

---

# LA SMART REGULATION, DEL CONSTRUCTO A LA REALIDAD: ¿POR DÓNDE MEJORAR?

JUAN ESPINOSA

Este artículo analiza la conveniencia de profundizar en los principios, metodologías y procesos que componen la Regulación Inteligente. La Smart Regulation garantiza la pertinencia, adecuación, calidad y utilidad de las regulaciones que se adoptan y, por tanto, robustece la legitimidad de la acción pública, además de estar vinculada con la eficiencia, la competitividad y la productividad económicas y con el principio de buena administración. Partiendo de la utilidad social de un ejercicio regulatorio de calidad, se proponen determinadas vías de mejora, concretas y accionables, desde una aproximación práctica y sistemática. Ello, tanto desde el punto de vista material, que afecta a la calidad del contenido de la propia regulación proyectada y sus documentos justificativos o al uso de datos, como desde el procedimental-institucional, relacionado con el fomento la participación, la existencia de contrapesos y el escrutinio de la actividad de diseño y propuesta regulatoria.

## Palabras clave.

Buena regulación, regulación, proporcionalidad, impacto normativo, políticas públicas.

## 1. Introducción.

En un contexto donde la conversación pública vive marcada por el cortoplacismo, la polarización y los resultados inmediatos, abogar por regulaciones meditadas y evaluables puede parecer contracultural. O, como mínimo, fútil, habida cuenta de nuestra realidad: falta de impulso político, dinámicas regulatorias refractarias a la reflexión y a la coherencia, déficits técnicos y de medios, incentivos reducidos a la excelencia en la función regulatoria, impugnabilidad relativamente escasa -aunque creciente- de normas defectuosas.

Sin embargo, conviene insistir. La buena regulación, la Better o Smart regulation, no es un adorno técnico sino una condición de legitimidad indispensable para la ejecutoria pública.

Sí: regular bien o, dicho de otra manera, asegurarnos de que la discrecionalidad del regulador se ejerce de manera alineada con el interés público, es importante. Para empezar, porque regulamos mucho.

---

De acuerdo con el Informe de Producción Normativa 2024 de la CEOE (1), solamente en el ámbito estatal se aprobaron en dicho año 719 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal, lo que supone un aumento del 5% con respecto al 2023, en el que se adoptaron 683 normas. Pero es que en 2022 fueron 850; en 2021, 856. Y ello, sin contar con la producción normativa autonómica, que ascendió por ejemplo en 2024 a 894 normas.

Regular bien es tan importante que, en nuestro país, la Ley recoge con claridad los principios de buena regulación (2). Y es justo reconocer que la praxis regulatoria va profundizando en ellos. Pero hay que seguir acortando la brecha entre la formulación legal, con todo su poder didáctico, y la realidad.

¿Cómo? Estas páginas proponen una serie de recomendaciones al respecto, centradas en la esfera estatal -aunque ciertamente aplicables al resto- y enfocadas en la acción administrativa, toda vez que es el Ejecutivo el obligado al cumplimiento de los principios de buena regulación, sin perjuicio de la posterior labor del Legislativo.

A tal efecto, en primer lugar describiremos brevemente en qué consiste y por qué es necesaria la Smart Regulation. Seguidamente, sistematizaremos dichos aspectos de mejora en dos ámbitos: por un lado, el material, relativo al contenido, diseño y justificación de las regulaciones; por otro, el procedimental-institucional, el cual, en el sentido del accountability anglosajón, completa las garantías y los equilibrios coadyuvantes a que el ejercicio regulatorio sea netamente positivo. Finalmente, propondremos unas breves conclusiones.

## 2. Por qué hablar de Smart Regulation.

La Smart Regulation, o Regulación Inteligente -que a los efectos de este artículo trataremos como concepto análogo al de Better Regulation o mejora regulatoria-, se puede definir como el conjunto de principios, instrumentos y mecanismos destinados a garantizar la pertinencia, adecuación, calidad y

utilidad de las regulaciones que se adoptan (3). Se trata, por tanto, no solo de principios, concretamente los de buena regulación establecidos en el artículo 129 de nuestra LPAC (4), sino también de metodologías y procesos cuya observancia hace posible mejores normas.

La aspiración a la calidad debería resultar condición de idoneidad consustancial a cualquier iniciativa normativa, sea cual fuere su inspiración ideológica. No se trata de que la Smart Regulation, aplicada a un contexto o iniciativa concretas, conduzca a un resultado unívoco; las normas responden a unos determinados valores políticos y a unos objetivos concretos y no resulta función de la Smart Regulation predeterminar cuáles sean éstos. Lo que sí es deseable de toda norma es que sepa traducir esos valores y objetivos a los resultados deseados, consiguiéndolos efectivamente y sin generar distorsiones adicionales.

