

Programa PARTNERS

BETTER REGULATION: UNA ESTRATEGIA INELUDIBLE

Emma Baiges i Pla
Arseni Gibert i Bosch
Cristina Pellisé de Urquiza
Isabel Tornabell i González

ESADE

Universidad Ramon Llull

INSTITUTO
DE DIRECCIÓN
Y GESTIÓN PÚBLICA

BETTER REGULATION: UNA ESTRATEGIA INELUDIBLE

Enero 2009

Créditos

Relatos Programa PARTNERS

Albert Serra, Angel Saz-Carranza (Editores)

Better Regulation: Una estratègia ineludible, N° 2

Emma Baiges i Pla, Arseni Gibert i Bosch,

Cristina Pellisé de Urquiza,

Isabel Tornabell i González

(c) 2008 ESADE. Avda. Pedralbes 60-62 – 08034

Barcelona. www.esade.edu

(c) 2008 Emma Baiges i Pla, Arseni Gibert i Bosch,

Cristina Pellisé de Urquiza,

Isabel Tornabell i González

Para la correspondència editorial, dirigir-se a:

partners@esade.edu

La serie Relatos Programa PARTNERS es la colección de textos sobre colaboración público-privada del Instituto de Dirección y Gestión Pública.

Instituto de Dirección y Gestión Pública.

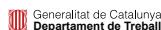
Director: Francisco Longo. www.esade.edu/idgp

Programa PARTNERS. Director: Albert Serra.

Coordinador: Angel Saz-Carranza.

www.esade.edu/partners

Son promotores de PARTNERS:



PRESENTACIÓN AUTORES

Emma Baiges Pla

Técnica en economía y empresa en la Secretaría para la Unión Europea de la Generalitat de Catalunya.

Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Barcelona, Master en Relaciones Internacionales por la University of Kent y Master en Economía Internacional por la Université Libre de Bruxelles. Ha realizado cursos de especialización en la Université Paris-IX – Dauphine, la Freie Universität Berlin y la University of Helsinki.

Ha trabajado como consultora en estrategia empresarial y tiene amplia experiencia en comercio internacional en mercados emergentes, habiendo realizado una estancia de prácticas en la Dirección general de Comercio de la Comisión Europea, y como jefe de exportación de empresas privadas.

Arseni Gibert Bosch

Director General de Defensa de la Competencia del Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya desde el 2004.

Miembro del Grupo de Trabajo Interdepartamental, creado por el Gobierno de la Generalitat, con el objetivo de elaborar un Plan de medidas de simplificación administrativa y mejora de la regulación (2007-2009) y del Grupo que coordina la transposición

de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior en Cataluña (2007-2009). También participa en la revisión y nuevo impulso del Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana (2008-2011).

Perito y Profesor Mercantil. Directivo de empresas turísticas (1964-1975) e industriales (1975-1983). Teniente de Alcalde (Lloret de Mar) y Diputado Provincial (Diputación de Girona) (1983-1988). Diputado por Girona al Parlamento de Catalunya (1988-1993) y Senador por Girona (1993-2004). Varias publicaciones de contenido económico (turismo, competencia, regulación, etc.). Colaborador regular de la sección de Opinión de Cinco Días (2000-2003).

Cristina Pellisé de Urquiza

Vocal del Tribunal Català de Defensa de la Competència de la Generalitat de Catalunya desde el 2003. Catedrática de la Escuela Universitaria de Derecho internacional privado de la Universidad de Barcelona.

Doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona, mención de Doctor Europeo por la Universidad de Barcelona. Premio Maspons y Anglasesell a la mejor tesis doctoral presentada en Catalunya sobre temas relacionados con la Unión Europea (1999).

Diversos diplomas en los ámbitos del Derecho económico internacional y comunitario (Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse) y de Derecho comparado (Facultad Internacional de Derecho comparado de Estrasbourg). Ha sido investigadora del Centro de Estudio e Investigación de Derecho internacional y de relaciones internacionales de la Academia de Derecho internacional de La Haya e investigadora visitante al Institut de Droit Comparé de Lausanne. Médaille Jean Monnet concedida por la Fundación Johann Wolfgang von Goethe y la Fundación Jean Monnet por Europa de la Universidad de Lausanne (Suiza).

Ha colaborado con organismos públicos, como por ejemplo el Ayuntamiento de Barcelona, la Diputación de Barcelona y la Federación de Municipios de Barcelona, en relación a los temas europeos. Ha dirigido y colaborado en numerosas publicaciones relativas a la construcción europea y las Administraciones Públicas. Varias publicaciones en el ámbito de los negocios internacionales y coordinadora del Anuario de la Competencia.

