

La evaluación de impacto es fundamentalmente un instrumento preventivo. No en vano, el análisis de impacto ha cobrado importancia en el marco de las políticas de mejora regulatoria. Las políticas públicas tienen unos periodos de desarrollo y aplicación y, sobre todo, de duración de sus efectos, que hacen muy costoso descubrir por una evaluación posterior que han resultado fallidas o que, peor aún, han generado efectos indeseados superiores a sus beneficios. El impacto puede haberse convertido en irreversible en el momento en que se realiza la evaluación posterior o, siendo más realistas, cuando sus resultados pueden ser asumidos por los responsables políticos y dar lugar a las correcciones necesarias.

Otra de sus virtudes es revelar de manera acuciante la necesidad de contar con información de calidad y relevante para anticipar el impacto que la iniciativa supondrá para sus destinatarios y agentes afectados. Incluso dentro de la tensión ya mencionada entre la calidad del análisis y su oportunidad temporal, esa necesidad es difícil de soslayar.

Por otro lado, la sistematización del análisis de impacto favorece el aprendizaje de cómo anticipar el conjunto de implicaciones de las actuaciones públicas, especialmente de las menos directas y menos visibles.

Ese aprendizaje, visto desde otra perspectiva, tiene un efecto disciplinario que se deriva de tener que fundamentar en un análisis integral la valoración que se hace de los beneficios y de los «costes» de las propuestas y contribuye a fijar en los centros responsables, objetivos de exigencia y rigor en la formulación de políticas basadas en evidencia.

En todo caso, la evaluación previa es eminentemente práctica; se concibe en su integridad como un ingrediente del proceso de toma de decisiones y, por ello, deriva su utilidad de su capacidad de obtener resultados de aplicación directa e inmediata a ese proceso.

Finalmente, puede mencionarse también el beneficio para el debate público de las propuestas. El análisis de impacto sistematiza los argumentos a favor de una propuesta como opción más adecuada para alcanzar los objetivos marcados. Este es el papel de las Memorias o Informes de valoración de impacto. Su calidad es determinante de la que tendrá el debate, ya sea interno en la Administración proponente, o externo, sobre las bondades relativas de la opción elegida frente a las descartadas.

3. Regulación de la evaluación de impacto en España

Las iniciativas en favor de la mejora regulatoria como factor influyente en el crecimiento económico a largo plazo tienen un largo recorrido.

A lo largo de los años se ha ido centrando cada vez más el foco de atención y perfilando las propuestas. Así, superado el concepto de desregulación y más allá de la «buena regulación», el concepto de «regulación Inteligente» parece ir asentándose y es posible encontrar ya una cuantiosa literatura que lo desarrolla. En concreto, merece destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2010, pasando por el conocido como Informe Monti sobre el mercado interior. El concepto se encuentra también en numerosos documentos de la OCDE y en el debate en el ámbito comunitario. En particular, la Comunicación de la Comisión plantea las medidas de mejora regulatoria como parte de la Estrategia Europa 2020.

De estos documentos se desprende que la regulación inteligente (“*smart regulation*” en inglés) se refiere a un marco regulatorio de calidad, basado en el conocimiento preciso de los factores en juego y la repercusión real de la normativa. Se busca una regulación eficiente, que alcanza su objetivo regulatorio al tiempo que ofrece los incentivos adecuados para el desarrollo de la actividad económica. Para ello, se basa particularmente en el conocimiento de las mejores prácticas y la concienciación sobre el impacto de las normas. Esto pasa por una efectiva comunicación con el sector privado, como destinatario final de la práctica regulatoria, y su inclusión activa a lo largo de todo el proceso normativo, mediante un ejercicio continuo de evaluación. Se trata de identificar en qué casos es necesaria una solución regulatoria, y qué forma debe adoptar ésta para la creación de un entorno económico que respete los incentivos de los agentes y favorezca la creación de riqueza.