Las ventajas de desarrollar regulaciones de calidad son evidentes. La primera de ellas es una vinculación directa con la eficiencia, la competitividad y la productividad económicas y la inversión extranjera, tal como ha sido apreciado por distintas asociaciones empresariales y think-tanks (5); o, incluso, de discusiones sectoriales (6).

Pero tampoco se trata solo de eficiencia. Como ha argumentado Juli Ponce (7), la buena regulación forma parte del derecho a una buena administración y, por tanto, incorpora una dimensión jurídica y garantista: el ciudadano-administrado tiene derecho a que las normas que le afectan se elaboren conforme a principios de racionalidad, transparencia y evaluabilidad.

Es más: el componente "sistémico" de las normas motiva que su mayor o menor calidad tenga un impacto multiplicador. Cualquier norma viene a integrarse en el ordenamiento jurídico y se relaciona con otras con arreglo a principios como jerarquía, competencia o complementariedad. Esta proyección nos permite relacionar el concepto de

de buena regulación con otras situaciones a las que se apela recurrentemente en la actualidad.

Por ejemplo, desde ámbitos tanto académicos como empresariales se suele denunciar, con razón, la proliferación normativa como uno de los elementos determinantes de la merma de productividad y competitividad de nuestra economía (8) (9). De tanto en tanto se abordan programas de simplificación cuyo objetivo es racionalizar la carga normativa que soportan ciudadanos y empresas (10). Sin embargo, la pluralidad de esferas regulatorias que existen en nuestro país (UE, Estado, CCAA, incluso entidades locales), unido a la dificultad y coste de abordar iniciativas de reducción de normas en bloque, convierten en lentas e incompletas dichas tareas. El problema macro nos remite a la solución micro: realicemos regulaciones de calidad desde la casilla de salida.

En definitiva, es conveniente preguntarse cómo regulamos y cómo podemos mejorar un ejercicio tan determinante para la sociedad; y abordar estas cuestiones sistemáticamente. Lo haremos desde los mencionados planos material y procedimental-institucional.

### **III. Cómo mejorar la calidad regulatoria: recomendaciones materiales.**

#### *i. Evitar la fatuidad regulatoria.*

La primera recomendación destinada a aumentar la calidad de las normas tiene que ver con la coherencia de las piezas normativas y, por elemental que parezca, con la eliminación de la banalidad en las mismas: dejemos de tratarlas como programas electorales y engendros de amalgama.

Lo primero tiene que ver con los desiderata que crecientemente trufan nuestros diarios oficiales. Hubo un tiempo en el que las normas, y muy en concreto las leyes, se limitaban a incluir comandos, si no siempre claros sí al menos concretos, de obligado cumplimiento para sus destinatarios, o

bien a habilitar facultades. Se sabía, o al menos se intuía, cuándo se incumplían, y qué sucedía en tal caso. En algún momento, que aproximativamente resulta posible simbolizar en la Ley de Economía Sostenible de 2011 (11), comenzaron a proliferar en nuestras normas declaraciones de intenciones a futuro e instrucciones autorreferenciales más o menos vagas al Gobierno, a otras administraciones o, incluso, nada menos que a las propias "políticas públicas" como sujetos destinatarios del recado. Se procurará, se intentará, se aprobará, se promoverá: bienvenidos a las leyes como documentos programáticos y mandatos inoperativos -pues nada aportan a la norma y su omisión no impide desarrollar posteriormente las medidas de que se trate-, por los que, encima, ningún poder público se suele sentir interpelado, incluso aunque se le ponga plazo a la obligación autoimpuesta.

Existen innumerables ejemplos de lo anterior, ya aprobados (por poner un ejemplo sectorial, aun siendo injusto especificar dada la extensión de esta praxis, mencionemos la Ley de Cambio Climático de 2021) (12) o, de lege ferenda, el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible actualmente en tramitación parlamentaria (13).

La distorsión que generan estas declaraciones programáticas en los agentes económicos es considerable, pues no se sabe si esos mandatos verdaderamente vinculan al Gobierno, si son exigibles, qué sucede si no se cumplen, cómo o cuándo se va a instrumentar ese cumplimiento, o cómo anticiparse o prepararse para ello.