Isabel Tornabell González

Responsable del Área de Regulación en la Dirección general de Defensa de la Competencia, del departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya.

Licenciada en Ciencias Empresariales y Master en Administración y Dirección de Empresas por ESADE. Master CEMS (Community of European Management Schools) habiendo cursado estudios en HEC (Ecole des Hautes Etudes Commerciales), en París. Ha realizado cursos de MBA del Programa de Management Internacional en la University of British Columbia, en Vancouver (Canadá).

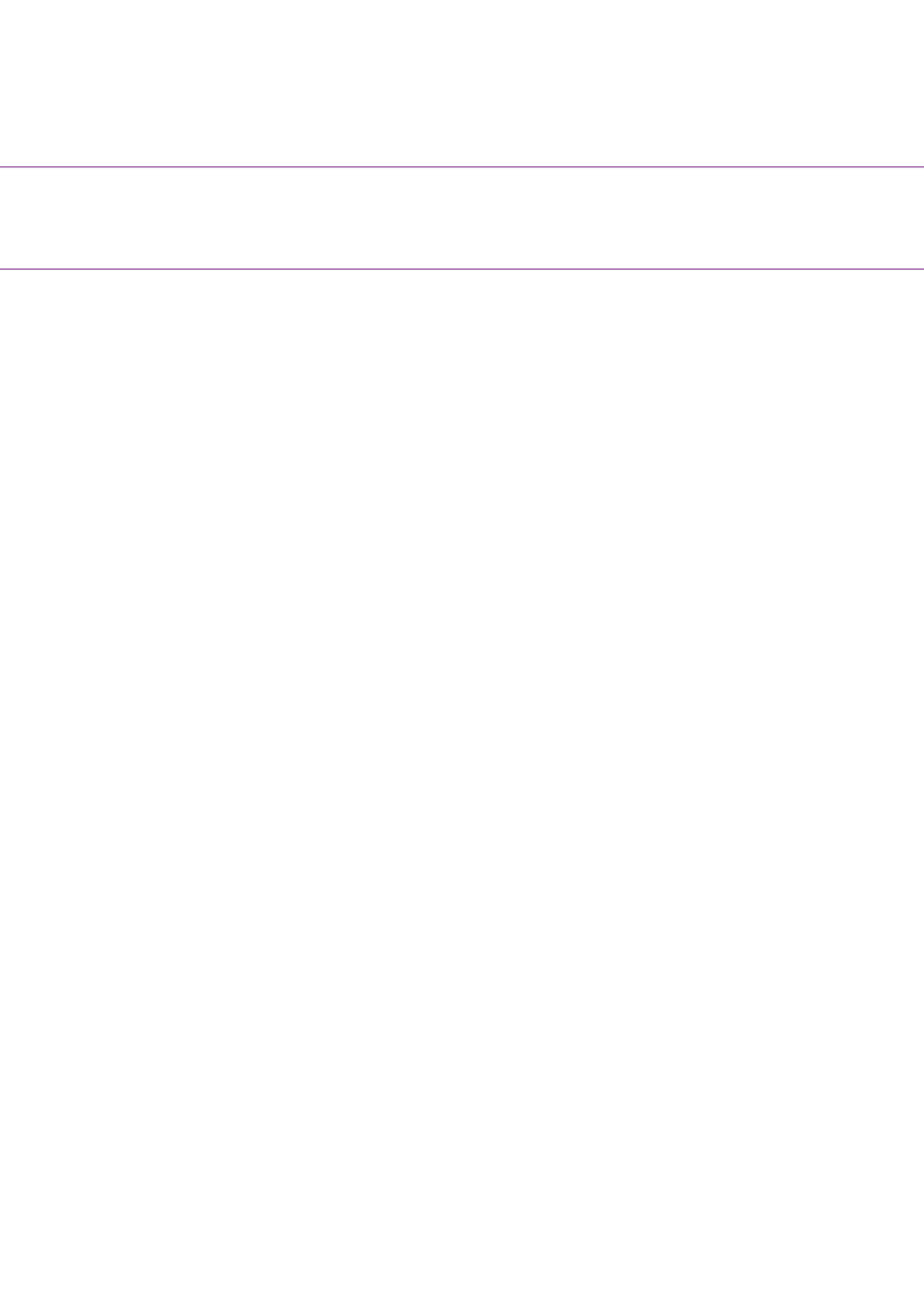
Tiene una amplia experiencia profesional tanto en el sector privado como en el público. En el sector privado ha ocupado varios cargos directivos en multinacionales del sector alimentación, del sector editorial/de comunicación y en empresas de consultoría estratégica (1994-2002).