El Consejo de la Unión Europea ha mostrado también su compromiso con estos objetivos mediante sus conclusiones sobre regulación inteligente, con las que responde con decisión a los crecientes retos en esta materia. Efectivamente, las conclusiones del Consejo plantean que resulta crucial que se comiencen a aplicar de manera sistemática los principios de la «regulación inteligente» al proceso de producción normativa, para favorecer la mayor calidad del entorno económico, en particular para las PYME, como parte de la estrategia de Competitividad y Crecimiento de la Unión Europea.

Entre las recomendaciones a los Estados Miembros, cabría destacar las siguientes:

- La aportación sistemática de información y resultados de las evaluaciones a posteriori del cumplimiento de normativa europea, de forma que sirvan de base para mejorar los análisis de impacto *ex-ante*. Entre esta información, ocupan un papel prioritario los intereses del usuario final de la regulación, con lo que se contribuye a identificar dónde ésta es verdaderamente necesaria y cómo ha de instrumentarse.
- Se solicitan mayores esfuerzos para simplificar la normativa, de modo que favorezca el cumplimiento de ésta y beneficie a ciudadanos y empresas como consecuencia del refuerzo de la seguridad jurídica. En concreto, se sugiere el empleo de un lenguaje claro y asequible, para contribuir a la creación de un marco sencillo y poco confuso, que facilite la comprensión por parte de todos los agentes interesados.
- Debe, igualmente, fomentarse la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta pública, entre otras medidas, favoreciendo el intercambio de toda información relevante y mediante la provisión de distintas vías de acceso a los documentos que se elaboran a lo largo del procedimiento normativo y de toma de decisiones. Así se favorece la transparencia y la accesibilidad regulatoria.

Concluye el Consejo insistiendo en la importancia de mantener la cooperación continua entre las instituciones europeas y los Estados Miembros, para garantizar el compromiso prioritario con la *regulación inteligente* a lo largo de todo el ciclo normativo.

El impulso a esta política horizontal no ha decaído y la Comisión Europea ha iniciado a finales de junio de 2012 un proceso de consulta pública sobre la «regulación inteligente» dirigido a reunir las valoraciones de todos los interesados sobre los siguientes pasos a dar para continuar mejorando el proceso de toma de decisiones.

En España, el reflejo del impulso a la evaluación previa como parte de una estrategia de mejora regulatoria puede considerarse que ha recibido un gran impulso con la inclusión de un capítulo dedicado a la mejora regulatoria en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Esta Ley establece por primera vez, con carácter general, un marco para el desarrollo de las políticas de mejora regulatoria en todas las Administraciones Públicas. En esas políticas, el análisis de impacto tiene un papel destacado. Esto, sin duda, constituye un hito que merece exponerse con cierto detalle.

En la Ley de Economía Sostenible se da un marco para las políticas de mejora regulatoria con cuatro elementos: los principios que deben seguir estas políticas, los instrumentos a disposición de las Administraciones para su ejecución, objetivos de adaptación de la normativa existente y mecanismos de seguimiento.

El papel que se le otorga al análisis de impacto se revela ya en los principios de buena regulación recogidos en la Ley. Son siete axiomas inspirados en las iniciativas europeas en materia de mejora regulatoria, cuyo objetivo último es favorecer la calidad del entorno normativo para favorecer la actividad económica.

En concreto, el *principio de necesidad* establece que las iniciativas normativas deben estar justificadas por razones de interés general, que hagan aconsejable contar con una regulación específica. Por su parte, en virtud del *principio de proporcionalidad*, la regulación debe elegir el instrumento más adecuado, frente a soluciones alternativas posibles, ya sean de carácter normativo u otras, para la consecución del objetivo que se persigue. Es decir, bajo la premisa de que la regulación debe ser la mínima posible para la consecución de sus fines, la buena regulación debe confirmar que no existen otras medidas menos restrictivas o distorsionantes de las decisiones privadas que permitan obtener el mismo resultado.

