



Cuantificación y seguimiento de la inflación normativa: enseñanzas a extraer de la experiencia francesa

Bernardo Sánchez Pavón

Abogado y doctor en Derecho

Letrado del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (España)

bernardo.sanchezpavon@asturias.org | <https://orcid.org/0000-0002-0137-7710>

Este trabajo ha sido finalista en el **Premio «Estudios Financieros» 2022** en la modalidad de **Derecho Constitucional y Administrativo**.

El jurado ha estado compuesto por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Nicolás González-Deleito Domínguez, don José Damián Iranzo Cerezo, don Fabio Pascua Mateo y don Ángel José Sánchez Navarro.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

Extracto

La doctrina ha señalado como una de las patologías de nuestro sistema normativo escrito la incesante proliferación de normas que se suceden, casi sin solución de continuidad, a un ritmo frenético, fenómeno que se ha llegado a calificar como de explosión, marea, avalancha, inflación e hipertrofia de la legislación. Este escenario proyecta incertidumbre sobre los aplicadores del derecho e inseguridad jurídica sobre los ciudadanos, a las que prometen contribuir los requerimientos de nuevas normas para afrontar las recientes crisis económicas, sanitarias, energéticas y medioambientales.

El presente trabajo aborda la problemática de la evaluación de la inflación normativa, tomando como referente la labor desarrollada a este respecto en Francia y procurando extraer de ella conclusiones que contribuyan a estudiar un eventual sobredimensionamiento de nuestro ordenamiento jurídico y, en su caso, a concretar soluciones para su corrección. Para ello, se procede a definir el concepto de inflación normativa, se examina la problemática que plantea su cuantificación, se exponen las iniciativas adoptadas en Francia, ahondando en los trabajos del Conseil d'État, y se exponen algunas de las soluciones alumbradas en España, efectuando, en sede conclusiva, varias propuestas de mejora.

Palabras clave: inflación normativa; legística; Conseil d'État; órganos consultivos.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 08-09-2022 / Publicado: 05-03-2023

Cómo citar: Sánchez Pavón, B. (2023). Cuantificación y seguimiento de la inflación normativa: enseñanzas a extraer de la experiencia francesa. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 266, 49-82. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2023.18597>



Quantification and monitoring of regulatory inflation: about the French experience

Bernardo Sánchez Pavón

Abstract

The criticism of the current excess of regulations from public authorities it is a legal doctrine meeting point. This phenomenon is described as explosion, avalanche, hypertrophy or regulatory inflation and causes a legal uncertainty in citizens and legal operators that get worse with the demand for new regulations in order to overcome the economic, health, energy and environmental crises that currently affect us.

This paper wants to bring up the subject of how to quantify that inflation. For such purpose it indicates what should be understood by regulatory inflation, exposes the initiatives adopted by French public authorities, especially the work carried out by Conseil d'État, and finally makes several improvement proposals.

Keywords: regulatory inflation; legislative drafting; Conseil d'État; consultative bodies.

Received: 04-05-2022 / Accepted: 08-09-2022 / Published: 05-03-2023

Citation: Sánchez Pavón, B. (2023). Cuantificación y seguimiento de la inflación normativa: enseñanzas a extraer de la experiencia francesa. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 266, 49-82. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2023.18597>



Sumario

1. Introducción y planteamiento
 2. La inflación normativa: concepto y problemática
 - 2.1. Concepto de inflación normativa
 - 2.2. El laberinto del análisis de la inflación normativa
 3. Iniciativas adoptadas en Francia en relación con la inflación normativa
 - 3.1. Propuestas del Senado en el marco de una eventual reforma constitucional
 - 3.2. Aportaciones del ejecutivo
 - 3.3. Labor del Conseil d'État
 - 3.4. Contribuciones de *think tanks*
 4. *Mesurer l'inflation normative*: un referente de las contribuciones del Conseil d'État sobre la inflación normativa
 - 4.1. Justificación y procedimiento
 - 4.2. La concreción del objeto
 - 4.3. Recursos disponibles
 - 4.4. Aspectos metodológicos
 5. Digresión en clave interna: medidas adoptadas en España
 - 5.1. Medidas organizativas
 - 5.2. Medidas técnicas
 - 5.3. Medidas normativas
 6. Recapitulación y conclusiones
- Referencias bibliográficas



1. Introducción y planteamiento

Es publica voz y fama que el ordenamiento jurídico español se halla sobredimensionado, que existen más normas de las estrictamente necesarias y que resulta apremiante su reducción.

A finales del pasado siglo, García de Enterría (1999) abordó el problema de la justicia y seguridad jurídica en lo que calificó como «un mundo de leyes desbocadas», advirtiendo que la inflación normativa, la proliferación de leyes-medida y la defectuosa técnica legislativa han proyectado incertidumbre sobre los aplicadores del derecho e incrementado la inseguridad jurídica de la ciudadanía; para colmo de males, la situación, en su opinión, sería irreversible.

En fechas más recientes, Muñoz Machado (2015), en relación con las que denomina «patologías del sistema normativo escrito», ha indicado que «los legisladores de nuestro tiempo han dejado de ser los discretos dispensadores de normas generales y estables» y que «su actitud ante los problemas de la vida cotidiana es de una absoluta incontinencia, con cargo a la cual fabrican continuamente recetas normativas, siempre efímeras, que se suceden en el tiempo a un ritmo vertiginoso»; de esta forma, «se siembra el ordenamiento de leyes *gadget*, de derecho efímero, de leyes disipables; se profundiza la inflación legislativa; crece el número de las leyes manifiesto, dictadas con un simple interés de cumplir formalmente un programa político» (p. 45). Como este mismo autor recuerda, la doctrina no ha escatimado adjetivos para describir la situación, hablándose de la explosión, marea, avalancha, inflación e hipertrofia de la legislación.

En un intento de concreción cuantitativa de la magnitud que va adquiriendo el problema, el profesor Santamaría Pastor constató que, en el periodo comprendido entre la aprobación de la Constitución y el inicio del siglo XXI, se habrían aprobado 220 leyes orgánicas, 993 leyes

ordinarias, 323 decretos-leyes, 44 decretos legislativos, 11.578 reales decretos, 21.293 órdenes y 24.354 disposiciones de diferente clase (Muñoz Machado, 2015, p. 46)¹. Si ya estas parecen elevadas, las cifras totales no se quedarían ahí, pues faltaría por añadir las normas anteriores que se mantienen vigentes y todas las procedentes de las comunidades autónomas y entidades locales. A la vista del panorama, el artículo 6.1 del Código Civil –según el cual «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento»– se antoja redactado para otra realidad, debiendo concluir, como señaló Costa (2000), que «solo una insignificante minoría de hombres sabe una parte, y no grande, de las leyes vigentes en un momento dado».

La reciente crisis sanitaria provocada por la covid-19 ha vigorizado la propensión a afrontar los problemas recurriendo a la promulgación de normas, agudizando su provisionalidad, dificultando la planificación e incrementando la fragmentación y dispersión normativas. Para hacerse una idea de lo que ha podido suponer, basta con asomarse a las publicaciones del BOE «COVID-19: Derecho Europeo y Estatal» (en la que constan hasta 212 normas estatales, tanto de rango de legal como reglamentario) y «COVID-19 Derecho Autonómico» (en la que sus 628 páginas solo alcanzan a enumerar las normas aprobadas por las diferentes comunidades autónomas para afrontar la situación).

La ausencia de medida en el recurso a la potestad normativa y la subsiguiente multiplicación exponencial de las normas vigentes influyen negativamente en su estimación; así, se antoja factible trazar un paralelismo con lo que sucede en la esfera monetaria y sostener que los procesos inflacionarios en el ámbito jurídico terminan provocando una depreciación del valor de las normas.

Dicho lo anterior, es notorio que se critica, más que se estudia, la sobreabundancia de las normas (en palabras del Conseil d'État, la inflación normativa es un «fenómeno repetidamente denunciado, pero escasamente documentado»), y resultaría ilusoria la pretensión de actuar frente a la inflación normativa si previamente, como ocurre con la monetaria, no se ha llevado a cabo un riguroso esfuerzo de cara a su cuantificación. De este modo, y por difícil que pueda resultar, la medición de la inflación normativa se eleva a *conditio sine qua non* para su eventual solución.

Con todo, estos males no son endémicos de España, sino que, como resulta fácil evidenciar, afectan a una gran parte, si no a todos, los ordenamientos del entorno geográfico y jurídico y, aunque la extensión de un problema no contribuye a su solución y *dulce mærenti, populus dolentum*, lo cierto es que esta circunstancia tiene su parte positiva en la posibilidad de comparar las experiencias relativas a la procura de su superación.

La intención de este trabajo es aproximarse a la problemática que plantea la valoración o cuantificación del grado de inflación normativa, tomando para ello como referencia los

¹ Acerca de la problemática y sus causas *vide*, asimismo, Santamaría Pastor (1999).

trabajos llevados a cabo a este respecto en Francia, de especial interés tanto por su calidad como por su continuidad en el tiempo, así como extraer de tal experiencia algunas enseñanzas que pudieran rendir fruto, de ser implementadas, en nuestro sistema institucional. Para ello, se procederá a la concreción de lo que ha de entenderse por inflación normativa y a analizar la problemática que plantea su cuantificación, se efectuará una sucinta exposición de las iniciativas adoptadas en Francia, profundizando en el monográfico más significativo del Conseil d'État sobre la materia, se expondrán las medidas adoptadas en España y, ya en sede conclusiva, se presentará una serie de propuestas para su mejora.