En el sector público, trabaja en la Dirección general de Defensa de la Competencia desde su creación (año 2002). En la Generalitat participa en proyectos transversales como el Plan para la facilitación de trámites a la actividad económica y empresarial y la simplificación administrativa (2007-2009), la coordinación de la transposición de la Directiva de servicios en el mercado interior en Catalunya (2007-2009) y la revisión y nuevo impulso del Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana (2008-2011).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. ¿QUÉ ES <i>BETTER REGULATION</i>?	10
1.1.Toma de conciencia del impacto de la regulación	11
1.2.Esencia de una estrategia <i>better regulation</i>	13
1.3.Better regulation es un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de las instituciones públicas	16
1.4.El dinamismo del entorno y la globalización impulsan a adoptar una estrategia <i>better regulation</i>	17
2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA <i>BETTER REGULATION</i>?	20
2.1.Reducir las cargas administrativas	21
2.2.Evitar los efectos anticompetitivos	26
2.3.Evitar los efectos indirectos no deseados	29
3. ¿CÓMO IMPLEMENTAR CON ÉXITO UNA ESTRATEGIA <i>BETTER REGULATION</i>?	34
3.1. Elaborar un programa de actuación	36
3.2.Respetar los principios y criterios clave para obtener una regulación de calidad	39
3.3.Utilizar metodologías de referencia para cuantificar las cargas administrativas	43
3.4.Utilizar metodologías de referencia para evaluar el impacto regulatorio de las normas	45

4. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EUROPA	50
4.1. Origen de la estrategia <i>better regulation</i>	51
4.2. Implementación de la estrategia en el ámbito comunitario	52
4.3. Más resultados de la estrategia <i>better regulation</i> en la UE y sinergias con otras políticas	57
4.4. Futuro de la estrategia	58
4.5. Estrategia <i>better regulation</i> en los estados miembros	59
5. LOS PROGRAMAS <i>BETTER REGULATION</i> FACILITAN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR	70
5.1. Confluencia de la Directiva de Servicios y los programas <i>better regulation</i>	72
5.2. Evaluación de la regulación en la Directiva de Servicios	74
5.3. Método de evaluación de las regulaciones en la Directiva de Servicios	78
5.4. Cómo es posible incorporar a una EIR las exigencias de la Directiva de Servicios	81
CONCLUSIÓN	85
NOTAS	86
BIBLIOGRAFÍA	94



INTRODUCCIÓN

La voluntad de mejorar la calidad de la regulación ha sido un objetivo de las administraciones públicas democráticas desde el último medio siglo. Como se verá a lo largo de este estudio, los países anglosajones han sido los grandes pioneros en este ámbito y los máximos impulsores de esta estrategia a escala europea.

En los últimos años, la expresión *better regulation*¹ se ha consolidado como la manera convencional de referirse a este fenómeno en el seno de la Unión Europea (en adelante, UE), que identificó la estrategia *better regulation* como una prioridad en la cumbre de Lisboa del año 2000. En España y en Cataluña existen antecedentes sobre esta iniciativa desde 1985, pero el impulso definitivo se ha producido en los dos últimos años. Estos hitos recientes se examinan en el apartado 4².

Este estudio pretende ofrecer una aproximación al concepto *better regulation*. Se describen los aspectos más relevantes que lo caracterizan y los criterios y principios que deberían seguirse para implementar una estrategia *better regulation* con éxito. Dadas las limitaciones de extensión de este trabajo, se ha optado por ofrecer una visión global en vez de exponer un tratamiento en mayor profundidad.

A lo largo de estas páginas se pretende transmitir la idea de que la apuesta a favor de una estrategia *better regulation* es actualmente un proceso ineludible, que implica la toma de conciencia de las oportunidades y los benefi-

cios que un marco regulador de calidad aporta a la economía y al funcionamiento general de un país. También significa conocer o haber iniciado el aprendizaje de los instrumentos y procedimientos existentes para llevar a cabo un proceso de mejora normativa, así como utilizar una metodología contrastada para cuantificar la situación de partida, fijar objetivos y evaluar los resultados obtenidos. La implementación de una estrategia *better regulation*, que comporta tanto el análisis *ex ante* de la regulación como la revisión *ex post* de la normativa ya en vigor, permite incrementar la competencia en los mercados mediante la eliminación de barreras de entrada, la supresión de prescripciones que únicamente incrementan el poder de mercado de los operadores ya implantados, etc.³

En primer lugar, se alude brevemente a los antecedentes del fenómeno y a los rasgos esenciales que lo definen, y se expone por qué es necesario adoptar una estrategia *better regulation*. En segundo lugar, se describen las principales metodologías de referencia y los principios y criterios más importantes que hay que seguir para implementar con éxito una estrategia *better regulation*. En tercer lugar, se realiza un repaso del estado de la cuestión actualmente en Europa, con una breve referencia a España y Cataluña. Por último, se expone cómo el hecho de adoptar una estrategia *better regulation* facilita el cumplimiento de la revisión normativa requerida por la Directiva de Servicios en el mercado interior⁴.

