

Hacia una mejora de la calidad en la producción normativa (*better regulation*)

por

FEDERICO ALBÍN IZUIBEJERES
Subdirector General de Registros de Uruguay

SUMARIO

- I. MARCO CONTEXTUAL.
- II. EL ESTADO REGULADOR.
- III. LA INFLACIÓN O MOTORIZACIÓN NORMATIVA.
- IV. LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN.
- V. LOS COSTES Y LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.
- VI. LA ESTRATEGIA DE LISBOA.
- VII. LA EXPERIENCIA NACIONAL.
- VIII. LA TERCERIZACIÓN (*OUTSOURCING*) IMPUESTA AL NOTARIADO.
- IX. CONCLUSIONES.

I. MARCO CONTEXTUAL

Es sabido que los notarios, así como un buen sistema registral, tienen que proteger el principio de libertad de rango constitucional, y su derivado, el de autonomía privada, al igual que los derechos reales en general. La seguridad tiene por objeto la búsqueda o concreción de la certeza, la justicia y a través de la estabilidad que brinda a los operadores, se logra la paz social.

La seguridad *jurídica*, que actúa en la órbita de la titularidad de los derechos, puede obtenerse a través de diferentes dimensiones tales como,

favorecer la titularidad del propietario o poseedor (dimensión estática o seguridad del derecho) o bien la protección del adquirente del derecho (dimensión dinámica o seguridad de tráfico). La primera es la concepción romana de la seguridad, mientras que el último es el modelo germánico.

La seguridad que brindan los escribanos actuando en función preventiva y la institución registral, da confianza a los operadores y permitirá que se propicien las inversiones y se dinamice la economía entre otras formas, a través del crédito territorial. La eficacia de los derechos reales movilizan el valor de los bienes como garantía, promoviendo el crecimiento económico.

Por tanto, las consecuencias no sólo *jurídicas* sino *económicas* del sistema adoptado para proteger la contratación, serán más beneficiosas, cuanto más seguro sea éste y en función de los efectos que el mismo produzca (1). La finalidad primaria de la publicidad registral es la protección del tráfico y agilización de las transacciones inmobiliarias. El Registro tiene como fin principal la publicidad de las situaciones jurídicas inmobiliarias, evitando la inseguridad y los pleitos consiguientes al desconocimiento de aquéllas (2).

En las últimas décadas hemos presenciado una complejidad cada vez más notoria de nuestra actividad, derivada de múltiples escenarios: la profunda transformación del conocimiento, la tecnología, la globalización, la preocupación de las organizaciones por las personas, el usuario o cliente, privilegiar la innovación, creatividad, los productos, servicios y resultados, entre otros. Se ha pasado por la revolución industrial, el fortalecimiento institucional y hemos ingresado a un siglo marcado por el predominio de la mente.

Paralelamente, se da una creciente demanda de más y mejores servicios por parte de la sociedad. Pero en todo caso, el principio de seguridad jurídica debe ser salvaguardado y reafirmarse en todo momento para beneficio, de la sociedad y el respeto externo a la institucionalidad.

II. EL ESTADO REGULADOR

Uno de los fenómenos que causan problemas a los operadores jurídicos es la producción normativa, que depende en general, de la concepción que se tenga de cuál debe ser el desempeño del Estado respecto a la sociedad civil, tema que es fuente fermental de continuos cambios y encontradas posiciones. En tal sentido, desde el Estado juez y gendarme, protector de la ley y el orden

(1) ARRUÑADA, Benito, *Sistemas de Titulación de la Propiedad. Un análisis de su realidad organizativa*, Palestra Ed. Lima, 2004, pág. 59 y sigs.

(2) Cf. LACRUZ BERDEJO, José Luis - SANCHO REBULLIDA, Francisco, *Derecho Inmobiliario Registral*, Bosch, 1984, pág. 11.

y proveedor de servicios básicos, hemos transitado por el Estado benefactor o asistencial «escudo de los débiles», intervencionista. Luego se tornó facilitador de la empresa privada que es, en definitiva, el motor de la economía, y nos encaminamos en el futuro, hacia un Estado que se perfila como fuertemente regulador.

La función que se le asigna al Estado hoy, más que abarcador de todas las tareas, es la de estructurador, mediante normas que permitan garantizar el real funcionamiento del sistema y el control de su ejecución, monitoreándola con el entorno en forma permanente, para realizar los ajustes que sea menester, eliminando aquellos controles que desnaturalizan su verdadera esencia.