Vinculado a lo anterior, debemos llamar la atención contra las normas "ómnibus", de amalgama de múltiples fenómenos, actividades o incluso sectores, que han trascendido la praxis de los decretos-leyes o la transposición de normas europeas -lo cual ya era nocivo- para afectar a cualquier ámbito de actividad. Conforme el ordenamiento se trufa de ejercicios de este tipo, resulta más difícil dotar de sistemática,

intención o coherencia a una norma concreta y perdernos en su carácter deslavazado.

De hecho, hay una curiosa prueba del nueve infaliblemente indicativa de la artificiosidad y vaguedad de un proyecto: la longitud de su preámbulo. Si una exposición de motivos ocupa mucho espacio, desconfíe usted: la norma requiere de un esfuerzo explicativo que atenta contra su coherencia y oportunidad. Un ejemplo: la del Proyecto de Ley Orgánica de protección de los menores en entornos digitales, según entró al Congreso, contaba con ¡dieciséis páginas completas! Ello, para un total de 15 artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, y 10 disposiciones finales (14).

En definitiva, es urgente dejar de incurrir en el vicio de la fatuidad normativa, tan común a nuestros tiempos.

*ii. Desarrollar una relación sana con los datos, la evidencia y la ciencia.*

Vivimos en una época en la que la disponibilidad de datos es creciente. Ello convierte al uso de datos para desarrollar regulaciones no solo en una oportunidad o, incluso, en una obligación, sino también en un desafío.

En algunas ocasiones, el órgano proponente de la regulación cuenta con datos internos en los que basar sus propuestas. Entonces, debe demandarse que dichos datos se hagan accesibles y puestos a disposición del público. Sin embargo, en muchas otras situaciones los datos y análisis no provendrán directamente del órgano proponente. En estos casos es importante, en primer lugar, que el proponente se facilite a sí mismo el acceder a esos datos y, en segundo lugar, que evite el sesgo de confirmación. En relación con lo primero, a nivel comparado y, desde luego, de la UE, se ha generalizado el llamado

Call for evidence como instrumento para que las partes interesadas aporten, mediante cuestionarios estructurados, los datos disponibles. Por ejemplo, están abiertas a fecha de este artículo las relativas a las futuras Digital Fairness Act o European Innovation Act.

En el ámbito español, existe un instrumento con un fin análogo: la consulta pública previa establecida en el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno y 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (15). Sin embargo, el potencial de estas consultas frecuentemente se descafeína, sin estructurarse su contenido ni mostrarse la evidencia ya manejada por el Gobierno o, incluso, sin que el plazo para una participación adecuada resulte suficiente, en detrimento de las PYME en particular.

La cuestión relativa al sesgo de confirmación tiene que ver con el manejo del órgano proponente de "evidencia", en forma de estudios o análisis académicos, experimentales o científicos. Ciertamente, el uso de estos instrumentos como base objetiva para la toma de decisiones regulatorias no puede sino ser bienvenido. Sin embargo, en ocasiones estas contribuciones son seleccionadas parcialmente; o bien, se les atribuye una potencia demostrativa de la que carecen de acuerdo con las características del estudio, sea por el universo o la metodología aplicada -y aun siendo ello convenientemente advertido por los autores de dichos estudios-; o bien, son interpretadas de manera que respaldan la tesis regulatoria del órgano proponente.

No se trata de legitimar, sino de esclarecer. Es conveniente que los órganos proponentes vinculen claramente los estudios mencionados y sus conclusiones a sus decisiones, que non presentan como concluyentes estudios meramente iniciales o limitados en su alcance y que reflejen una discusión

---

completa de los estudios tanto a favor como en contra de una determinada posición, en caso de existir.

*iii. Utilizar los incentivos, promover los principios y exigir los resultados.*

Uno de los requisitos principales de cualquier norma, adecuadamente reflejado como principio de buena regulación, es resultar eficaz, conseguir el objetivo perseguido. Siendo ello importante en todo caso, el hecho de que las regulaciones crecientemente se enfrenten a fenómenos económicos y tecnológicos de mayor complejidad añade dificultad a esta tarea. Por ejemplo: la rápida evolución de formatos y modelos genera un riesgo de obsolescencia casi desde el inicio de la norma; los costes de supervisión de determinadas conductas resultan elevados, tanto en medios como en curvas de aprendizaje; las posibilidades de eludir mandatos o prohibiciones, en particular en entornos digitales, resultan crecientes. Para reciente muestra de todo ello, un botón desde allende nuestros mares. A finales de julio entró en vigor en el Reino Unido la Online Safety Act, que incorpora la obligación de verificación de la edad del usuario para el acceso a determinadas plataformas online. ¿Resultado? Aumento exponencial - superando incluso a ChatGPT- de descargas de aplicaciones VPN, que permiten deslocalizar el origen del tráfico por la web y por tanto eludir la obligación referida, durante el primer fin de semana posterior a la entrada en vigor (16).

