

## **El contexto territorial en la evaluación normativa**

*Documento para su presentación en el VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 25 al 28 de septiembre de 2017.*

**Ramon Galindo Caldés**

**Email: [rgalindoca@uoc.edu](mailto:rgalindoca@uoc.edu)**

### **Resumen/abstract:**

Las normas deben ser útiles y de calidad, y deben ser eficaces, eficientes y sostenibles. Es por ello que la evaluación de su funcionamiento es vital para que cumplan con los fines para las que fueron creadas. Pero las normas se aplican en un contexto territorial determinado, que afecta a su rendimiento y a la consecución de sus objetivos. Nos centramos en la evaluación *ex post*, en cuanto que nos permite evaluar el funcionamiento de una norma, utilizando diferentes métodos, provenientes de otras disciplinas, como la sociología o la geografía. El momento actual, en el que las Administraciones disponen de grandes volúmenes de datos supone una oportunidad para evaluar las normas desde diferentes perspectivas, detectar problemas y aportar soluciones precisas.

**Palabras clave:** Evaluación normativa, evaluación *ex post*, asimetría, territorio

## La evaluación como condición para la mejora de la calidad de la regulación

Existe una preocupación por el buen gobierno o la buena administración, en el sentido que tanto el gobierno –en el primer caso- como la Administración deben desarrollar sus funciones de forma adecuada, como por la buena gobernanza, que implica la integración en la actuación de los poderes públicos de los principios de subsidiariedad, complementariedad (o subsidiariedad horizontal), proporcionalidad, flexibilidad y objetividad. Para que estos principios sean efectivos y cumplan con sus funciones, será necesario diseñar nuevos instrumentos que plasmen la nueva realidad a la que deben hacer frente (Cerrillo, 2005: 19-20). Es en este punto en el que la calidad de las normas es determinante, en cuanto que la Administración cuando actúa aplica las normas contenidas en el ordenamiento, y de la efectividad de dichas normas depende que sus finalidades y objetivos se cumplan.

Las normas deben ser de calidad, en tanto que son eficaces, eficientes y sostenibles, además de coherentes con los principios democráticos<sup>1</sup>. Una mejor calidad de la regulación<sup>2</sup> contribuye también a la buena gobernanza (Karpen, 2013: 148). En el ámbito de la Unión Europea una norma es de calidad cuando respeta una serie de principios: necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, responsabilidad (*accountability*), accesibilidad y simplicidad (Mandelkern: 2001: 9-10). En definitiva, una norma debe ser útil y responder a las necesidades de la sociedad<sup>3</sup>.

Ante la pregunta de si deben evaluarse las normas necesariamente debemos responder afirmativamente, ya que a pesar del carácter universal, general y permanente de las normas, nada impide establecer mecanismos para modificarlas si es conveniente<sup>4</sup>. Como ya se ha sostenido, hay un acuerdo generalizado sobre la necesidad de mejorar las normas, debido al empobrecimiento de la calidad del ordenamiento jurídico, y la sobreproducción y superposición normativas, que provocan inseguridad jurídica, dificultades en la implementación y en el control de su aplicación, incumplimientos y

---

<sup>1</sup> Tal y como afirma Prats, “La calidad de la democracia exige no sólo una Administración que sea eficaz en la consecución de objetivos, sino también una Administración que actúe de forma coherente con los principios transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y honestidad.” (Prats, 2007: 15). Aun así, nos ceñimos en este trabajo dado que el debate sobre calidad de la democracia desborda en mucho el objeto de esta comunicación. Sobre este tema, ver entre otros Morlino, 2009): “La calidad de democracia, Claves de Razón Práctica, 193, 26-35.

<sup>2</sup> A pesar de que en este trabajo nos centramos en la evaluación normativa, la evaluación puede abarcar a diferentes tipos de actuación de los poderes públicos, no sólo normas. Cuando hablamos de calidad de la regulación no nos limitamos a las normas, sino también a toda forma de actuación administrativa. Como se ha manifestado, “en España, una mejor regulación significa una mejor normación. Se empobrece así el horizonte de la regulación, porque las técnicas de regulación no son sólo normativas, aunque sean particularmente incisivas” (Del Guayo, 2017: 138)

<sup>3</sup> “La norma, por otra parte, ha de responder a las necesidades de la sociedad y ha de atender a sus demandas. No es fin en sí misma, es un medio para ordenar una realidad. Lo que resulta compatible con su ajuste a los mandatos constitucionales de protección de ámbitos concretos de la sociedad. Para conseguirlo, la norma debe de poseer cierta calidad; pero por encima de la calidad se alza la utilidad. Una norma útil lleva ya calidad en sí misma. Y es siempre útil la norma que ha calibrado el estado, incluso científico, de la realidad existente.” (Montoro Chiner, 2017: 14)