Para estos dos principios tiene una gran relevancia el análisis de impacto normativo. En efecto, de acuerdo con el principio de necesidad, la pertinencia de la regulación ha de valorarse en términos de las ganancias netas de bienestar que se derivan de ella, lo que sólo puede hacerse mediante una evaluación previa de sus efectos esperados. El principio de proporcionalidad obliga a considerar no sólo el porqué de la regulación, sino también cómo se efectúa ésta, buscando la adecuación de las medidas al objetivo que se pretende. También para ello es fundamental el análisis de impacto.

Además de los anteriores, la LES presenta otros tres principios de buena regulación que se pueden resumir en la búsqueda de claridad y predictibilidad de la normativa. En primer lugar, el *principio de seguridad jurídica*, indica que las propuestas regulatorias deben fomentar un entorno de certidumbre que favorezca la adopción de las decisiones económicas por parte de los agentes y que mantenga la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico-económico. En relación con éste, según el *principio de simplicidad*, debe facilitarse el conocimiento y la comprensión del marco normativo, con claridad en sus disposiciones y sencillez en su lenguaje. El objetivo es no alienar a ciudadanos y empresas para favorecer así el cumplimiento de la normativa, aunque ello no debe ser óbice para mantener el adecuado nivel técnico que exige también una regulación de calidad. Por último, el *principio de eficacia* de la normativa, establece que, a partir de la identificación de objetivos claros y directos, se eviten cargas innecesarias y accesorias para su consecución.

Así, estos tres principios contribuyen a la claridad y predictibilidad, tanto del contenido como de la aplicación de las normas, limitando en la medida de lo posible su incumplimiento y la inestabilidad, que generan un elevado riesgo para la planificación a futuro de los agentes económicos.

Finalmente, se recogen dos principios más que podrían resumirse en la necesidad de rendición de cuentas por parte del regulador. Son el *principio de transparencia* en cuanto a los objetivos y justificación de la regulación y el de *accesibilidad* de la normativa, con lo que se hace referencia a medidas que favorezcan la participación activa de los sectores y colectivos implicados o afectados por la regulación en su proceso de elaboración (en particular, mediante mecanismos de consulta).

Como refuerzo de estos principios, la Ley recoge como principio, resumen que debe perseguirse, la promoción de *un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.*

Sobre la base de estos principios, la LES recoge los instrumentos a disposición de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación. Con un carácter más programático que dispositivo, la Ley pretende reunir de manera sistemática los principales elementos que pueden utilizar las Administraciones para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación.

Entre estos destacan en primer lugar los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas. La Ley les atribuye la función de garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar. Se vinculan de esta forma a uno de los objetivos básicos de las políticas de mejora regulatoria y es conseguir marcos normativos proporcionados que limiten la intervención pública a aquellos casos en que resulta necesaria y genera más beneficios que costes.

Merece la pena destacar también la relevancia que la Ley presta a los procesos de consulta pública. Ordena a las Administraciones Públicas que les presten la máxima atención en la elaboración de sus proyectos normativos, fomentando la participación de los interesados con el fin de mejorar la calidad de la norma. Añade que en esos procesos de consulta debe justificarse el cumplimiento de los principios de buena regulación y concreta que las Administraciones aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas. Puede extraerse como consecuencia que en estos procesos de consulta es necesario acompañar la consulta con la Memoria del análisis de impacto, algo sobre lo que se vuelve más adelante.

Pero la Ley de Economía Sostenible, al sentar las bases para las políticas de mejora regulatoria en las Administraciones Públicas, no sólo se fija en la mejora de las nuevas iniciativas normativas, sino que también presta atención a la revisión de las ya existentes. En particular, se prevé que las Administraciones promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los co-

respondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación. Es aquí donde se refleja el papel de la evaluación a posteriori en las políticas de mejora del marco de intervención pública. A ello se añade que la Ley instruye a las Administraciones Públicas para que revisen periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación.