En todo caso, es justo consignar que la ciencia y la estrategia regulatorias también avanzan y permiten abordar de manera inteligente estos elementos de dificultad añadida. Así, para favorecer el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma, una de las herramientas

más eficaces es incorporar la ciencia comportamental al diseño de regulaciones, mediante los llamados nudges o acicates, que permiten incorporar incentivos al cumplimiento de la conducta perseguida por la norma y así reducir la ineffectividad de las prohibiciones absolutas. Existen multitud de ejemplos regulatorios basados en acicates, por ejemplo en el campo de la protección de la salud pública y del consumidor.

Otro instrumento de creciente importancia para fomentar la innovación segura, reducir la incertidumbre regulatoria y al mismo tiempo mejorar la calidad de la misma, evaluando riesgos, beneficios y necesidades, son los llamados sandbox regulatorios: entornos controlados y temporales - previos a la aplicación de regulaciones definitivas- en los que empresas, startups u organismos públicos pueden probar productos, servicios, modelos de negocio o tecnologías innovadoras sin estar plenamente sujetos al marco normativo habitual.

Igualmente, como estrategias de racionalización de diseños normativos que permiten eludir el rigor de la regulación excesivamente prescriptiva tenemos la regulación basada en principios y/o en resultados (principle/outcome based regulation). Buscan, respectivamente, establecer valores rectores que las entidades reguladas deben respetar en sus decisiones y operaciones (protección del medio ambiente, protección al usuario), mediante obligaciones amplias de comportamiento y, además, identificar resultados concretos o impactos medibles que se deseen alcanzar (como reducción de emisiones, número de sujetos situados fuera de un riesgo determinado...). Estas estrategias permiten reducir sustancialmente los costes de supervisión y que la evolución de la realidad no convierta rápidamente la norma en obsoleta.

---

*iv. Mejorar la calidad de las MAIN.*

La historia de la buena regulación es la de la sofisticación o, directamente, acotación de la discrecionalidad de los poderes públicos a la hora de proponer y aprobar normas. Cuanto mejor es el ejercicio de justificación de la norma, mayor es la calidad regulatoria y, por tanto, la legitimidad del ejercicio de la acción pública (17).

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) es el instrumento fundamental de buena regulación de que dispone nuestro proceso normativo. De manera análoga a las Evaluaciones de Impacto Regulatorio de las normas de la UE, las MAIN deben incluir, por imperativo legal, una justificación de la norma con arreglo a los principios de buena regulación, una descripción de la tramitación requerida para la norma y un análisis de alternativas regulatorias.

No obstante, si bien tanto el contenido de las MAIN como su elaboración formal se encuentran plenamente consolidados (18), lo cierto es que existen determinados aspectos mejorables en la praxis justificativa de los órganos proponentes. Algunos de ellos han sido puestos de manifiesto por el Tribunal de Cuentas: uso indebido de memorias abreviadas, déficit de datos o estimaciones cuantitativas sobre el impacto administrativo o económico o falta de planificación ex post para evaluar los efectos de las normas aprobadas (19).

Por otra parte, la importancia que las MAIN van ganando es creciente a la hora de contrastar la legalidad de normas reglamentarias. Recientemente, determinadas omisiones o defectos de contenido han dado lugar a anulaciones, tales como las relacionadas con el Real Decreto 64/2023, sobre acceso a la abogacía, el Real Decreto 307/2022, relativo a aranceles de procuradores, o el Real Decreto 958/2020 sobre publicidad de juego online, evidencian la necesidad de abordar con rigor el ejercicio (20).

Del análisis de multitud de MAIN se pueden identificar claramente varias líneas de mejora. En primer lugar, la justificación de la norma, normalmente relacionada con los principios de necesidad y eficacia. Frecuentemente nos encontramos con meras apelaciones a una razón de interés general, genéricamente aplicada al conjunto de la norma, sin establecer los vínculos entre la misma y el instrumento regulatorio utilizado (la medida concreta); o utilizations de la evidencia de manera parcial y destinada a confirmar las opciones elegidas, como se ha explicado en un apartado anterior.

En segundo lugar, tenemos los elementos relacionados con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, el análisis de impacto económico y de la competencia en el mercado. Aquí no es infrecuente encontrar apelaciones generales al impacto nulo o neutro, falta de datos u omisión siquiera de un mero razonamiento de alto nivel sobre dicho impacto. Igualmente relacionado con ello, y mejorable en la praxis común de las MAIN, se encuentra el análisis de alternativas regulatorias, bajo el que el órgano proponente debe incluir las que se han considerado y descartado.