¿QUÉ ES *BETTER* *REGULATION*?

1.1. Toma de conciencia del impacto de la regulación

Entendemos por *regulación*⁵ los diferentes instrumentos mediante los cuales los poderes públicos imponen prescripciones a empresas y ciudadanos. Su concreción abarca un amplio espectro de leyes, reglamentos, decretos, órdenes, etc. En el sentido más amplio del término, *regular* es una intervención pública en una economía de mercado⁶, justificada por algún motivo que, básicamente, suele estar relacionado con aspectos de eficiencia, de equidad o de ambos.

Fruto de las demandas sociales y de la propia iniciativa de los gobiernos que velan por el interés general, la mayor parte de países industrializados han desarrollado un cuerpo normativo que ha permitido corregir ciertos “fallos del mercado”⁷, alcanzar determinadas finalidades públicas⁸ y mejorar los estándares sociales. Paralelamente, sin embargo, se causa un impacto en los diferentes agentes económicos, que no siempre es positivo.

El motivo principal es que a menudo sólo se considera la regulación como la única alternativa posible para implementar una determinada decisión política, olvidando el resto de las opciones. Incluso cuándo legislar es la opción óptima, a menudo la metodología para elaborar las normas no tiene en cuenta el impacto global de su aplicación (los efectos distributivos, los efectos sobre la competencia, etc.). En consecuencia,

puede suceder que la regulación no produzca los efectos deseados y que cause efectos colaterales negativos no previstos.

Al mismo tiempo, habitualmente no se establecen mecanismos sistemáticos de revisión de las normas en vigor. Algunas normas quedan obsoletas como consecuencia de los cambios del entorno, pero continúan aplicándose porque no han sido modificadas ni derogadas. El resultado es que actualmente en la mayoría de los países desarrollados la producción normativa es excesiva y/o inapropiada y, por lo tanto, la regulación es ineficiente.

Cómo veremos en el apartado cuatro, desde hace algunos años, en la UE se ha generado una sensibilización general sobre las consecuencias negativas en términos de productividad y de desarrollo económico que puede suponer una regulación ineficiente. Así, se ha tomado conciencia de que hay que alcanzar los objetivos públicos de una manera más eficiente, minimizando (i) las cargas administrativas que soportan ciudadanos y empresas derivadas del cumplimiento de las normas; (ii) los efectos no deseados que a menudo aparecen, y (iii) los efectos anticompetitivos que pueden derivarse de la aplicación de las normas. La misma sociedad –las empresas y los ciudadanos– exige, cada vez con mayor contundencia, la adopción de una estrategia *better regulation*.

En la mayoría de los países industrializados existe la opinión consensuada de que los gobiernos deben intervenir sólo cuando es

estrictamente necesario⁹ y que tienen que velar para que la regulación cumpla con los criterios de calidad regulatoria, en el sentido más amplio del término. Diferentes estudios que analizan la relación entre la productividad, la intervención gubernamental y la regulación llegan a conclusiones plenamente compatibles con estos criterios de *better regulation*:

- Estudios¹⁰ realizados con datos de países industrializados verifican empíricamente la existencia de una relación inversa entre el grado de intervención en la economía y el crecimiento de la productividad.
- Un estudio relativamente reciente¹¹ realizado en Cataluña muestra que la relación entre la regulación y el crecimiento de la productividad total de los factores (a pesar de ser compleja, pues no sólo tiene incidencia la cantidad de la regulación sino también el tipo de intervención) tiene forma de «U» invertida. Esto significa que, para niveles reducidos de regulación, prevalecen los efectos positivos, y que, a partir de un cierto umbral de regulación, predominan los efectos negativos. En el caso de un país que se encuentre por encima de este umbral, desregular implicaría mejorar el grado de eficiencia y, por lo tanto, aumentar la productividad y el progreso tecnológico.
- Otros estudios concluyen que la naturaleza o la calidad de la intervención regulatoria tiene más incidencia en la productividad y

en la capacidad innovadora de las empresas que el nivel de intervención. Por eso es tan importante adecuar los marcos reguladores para que sean de calidad y actúen como un factor que ayude al progreso tecnológico, eliminando aquellas intervenciones que dificultan la eficiencia y la innovación empresarial.