<sup>4</sup> “En la cultura y en la tradición jurídica estamos acostumbrados a hablar de la permanencia de la norma, de su estabilidad, de la generalidad y de la universalidad de sus reglas. Esas características han de continuar existiendo para que la norma sea rectora de conductas; pero, a los efectos de la modernización administrativa y de la agilidad de la Administración, resulta compatible con el principio de legalidad establecer unos indicadores, de cuyo cumplimiento o incumplimiento se haga depender la modificación de las normas para promover su modificación (...)” (Montoro Chiner, 2001: 163)

aumento de la litigiosidad. Por lo tanto, “no sólo se incrementan los costes de cumplimiento del Derecho, sino también las repercusiones económicas y sociales de normas que no fueron correctamente diseñadas y evaluadas, y cuya aplicación genera distorsiones en los mercados, pérdida de competitividad y/o restricciones en los derechos de los ciudadanos, trabajadores y consumidores” (Ortí Ferrer, 2016). La puesta en marcha de mecanismos de mejora de la calidad de las normas se antoja un objetivo necesario. Se puede medir la calidad de las normas y debe hacerse, porque “(...) sólo si la calidad de las normas es mensurable podremos plantearnos mejorarla, tanto de las normas ya dictadas en el pasado como de las nuevas que se dicten en el futuro.” (Ponce Solé, 2009: 207).<sup>5</sup>

Para valorar la calidad normativa debemos tener en cuenta criterios que nos indiquen si una norma es de calidad o no, desde un punto de vista formal, procedimental o material. Los primeros se refieren a una técnica normativa, que garantice el rigor, la claridad y la coherencia de las normas jurídicas, y “constituye una exigencia ineludible del principio de seguridad jurídica” (Marcos, 2009: 338). La evaluación procedimental, en cambio, se refiere a la evaluación sobre si se ha seguido un procedimiento adecuado en la elaboración de una norma. Nos centramos aquí en la tercera, en cuanto que se centra en la parte sustancial de la normas y concierne a la relación entre los contenidos normativos y sus consecuencias en la realidad social, en el “mundo real” (Mader, 2001: 121).

En el contexto de las instituciones de la Unión Europea, la mejora de la regulación está centrada en la reducción de las cargas administrativas y la simplificación, principalmente a través de la *better regulation*. La agenda europea de *better regulation* tiene como objetivo la elaboración y evaluación de las normas y las políticas públicas de forma transparente y de acuerdo con evidencias y con la participación de los ciudadanos e interesados (*stakeholders*). Sus objetivos principales los encontramos en Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016<sup>6</sup>, en el que se enfatiza la necesidad de legislación de la Unión sea comprensible y clara y que incluya requisitos adecuados de información, seguimiento y evaluación<sup>7</sup>. Entre los principales elementos del acuerdo encontramos, entre otros, los instrumentos para la mejora de la legislación: evaluación de impacto; consultas públicas, consultas a los interesados, y tratamiento de la información recibida en el marco de dichas consultas; y evaluación ex post de la legislación vigente.

---

<sup>5</sup> Karpen pone de manifiesto que la evaluación también tiene sus límites: “legistics should be aware of its limitations. Legislation should be as good, precise, effective and efficient, as rational as possible, but it never will be mathematics.” (Karpen, 2013: 185)

<sup>6</sup> Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016, DOUE L 123, de 12 de mayo de 2016.

<sup>7</sup> “2. (...) las tres Instituciones acuerdan respetar principios generales del Derecho de la Unión, como los principios de legitimidad democrática, subsidiariedad y proporcionalidad, y seguridad jurídica. Conviene asimismo en fomentar la sencillez, la claridad y la coherencia en la redacción de la legislación de la Unión, así como la mayor transparencia del procedimiento legislativo.

3. Las tres Instituciones convienen en que la legislación de la Unión debe ser comprensible y clara, permitir que los ciudadanos, las administraciones públicas y las empresas comprendan fácilmente sus derechos y obligaciones, incluir unos requisitos adecuados de información, seguimiento y evaluación, evitar un exceso de regulación y de cargas administrativas, y ser de fácil aplicación.” (Acuerdo Interinstitucional, 2016)

A pesar de la necesidad de normas de calidad y por tanto de la necesidad de evaluarlas, no hay una cultura consolidada en España al respecto, especialmente en lo que se refiere a la evaluación *ex post*. Es por ello que es especialmente importante que la nueva Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común introduzca la obligación de que las Administraciones Públicas revisen periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar en qué medida las normas han conseguido los objetivos que se proponían.