Otro elemento susceptible de mejora lo encontramos en el análisis coste-beneficio, que cuantifique los costes directos o, incluso, indirectos y los beneficios esperados (ahorro, eficiencia, mejora social).

A efectos prácticos, una posible solución a todo ello sería desarrollar una guía metodológica actualizada y vinculante para la elaboración de MAIN, con indicadores verificables y mínimos exigibles.

**IV. Cómo mejorar la calidad regulatoria: recomendaciones procedimentales e institucionales.**

*i. Circularizar el ciclo regulatorio a través del análisis ex post y ex ante.*

Las normas tienen un principio y un final. La realidad subyacente, no: comenzó mucho antes de iniciarse la tramitación de la norma y permanecerá después de su aprobación. Las normas no salen ni se modifican de la nada sino, en el primer caso, de la constatación de la necesidad de regular (o de derogar regulaciones) y, en el segundo, de adaptarlas. Por tanto, la idea de ciclo regulatorio constante es fundamental para una regulación de calidad.

Para ello, cobran utilidad la evaluación tanto de la necesidad de una norma -ex ante- como de su impacto una vez aprobada -ex post-. Ambas formas, junto a la llamada evaluación intermedia, están consignadas ya en nuestro país -si bien referidas a las políticas públicas, no estrictamente a las regulaciones- en la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. También se vienen aplicando sistemáticamente en el contexto de la UE, mediante el programa REFIT de revisión de normas en vigor o los llamados Fitness Check, análisis detallados más selectivos sobre el funcionamiento de un determinado marco regulatorio. Un ejemplo reciente es el relativo a la normativa de protección al consumidor en el entorno digital, evaluación que dará lugar a la futura Digital Fairness Act.

Siendo realistas y dada la complejidad del ejercicio de evaluación, no cabe exigir evaluaciones ex ante formales, o intermedias, en absolutamente todas las regulaciones. Pero sí en aquellas iniciativas que resulten de importancia o impacto considerables y sujetas a un programa y metodología contrastables.

*ii Reforzar la predictibilidad del ejercicio regulatorio.*

La predictibilidad de la actividad normativa es un concepto íntimamente vinculado a la seguridad jurídica, que a su vez es un principio de buena

regulación legalmente consignado. Permite a los agentes económicos y sociales planificarse, adaptarse y, en lo relativo al propio proceso, poder estructurar su participación.

En el ámbito estatal, la principal herramienta de predictibilidad regulatoria es el Plan Anual Normativo (PAN) que el Gobierno debe elaborar, aprobar y publicar de acuerdo con el artículo 25 de la Ley del Gobierno. Se trata de un documento pretendidamente referencial para la actividad regulatoria del Gobierno. La obligación de incluir dichos proyectos en el PAN no es taxativa; el propio apartado 2 del artículo 25 de la Ley del Gobierno establece que, cuando una iniciativa normativa no estuviese incluida en el PAN, deberá justificarse expresamente su tramitación y aprobación fuera del mismo en la MAIN. Sin embargo, lo lógico es suponer que, en principio, el PAN contendrá al menos el grueso de las regulaciones efectivamente desarrolladas a lo largo del ejercicio.

Pues bien, los números son los siguientes. De acuerdo con los informes anuales de evaluación normativa (IAEN) del Gobierno, en 2023 hubo un total de 117 iniciativas regulatorias en el PAN, de las cuales en el mismo ejercicio se aprobaron un 52%. Sin embargo, se aprobaron un total de 219 iniciativas no previstas en el PAN, además de 8 reales decretos-ley, algunos de ellos bajo la modalidad "ómnibus", es decir, conteniendo disposiciones relativas a multitud de sectores (21). Para 2024, el PAN previó 198 normas, de las cuales un 60,61% estaba a fecha del IAEN correspondiente a dicho año aprobado o en tramitación (22). En ese mismo 2024, se aprobaron 259 iniciativas con rango de ley o real decreto sin estar inicialmente incluidas en el PAN.

Más allá de la interpretación de los datos concretos (algunas de las iniciativas aprobadas corresponden a proyectos incluidos en el PAN del ejercicio anterior; algunas de las iniciativas incluidas en el PAN de un ejercicio concreto se aprueban al siguiente), estas cifras revelan una mejorable capacidad de

planificación y coordinación por parte del Gobierno. Si a lo largo de un ejercicio se tramitan e incluso aprueban el triple de iniciativas fuera del PAN que las previstas en el mismo, ¿existe verdaderamente una actividad de planificación?