El marco que establece la Ley de Economía Sostenible viene a culminar los avances que se habían producido anteriormente en la consolidación del papel del análisis de impacto. Hito singular en ese sentido es la regulación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. Como señala su preámbulo, tiene como fin aportar una pieza en el objetivo de mejora de la legislación, desde la clara conciencia del papel que los ordenamientos jurídicos juegan como motor del desarrollo sostenible, la competitividad y la creación de empleo.

Con él se establece la Memoria como el documento en el que se recoge y unifica la información relevante para valorar una propuesta normativa por la situación que atiende, los objetivos que persigue y los efectos que puede generar, tanto positivos como, en su caso, negativos.

Así, la Memoria constituye un importante avance frente a las tradicionales memorias justificativa y económica y al informe de impacto de género. Se pretende que sea el documento único e integrador en el que se recogen ordenadamente todas las consideraciones necesarias para ese análisis, incluidas las conclusiones relevantes de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas a las que hace referencia la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Pasará todavía tiempo hasta que deje de oírse hablar de la «memoria económica» de una Ley o de un reglamento o plan, pero lo cierto es que la regulación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que ya ha cumplido tres años, pretende sustituirla por completo.

En la regulación de su contenido se presta especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas, que debe ser entendida como un concepto más amplio que la estimación del coste presupuestario y haciendo hincapié en el impacto sobre la competencia.

Por último, debe mencionarse que el Real Decreto concluye previendo la aprobación de una Guía Metodológica para la elaboración de las Memorias. Esta Guía fue aprobada por Consejo de Ministros en diciembre de 2009, momento en el que empezó a ser de aplicación. La Guía ha servido desde entonces de referente directo para la elaboración de las Memorias y ha supuesto el inicio de la transformación de estos documentos en un instrumento de mayor utilidad en el proceso de toma de decisiones de política pública, especialmente de aquellas que se materializan en propuestas normativas. Es posible que sea pronto para evaluar si ha sido suficiente para desarrollar una cultura de evaluación previa de mayor profundidad y alcance que hasta ese momento, pero al menos se ha constituido en punto de referencia en la materia, al menos para la Administración General del Estado.

4. Contenido de evaluación de impacto

De acuerdo con su regulación en España (el Real Decreto 1083/2009 y la Guía Metodológica), puede ordenarse el contenido del análisis de impacto en torno a los siguientes elementos:

1) En primer lugar, la evaluación previa debe incluir necesariamente como punto de partida del análisis la identificación del motivo de actuación. Sólo una adecuada y completa descripción de la situación sobre la que se pretende incidir permitirá valorar la idoneidad de los instrumentos que se consideren para modificar esa situación. A diferencia de otros tipos de evaluación, el análisis de impacto no encuentra como material de partida esta definición, sino que debe construirla como parte fundamental de su contenido, lo que plantea no pocas dificultades.

Para este fin, un buen análisis previo debe partir de los resultados disponibles de las evaluaciones posteriores sobre la política vigente. Idealmente, los resultados de las evaluaciones de políticas públicas que pongan de manifiesto situaciones susceptibles de mejora deberían ser el ingrediente esencial para una evaluación previa de una nueva actuación dirigida a atenderla. En ese sentido, hay un nexo de unión estrecho entre ambos tipos de evaluación. Al hilo de esta mención conviene comentar que la relación también se da en el otro sentido. La evaluación previa a las propuestas de política pública debería ser un referente ineludible de su evaluación posterior. Como luego se comenta en referencia a la definición de objetivos, el análisis previo debe hacer explícitos sus objetivos de una forma que permita realizar una evaluación del grado de éxito de la política aplicada. Cuanto más se elabore el análisis previo en cuanto a la motivación de la propuesta, sus objetivos, las medidas necesarias para su puesta en marcha y los efectos esperados, mayor será la calidad del punto de partida para una evaluación posterior de la medida adoptada.