2. La inflación normativa: concepto y problemática

2.1. Concepto de inflación normativa

El término «inflación normativa» goza de cierto predicamento entre la doctrina española y se utiliza con profusión por la francesa, como puede comprobarse acudiendo, entre otros, a los trabajos publicados por Savatier (1977) (*L'inflation législative et l'indigestion du corps social*), Carbonnier (1979) (*L'inflation des lois*), Matutano (2007) («L'inflation normative en question»), Gérard (2021) («Apprendre à réduire l'inflation normative») o Louvaris (2014) («Régulation économique et inflation normative»). Mas la utilización de este término en Francia no se limita al ámbito académico, sino que se extiende al institucional, siendo asiduamente empleado en los trabajos publicados por el Conseil D'État y por organizaciones como la Fondation pour la Recherche sur les Administrations et les Politiques Publiques (Fondation iFRAP). Y es que, como recuerda Vanneuville (2012), al vecino del norte le inquietaron prontamente los inconvenientes derivados de una proliferación de textos normativos, tal y como se extrae de la obra de Montaigne y Montesquieu.

Teniendo en cuenta que toda investigación requiere, como paso previo, la concreción de su objeto, procede, de seguido, elucidar qué ha de entenderse por inflación normativa.

El *Diccionario de la lengua española* define la inflación como la «abundancia excesiva» y, desde el punto de vista económico, como la «elevación del nivel general de precios». De esta forma, atendiendo a la acepción económica del término la inflación normativa sería el «incremento del número de normas vigentes en un ordenamiento», pero recurriendo a su acepción general habría que definirla como la «abundancia excesiva de normas vigentes en un ordenamiento».

La opción por una u otra definición no carece de relevancia, topándonos aquí con un primer obstáculo a salvar, con carácter previo a la profundización en la materia.

La acepción económica presentaría la tarea de valoración de una forma más abstracta a la par que sencilla, pues quedaría reducida a una mera verificación fáctica de limitada com-

plejidad; por añadidura, es un hecho que, para juzgar la labor de los parlamentos, el recurso al parámetro del número de leyes que aprueban suele ser un *meeting point*. Ahora bien, la mera constatación de un incremento en el número de normas del ordenamiento jurídico no supone, *per se*, la detección de un problema, pues en un Estado de social de derecho –y muy especialmente dotado de una forma de gobierno parlamentaria– el aumento del número de su normativa vigente sería indicativo de su correcto funcionamiento, de la misma forma que la ciencia económica enseña que la inflación monetaria, al menos en cierto grado, más que patología, es un síntoma de la sanidad del sistema económico. Por otro lado, la acepción económica posee la incuestionable ventaja de mostrarse más neutra, no confiriendo al término «inflación», *ab initio*, un tenor peyorativo, lo que no deja de tener importancia, puesto que si, como advirtió Austin (1975), las palabras construyen, más que relatan, la realidad, si la propia elocución sugiere un problema, en realidad ya lo estaría creando.

La definición basada en la acepción general, por su parte, supone añadir a la labor un elemento de índole valorativa (calificación del cuerpo normativo como «excesivo»), asumiendo que, para afirmar que un ordenamiento jurídico se halla inmerso en un proceso inflacionario no basta con la mera constatación de la existencia de una elevación en el número de normas, sino que sería indispensable confirmar que tal profusión creadora redunde en que el volumen de aquellas resulte «excesivo», lo cual, amén de la subjetividad que conlleva, ya no se antoja tan hacedero. Sentado esto, resulta notorio que a la necesidad del análisis de la inflación normativa se llega por la percepción de una patología del Estado de derecho y no desde una situación de correcto funcionamiento.

Con base en lo antedicho, desde estas líneas nos decantamos por manejar la acepción general del término y definir la inflación normativa como el «sobredimensionamiento de un ordenamiento jurídico, cuyas normas vigentes desbordan el límite de lo estrictamente preciso».

La aceptación de una definición como la propuesta demanda, como se ha indicado, justificar susodicho sobredimensionamiento, salvo que su utilización se ciña a llamar la atención sobre el problema con una locución impactante, pero sin comprometerse con la solución. Así pues, para que quepa hablar de un número de normas «excesivo» se hace necesario señalar, por de pronto, para quién y para qué son excesivas, hallándonos ante un segundo e importante escollo a superar, cuya magnitud impide un tratamiento adecuado en esta sede, debiendo circunscribirnos a la más modesta pretensión de apuntar alguna de sus aristas.

En relación con el sujeto afectado por la sobreabundancia de normas (el «para quién» son excesivas), señalar simplemente a los operadores jurídicos resulta insuficiente, puesto que para autores como Ihering, Kelsen, Hart, Olivecrona o Ross, los operadores jurídicos –y, por ende, los auténticos destinatarios del Derecho– no serían los ciudadanos en general, sino aquellos especialmente cualificados a los que el propio ordenamiento jurídico confía la misión de aplicar la fuerza; no obstante, otro sector doctrinal, en el que se encuentra Peces-Barba (1986-1987), sostiene que tales teorías son discutibles, pues

en las sociedades democráticas esta realidad de la desaparición del monopolio de los juristas y de su identificación con los operadores jurídicos supone un elemento que favorece la participación de todos, que evita los peligros de la especialización y que acerca a todos los ciudadanos a los centros de decisión jurídica.

En cuanto a la razón por la que se antojan excesivas las normas existentes (el «para qué» son excesivas), la invocación, en abstracto, a la seguridad jurídica –garantizada por el artículo 9.3 de la Constitución, definida como «la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes» (STC 147/1986, de 25 de noviembre, FJ 4.º) y que supone «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5.º)–, parece insuficiente, dado que, por ejemplo, el montante óptimo de normas para garantizar la seguridad jurídica de la ciudadanía en general no se muestra enteramente concordante con el adecuado para hacerlo con las empresas que compiten en el mercado; cierto que existirán áreas de intersección entre ambas esferas, pero también que habrá espacios de disyunción.

Las dificultades que plantea el estudio de la inflación normativa no se agotan, empero, en lo hasta aquí expuesto, dado que a las inherentes al propio concepto se añaden las surgidas a la hora de entrar sobre su objeto –esto es, al analizar las particularidades de cada una de las piezas que componen el ordenamiento jurídico–, y a lo que se dedica el apartado siguiente.

2.2. El laberinto del análisis de la inflación normativa

El análisis de la inflación normativa es terreno de difícil acceso y penoso tránsito, no resultando exagerado, pues, calificarlo de laberinto.

En efecto, siendo su objeto las normas que componen un ordenamiento jurídico, se hace preciso, por ejemplo, concluir qué ha de entenderse por tales, así como decidir, en términos de eficacia y eficiencia, sobre cuáles de ellas no procedería extender el análisis por las dificultades, cuando no la práctica imposibilidad de actuar.

La importancia de esta tan compleja tarea nos obliga a exponer una relación, siquiera meramente indiciaria y sin ánimo alguno de exhaustividad, de hasta 11 aspectos espinosos en relación con su desenvolvimiento.

En primer lugar, y como se ha apuntado, resulta notoria la necesidad de precisar lo que debería de entenderse por norma, puesto que no es lo mismo entender la norma como el conjunto de preceptos que entenderla como el precepto mismo. Así, en el caso de que un ordenamiento dispusiese solamente de 5 leyes con 20 artículos cada una de ellas, refun-

diendo todos en una única ley con 100 artículos se habría reducido en un 75 % el número de las vigentes y atajado –por supuesto, solo en apariencia– el problema de la inflación normativa; no obstante, los ciudadanos seguirían sometidos al mismo número de mandatos que antes. Por ello, la concreción de si un ordenamiento se halla inflacionado y la subsiguiente búsqueda de soluciones exigen una serie de actuaciones que van más allá de la mera reducción del número de leyes y reglamentos vigentes.

En segundo lugar, existen también casos en los cuales, dentro de un mismo instrumento escrito, es preciso efectuar una previa labor de diferenciación de un contenido normativo de otro que carece de tal carácter. Tal es el caso de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En tercer lugar, las normas aprobadas no sustituyen de plano los efectos de aquellas a las que pretenden reemplazar, puesto que las situaciones jurídicas surgidas durante la vigencia de estas últimas habrán de seguir regulándose por ellas, produciéndose así la ultraactividad de unos preceptos que formalmente habrían dejado de existir, pero que seguirán contribuyendo, *de facto*, a la inflación normativa. Añádase a lo anterior que la vigencia de una norma tampoco resulta labor cómoda: por un lado, porque puede que la norma no haya sido expresamente derogada y surjan problemas a la hora de concretar su eventual derogación tácita o a través de fórmulas de derogación genérica, las cuales no resultan siempre sencillas de aplicar; por otro, cabe que la norma no haya sido ni expresa ni tácitamente derogada, pero que resulte inviable su aplicación al haber sido superada por la propia realidad, formando parte de lo que Nieto (2007, pp. 89 y ss.) denomina «chatarra legal» y que justifica los constantes llamamientos, tanto normativos como doctrinales, a las revisiones periódicas del ordenamiento a fin de llevar a cabo una criba de preceptos carentes de efectividad que, no incrementando el volumen de mandatos, indiquen desfavorablemente sobre la seguridad jurídica de los operadores².

En cuarto lugar, la organización territorial española, prevista por la Constitución, complica el panorama, puesto que a las leyes estatales y disposiciones de rango inferior de la Administración central hay que sumar las procedentes de las comunidades autónomas y de las Administraciones locales.

En quinto lugar, y para desautorizar toda pretensión de poner en la picota a los poderes públicos estatales, autonómicos y locales como únicos responsables de la sobreabundancia de normas, se halla la circunstancia del imparable surgimiento de nuevos sujetos con potestad normativa. Así, el artículo 109.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, define a las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal como las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación

² Sobre la cuestión, *vide* Rodríguez García y Sánchez Pavón (2019, pp. 134 y 135).

o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado», y el artículo 129.4 *in fine* de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas –dedicado a los principios de buena regulación– señala que «las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija». De esta forma, se presenta un escenario paradójico, en el cual, por un lado, se critica la existencia de entes territoriales superpuestos que ejercerían, con desmesura, sus potestades normativas, pero, por otro, se alumbran nuevos escenarios y actores que prometen no aliviar la situación.