Llegados a este punto, definiremos qué se entiende por una regulación de calidad. Para la OCDE, una regulación de calidad es aquella que¹²:

- Sirve a objetivos políticos claramente identificados y es efectiva en alcanzarlos.
- Tiene una base empírica y legal.
- Produce beneficios que justifican los costes, considerando los efectos distributivos en la sociedad y los efectos económicos, medioambientales y sociales.
- Minimiza los costes y las distorsiones del mercado.
- Promueve la innovación, a través de incentivos de mercado y de enfoques basados en objetivos.
- Es clara, simple y práctica para los usuarios.
- Es coherente con otras regulaciones y políticas.
- Es compatible, al máximo, con la competencia y con el comercio, y facilita la inversión nacional e internacional.

El Banco Mundial define una buena regulación como aquella que fija controles esenciales a las empresas sin imponer cargas innecesarias¹³. En este sentido, se puede afirmar que las cargas administrativas son una estimación bastante fiable de la eficiencia regulatoria de un país.

1.2. Esencia de una estrategia *better regulation*

Una vez visto el origen del fenómeno, se aborda la definición del concepto *better regulation*, aclarando, en primer lugar, lo que no es, tal como se resume a continuación:

1

Better regulation no es sinónimo de desregulación.

- En los países industrializados, parte de la abundante regulación en vigor es innecesaria porque ha perdido su finalidad originaria o bien por otros motivos. La regulación puede estar ocasionando incluso más efectos negativos que positivos, y, por lo tanto, sería necesario eliminarla del ordenamiento jurídico o bien modificarla lo antes posible. Por eso, los programas *better regulation* implican habitualmente acciones de desregulación, pero con un alcance mucho más amplio.
- Ahora bien, *better regulation* no supone "desregular por desregular", sino que precisamente implica que para obtener un marco regulador óptimo y respetuoso con la actividad económica y con otros objetivos prioritarios, tanto las acciones de regulación como las de desregulación deben realizarse atendiendo a una serie de criterios y principios de calidad regulatoria.
- De todos modos, aunque desregular comporta, obviamente, unos riesgos, éstos son mayores si se regula en exceso. Atendiendo simplemente al orden de magnitud, como el número de normas promulgadas al año suele ser muy superior al de normas derogadas, el riesgo de cometer errores al regular es muy superior al de cometerlos al desregular.

***Better regulation* no es la optimización de la técnica jurídica con la que se elaboran las normas.**

- *Better regulation* implica que, ante un problema o un objetivo, hay que plantearse las diferentes opciones existentes para solventarlo, evaluando el impacto de cada una de ellas en términos de costes, beneficios, riesgos, efectos sobre la competencia, etc. *Better regulation* supone la utilización de la metodología adecuada para garantizar que la decisión es lo más objetiva posible y que se ha seguido un proceso racional en la elección de la opción más adecuada, incluida la consulta a las partes interesadas.
- *Better regulation* implica abandonar el apriorismo de que, para resolver un problema o para conseguir un determinado objetivo, la mejor opción es siempre regular. Supone utilizar metodologías contrastadas para decidir qué aspectos hay que regular y cuáles no, con qué orientación se debe realizar la regulación, así como establecer mecanismos de revisión de la efectividad de la opción escogida.
- La calidad jurídica de la regulación es independiente, y al mismo tiempo complementaria, de la *better regulation*, y tiene que existir en cualquier circunstancia. La calidad jurídica supone que los juristas aplican la técnica legislativa óptima para que se garantice que la norma resultante es plenamente fiel a la intención de la unidad impulsora de la norma, y que cumple con los requisitos de claridad, concisión y univocidad interpretativa, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el buen funcionamiento de las administraciones públicas.

Definimos, a continuación, lo que sí es *better regulation*:

1

Better regulation es la toma de conciencia de que el marco regulador tiene un fuerte impacto en los ciudadanos, en las empresas y en la economía.

- *Better regulation* implica una determinada concepción de la forma en que los gobiernos tienen que intervenir y de cómo se tiene que traducir esta intervención.
- *Better regulation* supone ser conscientes de que una intervención gubernamental que no esté correctamente diseñada y que falle puede tener efectos negativos en la economía. Y "un fallo de la regulación puede ser peor que un fallo del mercado"*.

