



NOTA SOBRE LAS IV JORNADAS DE LA RED NACIONAL DE CALIDAD NORMATIVA

11 de diciembre de 2022

Comunidad Autónoma de Aragón

Objetivo

Servir de foro común de debate e intercambio de información en el ámbito de la buena regulación y de la calidad normativa, entre las unidades y profesionales de las administraciones y sector público español con competencias en esta materia.

Participantes

Miembros de la Red, integrada por las Oficinas y Unidades de Calidad Normativa de las CCAA y de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

Formato Virtual

Programa

9:30 h. INAUGURACIÓN

D. Vitelio Tena Piazuelo. Secretario General de la Presidencia. Ex Director General de Servicios Jurídicos. Gobierno de Aragón. Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

09:45 h. MESA REDONDA "LA CALIDAD NORMATIVA AL SERVICIO DEL BUEN GOBIERNO: TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA"

Ponentes:

D. Jesús Colás Tenás. Secretario General de la Diputación Provincial de Zaragoza. Miembro del Consejo Consultivo de Aragón. Presidente del Consejo de Transparencia de Aragón.

D. Raúl Oliván Cortés. Director General de Gobierno Abierto e Innovación Social. Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. Gobierno de Aragón.

D^a. María José Segura Val. Asesora Técnica de la Dirección General de Administración Electrónica y Sociedad de la Información. Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento. Gobierno de Aragón.

Modera: **D. Vitelio Tena Piazuelo.** Secretario General de la Presidencia. Gobierno de Aragón

11:30 h. PONENCIA: EL LENGUAJE NORMATIVO CLARO

D^a. Elisa Moreu Carbonell. Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza. Miembro del Consejo Consultivo de Aragón.



12:45h PRESENTACIÓN DE ESTUDIOS O EXPERIENCIAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Guía sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

D. Juan Prieto Sancho. Oficina de Calidad Normativa. Secretaría General de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Convenios para la identificación y simplificación de cargas administrativas.

D^a. Luisa Berrio Martín-Retortillo. Subdirectora General de Organización y Procedimientos. Dirección General de Gobernanza Pública. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

13.45h CIERRE Y CONCLUSIONES

Esperanza Puertas Pomar. Directora General de Servicios Jurídicos. Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. Gobierno de Aragón. Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón

RESUMEN DE LAS SESIONES

Inauguración

A partir de los años 80, la incipiente organización del estado autonómico comienza a dotarse de medios, herramientas y recursos para legislar y hacerlo de la mejor manera posible, comienzan a desarrollarse estudios sobre el buen gobierno basados fundamentalmente en aspectos formales.

Actualmente la situación es bien distinta, se cuenta con estructuras organizativas y procedimientos totalmente consolidados; si bien la buena regulación sigue incidiendo en aspectos jurídico-formales, siendo necesario ampliar el foco para garantizar la seguridad jurídico-material y alcanzar una legitimación finalista o por objetivos, una eficiencia regulatoria dirigida a la consecución de resultados, evaluando las normas en cuanto a su efectividad y a su adecuación a las situaciones que se pretende resolver, verificando que son proporcionales y que constituyen la alternativa más adecuada para cada caso concreto.

Mesa Redonda. La calidad normativa al servicio del buen gobierno: transparencia, participación ciudadana y administración electrónica

En los últimos años se ha producido un avance sin precedentes, no sólo a nivel jurídico sino en el devenir práctico tanto en lo que concierne a la transparencia como a la digitalización, ambos elementos garantizan una mejor calidad normativa y una mayor preparación frente a los retos presentes y futuros.

En primer lugar, se plantea como se valora la calidad normativa en nuestras administraciones a día de hoy, dando lugar a diversas reflexiones por parte de los ponentes.



Se sugiere, por ejemplo, cambiar el término **“calidad”** por **“calidez”**, para dotar de profundidad afectiva y emocional a algo que puede parecer tan aséptico como la producción normativa.