En efecto, la LPAC introduce dos instrumentos que tienen como objetivo la mejora de la calidad de las normas. La primera es la obligación de todas las AAPP de elaborar un plan normativo anual<sup>8</sup>. Por otra parte, el art. 130 LPAC dispone que “Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. 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.”<sup>9</sup> En este sentido, la obligación de evaluación *ex post* de forma periódica sólo afectaría a la normativa de carácter reglamentario, mientras que la normativa en general debería adaptarse a los principios de buena regulación (García-Escudero Márquez, 2016:448). Dichos principios de buena regulación los encontramos en la propia LPAC, en el art. 129 LPAC, que reproducimos parcialmente:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. 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,

---

<sup>8</sup> Según se establece en el art. 132 LPAC “Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente”.

<sup>9</sup> El segundo apartado del art. 130 LPAC establece que “Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.” Como vemos, el legislador identifica la evaluación normativa con el impacto económico, cuando éste representa sólo un aspecto del impacto normativo.

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.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

(...)

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

La obligación de evaluación *ex post* de las normas ya estaba contenida en la Ley de Economía Sostenible de 2011, que preveía que las administraciones públicas promoverían procedimientos de evaluación *ex post* de su actuación normativa, disponiendo de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación, pero a día de hoy no se ha generalizado. A pesar de ello, en la LPAC se configura como una obligación para todas las administraciones públicas y no como un simple deber de promoción (Casado Casado, 2017: 133), por lo que debemos estar expectantes a su evolución, a pesar de que resulta complicada su puesta en marcha.

### **La evaluación *ex post* como instrumento de evaluación normativa**

Existen diferentes tipos de evaluación normativa, dependiendo de si se realiza de forma prospectiva, de forma previa a la aprobación de una norma, y que tiene como objetivo fundamentarla mejor. La evaluación *ex ante* intenta por tanto evaluar el posible impacto de la aprobación de una norma, y lo hace a través de *checklists*, experiencias previas (en otros países o entornos), dictámenes, informes, consultas, etc., aunque el instrumento más conocido es el de la Evaluación de Impacto Normativo (EIN).

La evaluación de una norma puede ser también retrospectiva, de decir, que compruebe que las normas cumplen con su cometido, si ha tenido los efectos que se pretendían al aprobarla. La evaluación *ex post*<sup>10</sup>, que es en la que nos centramos aquí, tiene por tanto una importancia fundamental para la mejora de la regulación y en concreto para conseguir mejores normas. La evaluación es un intento de producir información relevante y precisa sobre las relaciones causales, potenciales o reales, entre la acción normativa y las actitudes, comportamientos o circunstancias sociales (Mader, 2001: 123), es decir, que debe ayudar a reducir la brecha entre los resultados esperados y los resultados reales de las normas (van Aeken, 2011:41). Como el mismo autor afirma, es

---

<sup>10</sup> Doménech Pascual denomina la evaluación *ex post* como “seguimiento de normas”, y la define como las “actividades encaminadas a observar, evaluar e informar sobre el acierto de una regulación jurídica a fin de mantenerla, modificarla o derogarla (Doménech Pascual, 2005: 98)

posible poner muchos ejemplos de normativa ineficaz, ineficiente o inadecuada o incluso leyes que tienen efectos negativos no deseados. La evaluación *ex post* nos permite identificar normas –o elementos de ellas- que son negativas o que deberían ser modificadas o suprimidas. Existe por tanto una relación causal entre el efecto deseado y el producido, y los instrumentos de evaluación deberían aportarnos información relevante sobre esa causa.

Los criterios más habituales a la hora de evaluar una norma con carácter retroactivo son la efectividad, la eficacia y la eficiencia. Una norma es efectiva si el comportamiento del objeto regulado se corresponde con la previsión, y por tanto la norma ha producido el efecto esperado. Analizamos aquí, por tanto, el elemento causal entre la norma y sus efectos. Por otra parte, será eficaz si consigue el objetivo planteado al aprobar la norma. Finalmente será eficiente si existe una relación adecuada entre los costes y los beneficios de implementar la norma. Otros criterios pueden ser observados, como los indicados en el ya citado informe Mandelkern sobre la calidad normativa: necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, responsabilidad (accountability), accesibilidad y simplicidad<sup>11</sup>.

Las técnicas de evaluación *ex post* más utilizadas son las siguientes (Ponce Solé, 2009: 2010-2011):

- Informes específicos de seguimiento de la aplicación normativa, desarrollados por organismos creados ad hoc.
- Análisis realizados por diversos organismos públicos en desarrollo de sus tareas (por ejemplo, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, etc.)
- Utilización de la denominada *sunset legislation*.