Las soluciones: exigir de todos los ministerios la inclusión de todos sus proyectos; actualizar el plan a mitad de ejercicio y, a la vez, introducir una planificación plurianual que permita anticipar los proyectos desde una perspectiva temporal más amplia; finalmente, impedir que, salvo casos de extraordinaria y urgente necesidad en el sentido habilitante de los decretos-leyes, no se tramiten normativas sin antes estar recogidas en el PAN.

*iii. Promover la participación estructurada y eficaz de los actores afectados.*

El procedimiento regulatorio contiene distintos elementos conducentes a permitir la participación de los operadores económicos, asociaciones sectoriales, sociedad civil y demás agentes interesados o afectados por los proyectos. En particular, existen dos trámites concretos al respecto: la consulta pública previa sobre una iniciativa normativa y la información y audiencia pública de los textos de los proyectos, una vez elaborados.

Sin embargo, una cosa es permitir y otra, promover. En más ocasiones de las deseables, los plazos para participar en estos trámites se reducen bajo supuestas condiciones de urgencia, o se inician en períodos pre-vacacionales. Como consecuencia de ello, solo las empresas u organizaciones con mayores medios pueden responder con suficiencia a los plazos dados, lo que no redundará en fomentar la ya de por sí escasa cultura de participación de los agentes externos en los proyectos normativos.

Más allá de lo anterior, dicha participación podría verse mejorada, no ya en cantidad sino en calidad, como lo sería su impacto sobre la norma resultante, si se reforzase la transparencia en la puesta a

disposición de la información y la trazabilidad de las decisiones que los reguladores adoptan con base en las aportaciones de los agentes externos.

En cuanto a lo primero, en los últimos tiempos no es infrecuente que las MAIN que se publican junto a los proyectos en la fase de información pública estén incompletas en la parte de justificación, análisis de impactos y de alternativas, para ser sustancialmente completadas -no necesariamente de manera suficiente- hacia los estadios finales de la tramitación.

Dicha práctica profundiza en la asimetría entre proponente e intervinientes externos, que ignoran las razones y fundamentos de la medida. También genera una inversión de la carga de la prueba por la cual los participantes se lanzan a aportar su evidencia y argumentos para, después, ser éstos desvirtuados por el órgano proponente por el material con que contaba o debía contar desde un primer momento, sin además mover un ápice su planteamiento. Por lo tanto, es imperativo que las MAIN contengan, ya en el momento de su publicación, un análisis en detalle y suficiente de la oportunidad, impactos y alternativas de la norma, en sus distintos extremos fundamentales.

Igualmente, sería altamente conveniente desarrollar mecanismos de transparencia recíproca entre participantes y proponentes de las normas, y aun entre estos y la ciudadanía en general, que permitan conocer qué posiciones se están defendiendo a través de las distintas observaciones y cuál es el razonamiento por el cual el regulador modifica o mantiene su idea inicial, según el caso. Dos recomendaciones cobran importancia en este aspecto. Primero, la verdadera publicación y disponibilidad de la "huella regulatoria" en los proyectos normativos, por la cual se pueda acceder a las distintas aportaciones y aproximaciones formales o informales de los stakeholders a los impulsores de las medidas. Segundo, la elaboración y, en su caso, publicación de informes de verdadera amplitud y

profundidad sobre las observaciones recibidas y la justificación de las decisiones adoptadas en consecuencia.

*iv. Potenciar el rol de los órganos consultivos.*

Nuestro proceso regulatorio no es extraño a la participación de los órganos consultivos en los proyectos; en particular, en la fase de la tramitación que corresponde al Gobierno. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Económico y Social... vienen desempeñando una importante labor de informe aportando recomendaciones desde su óptica correspondiente. A ellos se le pueden unir órganos de reciente creación como el Consejo de la Productividad de España. Y, por supuesto, la importancia del Consejo de Estado como superior órgano consultivo de los proyectos reglamentarios del Gobierno y no pocos Anteproyectos de Ley resulta fundamental.

Por un lado, se debe facilitar que estos órganos, y análogos, puedan desarrollar adecuadamente su labor: no eludir la remisión de los proyectos para informe, sean o no preceptivos. Por otro, cuando el órgano proponente se desvíe de las observaciones y propuestas del órgano consultivo, debería proveerse una fundamentación cualificada y, de nuevo, ponerse a disposición del público, en el momento que corresponda, de manera transparente.

