, se origina en el «principio de la certeza del derecho, que forma parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario». En virtud de este principio, la legislación comunitaria debe ser «clara y precisa» y su aplicación [debe ser] «previsible por quienes se someten a ella» (Acuerdo Institucional del 22 de diciembre de 1998, Premisa, punto 2).

72. En el ámbito del programa SLIM (Simplificar la Legislación relativa al Mercado Interno) se presentaron dos propuestas en 1998 (COM (98)377 y COM (98)364) y una directiva (98/56/CE), relativa a la comercialización de los materiales para la multiplicación de plantas ornamentales.

En los últimos años, la Comisión intensificó sus esfuerzos orientados particularmente a reducir la cantidad de reglamentación. Para tal fin, la Comisión emanaó una comunicación para el Consejo y el Parlamento europeo, para mejorar la eficacia de esta iniciativa (COM (2000)104 del 28 de febrero de 2000), Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo “Re-examen de SLIM: Simplificar la Legislación relativa al Mercado Interno”. En el ámbito del programa SLIM (Simplificar la Legislación relativa al Mercado Interno) se presentaron dos propuestas en 1998 (COM (98)377 y COM (98)364) y una directiva (98/56/CE), relativa a la comercialización de los materiales para la multiplicación de plantas ornamentales.

73. La *task force* creada como consecuencia de las conclusiones del Consejo europeo de Ámsterdam para simplificar el contexto de operación de la pequeña y mediana empresa, transmitió al Consejo de Cardiff un informe en el cual se refiere a las labores realizadas. Tres son las conclusiones principales que deben evidenciarse. Es necesario tomar en consideración el impacto de la normatividad comunitaria sobre las empresas, pensar más en función de la pequeña y mediana empresa, evitar que la normatividad comunitaria resulte excesivamente detallada una vez que los Estados miembros la hayan acogido. El reciente Consejo europeo de Laeken cerró con la redacción de una declaración común que analiza el tema de la simplificación de los instrumentos de la Unión. La declaración toma acto que «las siguientes modificaciones de los tratados en todo caso indujeron a una proliferación de instrumentos, y las orientaciones se desarrollaron en el sentido de una legislación particularizada. Por tanto, el asunto es si los instrumentos de la Unión pueden circunscribirse mejor y si su número puede reducirse» (Declaración de Laeken, 15 de diciembre de 2001).

74. La re-fusión consiste en adoptar una providencia legislativa única que, por una parte, conlleva las modificaciones necesarias a un acto anterior y, por otra, coordina esta modificación con las disposiciones que siguen inalteradas y, por último, abroga el acto anterior.

75. La consolidación, creada para responder a las necesidades de todos los usuarios del derecho co-

munitario, es objeto de un importante volumen de trabajo. Desde 1995 hasta fines de noviembre de 1998, se realizaron aproximadamente 435 consolidaciones de 3.000 actos anteriores, cada uno de los cuales estaba vigente en 9 u 11 versiones lingüísticas.

76. “Europa”, el servidor común de las instituciones europeas, es un instrumento utilísimo que permite acceder a los actos legislativos y, más en general, a la información jurídica sobre las Comunidades, particularmente el sitio EUR-LEX [<http://europa.eu.int/eur-lex>], gracias al cual es posible consultar toda la normatividad comunitaria vigente y las sentencias más recientes de la Corte de Justicia.

77. Al respecto, “Legislar mejor” subraya que con la aplicación de la directiva 98/34/CE –que codifica el procedimiento previsto para la directiva 83/189/CEE sobre la información en el sector de las normas y reglamentaciones técnicas– las normatividades nacionales aplicables a los productos del mercado interno aumentan y superan ampliamente los actos adoptados a nivel comunitario en número, volumen y complejidad.

78. El pár. 2 de “Legislar mejor 1998” considera los principios de subsidiariedad y proporcionalidad como «principios claros y ya codificados». Particularmente, en esta materia existirían «reglas muy claras [...] dictadas por uno de los protocolos anexo al Tratado de Ámsterdam, que establece con la máxima precisión posible las modalidades de aplicación de estos principios, enunciados en el artículo 3B del tratado». En este sentido, «como claramente se deduce de este protocolo», el principio de subsidiariedad: no impone reescribir los tratados ni modificar las competencias que ellos atribuyen a la Comunidad; no consiste en modificar el equilibrio institucional; nada tiene que ver con un déficit democrático que debe eliminarse. Sólo interviene en el campo de las competencias concurrentes.

Por el contrario, el principio de proporcionalidad pretende garantizar que la incidencia del derecho comunitario sobre el derecho nacional no va más allá de lo estrictamente necesario para conseguir los objetivos del tratado.

79. Según “Legislar mejor 2000”, la sociedad civil y el mundo de las empresas «deben enfrentar los cambios impuestos por el contexto global, que requiere de nuevas estrategias y mecanismos cada vez más eficaces, además de una información cada vez mayor».

80. El artículo 130R del Tratado que crea la Comunidad Europea prevé que: «La política de la Comunidad en materia ambiental se oriente a un elevado grado de tutela, teniendo en cuenta la diversidad de

situaciones en las diferentes regiones de la Comunidad. Ella se funda en los principios de la precaución y acción preventiva, en el principio de la correlación, ante todo en la fuente, de los daños causados al ambiente, así como en el principio de “quien contamina, paga”». Respecto del principio de precaución, ver la comunicación de la Comisión Europea del 2 de febrero de 2000 –a consecuencia de la cual el Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) invitó a la Comisión a incluir dicho principio en el desarrollo de cualquier otra iniciativa legislativa o acción comunitaria– así como la jurisprudencia de la Corte de Justicia, *cause C-157/96, C-180/96, C-176/98, C-6/99*.

81. Los objetivos principales que la Comunidad pretende realizar en la óptica de la cooperación con las partes sociales y las ONG consisten en buscar nuevas formas de reglamentación de los mercados, el mejoramiento de la calidad de los servicios de interés general, y la reforma de la política de transportes y del ambiente (“Legislar mejor 2000”, par. 1.3.).

82. En el 2000, la Comisión adoptó 5 propuestas de codificación (por ejemplo, en el tema de etiquetas y presentación de productos alimenticios, bancos y agentes biológicos), para sustituir 78 actos legislativos, y propuso otras 5 (sobre el reaceramiento de las legislaciones de los Estados miembros en derecho laboral, sobre productos medicinales, sobre valores inmuebles) para sustituir 43 actos legislativos.

83. Sobre este punto, véase la comunicación de la Comisión COM (2000) 256 del 11 de mayo de 2000, “La política de la empresa en la economía del conocimiento”.

84. Así lo afirma el Acuerdo interinstitucional del 20 de diciembre de 1994, “Método de trabajo acelerado para la codificación oficial de los textos legislativos”.

85. C.L. de MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Prefacio de G. MACCHIA, traducción de B. BOFFITO SERRA, vol. II. Milán: Rizzoli, 1996, p. 43.

86. De hecho, «Así como las leyes inútiles debilitan las necesarias, las que se pueden eludir debilitan la legislación». *Ibidem*.

87. *Ibid.*, p. 941.

88. *Ibid.*, p. 939.

89. *Ibid.*, p. 940.

90. *Ibid.*, p. 941.

91. Los escritos recogidos en el presente trabajo pertenecen al Proyecto estratégico del CNR “Soporte para la actividad legislativa del Parlamento”, dedicado al estudio y al análisis de la cantidad total de legislación en nuestro ordenamiento.