En sexto lugar, dentro del ordenamiento jurídico vigente en España también se hallan las normas con un ámbito de aplicación supraestatal, pues, a tenor de lo dispuesto por el artículo 96.1 de la Constitución, «los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno». La contribución de sus mandatos al incremento de la inflación normativa es indudable, proyectándose cada vez en mayor medida sobre materias tan relevantes como el medioambiente, los transportes y la sanidad, y no ciñéndose al derecho público, sino afectando también al privado (contratación, relaciones paternofiliales, etc.). Al lado de esta normativa, aunque con notables diferencias en cuanto a las causas e intensidad de su vinculación y con un régimen de aplicabilidad específico, también habría que contar con el Derecho procedente de la Unión Europea, que, como señala la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre³, goza de primacía sobre las normas de derecho interno, lo cual significa que cualquier norma de la Unión Europea –no solo del primario, sino también del derivado– prevalece sobre las estatales, cualquiera que sea el rango de estas, incluido el constitucional⁴. Todo este cosmos de mandatos contribuye a la inflación normativa, pero la circunstancia de que no resulte factible actuar de forma unilateral, directa y efectiva sobre el mismo, arroja serias dudas acerca de si debería ser considerado como parte del objeto de los análisis destinados a actuar sobre ella, pues resultaría escasamente operativa su inclusión.

En séptimo lugar, existen leyes que contienen mandatos dirigidos a los propios poderes públicos en relación con la producción normativa y que agotarían sus efectos una vez sa-

³ Este principio –que no se afirma como superioridad jerárquica, sino como «exigencia existencial» del derecho de la Unión Europea, a fin de lograr en la práctica el efecto directo y la aplicación uniforme en todos los Estados– es fruto de la creación pretoriana del Tribunal de Justicia a partir de sentencias como las de 15 de julio de 1964 (Costa c. ENEL), de 14 de diciembre de 1971 (Politi), de 13 de julio de 1972 (Comisión c. Italia) o 9 de marzo de 1978 (Simenthal), entre otras.

⁴ En este mismo sentido, *vide* el fundamento jurídico 1.º de la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio.

tisfechos, por lo que difícilmente puede sostenerse que tales tipos de leyes influyan directamente sobre la carga que pesa sobre los operadores jurídicos. Tal es el caso de las leyes de bases (apartado 2 del artículo 82 de la Constitución, en relación con el apartado 4 del mismo precepto) y las leyes ordinarias delegantes (apartado 2 del artículo 82 de la Constitución, en relación con el apartado 5 del mismo precepto).

En octavo lugar, cabría hablar de las leyes singulares que, de conformidad con la STC 166/86, de 19 de diciembre, constituyen, «al menos en parte, actividad ejecutiva o de Administración, y en su consecuencia, dichas leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito del poder gobernante y administrador» (FJ 11.º), y, como una modalidad de estas, las leyes autoaplicativas, que, no constituyendo un ejercicio normal de la potestad legislativa (STC 129/2013, FJ 4.º, STC 203/2013, FJ 3.º y STC 50/2015, FJ 4.º), suponen la adopción de medidas material y típicamente administrativas bajo la veste de la ley (STC 231/2015, FJ 3.º).

En noveno lugar, la denominada legislación simbólica también presenta claroscuros como contribuyente a la inflación normativa. Se trata, siguiendo a Marcilla Córdoba (2005), de aquellos casos de normas que presentan una «deliberada o manifiesta falta de calidad en lo que se refiere a los medios establecidos para procurar su eficacia (cumplimiento por los destinatarios) y efectividad (logro de los objetivos propuestos o declarados)» (p. 303) y que Sarmiento (2008) las considera como «una suerte de delegación normativa con intencionalidad política (que sean otros quienes tomen la decisión), cuya naturaleza normativa y efectos nadie conoce con seguridad, pero que da al legislador la confianza en que, esta vez sí, su voluntad se adaptará a la necesidad de los tiempos» (p. 38). En este sentido, señala Muñoz Machado (2015), «han perdido muchas leyes incluso su característica típica de la imperatividad, que se sustituye por formulaciones descriptivas o por simples recomendaciones cuya conversión en normas obligatorias requiere la aprobación de otras disposiciones ulteriores y complementarias» (p. 45). En estos supuestos, difícilmente cabría hallar elementos suficientes que traducir en mandatos o prohibiciones.

En décimo lugar, está el caso de las leyes anuales de presupuestos, sobre las cuales el Tribunal Constitucional, a partir de la STC 27/1981, de 20 de julio, ha ido precisando jurisprudencialmente su contenido (SSTC 76/1992, de 14 de mayo, y STC 195/1994, de 23 de junio, entre otras muchas), distinguiendo entre un contenido mínimo necesario e indispensable (determinación de la previsión de ingresos y la autorización de gastos que se pueden realizar) y un contenido eventual, estando este último estrictamente limitado a todas aquellas cuestiones en directa relación con las previsiones de ingresos, las habilitaciones de gasto o los criterios de política económica general, que quepa considerar como complemento preciso para la más fácil inteligencia o más eficaz ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y de la política económica del Gobierno. Pues bien, aunque no quepa albergar muchas dudas acerca de que buena parte del contenido eventual –que suele dictarse con vocación de permanencia en el tiempo–, al menos *a priori*, debería ser tenido en cuenta para calibrar la inflación normativa, no resulta tan claro que

el contenido mínimo necesario, teniendo en cuenta las características de las leyes de presupuestos, debiera serlo.

Finalmente, mención aparte merece el denominado *soft law* o «derecho blando», dentro del cual habría que situar, por ejemplo, los códigos de conducta⁵ –consecuencia de la crisis del tradicional sistema de fuentes del derecho y su progresiva sustitución por lo que el Consejo de Estado denomina «sistema pleonárquico» (*multilevel* y *multistakeholder*, en la literatura anglosajona)–, así como las cartas de servicios aprobadas por las Administraciones públicas y que contienen compromisos de calidad que asume el prestador de servicios, pero sin carácter obligatorio (Sarmiento, 2008, p. 42). En estos casos, no solo se produce una multiplicación exponencial de las normas (eso sí, de «derecho blando»), sino que, además, surge el problema de cómo concretar el valor que tiene este tipo de regulaciones por contraste con el *hard law* y, por tanto, valorar en qué medida influyen, de manera efectiva, sobre la inflación normativa.

En definitiva, de este auténtico laberinto que constituye el análisis y tratamiento de la inflación normativa solo se puede salir, como del que en Creta escondía al Minotauro, de dos formas: la primera, eludiendo el penoso discurrir por sus habitáculos, ora ignorándolo de plano, ora adoptando soluciones más simbólicas que efectivas y, como Dédalo, construir unas alas para salir volando; la segunda, optar por el diseño de una metodología y una organización que permitan, como a Teseo, seguir un hilo conductor para avanzar sin riesgo a perderse. Conscientes de que Dédalo, si bien abandonó el laberinto, acabó estrellándose contra el mar, procede detenerse, seguidamente, en el estudio del sendero emprendido por quien decidió, con mayor o menor fortuna, afrontar el problema en vez de eludirlo.

3. Iniciativas adoptadas en Francia en relación con la inflación normativa

3.1. Propuestas del Senado en el marco de una eventual reforma constitucional

El día 3 de julio de 2017, el presidente de la República Francesa, ante el Parlamento reunido en congreso, anunció su intención de proceder a una revisión de la Constitución. El variopinto elenco de objetivos expuestos para justificar la alteración de la Carta Magna comprendía: la reducción del número de parlamentarios, la limitación del número de mandatos consecutivos, la reforma del procedimiento legislativo, la modificación de la función de control del Parlamento y la modernización de ciertas jurisdicciones.

⁵ *Vide*, a este respecto, memorias del Consejo de Estado de los años 2012 y 2013.

Para abordar la labor, se solicitó que tanto el presidente de la Asamblea Nacional como el del Senado formularan propuestas de cara al enriquecimiento del proyecto.

En este marco, el Senado francés constituyó un grupo de trabajo encabezado por el presidente del Senado –a la sazón, Gérard Larcher–, cuyas reflexiones quedaron plasmadas en el documento titulado *40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*, que vio la luz en enero de 2018. A lo largo de este texto se expone un conjunto de propuestas con vistas a una eventual reforma constitucional, algunas de las cuales procede traer a colación, puesto que el fin pretendido era la evitación de un sobredimensionamiento del ordenamiento jurídico.

Entre las referidas iniciativas se encontraban la de regular más estrictamente las enmiendas del Gobierno y los procedimientos legislativos simplificados, la reducción de la duración de las sesiones, y la que se antoja como más relevante, la introducción en la Constitución del «principio de necesidad de las normas». En efecto, haciendo suya la afirmación de Montesquieu, en su celeberrimo *L'Esprit des Lois*, acerca de que «*les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires*» («las leyes inútiles debilitan a las necesarias»), el Senado propuso la introducción en la Constitución de un nuevo artículo 41-1 en el que se estableciera el principio de que la ley y el reglamento hayan de responder a las «exigencias de accesibilidad, claridad y necesidad» (*Proposition n.º 13*) (Groupe de Travail du Sénat sur la Révision Constitutionnelle, 2018, p. 39).

Por otro lado, también se propuso introducir en la Constitución un artículo –si bien, en este caso, no se hace referencia a su ubicación– con el fin de que se permitiese al Parlamento solicitar el auxilio del Conseil d'État –y, asimismo, de la Cour de Cassation– para la puesta en práctica del principio antes citado (*Proposition n.º 14*) (Groupe de Travail du Sénat sur la Révision Constitutionnelle, 2018). A este respecto, el Senado fue consciente –y así lo explicita en el documento– de que el Conseil d'État, a través de su papel de órgano consultivo del Ejecutivo, goza de una nítida perspectiva de conjunto sobre la situación de la legislación y de que ya sus *rappports annuels* contienen un amplio repertorio de sugerencias tendentes a remediar anomalías, redundancias e incoherencias; por ello, se estimó de la mayor utilidad que se habilitase, constitucionalmente, al Parlamento para solicitar su participación en la tarea de simplificación normativa.