Existe en los países desarrollados un interés cada vez más creciente por los efectos económicos y sociales de las normas jurídicas. El análisis del entorno regulatorio es sustancial en aquellos que se encuentran inmersos en proyectos de integración regional. Tradicionalmente se le prestaba escasa atención a un eventual impacto negativo de las normas en la economía, por lo que se legislaba sin más.

III. LA INFLACIÓN O MOTORIZACIÓN NORMATIVA

La situación descrita trajo como consecuencia una cada vez más creciente proliferación de normas supranacionales, nacionales y comunales, que torna cada vez más compleja la aplicación del Derecho. Existe un cúmulo de reglas de distinta jerarquía y naturaleza a cumplir, y los ciudadanos no saben qué norma aplicar cuando pretenden desarrollar cierta actividad.

En nuestro país, el entramado institucional genera distintas fuentes normativas, de diferente jerarquía y competencias, entre otros, por ejemplo: Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Las mismas no siempre se coordinan, y de esa manera se llega a un exceso de regulación y disputas institucionales que, en defensa de la autonomía, dejan al ciudadano común, que debería ser el fin último de todos los esfuerzos, como rehén en múltiples situaciones. Se debería buscar, por tanto, la eliminación de barreras burocráticas y económicas para simplificar la vida de las personas, por medio de la comunicación legislativa e interinstitucional.

Por tanto, nuestro Estado es compuesto: existen en él una pluralidad de conjuntos normativos sistémicos, que deberían cohesionarse a través de su constitucionalidad. La principal disfunción que ello apareja es la obsesión por legislar originada en razones políticas, que materializan acuerdos y se condicionan a tiempos políticos.

Pueden citarse como antecedentes de la Unión Europea:

- a) En materia de *mejora regulatoria* en cuestión de empresas: la «iniciativa SLIM» (1997), para la simplificación de la legislación en el mercado único. El Informe del Grupo BEST (1998). El Proceso de Cardiff (1998), que impulsó la supresión de obstáculos al comercio entre Estados miembros, fomentó el espíritu empresarial y la competitividad, así como el desarrollo de un entorno normativo más favorable a las PYME. El «Libro Blanco del Comercio» (1999), que trató de mejorar el entorno administrativo, legislativo y financiero de las empresas comerciales.
- b) Para la *sistematización regulatoria*: el Consejo Europeo de Lisboa (2000); la Resolución de Estrasburgo (2000); el Mandato del Grupo Mandelkern. Del Informe Mandelkern sobre mejora de la regulación (2001) resultó un enfoque coherente sobre mejora regulatoria, la presentación de propuestas y definición de una metodología común para la evaluación de la calidad normativa. El Consejo Europeo de Laeken (2001): aprobó las recomendaciones de Mandelkern y, finalmente, el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001).

No obstante, a veces las soluciones legislativas no responden a una necesidad social, muchas veces los acuerdos políticos se alejan del objeto a legislar. El número de quienes participan en el proceso de elaboración de la norma puede resultar excesivo o escaso, puesto que no se define en función de la consulta de todos los intereses afectados directa o indirectamente por el proyecto, y en ocasiones se superponen regulaciones nacionales y departamentales.

Para contribuir a racionalizar ese entramado normativo existen principios relacionales de los ordenamientos estatales como el respeto de la separación de poderes, el de precisa determinación de la competencia; el de lealtad institucional, el de cooperación y primacía.

IV. LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN

Como contrapartida nace un movimiento preocupado por la mejora normativa, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo (*better regulation*). No se trata de una corriente ideológica, sino que se desarrolla en forma transversal en todos aquellos Estados preocupados por generar mecanismos pragmáticos para la simplificación normativa y de buena administración pública.

Nace, en principio, como un contenido netamente económico, bajo el principio que el ordenamiento jurídico implica costes económicos y sociales para la sociedad civil. Téngase presente que el instrumento tradicional de

desarrollo de políticas públicas ha sido el presupuesto en el cual se estructuran gastos y se incentivan inversiones. Por ejemplo, el coste estimado en 2005 de las cargas administrativas para las empresas de la Unión Europea ha sido del 3,5 por 100 del PIB de toda la Unión.