Un ejemplo de cómo interpelar afectivamente a los ciudadanos sería la herramienta “Gobierno Fácil”, a través de la cual, se facilita, mediante un monitor, la lectura de los textos para las personas con discapacidad intelectual; la guía COVID 2019 ha sido el documento más descargado del Portal de Transparencia de Aragón y no sólo por este sector en concreto, sino por los usuarios más jóvenes.

Según datos de la OCDE, **el 40% de los ciudadanos no confía en los Gobiernos**, las estadísticas del CIS coinciden en esa valoración, todos salen bastante mal parados, lo cual parece especialmente preocupante en España donde la democracia se ha constituido como un sistema muy sólido, que está perdiendo prestigio a partir de 2008, de ahí la importancia de recuperar la confianza a través de una normativa de calidad y del intercambio de buenas prácticas a través de foros como la propia Red Nacional de Calidad normativa. La ley es el mayor output de un sistema democrático pero no se deben olvidar los inputs (los ciudadanos con intereses, el bien público, la economía, la satisfacción y la confianza).

Las sociedades no confían en sus sistemas, véase el movimiento 15-M de 2011, cuyo origen es el descontento político general y su objetivo promover una democracia más participativa o la UE, que con su inmensa burocracia, despierta actualmente muchas suspicacias; para hacer frente a esta situación, los poderes públicos han promovido las políticas de gobierno abierto con el objetivo de incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y dotar de transparencia a las actuaciones públicas.

Aragón está siendo muy activa en la adopción de medidas de mejora regulatoria, su normativa en materia de transparencia es más avanzada que la estatal; publica anualmente un Plan Normativo con su correspondiente memoria de impacto normativo y es pionera en las herramientas de rendición de cuentas.

Otro de los temas a debatir, es **la complejidad de los textos normativos**, la dificultad del lenguaje jurídico, la dispersión, las continuas modificaciones motivadas por una realidad cambiante y por la falta de calidad de las normas; circunstancias todas ellas, que ahondan en una cada vez mayor dificultad por parte de la ciudadanía para su comprensión, lo cual en cierta medida siembra dudas sobre la eficacia de la acción regulatoria que se lleva a cabo.

La volatilidad, la hiperinflación normativa, por ejemplo en el ámbito de la contratación pública, la exigencia de procedimientos burocratizados, incluyendo la propia MAIN, que se han convertido, ellos mismos, en muchas ocasiones, en cargas administrativas hacen necesario cambiar el foco: el ciudadano ha de situarse en el centro de la actividad normativa lo cual se consigue efectivamente a través de todas las herramientas de mejora regulatoria, que han



avanzado de forma notoria en los últimos años, hay que centrarse en el contenido material de la norma que ha de tener un control a posteriori sobre su efectividad y sobre el cumplimiento de sus objetivos, esto es lo que realmente le importa al ciudadano.

En relación con **la consulta pública previa**, se comenta la necesidad de discernir cuando ha de llevarse a cabo, ya que en la mayoría de los casos puede no aportar un valor añadido y sí una dilación del procedimiento; en relación con esta práctica, el Consejo Consultivo de Aragón, por ejemplo ha dictaminado que será necesario justificar cuando no es necesaria.

Respecto a la pregunta de que elementos sustanciales hay que tener en cuenta para llevar a cabo **la participación ciudadana**, se pone de manifiesto que es otra iniciativa más que está sufriendo un proceso de burocratización lo cuál afecta a su propia razón de ser, por lo que es urgente repensar como se está llevando a cabo, en caso contrario en un plazo de pocos años, los ciudadanos se frustrarán y se cansarán de dedicar su tiempo a una práctica que no presenta resultados efectivos. Es preciso **escuchar a la ciudadanía y ponerla en el foco del proceso de toma de decisiones**, conseguir portales amigables, evitar trabas, simplificar las consultas, emplear el marketing digital y cualquier instrumento que permita una participación con resultados tangibles para la sociedad, se pone como ejemplo la utilización de mecanismos como “la democracia por sorteo” como se hizo en Finlandia para reformar la constitución, también en Huesca se empleó este método para la toma de algunas decisiones públicas.