Otra fórmula a utilizar son los experimentos jurídicos. Como se ha afirmado, “los experimentos jurídicos, cuando han sido diseñados y ejecutados correctamente, pueden proporcionar elementos de juicio que ayuden a establecer una regulación acertada, pero nunca conocimientos totalmente seguros e indiscutibles que constriñan a decidir en un sentido u otro (Doménech Pascual, 2004: 152-153). Como el propio Doménech afirma, “su capacidad de generar información, diálogo, racionalidad y legitimidad (31) hace de los experimentos jurídicos un instrumento especialmente valioso para afrontar procesos de innovación, de reformas, donde hay que comparar y escoger entre el mantenimiento del statu quo o su modificación.” (Doménech Pascual, 2004: 154). La experimentación jurídica es un instrumento a desarrollar, de forma que podamos evaluar a posteriori los efectos de una norma en un ámbito territorial o sectorial concreto.

En ocasiones la evaluación no permitirá conocer con exactitud la efectividad y eficiencia de una norma, pero puede producir razonamientos que ayuden a mejorar la calidad de la deliberación democrática (Bussmann, 2010: 291). La evaluación es positiva y nos ayuda a identificar y modificar / suprimir todos aquellos elementos que producen unos efectos no deseados.

No existe una política específica de evaluación *ex post* y los esfuerzos se han centrado en otros tipos de evaluación, centrados en la *better regulation*, etc. (Álvarez Suárez, 2017: 26-39) y la evaluación de las políticas públicas, sector que ha experimentado un gran desarrollo en los últimos años, no sólo en el nivel nacional (AEVAL) sino también

---

<sup>11</sup> En el caso de la evaluación de la *accountability*, a pesar del énfasis para su utilización en el ámbito de la Unión Europea, no es generalizada (Zwaan, van Hoorst y Mastenbroek, 2016:678)

autonómico (Paja Fano, 2017). A pesar de que se ha demandado una autoridad especializada de evaluación *ex post* (Montoro Chiner, 2017: 27), otros autores defienden la institucionalización de la evaluación a través de la creación de unidades dentro de la propia Administración y evitando la creación de organismos *ad hoc* (Mader, 2001: 130; van Aeken, 2011:62,67).

### **Diferentes contextos, diferentes normas: aplicación de la asimetría a la producción normativa**

Puede parecer una obviedad, pero las normas deben aplicarse en una realidad social determinada por lo que “prescindir de la realidad social en la interpretación normativa podría conducir a un positivismo formalista, desconectado de la sociedad a la que, en definitiva, el Derecho trata de regular” (Ponce, 2014: 3). Una reglamentación bien orientada, basada en datos y escrita de manera simple es más probable que se aplique correctamente y alcance sus objetivos sobre el terreno, ya sean estos económicos, sociales o medioambientales (Comunicación de la Comisión, 2016: 2)<sup>12</sup>.

Un factor importante y que generalmente no ha sido tenido en consideración es la relación entre el espacio, el derecho y la sociedad (Blomley, 1994). Tanto el derecho como el espacio son producidos socialmente, y son socialmente productivos, y el espacio –la espacialidad- produce derecho y es producido por el derecho (Blomley, 2008:156). La relación entre el derecho –las normas- y el espacio es por tanto estrecha y bidireccional, de forma que todo elemento territorial o espacial está regulado por normas<sup>13</sup>. Las normas producen espacios, crean límites jurisdiccionales<sup>14</sup>, y a su vez son eficaces dentro del territorio de cada una de las CCAA, de ahí que hablemos de la territorialidad de las normas tienen eficacia territorial y que las competencias se ejercen en un territorio delimitado, y por tanto el territorio opera como un criterio positivo y negativo de la delimitación competencial (Vaquer Caballería, 2010:33).

Frente a la universalidad de la norma encontramos un territorio diverso en el que debe aplicarse, y que produce, en consecuencia, disfunciones y resultados no deseados. Es en este sentido en el que es especialmente importante introducir elementos de asimetría en las normas, de forma que garanticen que los objetivos que se pretenden conseguir se alcancen de forma efectiva, consiguiendo normas eficientes, eficaces y que doten a la sociedad de unas reglas de juego claras y justas. Dicha asimetría puede introducirse de forma permanente en las normas, pero generalmente tendrán un carácter temporal, sujeto a posibles revisiones, una vez se evalúe su funcionamiento.

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. *Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*, 14 de septiembre de 2016. COM/2016/0615 final (*Communication from the Commission. Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union*).