En el desarrollo de políticas públicas se aplica determinada ideología y tiene estrecha relación con la concepción de cuál debe ser la tarea del Estado. En los procesos de reformas del Estado de los años noventa, se reclamaba menos regulación. En este entorno surge la *better regulation* como forma de potenciar el sistema institucional, brindar crecimiento económico al país y ordenar las actividades del sector privado.

No obstante, este enfoque era claramente insuficiente, debía atenderse no sólo a las consecuencias económicas sino también a las *sociales*, medioambientales, etc., es decir, formar parte de la ejecución de verdaderas políticas públicas (3).

La calidad normativa es un *bien público* en sí mismo, no significa disminuir sin más el número de las normas sino a través de su mejora, facilitar un buen gobierno para los Estados. Serán piezas claves entonces en el proceso de mejora normativa, las consultas a los actores involucrados, la evaluación del impacto (*ex-ante*) y la medición de cargas (*ex-post*).

En este orden, la ONU elaboró cinco principios de buen gobierno («buena gobernanza»); para implementar mejoras estructurales: 1) el de *legitimación y participación*, que supone libertad de asociación y opinión, con orientación al consenso; 2) el de *dirección* a través del cual se ejecutará una determinada visión estratégica; 3) el de *ejecución*: que tiene que ver con la receptividad de opciones que lleven a la eficiencia y eficacia; 4) la *responsabilidad* por medio de la mayor transparencia posible; y finalmente, 5) la *equidad*: que deberá generar igualdad de oportunidades y máxima legalidad (4).

Las políticas regulatorias pueden mejorar sustancialmente el rendimiento de los mercados, la eficacia del sector público y la satisfacción de los ciudadanos; a través de la mejora de la calidad normativa que se logrará bien por medio de una nueva regulación, desregulación o simplemente derogando las normas que imponen comportamientos repetitivos.

Ya no se trata de desregular sin más, sino a través de *instituciones, procesos y comportamientos*, generar políticas públicas que sean más coherentes y eficaces, tengan mayor claridad en su redacción y que optimicen su impacto.

(3) LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de políticas públicas*.

(4) Fuente: Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, UNDP (1997).

V. LOS COSTES Y LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS (5)

Los *costes administrativos* son los que soportan las empresas, los sectores asociados y los ciudadanos en general, para cumplir obligaciones legales de facilitar información sobre la actividad que desempeñan, ya sea a una entidad estatal, privada o a terceros, aunque simplemente se mantenga disponible a efectos de control inspectivo o bien se facilite sólo cuando se solicita.

Las *cargas administrativas* son obligaciones de proporcionar información a una autoridad pública, privada o a terceros, así como la actividad administrativa de gestión necesaria para su cumplimiento, v. gr., las autorizaciones previas o la inscripción en Registros. Algunas son necesarias, para la transparencia de los mercados, otras resultan repetitivas, inútiles y complejas por el tiempo que insumen.

Este tipo de cargas integran el universo de *costes administrativos*, puesto que éstos engloban también, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando, aunque se derogare la norma. Por tanto, los costes administrativos para los particulares son: los *económicos directos*, los *de cumplimiento*, y los *estructurales* a largo plazo. Dentro de los costes de cumplimiento hay que incluir los *económicos indirectos* (costes sustantivos de cumplimiento) y los *costes administrativos* (actividades administrativas que igual se realizarían aunque la norma fuera derogada), y las *cargas administrativas*.