2) En el sentido que se acaba de apuntar, el segundo de los elementos básicos del análisis de impacto, la definición de objetivos tiene un papel crucial. De manera diferente a la motivación, que se centra en el diagnóstico de la situación a atender, la definición de los objetivos debe hacer explícito el resultado que se pretende alcanzar, los cambios a cuya consecución se dirige la medida. Por otro lado, se diferencia del análisis de los efectos esperados de la propuesta (de su «impacto») en que se refiere exclusivamente a aquellos efectos que son los deseados para la política a emprender.

Aunque puede parecer un elemento obvio del análisis previo, un examen (exploratorio y, por tanto, no sistemático) de las Memorias del Análisis de Impacto Normativo hechas públicas hasta ahora revela que incluso en las que tienen mayor contenido, la definición de los objetivos está lejos de ser satisfactoria.

3) Como tercer componente imprescindible del análisis está lo que, en cierto modo resume su esencia: la comparación con otras opciones alternativas. Este análisis de contrafactuales, abordado con rigor, condensa toda la información relevante del análisis de impacto. En efecto, si se toma en consideración como una de las alternativas a valorar la posibilidad de no intervenir, como recomiendan todas las guías sobre la evaluación previa, la valoración de alternativas contendrá todos los argumentos sobre la necesidad, proporcionalidad e implicaciones de la propuesta.

Una cuestión a dilucidar es si ese análisis debe hacerse necesariamente con los instrumentos de análisis del coste-beneficio. En la práctica, se haga o no explícito, ese es el enfoque que subyace. El impulso a una determinada propuesta de política pública debe interpretarse en el sentido de que el análisis de impacto concluye que su saldo entre beneficios y costes es positivo y superior al resto de las alternativas consideradas.

Cabe esperar que no es que se haya dado desde el primer momento con una propuesta que satisfice todas esas condiciones, sino que en aplicación de un proceso iterativo, la propuesta se ha perfeccionado como resultado del análisis para minimizar sus efectos indeseados y sus costes, y maximizar sus beneficios potenciales, a la vez que se reduce el riesgo de que los objetivos no se alcancen. Siendo el análisis de impacto un instrumento de aprendizaje, con fin preventivo, la comparación entre alternativas será, por así decirlo, el nudo del análisis, por el que se pasa repetidas veces hasta comprobar que se alcanza un resultado lo más concluyente posible.

4) En cuarto lugar forma parte del análisis de impacto, aquello que la da nombre: la identificación de los efectos esperables, de su impacto.

Tiene un papel central en el conjunto del análisis y resulta uno de sus elementos más complejos. Estimar a priori el efecto combinado de los cambios que generan las políticas públicas (en particular las normas reguladoras) en el comportamiento de los agentes afectados no es en absoluto sencillo, especialmente si se adopta una perspectiva amplia y a largo plazo.

Interesa aquí destacar los siguientes rasgos de este análisis:

- La perspectiva debe ser amplia porque el ánimo preventivo del análisis de impacto lleva a prestar la máxima atención a identificar los efectos menos previsibles. El análisis debe tener en cuenta, por tanto, no sólo los efectos directos, sino las repercusiones derivadas.
- El horizonte conviene que sea a largo plazo igualmente para atender al objetivo preventivo.
- No obstante lo anterior, no hay que perder de vista el principio de proporcionalidad también en el uso de recursos para el análisis. No todo puede incorporarse a la evaluación previa a riesgo de no cumplir su función de base del proceso de toma de decisiones.
- En todo caso, el análisis de impacto incluye las repercusiones sociales o medioambientales, entre otras, como parte de su enfoque integral que reúne toda la información relevante para la valoración de la propuesta.