En otro orden de cosas, y con la finalidad de mejorar la información puesta a disposición del Parlamento, el grupo de trabajo defendió que debieran reforzarse las exigencias relativas al contenido de los estudios de impacto normativo⁶, con la finalidad de que estos señalen los medios humanos, financieros e informáticos necesarios para que las reformas puedan ser implementadas, establezcan los plazos necesarios para ello e indiquen, cuando de la creación

⁶ Vide artículo 8 de la Loi organique n.º 2009-403 du 15 avril 2009, relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

de una nueva norma se trate, las medidas de derogación y de simplificación de las normas ya existentes (*Proposition* n.º 15) (Groupe de Travail du Sénat sur la Révision Constitutionnelle, 2018, p. 41). Igualmente, y en este mismo ámbito, se recomendó extender el campo de aplicación de los estudios de impacto a aquellas enmiendas del Gobierno que comporten la aprobación de nuevas medidas (*Proposition* n.º 17) (Groupe de Travail du Sénat sur la Révision Constitutionnelle, 2018).

3.2. Aportaciones del ejecutivo

El Gobierno francés puso en práctica una política de simplificación cuyos principales exponentes aparecieron en la *Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017*, relativa a la matriz de flujo de los textos reglamentarios y de su impacto, una de cuyas medidas más llamativas fue la introducción de la «regla dos por uno», según la cual toda nueva norma reglamentaria debe ser compensada con la supresión o, en caso de imposibilidad, simplificación de al menos dos normas ya existentes.

Por otro lado, y también por parte del Ejecutivo, se presentó el programa *Action publique 2022* –en el contexto de un proyecto de ley de programación de las finanzas públicas 2018-2022–, que comprendía cinco proyectos transversales, entre los cuales figuraba la simplificación normativa. El marco institucional de esta iniciativa giró en torno al Comité Interministériel de la Transformation Publique⁷, un Délégué Interministériel à la Transformation Publique⁸ y dos nuevas direcciones interministeriales⁹: la Direction Interministérielle de la Transformation Publique y la Direction Interministérielle du Numérique.

Posteriormente, el 12 de enero de 2018, el primer ministro presentó, en Consejo de Ministros, la comunicación *Agir pour la simplification des normes et un pouvoir réglementaire efficace*, en la que se enfatizó la conveniencia de una moderación en la producción de reglamentos.

3.3. Labor del Conseil d'État

El Conseil d'État publica anualmente un *Rapport D'activité*, que se compone de dos partes: la primera hace un balance de conjunto de su actividad jurisdiccional y administrativa; la segunda estudia un tema en particular, considerado de trascendencia.

⁷ Décret n.º 2017-1586 du 20 novembre 2017.

⁸ Décret n.º 2017-1586 du 20 novembre 2017.

⁹ Décret n.º 2017-1584 du 20 novembre 2017

El *Rapport D'activité* del Conseil d'État correspondiente al año 2005 dedicó un epígrafe entero a la *Sécurité juridique et complexité du Droit*¹⁰, profundizando, a lo largo de más de 100 páginas (Conseil d'État, 2006, pp. 229 a 337), sobre la creciente complejidad de las normas, sus causas y la amenaza que supone para el Estado de derecho; asimismo, se refiere al porqué y al cómo se ha de combatir la inseguridad jurídica. Advierte el texto que para respetar la ley es necesario conocerla y para ello se requiere que esta sea clara y estable, características que ya no reunirían numerosas leyes vigentes. Lacónicamente, el vicepresidente del Conseil d'État –a la sazón, Denoix de Saint Marc– indicó que «*La France légifère trop et légifère mal*» («Francia legisla demasiado y legisla mal»), señalando que el derecho francés representaba, desde finales del siglo XVII y hasta fechas recientes, un modelo inspirador para numerosos Estados, un ejemplo de conjunto coherente, inteligible, codificado y servido por un lenguaje claro y preciso; sin embargo, advirtió acerca de que tales características se habrían perdido hoy en día. Las causas de la actual degradación serían, en su opinión y en atención a su origen, tanto de carácter interno como externo. Entre las causas externas incluyó: el desarrollo considerable de unas convenciones internacionales que, una vez aprobadas o ratificadas, entran en vigor, con autoridad superior a ley; el copioso derecho de la Unión Europea, sobre el cual los Estados no pueden influir directamente una vez cerrada la negociación; la organización del mercado interior, de la Unión Económica y Monetaria, la puesta en circulación del euro y la libre circulación de capitales, que han requerido de una multitud de directivas y la instauración de la cooperación en materia de justicia e interior, que ha deparado la adopción de convenciones o decisiones marco que afectan al derecho civil y penal. En el plano interno, refirió: la atribución a las colectividades territoriales de competencias normativas cada vez más amplias; el que por ley se haya atribuido potestad reglamentaria a las autoridades administrativas independientes –lo que ha multiplicado exponencialmente las normas– y la reclamación, por parte de la ciudadanía, de más leyes para resolver cada nuevo problema que va surgiendo, demanda habitualmente atendida por el Gobierno y por el Parlamento. Con base en lo expuesto, el estudio reconoció la embarazosa situación en la que se halla un legislador que, constreñido por los imperativos del derecho internacional y de la Unión Europea, debe abordar proyectos legislativos cada vez más largos y complejos, lo que, a su vez, es también causa evidente del subsiguiente retardo que sufre el desarrollo reglamentario de tales leyes.

Por otra parte, en el estudio del Conseil d'État titulado *Simplification et qualité du droit* (tercer estudio sobre esta misma materia en 25 años), aprobado en 2016, ya se advirtió que los males a combatir son muchos y que no están convenientemente identificados. El trabajo dejó de manifiesto la gran preocupación de esta institución por el volumen de las normas, su inestabilidad, su complejidad y la carga que todo ello supone para los destinatarios. En el plano de las soluciones, la primera de sus 26 propuestas apuntó a la necesidad de elaborar un referencial para la medida de las normas desde tres perspectivas: la

¹⁰ En el editorial, y en referencia a la temática elegida, recuerda el vicepresidente del Conseil d'État, Denoix de Saint Marc, que esta publicación abordó idéntica materia en el año 1991 (Conseil d'État, 2006, pp. 9 y 10).

de su volumen (tanto en *stock* como en flujo), la de sus efectos (cálculo de la carga administrativa) y la del sentimiento/experiencia de complejidad por parte de sus destinatarios (Conseil d'État, 2016, pp. 89 y ss.).

3.4. Contribuciones de *think tanks*

En relación con las contribuciones de los «laboratorios de ideas» o *think tanks* franceses, cabe destacar, entre otras, las de la Fondation iFRAP.

Creada en 1985, la Fondation iFRAP es una organización, configurada a modo de laboratorio de ideas, encargada de reflexionar, en torno a las Administraciones públicas, los servicios y el gasto público. A lo largo de sus casi 30 años de existencia ha llevado a cabo numerosas investigaciones y publicaciones, resultando de especial interés para la materia que ahora se aborda *Mieux maîtriser l'inflation normative: la feuille de route de la Fondation* (2016), *La simplification normative par la règle du one in/one out* (2017) y *La suppression de la réserve parlementaire* (2018).

4. **Mesurer l'inflation normative: un referente de las contribuciones del Conseil d'État sobre la inflación normativa**

4.1. Justificación y procedimiento

La implicación Conseil d'État en la tarea de simplificación y mejora de calidad normativa queda sobradamente acreditada a través de la reiterada aportación de estudios al respecto, alguno de los cuales ha sido referido en líneas precedentes. Ahora bien, si hubiese que destacar una de sus principales y más especializadas contribuciones relacionadas con el problema de la inflación normativa, resultaría imperativo volver la mirada a su reciente texto *Mesurer l'inflation normative* («Medir la inflación normativa»).

Con la finalidad de llevar a buen puerto la primera proposición del antecitado estudio *Simplification et qualité du droit* (2016), resultaba preciso crear un referencial (*référentiel*), o sistema de referencia, para la cuantificación de la inflación normativa. En esta línea, a iniciativa propia y bajo la dirección de su vicepresidente, en noviembre de 2017 se constituye, en el seno del Conseil d'État, un grupo de trabajo encargado de establecer las condiciones concretas para la elaboración del referencial (anexo I), cuyas labores se desarrollaron entre diciembre de 2017 y marzo de 2018, habiendo participado el Ejecutivo en tres de sus cuatro reuniones, a través del secretariado general del Gobierno (anexo III). Precisamente este último órgano, y en el marco de los trabajos del grupo, asumió la tarea de confeccionar un

panel de indicadores de seguimiento (*tableau de bord*) de la actividad normativa, expuesto en *Légifrance*¹¹ por decisión del primer ministro.

Como colofón a la senda abierta, el 3 de mayo de 2018, la Asamblea General del Conseil d'État procedió a la aprobación del estudio *Mesurer l'inflation normative* (Conseil d'État, 2018). El Conseil d'État llama la atención sobre la circunstancia de que la garantía de la utilidad del esfuerzo realizado pasa por no considerarlo un punto final, manifestando expresamente su compromiso con que este trabajo sea objeto de posteriores puestas al día, de periodicidad anual, procurando, además de la actualización de los datos, un enriquecimiento progresivo de su contenido. Sobre este último extremo se revela expresamente la intención de interesarse por profundizar en los indicadores de estabilidad/inestabilidad de las normas para concretar el origen de la inflación normativa y por identificar las ramas del derecho más afectadas por este fenómeno y, en consecuencia, dignas de la mayor atención.

De seguido, procede efectuar una recapitulación sobre el contenido de este trabajo, haciendo hincapié en dos aspectos: por un lado, la metodología seguida; por otro, los indicadores que se han tenido en cuenta. Se prescinde, pues, de profundizar en los resultados concretos, pues lo que aquí interesa no es conocer los males que aquejan al ordenamiento jurídico galo, sino extraer de su experiencia algunas conclusiones útiles para la mejora del nuestro.