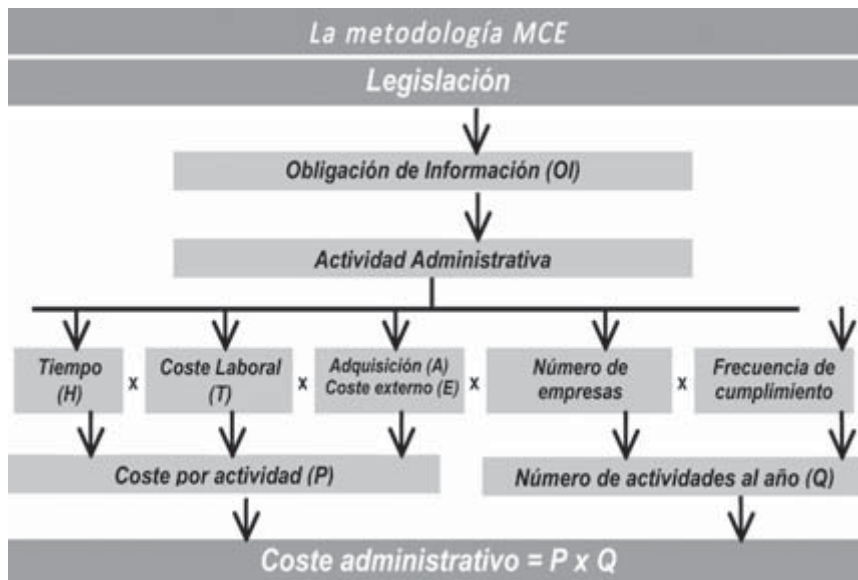
Cuando se proyecta una norma jurídica tendrá, necesariamente, efectos económicos. Será menester, entonces, formular un *Análisis de Impacto Normativo* (RIA), en el cual se examinará los *costes* administrativos y *cargas* de igual naturaleza a generarse sobre sectores colectivos o intereses afectados, incluido el efecto sobre la competencia (económicos y presupuestarios).

El examen *ex-post* implica promover instrumentos de mejora normativa para simplificar y reducir las cargas administrativas y la evaluación del impacto; asimismo propiciar el diálogo entre los actores involucrados y que los criterios de mejora de la regulación sean aplicados por los legisladores.

El modelo de medición (*ex-post*) de costes estándar (*Standard Cost Model*) elegido por la Unión Europea mide los siguientes costes: económicos directos, de cumplimiento, sustantivos de cumplimiento, administrativos y cargas administrativas.

(5) Real Academia Española, Ed. 23.^a *Coste*. «...2. m. Gasto realizado para la obtención o adquisición de una cosa o de un servicio. ~ *de producción*. 1. m. *Econ.* Conjunto de gastos para la producción de bienes y servicios. ~ *marginal*. 1. m. *Econ.* Aumento de los *costes* de producción al incrementar en una unidad la cantidad producida». *Costo*. «...1. m. Cantidad que se da o se paga por algo. 2. m. Gasto de manutención del trabajador cuando se añade al salario...»

La metodología de la Unión Europea para la medición de las cargas administrativas, es básicamente, la siguiente (6):



VI. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

A modo de ejemplo, ante la crisis económica mundial, la reciente *Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo* (2008), estableció principios para la «Mejora de su Regulación» y de «Reducción de Cargas Administrativas».

Respecto al primer tópico, es decir, la llamada *Better Regulation*, ha sido un elemento esencial de la estrategia, se esperan beneficios *económicos*: menos costes, mayor capacidad de inversión, innovación y productividad de las empresas. Asimismo beneficios *políticos*: el aumento de la confianza entre los creadores de normas, las empresas, los ciudadanos, en definitiva, lograr mayor transparencia y confianza.

A tal fin, al momento de legislar, se deberá realizar un análisis de impacto normativo (RIA), la búsqueda y codificación de la legislación existente, la transparencia y consulta de los operadores por una determinada legislación. Ningún proyecto normativo podrá prosperar sin la participación de los actores cuyos intereses están involucrados (CROZIER, Michel).

(6) Cf. BLANCO, Gustavo, *La elaboración de normas: el análisis de las cargas administrativas*, 2009.

El proyecto europeo tiene como directiva la reducción del 25 por 100 de las cargas administrativas para el año 2012 en toda la normativa de la Unión Europea, para lo cual se ha invitado a los Estados miembros para la fijación de objetivos similares. La estrategia de *Reducción de Cargas Administrativas* de Lisboa propone como medios para lograrlo:

- a) *reducir la frecuencia* de las declaraciones obligatorias a niveles mínimos necesarios para alcanzar los objetivos fundamentales del acto en cuestión;
- b) *evitar redundancias* verificando que la misma obligación de informar no se imponga reiteradas veces por canales similares;
- c) buscar la *automatización* a través de declaraciones electrónicas;
- d) *adecuar los umbrales* para los requisitos de información, tratando de reducir las exigencias impuestas a las pequeñas y medianas empresas o bien recurriendo a métodos de muestreo;
- e) *priorizar* la posible sustitución de los requisitos de información impuestos a todas las empresas de un sector por un planteamiento basado en el riesgo, centrado en los operadores que realizan las actividades más expuestas;
- f) *reducir o suprimir* las exigencias cuya finalidad haya desaparecido o hayan sido modificadas;
- g) *brindar información* adicional de los actos legislativos que puedan ralentizar la actividad empresarial o la contratación.