Merece también mencionar, con el ánimo de sacarlo de la escasa atención que recibe habitualmente, el análisis de las medidas necesarias para la efectiva puesta en marcha de la política que se propone. Éste, es en muchos casos, un factor decisivo para el mayor o menor éxito de la medida que, sin embargo, no es cubierto de forma adecuada en una buena parte de los análisis. Su principal virtud es la de identificar de manera sistemática y explícita los elementos que en la práctica será necesario combinar para permitir que alcance sus objetivos. Como es fácil apreciar en la literatura de evaluación de las políticas públicas, no pocas veces

las carencias en las políticas no tienen tanto que ver con carencias en su diseño como con la falta de atención a las medidas necesarias para su puesta en práctica. Puede aventurarse que quizá ello se debe a que en este punto, por su necesaria concreción y porque consiste en atribución de responsabilidades, es donde se revela, a veces con crudeza, el choque de la propuesta con las realidades de escasez de medios, de indeterminación de detalles clave, de reacciones inesperadas por los afectados o de falta de solidez en el esquema de cooperación entre los implicados para el éxito de la política.

Por último, el análisis debe completarse con los elementos necesarios para una valoración global de la propuesta y de sus implicaciones. En el caso de las propuestas normativas: la descripción de su rango, de su encaje jurídico, de su compatibilidad con el orden constitucional de distribución de competencias, con el marco normativo comunitario o la relación de las normas que pretende derogar. Todo ello como plasmación de los principios de transparencia y de accesibilidad a las normas que recoge ya el ordenamiento jurídico español.

5. Propuestas para un mayor impacto de la evaluación de impacto

Como se ha tratado de reflejar, los avances en el impulso al análisis previo de las políticas públicas en España han sido sustanciales en los últimos años. Sin embargo, como también ha podido observarse, las iniciativas de «regulación inteligente» en el ámbito europeo e internacional tienen un espíritu de mejora continua que permanentemente plantea nuevos objetivos de perfeccionamiento. Ello genera nuevos retos y sirve de acicate para construir sobre lo conseguido. Por otro lado, la actual coyuntura de crisis económica pone de relieve la importancia de la aportación que la evaluación *ex-ante* puede hacer a los objetivos de política económica requiere que continúen las mejoras y se profundice en los avances. Dicho proceso debe ser continuo a la vez que adaptado al contexto institucional español.

Por su carácter descentralizado, residente en las unidades y centros directivos de la Administración responsables del diseño e impulso de las políticas públicas, la mejora de la calidad de la evaluación *ex-ante* requiere intervenir de manera muy horizontal en el conjunto de la Administración.

A continuación se exponen algunas propuestas de mejora en esta dirección ligados a los principales factores determinantes de la calidad del análisis:

- Mejorar las capacidades técnicas de los departamentos responsables de la formulación de esas políticas. Debe hacerse un esfuerzo para la difusión y el conocimiento del marco conceptual y regulatorio de las políticas de mejora regulatoria en general y del análisis de impacto normativo en particular. De poco serviría establecer legalmente buenos principios y regular las Memorias si no impregnan la práctica diaria de las Administraciones.

Junto a ello, como elemento fundamental, debe reforzarse la formación y capacitación del personal de las Administraciones Públicas implicado en la evaluación previa. El nivel actual a este respecto es dispar entre Administraciones y dentro de

cada una de ellas. Algunas han realizado aportaciones relevantes y han interiorizado el proceso de evaluación previa desde hace tiempo [mencionar Cataluña], pero no es una situación generalizada.

Por ello, la mejora de la formación es parte imprescindible de los objetivos de mejora de la calidad de los análisis de impacto.