4.2. La concreción del objeto

Entrando ya en el contenido del estudio, el primer y capital paso fue decidir acerca de dónde era preciso centrar la atención. Por ello, recuerda el Conseil d'État (2018, p. 7) que ya en el estudio *Simplification et qualité du droit* (2016) se advertía sobre la necesidad de abordar tres paneles: el primero, la medida de la norma en sí misma; el segundo, la medida de sus efectos, especialmente en términos de cargas administrativas; el tercero, la medida del sentimiento de la complejidad de la norma por parte de sus destinatarios (Conseil d'État, 2018). En definitiva, son tres los objetos del análisis: la normas, sus efectos y la opinión de los ciudadanos.

En cuanto a la medida de la percepción de la complejidad de la norma por parte de sus destinatarios, el estudio admite que no implica una especial dificultad, pues ya desde hace

¹¹ Légifrance es el sitio web oficial, creado en 2002 (Décret n.º 2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet) y gestionado por la Secretaría General del Gobierno, destinado a la difusión pública de textos normativos y resoluciones judiciales. Ex artículo 1 del Décret n.º 2002-1064 : «Il est créé un service public de la diffusion du droit par l'internet. Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. Il met gratuitement à la disposition du public les données suivantes: 1.º Les actes à caractère normatif suivants, présentés tels qu'ils résultent de leurs modifications successives [...] 2.º Les actes résultant des engagements internationaux de la France: [...] 3.º La jurisprudence: [...] 4.º Un ensemble de publications officielles».

años existen encuestas de opinión a estos efectos, a la vez que también puede acudir a ciertos indicadores complementarios, como la medición del nivel en el que son frecuentadas las páginas web en las que se publican las normas (Conseil d'État, 2018). Sí estima útil, sin embargo, profundizar en la articulación de este panel (sentimiento de la complejidad de la norma por parte de sus destinatarios) con los dos anteriores (medida de los efectos de las normas y medida de la norma en sí misma), de forma tal que se pueda concretar cómo se relacionan los datos obtenidos mediante la medición objetiva de la inflación normativa con los relativos a la percepción que los ciudadanos tienen del nivel de complejidad del ordenamiento jurídico; no obstante, reconoce que esta labor requiere, indefectiblemente, haber abordado antes la mentada medición de la norma en sí misma (primero de los paneles).

En relación con la medida de los efectos de la norma, entiende el Conseil d'État que la cuestión, desde punto de vista metodológico, resulta más delicada. Como el estudio de 2016 había avanzado, la reflexión se centra en la carga administrativa inducida por la norma y las consecuencias que implica en términos económicos. El estudio reconoce que ya existe un conjunto de experiencias de los distintos Estados en este ámbito; así, un buen número de países optan por un método de cuantificación basado en el *standard cost model* (SCM), según el cual, en líneas generales, se opera sobre lo que para las empresas va a suponer, teniendo en cuenta sus especificidades, la necesidad de adaptarse a una concreta reglamentación en términos de tareas a desarrollar, número de agentes a movilizar y tiempo a dedicar (Conseil d'État, 2018). Francia cuenta, desde 2007 y apoyándose en la metodología del SCM, con el Outil de Simulation de la Charge Administrative de la Réglementation (OSCAR), desarrollado para medir el impacto de una nueva reglamentación sobre la carga administrativa de empresas y administraciones, y que se basa, por una parte, en una hoja de cálculo que permite evaluar, para los distintos tipos de agentes (particulares, empresas, colectividades territoriales, servicios del Estado y organismos encargados de servicios públicos), la relación cargas/ganancias que resulten de la reglamentación y, por otra parte, en un manual para auxiliar en el cálculo del impacto financiero de la reglamentación (Conseil d'État, 2018, pp. 7, *in fine*, y 8). En añadido, el Secrétariat Général du Gouvernement (2017) elaboró, en agosto de 2017, una nueva guía metodológica para calcular el impacto financiero de la reglamentación.

Teniendo todo ello en cuenta, el Conseil d'État decidió concentrar su esfuerzo sobre el primer elemento del panel, esto es, en la medida de la norma en sí misma considerada, independientemente de sus efectos y del sentimiento de los ciudadanos al respecto de su complejidad.

4.3. Recursos disponibles

Centrado el objeto del análisis, el Conseil d'État (2018) se detuvo a seleccionar el material disponible para emprender la tarea. A este respecto, advierte sobre la inexistencia de

trabajos de investigación sistemáticos en la universidad, entidades privadas de investigación e, incluso, en las editoriales de índole jurídico. Por ello, ha sido a la esfera pública, particularmente en sede de los propios autores de las normas, donde debió acudir para obtener el respaldo documental.

Por un lado, existían estadísticas del Ejecutivo. Singularmente, en 2010 se había realizado un trabajo titulado *Les lois et règlements en vigueur, approche statistique*, por parte del Secrétariat Général du Gouvernement (2011) –difundido en el sitio web del Gobierno en enero de 2011–, si bien ni había sido posteriormente actualizado ni seguido de trabajos similares. El documento presentaba el número de leyes y reglamentos publicados cada año, la amplitud tanto de las leyes publicadas como de su texto en el curso de la tramitación parlamentaria; asimismo, precisaba el número de páginas del diario oficial de la República Francesa dedicado a normas, el efecto neto de aumento del derecho consolidado (codificado o no codificado) por materias, la inestabilidad de la norma y, en lo que concierne al *stock*, presentaba el volumen global de derecho en vigor (número de códigos, leyes, ordenanzas y decretos reglamentarios), la parte de derecho codificado y no codificado, la de los textos legislativos en el derecho en vigor y el reparto temático del derecho por sectores.

Por otra parte, existía otra fuente de datos muy significativa, menos rica, pero actualizada anualmente: el informe de actividad de la Direction de l'Information Légale et Administrative¹² (DILA). En él se incluyen el número de textos publicados en el diario oficial de la República, el número de páginas totales anual en el diario oficial de República Francesa, distinguiendo entre textos generales y nominativos, así como por tipo de texto (leyes, decretos, etc.) y por procedencia (ministerios y autoridades independientes).

Amén de las estadísticas procedentes del Ejecutivo también existían las estadísticas del Parlamento (Conseil d'État, 2018, p. 9), pues la Asamblea Nacional difunde, en su sitio de internet, los datos sintéticos de actividad legislativa, comprendiendo el número de proyectos y de proposiciones de ley presentadas y adoptadas y también el número de enmiendas presentadas y adoptadas cada año y cada legislatura. De forma particular, el Senado ofrece, en unas estadísticas más detalladas, el número de textos examinados y adoptados, el aumento producido en la amplitud de los textos a lo largo del debate parlamentario y las iniciativas normativas que han sido objeto del mayor número de enmiendas.

Finalmente, y al margen de la labor de Ejecutivo y Legislativo, el Conseil d'Etat también dispone de estadísticas internas. En primer lugar, en relación con en su propia actividad con-

¹² La Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA) es un órgano de la Administración central, bajo la autoridad del Secrétaire Général du Gouvernement, encargado de las funciones de difusión legal, información administrativa, edición y debate público.

sultiva, existen los anteriormente mencionados *Rapports annuels*, en los cuales se exponen estadísticas –que pertenecen a series plurianuales– relativas al número de textos examinados, desglosados por categoría de texto, departamentos ministeriales y año.

4.4. Aspectos metodológicos

El siguiente paso seguido por el Conseil d'Etat (2018, pp. 11-13) fue la metodología a emplear, adquiriendo especial trascendencia la decisión acerca de la unidad de cuenta, cuestión tan delicada que se coloca en un apartado bajo la rúbrica «*L'enjeu de l'unité de compte*» («El reto de la unidad de cuenta»). En efecto, de lo que se trataba era de decidir acerca de si la medición para el cálculo del nivel de inflación debería hacerse sobre el número de textos, el de artículos, el de palabras, el de signos o el de páginas.

La opción de tomar como referencia el número de páginas que ocupan las normas se estimó arriesgada, puesto que se halla afectada por ciertos aspectos contextuales susceptibles de variar, como es el caso del formato de paginación (Conseil d'État, 2018, p. 11). El tamaño, tipo de letra y distancia entre renglones tienen entidad suficiente para afectar significativamente al volumen de hojas y bien podría reducirse el número de estas operando sobre el formato del texto; por añadidura, la volatilidad de las decisiones editoriales a este respecto limita las posibilidades de efectuar series referidas a periodos amplios de tiempo. Así pues, entendió el Conseil d'Etat que este indicador, sin perder relevancia, debe ser valorado con prudencia.

La cuenta por número de artículos se consideró más precisa, aunque también plantea inconvenientes (Conseil d'État, 2018, p. 12). Así, existen artículos que se limitan a una línea y otros que se extienden a una página; por ello, tampoco la utilización de este indicador resulta extremadamente precisa y concluyente. Añádase a ello que, con frecuencia, al efectuarse una refundición de textos se tiende a reducir la extensión de aquellos artículos que se han visto incrementados en su extensión tras sucesivas modificaciones y sobre los que se suele operar dividiéndolos en varios artículos independientes (Conseil d'État, 2018, p. 15). Así pues, el resultado de una refundición, medidos sus efectos en términos del número de artículos, puede arrojar, *prima facie*, un acrecentamiento de la inflación normativa cuando, en realidad, los mandatos normativos no han sido incrementados.

Por cuanto al número de textos se refiere (leyes, decretos, etc.), aun admitiendo sus ventajas frente a otros indicadores como el número de páginas en diarios oficiales, se estimó que para resultar verdaderamente operativo, exigiría trabajar con base en la diferenciación entre los distintos tipos de iniciativas y de normas, de forma tal que se distinguiese entre proyectos y proposiciones de ley y se tuviese en cuenta la variopinta tipología que presentan las disposiciones de rango reglamentario; asimismo, se valoró la oportunidad de efec-

tuar el distingo de aquellas normas internas de mera trasposición o ratificación de tratados internacionales (Conseil d'État, 2018, p. 11 *in fine* y 12).