<sup>13</sup> “It is easy to show how law is constitutive of space or implicated in social spatializations, most obviously through legal territorializations of different kinds at various scales. ‘Law’ draws lines, constructs insides and outsides, assigns legal meanings to lines, and attaches legal consequences to crossing them. (...) In short, in our world, there is nothing in the world of spaces, places, landscapes, and environments that is not affected by the workings of law: the inscription of rules and regulations, the recognition or withholding of rights, and enactments of the privileges of authority at all scales.” (Delaney, 2015:4)

<sup>14</sup> “El espacio es constitutivamente, así, una unidad determinada por fronteras o límites, que son justamente los que permiten construir estructuras que se distinguen de los lugares y del Camino-distancia entre ellos; lo que vale decir: por la demarcación” (Parejo Alfonso, 2015:51)

Un ejemplo lo encontramos en la regulación de la pesca deportiva en la frontera catalano-aragonesa, donde se trata de una actividad importante en algunas partes del territorio en tanto que son el motor económico en determinadas áreas, especialmente en el Ebro. Las disfunciones provocadas por la existencia de dos regulaciones provocaron problemas para la intensificación de las actividades de caza y pesca y su relación con el turismo. Ambas Comunidades Autónomas modificaron su normativa reguladora permitir un régimen especial y/o la reciprocidad en materia de licencias, la cuestión más controvertida, y se regula anualmente su contenido material<sup>15</sup>.

Una técnica *ex post* que puede ser de gran utilidad es la *sunset legislation*, ya citada. Se trata de normativa -su contenido se especifica en una *sunset clause*-, con un período de vigencia predeterminado, y que es derogada –totalmente o en parte- al finalizar dicho período. El citado informe Mandelkern cita dicha técnica entre sus recomendaciones, y considera que “such ex post review requirements can act as a powerful adjunct to ex ante regulatory impact assessment by checking the performance of regulations against initial assumptions” (Mandelkern, 2001:17).

La aplicación de fórmulas asimétricas permite una mayor adaptación al entorno, y una mayor posibilidad de producir normas eficaces y eficientes. Por el contrario, también provoca que las normas sean más complejas, y se genera la necesidad de una evaluación continua (*monitoring*) y la revisión de sus resultados y efectos.

### **Todo ocurre en un lugar: la conexión con el territorio**

En la actualidad, y de forma creciente, las Administraciones acumulan un gran volumen de datos, tanto procedentes de su propia actividad como de los datos aportados por los usuarios de los servicios públicos o por los ciudadanos en general. Las innovaciones tecnológicas posibilitan la emergencia de las *Smart cities* o incluso del internet de las cosas (*internet of things*), una puerta abierta a la utilización de la inteligencia artificial en el funcionamiento de las Administraciones.

En el marco de nuestro objeto de estudio tiene especial interés la aprobación de las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento administrativo, en cuanto que generaliza la utilización de medios electrónicos en el funcionamiento de la Administración, de forma que se está produciendo una transformación de la Administración pública hacia un escenario donde se organiza la actividad en un contexto íntegramente electrónico (Alguacil Sanz, 2015: 299). Así, las innovaciones en las TIC “debieran desembocar así en un nuevo modelo de Administración pública, que habría de descansar sobre el triple eje de la Administración electrónica, la transparencia y la reutilización de la información en poder del sector público.” (Casares Marcos, 2016: 39). Teniendo en mente la importancia de la transparencia en la Administración

---

<sup>15</sup> El art. 25.4 de la Ley catalana 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales establece que "La pesca en los tramos de cursos de agua que delimitan con la Comunidad Autónoma de Aragón puede ser objeto de una regulación especial, ajustada a la gestión efectuada en las dos comunidades." En la DA 1ª también prevé un régimen especial para el Aran. Tanto la Resolución ARP / 399/2017, de 14 de febrero, por la que se ordena la pesca en las aguas continentales de Cataluña durante la temporada 2017, como la Orden DRS / 139 / 2017, de 8 de febrero de 2017, por la que se aprueba el Plan General de Pesca de Aragón para el año 2017 prevé la validez de las licencias catalanas.



pública<sup>16</sup>, lo verdaderamente importante para la utilización de los datos en la evaluación normativa es la disposición de los datos, independientemente de si son públicos o no.

La acumulación de datos plantea retos, en lo que se refiere a su procesamiento, custodia y uso, tanto desde el punto de vista de la implantación en la Administración como de la garantía de la protección de datos, pero también supone una gran oportunidad de disponer de datos que nos permitan un análisis del funcionamiento de las normas

Disponer de datos facilita el uso de métodos cuantitativos en el análisis de la efectividad de las normas y la evidencia empírica puede revelar déficits o debilidades en el funcionamiento de las normas (Partington, 2010: 42). El análisis cuantitativo no necesariamente debe utilizarse en el análisis *ex ante* de las normas, como el impacto normativo, sino también para medir la consecución de los objetivos marcados con una norma, en base a unos criterios determinados.