Más allá de lo anterior y siendo conscientes de que la independencia institucional de muchos de estos órganos obliga a abordar la cuestión con cautela, es deseable instrumentar mecanismos de participación de esos organismos consultivos en las fases tempranas del proceso de toma de decisiones, para asegurarse de que la propia propuesta normativa tiene en cuenta la visión de aquéllos desde el inicio. Un ejemplo reciente de este tipo es el Comité de Expertos para la Creación de Entornos Digitales Seguros para la Infancia y la Juventud, promovido por el Ministerio de Juventud e Infancia

en 2024, en el que participaron la CNMC y la AEPD, entre otras muchas entidades.

*v. Evaluar el desempeño de los impulsores de los proyectos.*

Más allá de la decisión política, el diseño de las iniciativas regulatorias y de sus análisis de impacto, articulados en España mediante las MAIN, es un ejercicio eminentemente tecnocrático, desarrollado por empleados públicos del ámbito sectorial correspondiente. Es una tarea que no resulta fácil y, en ocasiones, deviene directamente heroica. Pero también es cierto que el incentivo a la excelencia resulta en nuestro país reducido, debido a la falta de valoración de dicha labor de impulso regulatorio.

En el ámbito europeo, se ocupa de dicha función el Regulatory Scrutiny Board (RSB), órgano interno e independiente que analiza la calidad de las iniciativas legislativas y reglamentarias de la UE antes de que se adopten formalmente. Actúa como una especie de "control de calidad" ex ante no ya de la norma, sino del ejercicio regulatorio. Por ejemplo, evalúa de manera independiente la calidad de los Análisis de Impacto Regulatorio, asegurándose de que la justificación, análisis de proporcionalidad, impactos, alternativas... se desarrollan adecuadamente. También valora los "Fitness Checks" y las evaluaciones ex post y emite dictámenes formales positivos, con reservas o negativos en relación con estos documentos -y, en caso de dictamen negativo, el servicio correspondiente de la Comisión debe revisar el documento-. Huelga decir que ningún oficial o responsable de unidad de la Comisión quiere verse reflejado en una reseña negativa, ni en términos reputacionales ni de carrera futura.

Como todo esquema que introduce complejidades adicionales, existe un indudable componente de burocratización que se deriva de la labor de este RSB. Sin embargo, la incorporación de un ente independiente, neutral y razonablemente dotado al ecosistema institucional español comportaría

beneficios muy superiores a sus complicaciones, en forma de incentivos a la correcta ejecutoria de la buena regulación.

Hacemos énfasis en el necesario carácter de independiente y bien dotado de un organismo de esta naturaleza. En la actualidad, dentro del Ministerio de la Presidencia existe la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, encargada de funciones de promoción y control de la calidad de los proyectos. Sin embargo, y más allá de la muy meritoria labor que desde allí se realiza y de la capacitación de su personal, el hecho de que sea una unidad de medios muy limitados, sin perfil orgánico suficiente e inserto en la propia organización del Gobierno, comporta que su alcance resulte limitado, su input opaco y su independencia inexistente por principio. Con lo que sería deseable la adecuación del estatus de dicha oficina al del RSB.

#### V. Conclusiones.

La mejora regulatoria no debe desaparecer del debate político-administrativo ni de la visión del servicio público que queremos. Regulamos mucho, destinamos relativamente pocos medios a hacerlo bien y no podemos dejar este ejercicio, crucial para cualquier sociedad desarrollada, al albur del abnegado tour de force de sus protagonistas, fundamentalmente niveles tecnocráticos de la Administración, a través del marasmo organizativo. Más allá de debates filosóficos, es posible identificar recomendaciones concretas y accionables. Al menos, es lo que hemos intentado en estas páginas. Desde el punto de vista del contenido: eliminando “farfolla”, haciendo honor a la evidencia y a los datos, adaptando la regulación a las nuevas metodologías y cuidando la debida calidad de las medidas de impacto. Pero también desde el sistémico: contemplando la regulación como un ciclo ininterrumpido sujeto a evaluación, permitiendo que las iniciativas regulatorias sean predecibles, promoviendo verdaderamente la participación de

los afectados y órganos consultivos y reforzando el control y escrutinio de la labor de diseño e impulso de regulaciones.

En definitiva, sirva esta contribución para poner de manifiesto que demandar una regulación cada vez más inteligente no debería ser visto como un exotismo burocrático sino como una necesidad cívica y de política pública y que, como tantas otras cosas, su mejora no depende sino de ser concretos en el diagnóstico y sistemáticos en la solución.

Juan Espinosa es Administrador Civil del Estado en excedencia y Socio Fundador de [silverback](#). También ocupó el cargo de Director General de Ordenación del Juego y Subdirector General de Regulación del Juego en los ministerios de Hacienda y Consumo, y Subdirector de Relaciones con las Administraciones Públicas (informes regulatorios y ayudas públicas) en la Comisión Nacional de la Competencia.