VII. LA EXPERIENCIA NACIONAL

En nuestro país hemos tenido en los últimos años, una importante *motorización normativa*. Se ha optado por legislar materias especiales sin tener en cuenta que las mismas deben insertarse en un sistema general, con lo cual los problemas hermenéuticos se verifican a diario, lo que ocasiona una evidente inseguridad jurídica.

Nuestro trabajo no tiene por objeto cuestionar el contenido sustancial de la solución adoptada, sino analizarlo desde el punto de vista de los costes y cargas administrativas que generan para los ciudadanos, ralentizando la contratación por los excesivos controladores que se imponen a escribanos y registradores (7).

(7) El análisis económico del Derecho es un área principal de investigación en EEUU y UE. Han aportado a este método utilizado por jueces, legisladores y empresas, sobre la base de leyes sobre el comportamiento humano, los Premios Nobel de Economía, COASE, NASH y STIGLIZ. Mi especial admiración por John NASH, quien hizo grandes contribuciones a la *Teoría de los Juegos*, ideada por John VON NEUMANN. La misma es una rama de las

Tomaremos como ejemplo, para el análisis, las normas que regulan el Certificado Único Departamental (CUD) y el Seguro Obligatorio de Automotores (SOA), ya que se apartan de las orientaciones que venimos de exponer, no por el hecho de tomarlas sin más, cada país debe tomar las soluciones que más se adecuen a su cultura y situación, pero no renegando de estudios que, al menos parcialmente, puedan resultar útiles.

La Ley número 17.930, de 19 de diciembre de 2005, en su artículo 487 creó el «...*Certificado Único Departamental que expedirá la Intendencia correspondiente a solicitud del interesado, el que acreditará que no tiene deudas pendientes en el departamento. La exigibilidad del mismo por parte de las instituciones de intermediación financiera, organismos públicos y profesionales intervinientes en actos de compraventa, gravamen, u otros, registrará a partir de la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Comisión Sectorial (literal B) del artículo 230 de la Constitución de la República y sólo incluirá a sujetos pasivos de la Dirección General Impositiva y del Banco de Previsión Social...*».

Los artículos 3.º y 6.º del Decreto 502/2007, de 20 de diciembre de 2007, en la redacción dada por los artículos 1.º y 2.º del Decreto 329/2008, de 7 de julio de 2008, delimitan el ámbito de aplicación del Certificado Único Departamental, y cuando de escribanos y Registros Públicos se trata, establece que será exigible en la «...compraventa, permuta, donación, dación en pago, aporte a sociedades comerciales, fideicomisos y prenda de vehículos automotores con aptitud registral».

El certificado será de exigencia obligatoria por parte de: «A) las instituciones de intermediación financiera para el otorgamiento o renovación de préstamos mayores a UI 20.000; y B) los escribanos públicos y los Registros Públicos...» (art. 3.º del Decreto 502/2007, en la redacción dada por el art. 1.º del Decreto 329/2008).

De las normas reseñadas surge que al reglamentarse la norma legal, el Certificado Único Departamental se requiere para algunos títulos (compraventa, permuta, donación o aporte), no refiere a enajenaciones en general, así como a fideicomisos y prenda de vehículos automotores con aptitud registral.

matemáticas que tiene grandes aplicaciones en la economía y ciencias sociales. La mayoría de las situaciones estudiadas en ella implican conflictos de intereses y estrategias, y se aprecia que se puede obtener un resultado mejor cuando los agentes cooperan entre sí, que cuando los agentes intentan maximizar sólo su utilidad.

VIII. LA TERCERIZACIÓN (*OUTSOURCING*) IMPUESTA AL NOTARIADO

Se trata de una normativa que vuelve a viejas formas de control ya perimidas. Así lo expresé en el seno de la Dirección General de Registros (8) cuando se remitió el proyecto. En efecto, las normas que imponen controles v.gr., indirectos a escribanos y registradores, se basan en trasladar o *tercerizar* la tarea, en razón de la falta de control de la propia entidad acreedora. Ello supone una ineficacia e ineficiencia en la recuperación de los créditos, se traslada a otros sectores del propio Estado y de la sociedad civil (9).