Hemos puesto de manifiesto la generación enorme de datos por parte de Administraciones, usuarios de servicios públicos (ciudadanos) y empresas<sup>17</sup>. Todos estos datos están geolocalizados, todos se refieren a interacciones entre la Administración y personas –físicas o jurídicas- en un lugar determinado. Podemos comprobar, en tiempo casi real, como se comportan determinados aspectos de una norma en el territorio y realizar un análisis a nivel municipal, de sección censal o incluso con precisión exacta.

El hecho de poder *situar* todos los hechos relevantes analizados hace que podamos analizar el comportamiento de una norma en diferentes contextos territoriales, y analizar si existe una variable espacial en el comportamiento de la norma analizada. Ello nos permitiría aislar los comportamientos diferenciados y dar una respuesta jurídica concreta, a través de una enmienda a la norma, el uso de instrumentos jurídicos alternativos (por ejemplo, constitución de un ente instrumental, elaboración de una política pública determinada o aprobación de una norma *ad hoc*) o cualquier mecanismo que introduzca un tratamiento asimétrico en el contexto territorial concreto.

### **Nuevas oportunidades, nuevos métodos de evaluación normativa**

Se ha incidido en la necesidad de la multidisciplinariedad con la ciencia política (Cerrillo, 2015), la ciencia de la administración (Ponce Solé, 2014) o la economía (del Guayo, 2017), entre otras disciplinas de las ciencias sociales. Los fenómenos analizados en el marco de la evaluación tienen una relación directa con la sociedad, por lo que tiene todo el sentido utilizar métodos ajenos al derecho para evaluar la eficacia, eficiencia, etc. de las normas. Sin ánimo de exhaustividad, algunos de los métodos a continuación podrían tener una utilidad directa a la hora de evaluar las normas y modificarlas –o en

---

<sup>16</sup> “(...) transparencia, reutilización y datos abiertos son conceptos inseparablemente unidos en la lógica de la generación de conocimiento y del otorgamiento de un valor agregado a la información” (Martín Delgado, 2014: 376)

<sup>17</sup> Valero Torrijos destaca “la dimensión relativa a la movilidad de los usuarios y, en concreto, a los dispositivos que utilizan para el acceso a las redes y las telecomunicaciones, que requieren la participación de un relevante protagonista: las empresas que proporcionan los servicios correspondientes, cuya intervención aporta un indiscutible valor añadido ya que pueden proporcionar datos relativos a la ubicación de los usuarios y las preferencias de aquellos a la hora de disfrutar de los servicios contratados.” (Valero Torrijos, 2015: 1.028)

su caso suprimirlas-, o utilizar instrumentos focalizados en la solución de aspectos concretos, especialmente aquellos que tienen una base territorial.

Un primer método, utilizado en psicología o sociología son los *focus groups*, o grupos de discusión, que se definen como “técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos, durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre un tema determinado propuesto por el investigador” (Gil Flores, 1993: 200-201). Los grupos de discusión tienen como objetivo “to lay the groundwork for subsequent survey research. Some research begins by using focus groups to learn about language, concepts, and factors that might be included in later reasearch procedures (Krueger, 2015). En este sentido, son útiles para hacer emergen disfunciones o problemas en la aplicación de las normas.

Otro método útil son los cuestionarios, cumplimentados por actores relevantes. Este sistema ha sido utilizado por el autor en diversas ocasiones (Galindo Caldés, 2015; Galindo Caldés 2014), siendo los destinatarios secretarios municipales. Los cuestionarios pueden detectar disfunciones entre las normas y su aplicación, y ayudan a identificar las posibles opciones a aplicar en el caso concreto. A modo de ejemplo, en el segundo de los casos el uso del cuestionario sirvió como evidencia del incumplimiento sistemático de las disposiciones relativas a los distritos en la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introducía el régimen de organización de los municipios de gran población.

Ambos métodos han sido puestos en práctica en el marco del proyecto “La articulación geográfico-administrativa del hecho fronterizo: derecho, territorio y política en la construcción legal del municipio de frontera”<sup>18</sup>, que analiza las disfunciones existentes por la existencia de dos ordenamientos jurídicos entre Comunidades Autónomas, en el fenómenos que denominamos frontera interior. El uso de los grupos de discusión (15 sesiones y más de un centenar de participantes, alcaldes y secretarios municipales), de los cuestionarios y de instrumentos cartográficos ha permitido identificar disfunciones en una serie de ámbitos:

Problemas y disfunciones	Desde un punto de vista legal
Sanidad (ambulancias, hospital más cercano, farmacias) Bomberos, extinción de incendios Empleo Educación (guarderías, primaria, secundaria) Policía Transporte Comunicaciones, carreteras y caminos locales Medio ambiente Agua Basura Sectores económicos	Convenios Convenios entre CCAA Iniciativas de cooperación Entes instrumentales: consorcio, mancomunidad Agrupamientos para compartir secretario Dispensa en la prestación de servicios Diferencias entre los ordenamientos: identificar sectores críticos

<sup>18</sup> Financiado por la Escuela de Administración Pública de Catalunya (2016-2017) y dirigido por el profesor Joan Tort. El grupo lo constituyen una decena de miembros, geógrafos, juristas y ambientólogos principalmente.