- Mayor disposición de instrumentos de análisis. La Guía Metodológica publicada en la Administración General del Estado, así como la Guía para la elaboración de memorias de competencia de los proyectos normativos y la de la Comisión Nacional de la Competencia forman parte esencial de esos instrumentos. Su difusión como material de ayuda ha dado pie a una apreciable mejoría en la calidad de las Memorias, con la aparición de algunos ejemplos de buenas prácticas. Por ello deberían mantenerse actualizadas para dar renovado impulso a su contribución a esta mejora. Pero además deberían ser complementadas por materiales adicionales que faciliten esta tarea. Entre estos materiales deberían contarse, al menos, herramientas que faciliten la identificación de efectos potenciales de las iniciativas públicas, modelos simplificados de análisis coste-beneficio, protocolos para la realización de los procesos de consulta pública en lo relativo al impacto, o un repertorio de ejemplos y buenas prácticas.
- El aprovechamiento de las sinergias entre la evaluación previa y otras formas de evaluación y control. Ya se ha hecho referencia a la conveniencia de que el análisis de impacto parta de los resultados de anteriores evaluaciones y que defina sus objetivos de forma que sea evaluable si se han alcanzado. Además, es necesario profundizar en una mayor coordinación y aprovechamientos de los resultados que se obtienen en las funciones de control y auditoría para la realización del análisis de impacto.
- La mejora del procedimiento de elaboración y tramitación de las propuestas de políticas públicas. Este procedimiento está en España aparentemente muy formalizado. Sin embargo, en la práctica no proporciona la suficiente predictibilidad para que los potenciales afectados por una política pública puedan participar adecuadamente en su formulación. Por ejemplo, no es habitual la publicación de calendarios de tramitación de propuestas de políticas públicas, como sí ocurre en ámbitos de mayor implantación de políticas de mejora regulatoria (Unión Europea o Reino Unido, por citar sólo dos ejemplos). También se presentan deficiencias en algunos casos en los procesos de consulta interna. Asimismo, podría hacerse un mayor uso de los organismos existentes, ya sea consultivos o de otro carácter, que pueden contribuir a la mejora de la calidad del análisis del impacto de la propuesta y, con ello, a la calidad de la política pública.
- La mejora del procedimiento de consulta pública. Como ponen de manifiesto las iniciativas de mejora regulatoria a las que se ha hecho referencia, un elemento clave de esta mejora es dar una mayor participación a los interesados en las normas. La Ley de Economía Sostenible lo resalta como uno de los instrumentos básicos de las políticas de mejora regulatoria, vinculado a los principios.

La propia Ley añade que las Administraciones Públicas aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las

iniciativas normativas. Una manera de dar cumplimiento a este mandato es que se sistematice la publicación de las evaluaciones de impacto de aquellas propuestas, ya sean normativas o de otro tipo, que se sometan a consulta pública.

Esta propuesta puede despertar suspicacias a quien considere que la publicación puede desvirtuar la naturaleza del análisis de impacto como un proceso interno en el que el mayor valor de la información es ayudar a la toma de decisiones. Efectivamente, sostienen algunos, los procesos de toma de decisiones requieren muchas veces un intercambio franco de valoraciones sobre alternativas, proceso que cambiaría de carácter si su resultado fuese a ser publicado. Ello le haría perder eficacia. Sin embargo, la publicación de la Memoria no tiene por qué impedir que ese proceso se produzca en los mismos términos que hasta ahora. Al fin y al cabo la Memoria debe reflejar las conclusiones alcanzadas por las que se ha considerado que una determinada opción de política pública, en los términos en los que se propone, es la más adecuada para atender una situación que también se describe y unos objetivos que se explicitan con transparencia en la Memoria.

Por otro lado, no deben perderse de vista las ventajas que genera su publicación. Someter a escrutinio público los planteamientos en los que se basa una propuesta de intervención pública contribuirá sin duda a enriquecerla y a mejorar el marco regulatorio. No en vano la mejora de los procesos de consulta pública con la aportación de información relevante es parte fundamental de las propuestas más recientes de avance en las políticas de mejora regulatoria. Desde el punto de vista del análisis de impacto regulatorio, no es sino un reconocimiento de su papel central para la mejora en el diseño de las intervenciones públicas, objetivo compartido por todas las modalidades de la actividad evaluadora.