La utilización del número de palabras o signos como medida de cuenta se calificó por el Conseil d'Etat como el método más exacto y el menos susceptible de sufrir prácticas de leística tendentes a alterar artificialmente los resultados; por ello, entendió que este indicador habría de ser privilegiado frente a los otros, considerando, igualmente, que ambos (palabras y signos) garantizan las tan necesarias precisión e invariabilidad, amén de facilitar el análisis en el tiempo de la extensión de las normas, llamando la atención sobre la necesidad de reducir a lo estrictamente imprescindible los preceptos no normativos que, cada vez en mayor medida, tienden sobrecargar las normas (Conseil d'État, 2018, p. 11 *in fine* y 16).

Finalmente, y al margen de los antecitados indicadores, reconoció el Conseil d'Etat (2018, p. 11) que existen otras unidades de medida a tener en cuenta por su incuestionable utilidad práctica, como es el caso de las «medidas de aplicación» requeridas por cada norma, reparando en la importancia de explicitar el número de disposiciones administrativas que vienen siendo necesarias para dotar de adecuado desarrollo al trabajo realizado por el legislador y en lo positivo que ello puede suponer como advertencia para este.

5. Digresión en clave interna: medidas adoptadas en España

5.1. Medidas organizativas

La oportunidad de incardinar las medidas relativas a la inflación normativa dentro del amplio marco de la mejora de la regulación resulta evidente y, como señala Álvarez Suárez (2017, p. 10), esta última es, actualmente, una auténtica política pública a aplicar, de forma transversal, en todas las intervenciones públicas y por todas las Administraciones. Siendo esto sí, se antoja notoria la necesidad de aproximarse, siquiera sumariamente, a la respuesta que se haya dado a la cuestión en el ámbito organizativo interno de la Administración estatal.

La calidad normativa y mejora de la regulación se ha venido asumiendo por parte de los servicios comunes de los distintos departamentos ministeriales, dependientes de las correspondientes secretarías generales técnicas, y la por Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, rol que se mantiene, según se extrae de lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El Ministerio de la Presidencia ha asumido también funciones relevantes en la materia. Así, a tenor del artículo 25.4 de la Ley 50/1997:

El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo.

Asimismo, el artículo 26.9 de la misma ley atribuye al citado departamento, en el marco del procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos y con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, analizar, entre otros, los siguientes aspectos: la calidad técnica y el rango de la propuesta normativa; la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el plan anual normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales; la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito; el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

Por otro lado, considerada la mejora regulatoria como una política pública, es incuestionable que la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) –como instrumento para la evaluación *ex post* de las políticas públicas– es un paso digno de mención¹³. No obstante, y probablemente fruto de una poco interiorizada cultura sobre la evaluación, la disposición adicional novena del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, procedió a la disolución de la AEVAL, cuyas funciones serían asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública¹⁴, a través del Instituto para la Evaluación de

¹³ Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, aprobado tras la habilitación dada al Gobierno en el artículo 3 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

¹⁴ El Real Decreto 307/2020, de 11 de enero, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, estableció, en su artículo 2.5, que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas estaría adscrito a la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, del anterior Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Posteriormente, el artículo 14.6 del Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y el Real Decreto 682/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas se adscribe al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, con nivel orgánico de subdirección general.

Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública, asumiendo que resulta indiferente que la evaluación se efectúe por parte de una agencia independiente o por un órgano incardinado en la misma Administración evaluada y quizás olvidando que *mulier caesaris non fit suspecta etiam suspicione vacare debet*.

5.2. Medidas técnicas

Un hito dentro de las medidas de índole técnica –ni organizativas¹⁵, *stricto sensu*, ni normativas– fue la aprobación del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas¹⁶ (CORA, 2013, pp. 70-72), que incluyó, dentro del apartado «Medidas Generales», un epígrafe enteramente dedicado a la codificación del derecho.

La seguridad jurídica y la simplicidad, señaló la CORA, se habrían visto afectadas por los profundos cambios habidos en la distribución de las competencias entre Administraciones públicas. Por ello, en el marco del programa para garantizar la unidad de mercado, el Gobierno se había propuesto poner en marcha un plan de racionalización normativa con la finalidad de analizar la regulación afectante a cada sector y adaptarla a los principios y disposiciones de una posterior Ley de garantía de unidad de mercado¹⁷.

¹⁵ A este respecto, y no obstante lo dicho, hay que tener presente el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, por el que se crea la oficina para la ejecución de la reforma de la Administración. La parte expositiva de esta norma señala que la decisión de iniciar un proceso de reformas estructurales que llevaron a la creación de la CORA «no culmina con las elevación al Consejo de Ministros del informe elaborado por dicha Comisión, sino que las medidas incluidas en el mencionado informe deben ir ejecutándose [...] para lograr un funcionamiento verdaderamente eficiente de las Administraciones» y que, por ello, «se considera necesario contar con un órgano que asuma la ejecución coordinada de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, que se encargue de su seguimiento e impulso y, en su caso, proponga nuevas medidas en los términos previstos en este real decreto». De esta forma, *ex* artículo 1 del Real Decreto 479/2013, «se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, asumir su seguimiento, impulso y coordinación, y, en su caso, proponer nuevas medidas». De conformidad con el artículo 2.3 de susodicho decreto, la Oficina «adscrita orgánicamente al Ministerio de la Presidencia, a través de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, tendrá dependencia funcional conjunta de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas»; asimismo, según el artículo 6 del decreto, la Oficina «se extinguirá una vez cumplidos los objetivos que determinaron su creación y previa elevación al Consejo de Ministros de una memoria de actuaciones realizadas».

¹⁶ La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) se creó mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012 y se adscribió al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

¹⁷ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dictada al amparo del artículo 149 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución española, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre las siguientes materias: regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los espa-

Los motivos que, según el mentado informe, han venido reduciendo la comprensión y la seguridad de los textos legislativos son la existencia de legislación duplicada, la «mezcla legal» (inclusión en las disposiciones adicionales normas que nada tienen que ver con la regulación de que trata la ley o decreto), la ausencia de listas exhaustivas de los artículos y leyes derogados por la nueva regulación y la tendencia a utilizar –con más frecuencia de lo que resultaría recomendable y especialmente en el ámbito económico– la figura del decreto-ley, modificando a través de una misma norma una pléyade de las existentes. El informe advierte, como cabría esperar, sobre el incremento de los costes y cargas administrativas que todo ello supone para ciudadanos y empresas.

Desde el punto de vista de la inflación normativa, la aportación más significativa de este informe fue la propuesta de impulsar, en el ámbito de la Administración General del Estado, la elaboración de textos refundidos sobre una serie de materias, para lo cual la CORA solicitó a los departamentos ministeriales una relación de leyes singularmente relevantes para sus áreas de actividad y que hubiesen sido modificadas en numerosas ocasiones, a la que se deberían adjuntar las correspondientes disposiciones complementarias¹⁸.

ñoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como sobre la legislación mercantil y procesal, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos.

El informe CORA señala que los departamentos ministeriales habrían detectado, por aquel entonces, casi seis mil normas, pertenecientes a veintiocho sectores económicos, que afectarían a la unidad de mercado.

¹⁸ Una vez recibida la documentación, la CORA (2013, pp. 71 *in fine* y 72) propuso, en su informe, la aprobación de una ley ordinaria que habilitase al Gobierno para elaborar textos refundidos de las siguientes normas: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte; Real Decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de propiedad intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia; Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal; texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo; Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales; Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo; texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio; texto refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto; Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores; Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva; Ley 13/1994, de autonomía del Banco de España; Ley 6/2005, de saneamiento y liquidación de entidades de crédito; Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, entre otras; Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista; texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

5.3. Medidas normativas

El que cabría considerar como primer movimiento de carácter normativo, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y el acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la guía metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo, que incluye el método simplificado de medición de cargas administrativas basado en el modelo de costes estándar. Tal y como señala el preámbulo del decreto, su objetivo consistió en precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En segundo lugar, cabe referir la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, por la que se traspone la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta norma recoge una serie obligaciones relacionadas con la mejora regulatoria (por ejemplo, la introducción de los principios de necesidad y proporcionalidad), aunque vinculados exclusivamente a la normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma, y quedando fuera de su ámbito de aplicación algunos tan relevantes como los servicios de transportes, sanitarios, comunicaciones electrónicas y audiovisuales (art. 2.2 de la Ley 17/2009). Por otra parte, procedió a la creación del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios (disposición adicional tercera) como instrumento de cooperación multilateral (del que formarían parte la Administración General del Estado, las comunidades y ciudades autónomas y representantes de la Administración local), pero limitado a «facilitar la cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios y, en particular, el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes Administraciones para la correcta transposición de la directiva».

El tercer paso dado es la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, que introdujo, en sus artículos 4 y 5, unos principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas y una serie de instrumentos, también en manos de estas, para la mejora de la regulación¹⁹. En cuanto a los principios de buena regulación, enumerados en el artículo 4, destacan el de necesidad (la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general), el de proporcionalidad (la iniciativa normativa deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que

¹⁹ Ambos preceptos fueron derogados, con efectos de 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única.2 c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado), el de coherencia (las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas) y el de simplicidad (toda iniciativa atendería a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo). Por lo que respecta a los instrumentos a disposición las Administraciones públicas para la mejora de la regulación, recogidos en el artículo 5, se encuentran los análisis previos de iniciativas normativas, los procesos de consulta pública en la elaboración de proyectos normativos y los procedimientos de evaluación *a posteriori*²⁰.