Respecto a la **función de los lobbies** y grupo de presión, muy estandarizados en el ámbito europeo, el propio concepto se presta a diferentes interpretaciones; sería conveniente regular su funcionamiento, ya que muchos de estos grupos trabajan de forma muy profesionalizada para defender los intereses de sectores muy bien organizados, frente al resto de la sociedad civil que está mucho más fragmentada.

Por otra parte, es necesario contraponer la participación frente a la legítima representación que obtienen los poderes públicos para poner en marchas sus políticas. En cualquiera de los dos escenarios: participación/representación, el feed-back en el caso de la primera y la evaluación de los resultados en el caso de la segunda, son las dos piedras angulares que la ciudadanía demanda.

Como conclusiones, pueden señalarse las siguientes.

1. La Administración debe situar al ciudadano en el centro de toda su actividad. Llevar a la práctica el concepto “Diseño de Servicios” consistente en repensar todas las actuaciones administrativas, poniendo el foco en la satisfacción de los ciudadanos, la propia transformación digital ha de basarse en el diseño de los servicios
2. El procedimiento ha de ser una garantía, pero cambiando el foco, no es “un fin en sí mismo”, sino un medio para conseguir el mejor resultado.



3. Manejar y compartir datos de calidad es esencial para regular y supervisar los efectos de la regulación.

Ponencia el Lenguaje Normativo Claro

Se insiste en la falta de calidad lingüística en los textos normativos. Si no se mejora esta circunstancia, el resto de prácticas pueden convertirse en un trabajo perdido; diferentes estadísticas avalan esta afirmación: puntuación incorrecta, errores ortográficos, frases largas e incomprensibles y exceso de referencias normativas entre otras, se han convertido en elementos habituales en el lenguaje y dan lugar a que el 40% de los ciudadanos españoles presente dificultades para entender los textos, lo cual demuestra una total desconexión entre el lenguaje jurídico y el coloquial, entre emisores y destinatarios; si no se entienden los contenidos, el contenido jurídico se ve socavado, desde el punto de vista impositivo, por ejemplo, es muy evidente que la comprensión facilita el cumplimiento de la norma.

Sería necesario incorporar a lingüistas y psicólogos en el proceso de elaboración normativa e introducir nuevas herramientas como la psicología conductual; en la ciencia política, por ejemplo, el lenguaje y la manera de trasladar los mensajes adquiere una relevancia fundamental para que estos lleguen y convezan a la ciudadanía, el lenguaje nunca es neutral; además la complejidad actual en la que nos desenvolvemos requiere mayor transversalidad en el proceso: ingenieros, estadísticos, economistas deberían complementar la labor de los juristas.

Se hace necesario identificar a los colectivos más vulnerables (discapacitados, grupos marginales, con problemas de inclusión social) y tenerlos en cuenta a la hora de redactar.

Por otra parte, el ciudadano tiene derecho a entender la norma y así lo establece nuestra regulación, basta citar algunos ejemplos:

- **Ley 39/2015. Artículo 129. 4.** Principios de buena regulación
“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un **marco normativo** estable, predecible, integrado, **claro** y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.
- **LO. 4/2015, del estatuto de la víctima del delito. Artículo 4.** Derecho a entender y ser entendido
“Toda víctima tiene el derecho a **entender y ser entendida** en cualquier actuación que deba llevarse a cabo desde la interposición de una denuncia y durante el proceso penal, incluida la información previa a la interposición de una denuncia. A tal fin:
a) Todas las comunicaciones con las víctimas, orales o escritas, se harán en un **lenguaje claro**, sencillo y accesible, de un modo que tenga en cuenta sus características personales y,



especialmente, las necesidades de las personas con discapacidad sensorial, intelectual o mental o su minoría de edad”

➤ **LO. 8/2021 de protección infancia y adolescencia, Artículo 10.** Derecho de información y asesoramiento.

➤ **Directrices de Técnica Normativa de Aragón (2013)**

75. Lenguaje **claro y preciso, de nivel culto pero accesible.**

Sin embargo el derecho a “entender” una norma es subjetivo y complejo, puesto que no existe una exigibilidad clara al respecto.