Para otra época, esto podría justificarse, puesto que no se contaba con el actual avance de informatización. En la mayoría de los casos ni siquiera se ha consultado a los sectores afectados, v.gr., escribanos públicos o de otras áreas del Estado. Con el desarrollo que han tenido las TIC no sería necesario este tipo de prácticas de multiplicidad de controles repetitivos por diferentes agentes (escribanos, registradores, entidades financieras, etc.).

Respecto al CUD, la razón invocada de evitar que quienes contratan obras y servicios con las Intendencias sean, a la vez, deudores de éstas por tributos, podría haberse solucionado, instrumentando un mecanismo de estricto control dentro del propio ámbito comunal, sin afectar al *cuasi* universo de los habitantes.

Es plausible la búsqueda de soluciones para esos casos, lo cual es, a la vez, un deber para todo administrador público, pero se ha optado, una vez más, por regular patologías y extenderlas con carácter general a aquellos que son buenos cumplidores de sus obligaciones, nada más ajeno al verdadero carácter de *generalidad* que debe reunir cualquier norma jurídica.

No se han formulado indicadores de demora de la contratación y encarecimiento de la misma, medición de horas al hombre, retardo en los procedimientos registrales (inscripciones provisionales y definitivas), contenciosos, de los costes estructurales de mantenimiento del control, gestorías, juicios al Estado, etc. Asimismo, la complejidad de los trámites ralentiza nuestra actividad y la ineficiencia se va impregnando en el sistema, que se trasvasa de un ámbito hacia otros sectores que también se vuelven ineficientes al realizar tareas tediosas sin saber por qué ni para qué.

Respecto al control del Seguro Obligatorio de Vehículos Automotores previsto por la Ley número 18.412, de 17 de noviembre de 2008, vigente desde el día 19 de agosto de 2009, por prórroga de la Ley número 18.491, de 22 de mayo de 2009. Los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley número 18.412,

(8) En mi calidad de Subdirector General de Registros.

(9) El *outsourcing* es el proceso económico en el cual una empresa determinada mueve o destina los recursos orientados a cumplir ciertas tareas, a una empresa externa, por medio de un contrato.

regulan los sujetos, alcance y competencias de obligados a controlar el referido Seguro Obligatorio. Se dispone que sin el «...previo control de la vigencia del seguro que se crea por esta ley: A) Los Registros Públicos no podrán inscribir títulos de propiedad, contratos de prendas u otros documentos que afecten la titularidad de los vehículos automotores...» (art. 26).

El decreto reglamentario número 381/2009, de 18 de agosto de 2009, en sus artículos 15 a 24, por ejemplo, construye una trama de controles que comprende a las siguientes entidades: Ministerio del Interior, Intendencias Municipales, Dirección General de Registros, Superintendencia de Servicios Financieros, Unidad Nacional de Seguridad Vial, compañías aseguradoras, de guinchado públicas o privadas, Dirección Nacional de Policía Caminera, Cuerpo de Policía de Tránsito, Seccionales Policiales, y depósitos de vehículos secuestrados por infracción a normas de seguros.

Las formas de control deberían ser selectivas, simples, rigurosas, tratando de reducir la frecuencia y número de las mismas, evitar redundancias y llevarlos al mínimo necesario, no a través de una superposición de series interminables de sujetos obligados como se consignó en el caso de los seguros.

Las normas analizadas deberían haber sido excluidas del control notarial y registral. En el caso del seguro obligatorio, bastaba con el control del propio sistema vehicular de automotores. En definitiva, quienes cuestionan la actividad notarial, por ser en ocasiones lenta, deberían tener en cuenta que es el propio Estado el que nos impone cargas sin consulta alguna. Se pierde de esa forma cuál es la verdadera sustancia de las profesiones, por tener un cúmulo de deberes accesorios que podrían cumplirse por otras vías.

Por otra parte, la disparidad de cargas y responsabilidades no se ajustan a la concepción actual reseñada, porque hay diferencias entre quienes tenemos a cargo actividades tercerizadas por el Estado de control impositivo (el notario) y otros actores en el mismo escenario. Los primeros, con mayor responsabilidad profesional y técnica, calculan los impuestos, los cobran y vierten a rentas sin retribución alguna, mientras que los segundos tienen contraprestación del Estado. Esa dualidad de criterios no resiste el menor análisis, debería negociarse un acuerdo marco con el Estado, en el que se incluyan todos los servicios prestados al mismo por los escribanos.