#### NOTAS

1. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2024>.
2. Artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Estos principios son: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
3. Recogemos aquí una definición ya empleada en el Documento de Conclusiones (2023) sobre Smart Regulation de la Fundación Fide, disponible en: <https://thinkfide.com/la-fundacion-fide-presenta-el-documento-de-conclusiones-del-ciclo-de-sesiones-fide-smart-regulation/>
4. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
5. Multinacionales por Marca España (2023), La buena legislación. Cómo atraer más inversión a España mediante la mejora de los procesos regulatorios. Disponible en: <https://multinacional.es/informebuenalegislacion/>

6. Instituto de Estudios Económicos (2023), Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español. Disponible en: <https://www.ieemadrid.es/es/actualidad/noticias-del-iee/buenas-practicas-regulatorias-una-propuesta-para-el-sector-electrico>
7. Ponce, Juli (2023), El derecho a una buena regulación, Importancia y nuevas perspectivas, en Gobernanza económica, regulación y administración de justicia: Los nuevos paradigmas del Derecho de la regulación de la actividad económica en la Unión Europea. Repensar las interrelaciones entre Estado social de Derecho, sociedad y justicia en un mundo abierto / Patricia Valcárcel Fernández (dir.), 2023, ISBN 978-84-1163-218-8, págs. 193-235.
8. Mora-Sanguinetti, J (2022). Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España. Disponible en: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/1722>
9. Por ejemplo, en el ámbito de la distribución comercial: ASEDAS (2024), Récord legislativo para el comercio: cada día 3.4 nuevas normas impactan a las empresas. Disponible en: <https://www.asedas.org/la-presion-legislativa-sobre-el-comercio-bate-un-nuevo-record-en-2024-34-nuevas-normas-cada-dia/>.
10. Por ejemplo, el Programa de Trabajo para 2025 de la Comisión Europea contiene todo un apartado destinado a simplificar normas, incrementar la efectividad de la implementación y retirar regulaciones innecesarias, incluidas las llamadas “ómnibus”. Vid. Comisión Europea (2025), Programa de Trabajo. En particular, apartado 2. Disponible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025\\_en?prefLang=es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en?prefLang=es)
11. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
12. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.
13. Disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-1.PDF).
14. Disponible en el Boletín Oficial de las Cortes Generales: [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-52-1.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-52-1.PDF).
15. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
16. El Mundo, 28 de julio de 2025, Fracasan los controles de edad para acceder al contenido adulto en Reino Unido. Disponible en: <https://www.elmundo.es/tecnologia/2025/07/28/6887d27ffdff4a3b8b4596.html>.
17. Al respecto, puede consultarse Ponce, J. (2023), Buen gobierno y derecho a una buena administración desde una perspectiva de calidad normativa. A propósito del libro de la profesora Maria De Benedetto, Corruption from a Regulatory Perspective. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, 24, pp. 377-401. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2023.7679>
18. Dicho contenido está actualmente desarrollado en el actualmente desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
19. Tribunal de Cuentas, Informe de Fiscalización nº 1408/2021, Análisis del impacto normativo en los ministerios del área político-administrativa del Estado. Disponible en: <https://www.tcu.es/es/sala-de-prensa/noticias/EITribunal-de-Cuentas-aprueba-el-Informe-de-fiscalizacion-del-analisis-del-impacto-normativo-en-losMinisterios-del-Area-Politico-Administrativa-del-Estado>.
20. Para un desarrollo más amplio de la exigibilidad jurídica de la falta de justificación de las iniciativas normativas en las MAIN, entre otros aspectos, puede consultarse el documento de Silverback (2025), Las consecuencias de incumplir los principios de buena regulación: el estado de la cuestión. Disponible en: <https://www.silverbackadvocacy.com/las-consecuencias-de-incumplir-los-principios-de-buena-regulacion-el-estado-de-la-cuestion/>
21. Disponible en: [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:8cdfd017-7c45-46c8-a939-fcea757c95ce/2024-0921\\_Informe\\_anual\\_de\\_evaluacion\\_normativa\\_2023\\_IAEN\\_ACC\\_FINAL.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:8cdfd017-7c45-46c8-a939-fcea757c95ce/2024-0921_Informe_anual_de_evaluacion_normativa_2023_IAEN_ACC_FINAL.pdf).
22. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:330da290-1375-405a-9d98-0100877b1f7f/IAEN%202024%20PT.pdf>.