- La adopción de mecanismos de seguimiento e impulso que sirvan de estímulo a continuar mejorando la aplicación de las políticas de calidad regulatoria. En particular, sería importante la puesta en marcha efectiva de los mecanismos previstos en la Ley de Economía Sostenible. En ella se preveía la aprobación de criterios para promover la aplicación de los principios de buena regulación, y la publicación periódica de informes sobre las actuaciones de mejora regulatoria realizadas por las Administraciones Públicas, y sobre la cooperación interadministrativa en la materia con propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados, así como la existencia de programas de trabajo anuales en materia de mejora regulatoria. Estos instrumentos son elementos claves en el avance hacia la institucionalización de las políticas de mejora de la regulación y de las políticas públicas en general.

6. Conclusiones

En el panorama de la evaluación de las políticas públicas, la evaluación previa o análisis de impacto tiene una posición singular con características distintivas que hacen interesante su examen. Se trata de un análisis interno de los centros responsables del diseño e impulso

de intervenciones públicas, con un objetivo inmediato y práctico: contribuir desde el inicio a mejorar su diseño para maximizar el saldo neto positivo de sus efectos. Tiene, por tanto, un alto potencial de fomentar el aprendizaje y la mejora continua, así como un beneficioso efecto disciplinario.

Como tal, es un elemento central de las políticas de mejora regulatoria que tanto impulso han encontrado en el ámbito internacional y comunitario, hasta el punto de que forman parte de las estrategias de crecimiento y competitividad a largo plazo. Con este impulso, en España, a lo largo de los últimos años, se ha avanzado sustancialmente en el desarrollo de un marco para la aplicación de políticas de mejora regulatoria y, en particular, del análisis de impacto.

Sin embargo, este análisis todavía requiere una mayor implantación en la práctica diaria de las Administraciones Públicas, incorporándolo de manera sistemática como parte del proceso de concepción y diseño de las políticas públicas. Se trata de un cambio de cultura regulatoria, que requerirá tiempo y que exige un impulso continuado para alcanzar los estándares de calidad de la intervención pública en términos de su oportunidad y proporcionalidad entre los objetivos que se persiguen y los costes que pueda generar; en otras palabras, de su eficiencia y eficacia.

En momentos de crisis económica se aprecian con especial claridad las bondades de esa mayor calidad de las políticas públicas y resulta necesario reflexionar acerca de la necesidad de dar un nuevo impulso a estas herramientas que mejoran la adecuación del marco normativo al desarrollo de la actividad económica. Además, parece oportuno plantear la ampliación del análisis de impacto, de manera que permita integrar en el proceso de toma de decisiones las implicaciones que toda política pública puede tener para el empleo, la competencia, la competitividad de las empresas. En definitiva, para los múltiples factores determinantes de la capacidad de crecimiento de la economía española.

Bibliografía

- Balsa, C. (2006): «La better regulation», *Papeles de Evaluación* 1/2006, Agencia Estatal de Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas.
- Subdirección General de Ordenamiento Jurídico-Económico, Dirección General de Política Económica, Ministerio de Economía y Hacienda (2011): «Hacia una regulación económica más inteligente». Boletín de Información Comercial Española.
- OCDE (2009): «Regulatory Impact Analysis A Tool for Policy Coherence», *Reviews of Regulatory Reform*.
- OCDE (2010): Better Regulation in Europe: Spain 2010 Serie «Better Regulation in Europe» (en colaboración con la Comisión Europea).
- Comisión Europea (2010): Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Smart regulation in the European Union» COM (2010) 543 final.

Informe al Presidente de la Comisión Europea de Mario Monti, «Una nueva estrategia para el Mercado Único: al servicio de la Economía y la Sociedad de Europa».

Informe conjunto elaborado por Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca: «Smart regulation: a cleaner, fairer and more competitive EU».