A modo de ejemplo, reproducimos uno de los cuadros de síntesis, en los que se resumen los puntos en los que se ha encontrado disfunciones, que a continuación se identifican en el ordenamiento, o mejor dicho en los dos ordenamientos.

Àmbit	f. Aigua	g. Medi ambient h. Ramaderia, agricultura	i. Pesca / Caça
N.R. Nord			
N.R. Sud	Gestió aigua ENEL Delimitació competències CHE-ACA Regulació làmina aigua		<b>Normativa específica</b>
Llitera Nord	Manca interlocució CHE		Permisos CHE per vedats (lents) Normatives dif.
Llitera - Segrià	Doble tributació CHE - ACA <b>Canal Catalunya - Aragó</b>	Normativa més laxa a Aragó (depuradores)	
B. Cinca - B. Segre	Doble tributació CHE - ACA <b>Canal Catalunya - Aragó</b>	Abocament aigües residuals a la <i>clamor</i> (diferent normativa) Normativa més laxa a Aragó (purins)	
Ebre	Fangs (comp CHE) Pas del riu com a via de comunicació a embassament com a barrera	Normativa més laxa a Catalunya (parc eòlics), a Ar. ZEPA	Regulació pesca (dues normatives)
Algars Nord	Dif. regulació embarcacions		Regulació pesca (dues normatives)
Algars Sud	Trasvassament entre municipis (dificultats ACA) <b>Contracte de riu</b>	Massís dels Ports (diferents figures de protecció Cremes (dif. normat.) Regulació més laxa a Aragó per explotacions ramaderes (sense protecció amb.)	
Sènia	Doble tributació CHX / CHE	crema /poda (diferents regulacions) Dif. normativa, mateixos propiet. (Alcanar / Vinaròs)	<b>Reserva Nacional de Caça dels Ports</b>

Los cuatro ámbitos analizados (agua, medio ambiente, ganadería y agricultura, y pesca y caza), que se muestran como ejemplo, permiten identificar algunas disfunciones, sobre delimitación de competencias, doble tributación, diferentes figuras de protección ambiental, diferentes regulaciones de pesca deportiva, etc.

En cualquier caso, “lo óptimo en toda investigación es recurrir a varios métodos. Como vimos, hoy se propugna una ciencia multidisciplinaria, interdisciplinaria y transdisciplinaria, lo que implica también acudir a una gran variedad de métodos para esclarecer las cuestiones estudiadas (...) Lo dicho, sin duda, aplica también al derecho.”

(Riofrío, 2015, 21). Esta multiplicidad de miradas y de formas de enfocar los problemas estudiados garantiza un mejor conocimiento del fenómeno objeto de estudio. El uso de la investigación multi-método (*Multi-method Research*) hace que globalmente resulte más fiable que si sólo utilizásemos un único método (Nielsen, 2010: 953).

Hay que considerar además, al analizar las normas en el territorio, la conveniencia del uso de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y los soportes cartográficos en general. Ante fenómenos complejos, como lo son cuando nos enfrentamos a la aplicación de las normas en el territorio, la geografía proporciona una visión unificada y sintética de los ámbitos que analiza. El mapa y la cartografía son por otra parte el lenguaje geográfico por antonomasia, pero nos proporcionan en el análisis de los efectos –impacto- de una norma una simplicidad y síntesis que no puede lograrse con otros métodos. A través del mapa como “cuadro de mando” es posible detectar con precisión posibles ineficiencias, disfunciones o problemas en la aplicación de normas concretas, especialmente todas aquellas que tienen una fuerte dimensión territorial.

La existencia de los datos, como hemos dicho, con el hecho de que dichos datos generalmente ofrecen una geolocalización hace que podamos observar el comportamiento de una norma en su dimensión territorial. La utilización de los datos espaciales a través de SIG para la evaluación normativa nos permitirá obtener evidencias de tipo territorial, en base a las cuales podremos modificar dichas normas introduciendo elementos de asimetría.

Finalmente se ha puesto de manifiesto, en la evaluación normativa, la posibilidad de utilizar presentaciones gráficas de conexiones causales entre la norma y la realidad social observable, puesto que se trataría de una forma de visualizar hipótesis causales (Mader, 2001: 19). Efectivamente, el uso masivo de datos permite la interconexión de datos, estableciendo conexiones y diferenciando entre diferentes efectos de la norma en el ámbito estudiado, tanto en un plano territorial como sectorial.