2

Better regulation implica que los gobiernos valoren cuál es el instrumento más adecuado y, en caso de que sea una norma, que ésta cumpla los principios de una regulación de calidad.

- Hay que asegurarse de que las normas elaboradas son necesarias, eficaces, eficientes, proporcionales al objetivo perseguido y con los menores "efectos secundarios" negativos posibles.
- Al mismo tiempo, las normas tienen que ser coherentes, orientadas a las empresas y a los ciudadanos, y enfocadas al objetivo que se desea alcanzar, y deben tener un alto nivel de confianza pública.

3

Better regulation es la convicción de que para mejorar el marco regulador es necesaria una nueva concepción de la manera de elaborar las normas, que evite los "efectos perversos" de una regulación ineficiente.

- Esta nueva manera de elaborar normas implica la utilización de metodologías rigurosas, contrastadas, que permitan plantearse a priori todas las opciones posibles y evaluar el impacto global de cada una de ellas, incluida una cuantificación de los costes, los beneficios y los riesgos presentes.
- El uso de estas metodologías tiene que permitir alcanzar tres objetivos clave:
 - (1) Minimizar las cargas administrativas que soportan las empresas y los ciudadanos en sus relaciones con la Administración.
 - (2) Evitar o minimizar los efectos indirectos no deseados.
 - (3) Evitar o minimizar los efectos anticompetitivos.

*Better Regulation Task Force. Imaginative thinking for better regulation (2003).

1.3. Better regulation es un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de las instituciones públicas

Una vez vistos los aspectos esenciales del fenómeno, es evidente que adoptar una estrategia *better regulation* implica un cambio importante en la cultura regulatoria de un país. Por lo tanto, es un proceso que no se puede llevar a cabo mediante normas que establezcan técnicas uniformes sobre "cómo regular"¹⁴.

Es sabido que un cambio cultural es siempre un proceso complejo y de larga duración, que

sólo concluye con éxito si se adoptan mecanismos eficaces de gestión del mismo. Este proceso de cambio continuo tiene que ser general¹⁵ y requiere que los máximos responsables de las instituciones públicas tengan la plena convicción de que es necesario implementar una estrategia *better regulation* y que se comprometan con los objetivos fijados. En definitiva, ellos serán los encargados de:

- (i) Divulgar y emprender el cambio cultural en los diferentes departamentos, órganos y unidades administrativas que componen la Administración.

- (ii) Instrumentar la creación de núcleos de reflexión, de intercambios, de experiencias y de *buenas prácticas*.
- (iii) Cuando ya se haya creado el “clima” adecuado, decidir si para poner en marcha los diferentes proyectos y medidas son necesarias estructuras permanentes o bien diversos núcleos de calidad regulatoria difundidos en la estructura existente.
- (iv) Nombrar como responsables de implementar las medidas de la estrategia *better regulation* a personas con el liderazgo y la jerarquía necesarios para hacer frente a las resistencias que surgirán, inherentes a cualquier proceso de cambio.

Algunas herramientas útiles para ayudar a la transición son la difusión de nuevos hábitos, de *buenas prácticas*¹⁶ a seguir en la elaboración de nueva normativa (una especie de “test de calidad” que garantice que la norma no producirá los “efectos perversos” de una regulación mal diseñada), etc. Tal como veremos más adelante, las acciones *ex ante* para prevenir los efectos negativos de una regulación mal diseñada son más importantes que las acciones *ex post*, realizadas sobre la regulación en vigor.

Tal como menciona el Better Regulation Executive¹⁷ del Reino Unido, uno de los países con más larga tradición en calidad regulatoria, una estrategia *better regulation* implica una

reforma regulatoria con el objetivo de “hacer la vida más fácil a empresas, ciudadanos y empleados públicos”. Es un proceso continuo, sin final, y requiere necesariamente un compromiso firme del Gobierno, dado que implica un cambio cultural.

1.4. El dinamismo del entorno y la globalización impulsan a adoptar una estrategia *better regulation*

Una vez conocida la esencia de una estrategia *better regulation*, hay que tener en cuenta dos características del entorno actual que aportan nuevas razones de ser e impulsan la adopción de este tipo de estrategias.

En primer lugar, el *dinamismo* del entorno actual, que implica que los servicios y procesos existentes pueden haber quedado obsoletos. Por eso, las administraciones públicas han de (i) revisar periódicamente sus actuaciones y suprimir aquellos procesos que hayan perdido la finalidad pública original, y (ii) analizar si hay que rediseñar los procedimientos que se mantienen.