Lenguaje jurídico claro no es exactamente lo mismo que lenguaje accesible y legible, aunque estén estrechamente vinculados y, de hecho, las normas suelen reconocerlos como sinónimos.

La claridad tiene dos vertientes: la claridad semántica (adecuado uso del lenguaje ordinario) y la claridad normativa (clara expresión de su condición de norma, su contenido y vigencia).

Un lenguaje jurídico accesible es aquel que está adaptado para las personas con discapacidad sensorial, física o psíquica según las reglas del llamado “diseño para todas las personas” que incluye reglas de tipo formal (tipográfico, tamaño de letra, espaciados, contraste de colores y otros) así como recomendaciones sobre aspectos lingüísticos (extensión recomendable de párrafos, longitud de oraciones, y otros).

El objetivo es conseguir que los textos jurídicos resulten “de lectura amable”, expresión que deriva del inglés “*user friendly*” y de ahí el neologismo “usabilidad” que recogen algunas normas, especialmente cuando se aplica a la interacción entre personas y máquinas.

Instrumentos como “**la lectura fácil**”, que se están extendiendo a los textos jurídicos, tanto en el plano normativo, como en los servicios públicos y en el acceso a la justicia garantizan no solo su accesibilidad y legibilidad, sino también su comprensión.

Una sociedad globalizada requiere unas reglas de juego comunes, es decir, un lenguaje jurídico global. En esta sociedad, el derecho tiende a actuar como “esperanto” o lenguaje universal y se considera una herramienta eficaz para resolver conflictos.

En este sentido, se enfrentan dos tendencias contrapuestas: “la globalización y la vuelta al terruño”, si bien es evidente que los ordenamientos jurídicos de los distintos países (al menos los europeos y occidentales, los del “primer mundo”) sufren un proceso de transformación que los hace cada vez más parecidos.

La claridad es una exigencia del Estado social y democrático de Derecho que fortalece la confianza en las instituciones y en los mecanismos de control social, sin embargo, a pesar de su amplísima repercusión social, **el lenguaje jurídico fracasa comunicativamente** y ello genera



importantes costes no solo económicos, sino también sociales, de ahí la importancia de utilizar herramientas como:

- el “giro lingüístico”, método centrado en el análisis del lenguaje y sus hablantes, también aplicable al Derecho, que también es un lenguaje.
- el “método lingüístico” que permite reflexionar sobre la forma de interpretar y comunicar el Derecho.
- el “enfoque pragmático”, imprescindible para adaptar el lenguaje jurídico a su contexto y favorecer la comunicación. Esta metodología exige establecer distintos niveles de textos jurídicos y no tratarlos todos de la misma manera.
- “las ciencias conductuales”, que nos muestran que el lenguaje es un instrumento para la dirección de conductas y que por tanto los textos jurídicos podrían tener efectos muy diferentes en función de la fórmula lingüística empleada.

Ponencia sobre Buenas Prácticas Regulatorias en la Comunidad de Madrid

El marco jurídico que define la organización institucional en este ámbito está conformado por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

Se presenta la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa**, con rango de división incardinada en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior cuya función principal consiste en la emisión de informes que revisan la corrección jurídica y técnica de la normativa.

Desde 2018, se han informado un total de 297 proyectos normativos, de los que se han aprobado 182, un 61,28%.

Del total de observaciones formuladas en los informes (2.500), el porcentaje de observaciones aceptadas, se cifra en un 73% referidas, fundamentalmente a cuestiones de técnica normativa, no a cuestiones materiales o de fondo.

Como otros ejemplos de buenas prácticas, se citan:

- la **huella normativa**, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- el **Plan Normativo**: Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XII Legislatura.
- la **Guía para la elaboración y tramitación de las disposiciones generales de la Comunidad de Madrid**, como un ejemplo de participación y colaboración intra-administrativa para mejorar el proceso de elaboración de las normas.

De cara al futuro, los próximos pasos a seguir, se centrarán en:

- desarrollo (por fases) de unas directrices de técnica normativa propias.



- ampliación del objeto de los informes, incluyendo las órdenes de los titulares de las Consejerías.
- revisión del Plan Normativo de legislatura.
- revisión, mejora y actualización de la Guía.