## Referencias

van Aeken, K. 2011. "From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation", *Legisprudence* 5(1): 41–68

Alguacil Sanz, Mario. 2016. "Hacia una Administración basada en un funcionamiento íntegramente electrónico: una nueva hoja de ruta", en Agustí Cerrillo i Martínez, coord., *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*. Madrid: INAP

Álvarez Suárez, Marisa. 2017. "La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución". *GAPP* 17: 26-39

Blomley, Nicholas. 2008 "Making space for Law", en Kevin R. Cox, Murray Low, Jennifer Robinson, eds., *The SAGE Handbook of Political Geography*, SAGE

Blomley, Nicholas. 1994. *Law, Space and the Geographies of Power*. New York: Guilford Press

Bussmann, W. 2010. "Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice". *Evaluation* 16(3): 279–293.

Casado Casado, Lucía. 2017. "La incidencia de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre la potestad normativa local", *Revista Vasca de Administración Pública* 107: 87-141

Casares Marcos. Anabelén. 2016. "Novedades en materia de administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", *Revista Jurídica de Castilla y León* 40: 1-39

Cerrillo i Martínez, Agustí. 2015 "Sobre la interdisciplinariedad en el derecho administrativo. Las utilidades de la ciencia política y de la administración para el derecho administrativo", *Revista española de derecho administrativo* 168: 39-66

Cerrillo i Martínez, Agustí 2005 *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. *Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*, 14 de septiembre de 2016. COM/2016/0615 final

Delaney, David. 2015 "Legal geography I: Constitutivities, Complexities, and Contingencies", *Progress in Human Geography* 39(1)

Del Guayo Castiella. 2017. *Regulación*. Madrid: Marcial Pons

Donémeh Pascual, Gabriel. 2005. "El seguimiento de normas y actos jurídicos", *Revista de Administración Pública* 167: 97-145

Galindo Caldés, Ramon. 2015. La organización territorial inframunicipal en el País Vasco, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública

Galindo Caldés, Ramon. 2014. La organización territorial en los municipios: los distritos, Granada: CEMCI

Gil Flores, J. 1993. La metodología de investigación mediante grupos de discusión. Enseñanza (10-11): 199-214.

Krueger, R. A.; Casey, M. A. 2015. Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research. Singapore: Sage

Mader, L. 2001. Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation, Statute Law Review 22(2): 119–131.

Mandelkern, Dieudonné (Chair) 2001. Mandelkern Group on Better Regulation Final Report

Martín Delgado, I. 2014. “Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública”, en J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón, eds.. Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi

Morlino, Leonardo. 2009. “La calidad de democracia, Claves de Razón Práctica 193: 26-35.

Ortí Ferrer, Paula. 2016. “Transparencia y buena regulación: el derecho de acceso a los expedientes normativos y la evaluación de impacto”, en Dolors Canals i Ametller, ed., Datos. Protección, transparencia y buena regulación, Girona: Documenta Universitaria

Paja Fano, Mercedes. 2017 “Un nuevo marco legal para la evaluación”, GAPP 17: 6-25

Parejo Alfonso, Luciano. 2015. La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística. Valencia: Tirant lo Blanch

Partington, M. 2010. Empirical Legal Research and Policy-Making, en Cane, Peter; Kritzer, Herbert M., eds., The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Oxford: Oxford University Press.

Ponce Solé, Juli. 2014. “Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales”, en La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014

Ponce Solé, Juli. 2014. Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno

y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 11( 2).

Ponce Solé, Juli. 2009. “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública* 180: 201-244

Montoro Chiner, María Jesús. 2017. “La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?”, *Revista española de derecho administrativo* 182: 27-57

Montoro Chiner, María Jesús. 2001. “Técnica legislativa y evaluación de las normas”, *Anuario Jurídico de La Rioja* 6-7: 155-172

Nielsen, L. B. 2010. “The need for multi-method approaches in Empirical Legal Research”, en Cane, Peter; Kritzer, Herbert M., eds., *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research*. Oxford: OUP.

Riofrío, J. 2015. “La selección del método en la investigación jurídica. 100 métodos posibles”, *Revista de Educación y Derecho. Education and Law Review* 12: 1-27

Valero Torrijos, J. 2015. “Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal”, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici* 4: 1025-1047.

Vaquero Caballería, Marcos. 2010. *La eficacia territorial y temporal de las normas*. Valencia: Universitat de València - Tirant lo Blanch

Zwaan, P., van Voorst, S., Mastenbroek, E. 2016. “Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability”, *International Review of Administrative Sciences* 82(4): 674–693.