Por lo tanto, se trata de que las administraciones evalúen, con frecuencia, para cada actuación o proceso, si el valor público generado se puede obtener de una forma óptima, disminuyendo el coste para empresas y ciudadanos y consiguiendo, en consecuencia, una mayor eficiencia económica general. En algunos casos, la optimización consistirá en

la supresión del proceso y, en otros, en un rediseño total o parcial del mismo.

En segundo lugar, hay que tener presente el fenómeno de la *globalización*. Actualmente, la mayoría de las empresas compiten en mercados globales. Por lo tanto, los diferentes marcos reguladores pueden ser un factor de competitividad internacional en el caso de países con regulaciones eficientes o bien, al contrario, un factor que dificulte su competitividad internacional. Un estudio reciente de Ernst&Young¹⁸ concluye que el principal obstáculo para el desarrollo internacional de las empresas es la excesiva regulación de los mercados, a la que están especialmente expuestos los sectores cuya actividad depende del extranjero y aquellos que han externalizado parte de su producción a otros países.

Al mismo tiempo, la globalización actual significa también la oportunidad de intercambiar experiencias con países que han emprendido hace tiempo programas *better regulation* y aprender a “importar” de ellos los aspectos clave para implementarlos con éxito, así como las medidas que han sido más eficaces.

¿POR QUÉ ES NECESARIO IMPLEMENTAR UNA ESTRATEGIA *BETTER REGULATION*?

Tal como se ha comentado anteriormente, una estrategia *better regulation* nos permitirá obtener una regulación de calidad que: (i) minimice las cargas administrativas que se imponen a empresas y ciudadanos; (ii) evite o minimice los efectos anticompetitivos, y (iii) evite o minimice los efectos no deseados, tanto económicos como no económicos. A continuación, pasamos a describir brevemente los tres aspectos.

2.1. Reducir las cargas administrativas

Una mejora en el marco regulador comporta una serie de beneficios en forma de reducción de costes o cargas administrativas tanto para empresas y ciudadanos como para la propia Administración. A continuación se mencionan los beneficios para cada colectivo:

- Para **empresas y ciudadanos**, la implementación de una estrategia *better regulation* implica una reducción en los costes derivados de sus relaciones con la Administración debido a una reducción o simplificación de los requisitos exigidos, a una simplificación del procedimiento que les supone menos desplazamientos¹⁹, a una reducción en el tiempo de espera hasta obtener una resolución, etc.

Además, en el caso de las empresas, hay que tener en cuenta el coste de oportunidad²⁰ del tiempo y los recursos que se dedican a tareas de relación con la Administración y que ahora podrán ser destinados a

actividades productivas. Este efecto, junto con la reducción de costes, afecta positivamente a la rentabilidad de la empresa, con una incidencia positiva en su capacidad de inversión y en su competitividad.

La simplificación de los trámites necesarios para iniciar una actividad empresarial también puede tener un efecto incentivador en quienes están considerando poner en marcha un proyecto empresarial, con el impacto positivo que supone en la creación de ocupación. Ahora bien, éste es un aspecto recurrente, que ha sido sobrevalorado de forma mediática como icono máximo, y casi único, de las trabas burocráticas impuestas por la Administración pública²¹.

Por último, hay que considerar los beneficios intangibles derivados de la implementación de un programa *better regulation* que, a pesar de ser de muy difícil cuantificación, tienen una importancia significativa. Comportan que empresas y ciudadanos puedan tener una mayor satisfacción del servicio recibido de las administraciones y una concepción más positiva del uso que se hace de los recursos públicos.

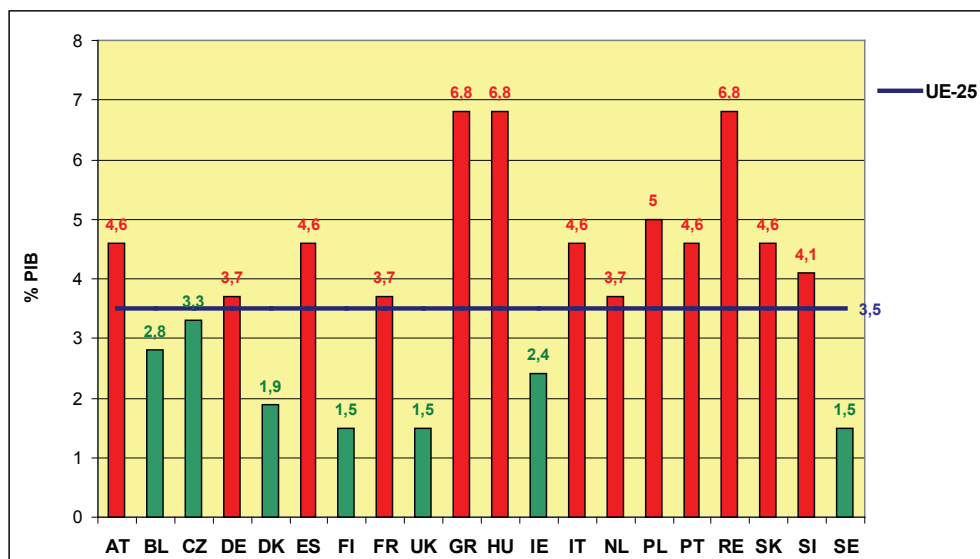
- Respecto a la **Administración**, aunque los programas *better regulation* se dirigen principalmente a empresas y ciudadanos, conllevan también una serie de beneficios. Las medidas de simplificación administrativa implican una racionalización de la manera de trabajar de las administraciones, lo que redundará, en