Ponencia sobre Convenios para la identificación y simplificación de cargas administrativas

Pueden señalarse tres etapas en el proceso.

2008-2012. Plan de Acción de reducción de cargas.

- Objetivo nacional: reducción en un 30% para 2012 (18.000 millones €).
- Primeros convenios con asociaciones: CEOE-CEPYME y Cámara Comercio.

2012-2015. Comisión de Reforma de la Administración

- Ampliación de la red de convenios: se incorporan CERMI (2013) y ATA (2014)
- 2014: Manual de simplificación y compensación de cargas ([enlace](#))
- 2015: Acuerdo Consejo de Ministros: refuerzo seguimiento principio [onein-oneou](#)

2015-2022. Consolidación y balance

- Nueva MAIN: R.D. 931/2017
- Informes de los planes de simplificación y reducción de cargas ([PSRCs](#))

Datos

Convenios firmados a julio de 2021:

| | |
|--|----|
| Confederación Española de Organizaciones empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME) | 14 |
| Cámara de Comercio | 14 |
| Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos (ATA) | 9 |
| Confederación Empresarial Española de la Economía social (CEPES) | 1 |
| Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) | 9 |
| Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España | 3 |
| TOTAL | 50 |



1.646 propuestas de reducción de cargas o simplificación administrativa (pendientes de entrega las propuestas correspondientes a los convenios de 2022)

Efectos positivos:

- Contacto directo con demandas empresariales y ciudadanas.
- Contexto propicio para la interlocución entre centros directivos y organismos públicos, entre sí y con los representantes de los sectores afectados.
- Aprendizaje y diálogo entre AAPP.

Objetivos generales:

- Fomentar la gobernanza compartida y la corresponsabilidad (AGE y organizaciones firmantes convenios.)
- Promover el contacto con la realidad de los usuarios.
- Estimular prácticas de colaboración y escucha activa, en línea con las ideas de Gobierno Abierto.
- Generar confianza: de la administración reactiva a la administración proactiva.
- Acercar la AGE a actores de distintos sectores económicos y sociales, no siempre tenidos en cuenta en el proceso decisorio.
- Evitar una dinámica de enfrentamiento sector público vs. sector productivo.

Dificultades observadas:

- Falta de visión en el medio-largo plazo: fijar prioridades plurianuales.
- Contenido genérico o amplio de los objetos de convenio: grado variable de profundización de las propuestas.
- Reducida visibilidad de la política de reducción de cargas administrativas.
- Seguimiento de propuestas planteadas en años anteriores.
- Viabilidad: propuestas razonables; calidad-cantidad...

Necesidades identificadas:

- Calendario plurianual de actuaciones o sectores prioritarios.
- Vincular la política de reducción de cargas a otras iniciativas institucionales, planes y sectores tractores de la economía.
- Conocer cómo se está trabajando en la materia, por ejemplo, en la UE (plataforma F4F).
- Involucrar más a todos los departamentos, centros directivos y organismos.
- Mantener el pulso y ritmo de los Planes de simplificación y reducción de cargas departamentales.
- Incrementar el % de respuestas positivas a las propuestas.



Visión a futuro:

- Un **análisis más sistemático** de los procedimientos a mejorar: fijar una planificación plurianual de los trámites a simplificar o de los sectores clave sobre los que incidir.
- Activación de **laboratorios** de simplificación administrativa (antecedente Justicia-LexNET).
- Formar **equipos multidisciplinares** en proyectos de simplificación administrativa.
- Mejorar la estrategia de **comunicación y visibilidad**.
- Reforzar la **cooperación** interadministrativa: los trámites administrativos son hitos vitales o empresariales en los que concurren distintas AAPP. Demanda tradicional de colaboración y también de interoperabilidad de datos.
- **Evitar las brechas**: que la digitalización no deje a nadie atrás.

Más información en el espacio web de la Dirección General de Gobernanza pública

<https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/gobernanza-ublica/simplificacion.html>

Madrid, 28 de diciembre de 2022