Los escribanos tendrían que tener hoy la acrobacia de analizar cuestiones estratégicas como el reperfilamiento de nuestra profesión. Deberíamos potenciar al notario como asesor, tener en cuenta que gran parte de la función autenticante está en vías de extinción; estudiar su inserción en relación a las nuevas tecnologías, el empleo de la firma digital, facilitar las inversiones, etc., y no perder energías en tareas conexas y secundarias. No debemos olvidar que «...lo más emocionante del futuro es que podemos darle forma...» (HANDY, Charles).

IX. CONCLUSIONES

La institución notarial y el sistema registral cumplen con el interés de la colectividad de que haya certeza en las relaciones jurídicas. Mediante la publicidad de actos y contratos se evita, a la hora de contratar la clandestinidad de la situación jurídica de bienes y, por tanto, se evitan litigios.

La importancia del tema es teórica y también práctica, y no sólo atañe a los operadores del Derecho, sino a la sociedad toda, en la medida en que todos estamos inmersos en un mundo jurídico y realizamos a diario, en mayor o menor grado, actividades protegidas por el Derecho.

El principio de seguridad jurídica debe ser salvaguardado en todo momento para beneficiar a la sociedad y reafirmar el respeto institucional externo.

Las recientes cargas administrativas impuestas a los escribanos y registradores, al volver a modelos repetitivos de control indirecto, afectan la contratación y complejizan la actividad de las empresas y ciudadanos. A través del uso de las nuevas tecnologías, es necesario pensar en simplificar al máximo los controles.

En ese orden, sirva el presente como una pequeña iniciativa para comenzar a pensar y, eventualmente, negociar un reperfilamiento de nuestra actividad. Debemos liderar los cambios para crear un ámbito al que todos quieran pertenecer. Sólo si tomamos partes iguales de humildad, inteligencia, consulta y coordinación, entre todos, podremos volver al futuro.

RESUMEN

PRODUCCIÓN NORMATIVA MEJORA DE SU CALIDAD

La seguridad jurídica que, en función preventiva, brindan escribanos y registradores, propicia las inversiones y dinamiza la economía. La inflación normativa genera problemas a los operadores jurídicos, y depende, en general, de la concepción que se tenga de cuál debe ser el desempeño del Estado respecto a la sociedad civil.

El entramado de normas de diversa jerarquía hace que la actividad sea cada vez más compleja y ubica al ciudadano ante un cúmulo de normas muchas veces incoherentes y repetitivas. Los países tie-

ABSTRACT

REGULATION BETTER REGULATION

The legal certainty that notaries and registrars provide as a preventive function fosters investments and energises the economy. Legislative inflation causes problems for judicial operators, and whether or not inflation exists generally depends on the conception one has of what the state's job is with respect to civil society.

The dense fabric of rules and regulations of varying hierarchical levels makes activity increasingly complex and brings citizens up against an accumulation of often incoherent, repetitive regulations.

nen un creciente interés por los efectos económicos, sociales, medioambientales y de toda índole derivados de la legislación.

El movimiento que procura la mejora de la calidad normativa (better regulation), no tiene un componente ideológico, sino que es una forma pragmática de mejora normativa, cuantitativa y cualitativa, así como de buena administración. Se trata de un bien público en sí mismo, que intenta no disminuir sin más el número de normas, sino de analizar su impacto, reducir costes y cargas administrativas. La medición ex-ante y ex-post del instrumento normativo facilitará, a su vez, un buen gobierno de los Estados y, en definitiva, simplificará la vida de los ciudadanos.

Countries are taking a growing interest in the economic, social, environmental and all other effects that legislation has.

The movement for better regulation does not have an ideological component. It is instead a pragmatic form of quantitative and qualitative legislative improvement and good administration. It is a public asset in itself, one that strives not purely and simply to reduce the number of regulations, but to analyse the impact of regulations and reduce costs and administrative burdens. Measuring legislative instruments before and after the fact will in turn facilitate the good governance of states and, in short, will simplify citizens' lives.

(Trabajo recibido el 19-1-2010 y aceptado para su publicación el 26-7-2010)