En cuarto lugar, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el primer apartado de su disposición adicional segunda –dedicada a la revisión y simplificación normativa–, obligó a la Administración General del Estado a acometer «una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico», señalando que, para ello, debería «efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido»²¹.

²⁰ De conformidad con el artículo 5.1 de la Ley 2/2011, las Administraciones públicas «impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que estas 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». Por otra parte, el artículo 5.2 de la Ley 2/2011 indica que las Administraciones públicas «prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas». Finalmente, el artículo 5.3 de la Ley 2/2011, dispone que las Administraciones públicas «promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación».

²¹ De conformidad con los apartados segundo y tercero de la disposición adicional segunda de la Ley 19/2013, a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes correspondería la elaboración de un plan de calidad y simplificación normativa y se encargaría de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales. Por su parte, las secretarías generales técnicas de los diferentes departamentos ministeriales llevarían a cabo el proceso de revisión y simplificación en sus ámbitos competenciales de actuación, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las comunidades autónomas que, en ejercicio de las competencias que le son propias y en aplicación del principio de cooperación administrativa, efectuasen un proceso de revisión de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El último eslabón es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas²², cuya exposición de motivos advierte acerca de la necesidad de avanzar en una «regulación inteligente como un marco jurídico de calidad», para lo cual considera esencial «un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*», subrayando que, con ella, «se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica». Dentro de las novedades introducidas por la Ley 39/2015 relacionadas con la inflación normativa destacan: a) la obligación de que en la exposición de motivos o en el preámbulo de las normas –según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento– quede suficientemente justificada su adecuación a los principios de buena regulación (art. 129.1); b) la necesidad de que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley sean conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo y que la atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales/consejerías del Gobierno o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos tenga carácter excepcional y deba ser justificada en la ley habilitante (art. 129.4); c) la posibilidad de que las leyes habiliten directamente a autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija; d) el mandato dirigido a las Administraciones públicas para que definan claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos (art. 129.5); e) la obligación de que las Administraciones públicas revisen periódicamente su normativa vigente²³ para adaptarla a los principios de buena regulación y comprobar la medida en que las normas en vigor hayan conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado, y correctamente cuantificado, el coste y las cargas impuestas en ellas (art. 130.1).

²² Si bien el apartado primero de su disposición final primera señala que la Ley 39/2015 «se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas», la aplicabilidad de su articulado al conjunto de las Administraciones públicas fue puesta en tela de juicio por la Generalitat de Cataluña, estimándolo inconstitucional y planteando el correspondiente recurso ante Tribunal Constitucional, resuelto por la Sentencia del 55/2018, de 24 de mayo. Esta resolución terminó declarando la inconstitucionalidad parcial de los artículos 129, 130, 132 y 133.

²³ Ex artículo 130.1 *in fine* de la Ley 30/1995: «El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente».

6. Recapitulación y conclusiones

Los inconvenientes y sombras que proyecta la sobreabundancia de normas en nuestro ordenamiento y la necesidad de afrontarlo se han convertido en una letanía tanto de los operadores jurídicos como de los poderes públicos, pero, no sin cierta desazón, se constata que siguen sin adoptarse todas las medidas adecuadas tendentes a la concreción de la magnitud del problema y a la articulación de un sistema con capacidad para actuar eficazmente sobre él.

A diferencia de Francia, en España los esfuerzos se han reducido a volver la mirada hacia la Administración: la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, introduce unos principios de buena regulación y una serie de instrumentos para la mejora de la regulación en relación con las «las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas»; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hace descansar la tarea de revisión y simplificación normativa exclusivamente en la Administración; las medidas adoptadas por la Ley 39/2015 se incardinan en el procedimiento administrativo de las Administraciones públicas y, por supuesto, el informe CORA centra el grueso de sus propuestas en las Administraciones públicas.

A tenor de lo analizado en apartados precedentes, los instrumentos previstos para la lucha contra la inflación normativa en España serían el análisis previo de las iniciativas, el proceso de consulta pública y la evaluación *a posteriori*, acerca de los cuales a las Administraciones públicas corresponde, respectivamente, la obligación de impulsar, prestar la máxima atención y promover. Por otra parte, las propuestas del informe CORA orientadas hacia la reducción normativa se ciñen al número de normas vigentes (concentrándose en la mera refundición de textos) y no entran en alternativas de tipo institucional y organizativo.

El hecho de que todas las medidas giren en torno a la Administración –excepción hecha, aunque con matices, del artículo 4.9 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible²⁴ resulta manifiestamente inicuo por dos razones: la primera, porque la Administración activa tiene por misión principal la atención ordinaria de lo asuntos públicos, ardua y compleja tarea que ha de abordar en el límite de utilización de sus recursos humanos y

²⁴ Efectivamente, en un contexto centrado en la Administración pública, llama la atención cómo en el artículo 4.9 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, destinado a las iniciativas normativas de las Administraciones públicas, contiene un apartado 9 en el que se indica que «en todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento 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», refiriéndose aquí a todos los poderes públicos, no solo a las Administraciones, si bien no se contiene un mandato, sino que simplemente, como se puede comprobar, refiere que «procurarán».

materiales, por lo que añadir tareas de la envergadura de la que nos ocupa es poco menos que un brindis al sol²⁵; la segunda, porque ello supone, subrepticamente, señalar a un único responsable de los problemas de la cantidad y calidad de las normas. En el fondo, todas las medidas normativas parecen haber centrado sus mandatos en la Administración más bien como de cláusula de estilo, como «legislación simbólica», admitiendo, como derivada, su corto recorrido y un cumplimiento más formal que de fondo.

Por otra parte, en España, el tratamiento de la inflación normativa semeja haber sido equiparado a la simplificación normativa y, si bien resulta pacífico que esta labor (que, en palabras de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, sería la «consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo») comprende el análisis y las medidas para combatir la inflación normativa, parece también notorio que estas últimas tienen la suficiente entidad como para gozar de sustantividad propia y, por tanto, reclaman un marco organizativo y un procedimiento *ad hoc*.

Llegados a este punto y a la vista de la experiencia francesa sobre la materia, cabría efectuar una serie de propuestas acerca de cómo actuar de cara al futuro.

En primer lugar, desde el punto de vista institucional, esto es, desde la perspectiva de los sujetos que deberían estar implicados en el tratamiento de la inflación normativa, se ha podido comprobar como en Francia se ha estimado que el problema tiene la magnitud y complejidad suficientes para que hayan entrado, de consuno y sin estrechez de miras, el Legislativo, el Ejecutivo y el Conseil d'État, e incluso para que el Senado haya propuesto una reforma constitucional con la finalidad de incluir una expresa referencia a la posibilidad de que las cámaras recaben la colaboración de este último. Las actuaciones conjuntas relacionadas con la actividad normativa, especialmente entre el Ejecutivo y el Conseil d'État, son práctica habitual en este país y, por ejemplo, la actual *Guide de légistique*²⁶ es fruto del esfuerzo compartido del Conseil d'Etat y el Secrétariat Général du Gouvernement.

De igual modo, debería procurarse en España una implicación activa tanto del Legislativo como el Ejecutivo. Por una parte, las cámaras, en el ejercicio de su función legislativa, conocen el estado de la legislación vigente, tanto en su volumen como en posibles deficiencias, teniendo que realizar estudios previos –plasmados en los oportunos dossiers– acerca de la

²⁵ En este sentido, señala Parejo Alfonso (2021) que «es usual que el legislador no considere en absoluto o, al menos, de modo suficiente, las condiciones en que deben hacerse efectivas sus previsiones, pero, sobre todo, porque, en particular y en lo que aquí más interesa, suele prescindir de la adecuación y capacidad de la Administración, que –por su organización y medios personales, materiales y económicos– no pueden darse por supuestas, toda vez que la idoneidad de la organización depende de la materia en que deba producirse la tarea aplicativa y las características de esta y la capacidad de aquella organización no es en ningún caso ilimitada» (p. 48).

²⁶ *Vide Guide de légistique* (2017). (3.ª ed.). La Documentation française.

situación concreta de la regulación de un sector como paso previo a abordar a una eventual modificación. Por otra, la Administración, para el ejercicio de su potestad reglamentaria, ha de seguir a análogos pasos, amén de la evaluación *ex post* de su producción normativa. La necesidad de una intensa coordinación entre ambos es esencial, pues, por ejemplo, aunque el Ejecutivo considerase excesivo el número de reglamentos vigentes, la inveterada tendencia del legislador a remitir al reglamento multitud de regulaciones que no considera procedente efectuar en sede legislativa hará que aquel se vea compelido a incrementar el número de reglamentos existentes, pero no por propia voluntad, sino por imperativo legal. Así pues, sin un consenso entre ambos resulta imposible afrontar una operación de superación de la inflación normativa. Similar conjunción de voluntades ha de darse entre los diferentes eslabones que componen la organización territorial española para actuar coordinadamente y con una sistemática homogénea.

En la estela de Francia, sería importante no desperdiciar la experiencia de los órganos consultivos (Consejo de Estado y órganos consultivos de las comunidades autónomas), no solo por la circunstancia de que deben intervenir en algunos procedimientos de elaboración de normas, sino porque en el ejercicio de sus funciones deben velar por la observancia de todo el ordenamiento jurídico, y sus dictámenes se fundamentan, principalmente, en derecho (sin que puedan extenderse a valoraciones de oportunidad o conveniencia, salvo que así le sea expresamente solicitado por la autoridad consultante); por añadidura, estos órganos ejercen sus funciones con autonomía y al margen de la contienda política²⁷. La inveterada tendencia a la creación de nuevos órganos para atender necesidades emergentes ha de ser sustituida por la mucho más eficaz y eficiente adaptación y actualización de las funciones de unas instituciones ya existentes y con acreditada capacidad para asumir nuevos retos. Ciertamente que, como ocurre en el caso de la Administración, la asunción de tal responsabilidad debería ser precedida de una racionalización de las funciones que actualmente desempeñan (singularmente las relacionadas con los procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial a las Administraciones públicas) y de la provisión de medios adecuados, pues en otro caso les resultará simplemente inviable.

La intervención de las entidades que conforman la Administración corporativa (colegios profesionales, cámaras de comercio, etc.) supondría, igualmente, un insumo de especial transcendencia práctica, como privilegiadas concededoras de los inconvenientes que plantea la normativa vigente a los profesionales del correspondiente sector en su cotidiano quehacer y procediendo a actuar a modo de canalizadoras de las demandas de sus miembros.

La Universidad también debería asumir un papel relevante y que no solo habría de reclamarse respecto a las facultades de Derecho, sino otras con especial vinculación con la materia, tales como las de Sociología, Ciencias Políticas, Matemáticas o Economía. Los re-

²⁷ Al respecto, *vide* Rubio Llorente (2006). *Vide*, asimismo, Salgueiro Cortiñas (2006).

cursos que con tal motivo se destinen a la Universidad redundarán en una consolidación de los grupos de investigación lo que, a su vez, garantizará la generación tanto de *know how* como de cualificados especialistas en la materia.

En cuanto a la participación de la ciudadanía en general, bastaría con detenerse en algunos ejemplos de países de nuestro entorno más próximo para calibrar su relevancia. Tal es el caso del Reino Unido, donde existe un marco general de revisión del *stock* de normativa vigente denominado *Red Tape Challenge*²⁸, iniciativa gubernamental consistente en la habilitación de un sitio web en el que se solicita la ayuda de los ciudadanos para la detección de regulaciones innecesarias y que ha tenido unos nada desdeñables resultados²⁹.

En segundo lugar, está la necesidad de resolver sobre cuál es el número óptimo de normas de las que debe estar dotado el ordenamiento jurídico. Aún con el recurso a ciencias como las matemáticas, la economía o la sociología, resulta quimérico determinar científicamente el número adecuado de normas que requiere una comunidad política. Por otra parte, hay que reconocer que la decisión a adoptar requiere no solo de una capacitación técnica, sino también de una legitimación que excede del ámbito de lo meramente científico, dado que dentro de una misma colectividad existen distintas perspectivas de la necesidad de una mayor o menor intervención pública en la esfera ciudadana, por lo que la determinación de ese óptimo queda afectada, indefectiblemente, por un matiz político. Descartado que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito económico, quepa cifrar con precisión científica la inflación normativa que aqueja a nuestro ordenamiento jurídico, entendemos que lo más adecuado es proceder por vía oblicua y afrontar la detección de su eventual sobredimensionamiento desde la búsqueda organizada y persistente de lo innecesario, carente de efectividad o redundante –de ahí la importancia de una plena implicación de los órganos consultivos y de la Administración activa y corporativa–, admitiendo que su ulterior eliminación supone la más positiva contribución a la lucha contra la hipertrofia regulatoria.

En tercer y último lugar, la elección de la metodología a seguir para determinar el volumen normativo al que se hallan cometidos los operadores jurídicos es una de las decisiones más importantes y complejas que han de afrontar los actores principales (Legislador, Ejecutivo y órganos consultivos). Los trabajos del Conseil d'Etat defienden que lo más aconsejable sería trabajar sobre la base de varios indicadores, mostrándose como los más precisos el número de textos (diferenciando entre de los distintos tipos de iniciativas y de normas), el número de artículos y el número de palabras o signos, sin que sea descartable, sino aconsejable, extenderse a otros; no obstante, las series temporales habrán de limitarse a aquellos periodos que garanticen la homogeneidad de los indicadores (caso, por ejemplo, del

²⁸ Análogas iniciativas han seguido, entre otros países, Suecia, Países Bajos, Bélgica y Estados Unidos.

²⁹ Con base en esta iniciativa se habrían desechado o mejorado 3.095 regulaciones. *Vide*, al respecto, OECD (2016).

formato dado a los diarios oficiales, cuando se utilice como indicador su número de páginas). Ahora bien, en la tarea, si se procura completa, no solo convendría considerar datos meramente objetivos, sino también acoger algunos de carácter subjetivo (*ad exemplum*, la valoración de la complejidad de las normas por sus destinatarios); por ello, el cuadro de indicadores debería distinguir entre indicadores duros, basados en datos que no admiten apreciación subjetiva (número de reglamentos vigentes o de artículos de una disposición) e indicadores blandos, que reflejarían apreciaciones en una gradación sin posibilidad de concreción numérica (excesivo-escaso o suficiente-insuficiente). En otro orden cosas, procedería superar la tendencia a quedarse en el mero, aunque imprescindible, aporte de estadística (en que, por cierto, lo más significativo no van a ser los datos puntuales, sino la tendencia, extremo mucho más interesante para la adopción de medidas políticas y técnicas sobre la producción normativa) y preocuparse más por su comprensión por parte del ciudadano; así, la información ha de ofrecerse de forma que permita entender en qué medida el problema afecta y compromete a los valores de la sociedad, pues, en caso contrario, los datos no serán más que información insustancial.

Dicho lo anterior, como advirtió el Conseil d'Etat en su estudio *Mesurer l'inflation normative*, la utilidad del esfuerzo que se haya realizado pasará por no considerarlo un punto final, sino tan solo un punto y seguido, dotándolo de la imprescindible continuidad en el tiempo.

En definitiva, el momento histórico que vivimos, en el que las situaciones excepcionales (sanitarias, medioambientales, económicas, políticas, etc.) devienen lo común, puede antojarse poco propicio para preconizar una radical reducción de las normas, pero sí lo es para preocuparse y ocuparse de que el dimensionamiento del ordenamiento no desborde lo necesario, que probablemente será mucho.

La optimización de nuestro ordenamiento jurídico, por difícil que resulte, es una ineludible y constante responsabilidad que a todos afecta y compromete, pues, como apuntó Ihering (2018), «el Derecho es el trabajo sin descanso, y no solamente el trabajo de los poderes públicos, sino también el de todo el pueblo» (p. 50).

Referencias bibliográficas

- Álvarez Suárez, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 26-39.
- Austin, J. L. (1975). *How to do things with words*. (2.ª ed.). Harvard University Press.
- Carbonnier, J. (1979). L'inflation des lois. En *Essai sur les lois*. Defrénois.
- CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas). (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España.
- Conseil d'État. (2006). *Rapport D'activité 2005*. La Documentation française.
- Conseil d'État. (2016). *Simplification et qualité du Droit*, Étude annuelle.
- Conseil d'État. (2018). *Mesurer l'inflation normative*, étude adoptée par l'Assemblée Générale le 3 mai.
- Conseil d'État. (2020). *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, Etude annuelle.
- Costa, J. (2000). *El problema de la ignorancia del Derecho*. Civitas.
- García de Enterría, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbordadas*. Civitas.
- Gérard, P. (2021). Apprendre à réduire l'inflation normative. *La Semaine Juridique*, n.º extra 3.
- Groupe de Travail du Sénat sur la Révision Constitutionnelle. (2018). *40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*.
- Ihering, R. (2018). *La lucha por el Derecho*. Dykinson.
- Louvaris, A. (2014). Régulation économique et inflation normative. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'étranger*, 130(2).
- Marcilla Córdoba, G. (2005). *Racionalidad legislativa. Crisis de la Ley y nueva ciencia de la legislación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Matutano, E. (2007). L'inflation normative en question. *La Revue Administrative*, 360.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, vol. IV. (4.ª ed.). Boletín Oficial del Estado.
- Nieto, A. (2007). *Crítica de la razón jurídica*. Trotta.
- OECD. (2016). Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>
- Parejo Alfonso, L. (2021). Aplicación administrativa de la ley: ¿legalidad y/o practicabilidad? *Revista de las Cortes Generales*, 111.
- Peces-Barba Martínez, G. (1986-1987). Los operadores jurídicos. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 72.
- Rodríguez García A. y Sánchez Pavón, B. (2019). La evaluación normativa ex post, el procedimiento de elaboración de reglamentos y los órganos consultivos. *Revista Española de la Función Consultiva*, 32.
- Rubio Llorente, F. (2006). El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas. *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 27-40.
- Salgueiro Cortiñas, M. J. (2006). La función consultiva como garantía de la calidad de las normas. *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 154-155.

- Santamaría Pastor, J. A. (1999). El sistema de fuentes del derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de Administración Pública (1950-1999). *Revista de Administración Pública*, 150.
- Sarmiento, D. (2008). *El soft law administrativo. Un estudio sobre los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Thomson-Civitas.
- Savatier, R. (1977). *L'inflation législative et l'indigestion du corps social*. Dalloz.
- Secrétariat Général du Gouvernement. (2011). *Lois et règlements en vigueur. Approche statistique*.
- Secrétariat Général du Gouvernement. (2017). *Guide méthodologique pour calculer l'impact financier de la réglementation nouvelle*.
- Vanneuille, R. (2012). Le chiffre au service du droit ou le droit au service du chiffre? *Mots. Les langages du politique*. <https://doi.org/10.4000/mots.20985>

Bernardo Sánchez Pavón es doctor en Derecho por la Universidad de A Coruña, ingresó por oposición en el Cuerpo de Letrados del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (actualmente en servicio activo) y es abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo, habiendo prestado también servicios como letrado de la Junta General del Principado de Asturias (Parlamento de Asturias). Fue colaborador, entre los años 2008 y 2011, del área de infraestructura y transporte de la Comisión Económica para América Latina-Naciones Unidas, en materia de redes de infraestructura de transporte. Es autor de 6 monografías sobre cuestiones relacionadas con el derecho administrativo y 16 artículos doctrinales publicados en diversas revistas científicas, habiendo participado en 15 obras colectivas incardinadas en el ámbito del derecho y la economía. Entre las diversas instituciones académicas y profesionales de las que forma parte se hallan el Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial, la European Regional Science Association, la Asociación Española de Ciencia Regional y la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. <https://orcid.org/0000-0002-0137-7710>