consecuencia, en un incremento de su eficiencia²² y de la calidad del servicio ofrecido.

La implementación de medidas de simplificación administrativa que incorporan el uso del “modelo simple” de relación con la Administración, basado en comunicaciones y declaraciones responsables del titular, suponen una cierta redistribución interna de los costes, dado que es necesario destinar más recursos a tareas de inspección y control y menos a labores burocráticas²³. Al mismo tiempo, si se incorporan medidas de tramitación telemática, se utilizan menos recursos humanos en actividades de tramitación, y éstos se pueden destinar a actividades de mayor valor añadido.

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuál es el estado actual de las cargas administrativas en los países de la UE. La Comisión Europea, basándose en un estudio llevado a cabo por el Dutch Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), estimó que los costes administrativos del conjunto de la UE de los veinticinco se situaban en torno al 3,5% del PIB comunitario (año 2005). La figura 1 muestra el peso de los costes administrativos en porcentaje sobre el PIB de cada Estado miembro.

Figura 1. **COSTES ADMINISTRATIVOS POR ESTADO MIEMBRO DE LA UE (EN % PIB)²⁴**



Fuente: Comisión Europea. “Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union” (14.11.06). COM (2006) 691 final. Basado en: Kox (2005): “Intra EU differences in regulation-caused administrative burdens for companies”. CPB Memorandum n.º 136. La Haya: CPB.

Como se observa en la figura 1, la situación individual de cada país es muy dispar, dado que algunos llevan mucho tiempo implementando estrategias *better regulation* mientras que otros no han dedicado demasiados esfuerzos a este tipo de estrategias. Finlandia, Reino Unido y Suecia (1,5% del PIB los tres) y Dinamarca (1,9% del PIB) destacan como países con un porcentaje de costes administrativos sobre su PIB inferior a la media de la UE-25. En sentido

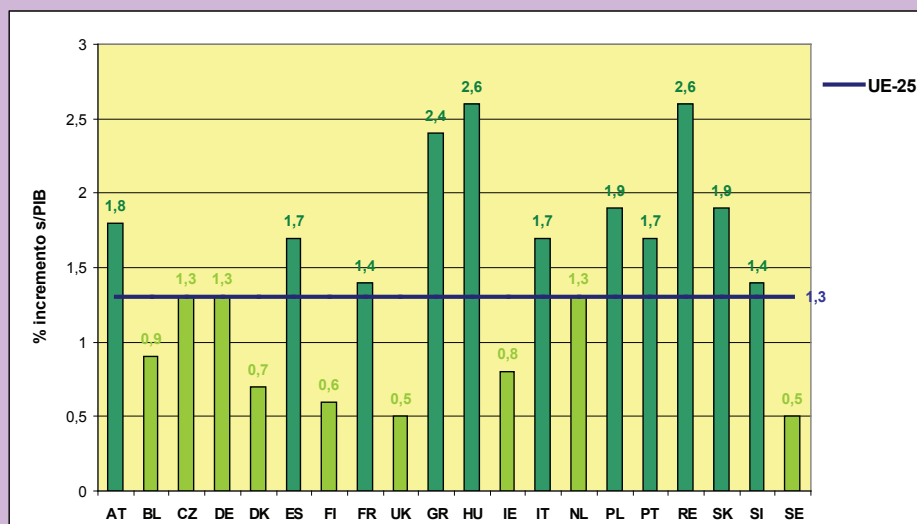
contrario, Grecia, Hungría y los estados bálticos miembros (6,8% del PIB), Polonia (5% del PIB) y Austria, España, Italia, Portugal y Eslovaquia (4,6% del PIB) figuran entre los países con un porcentaje de costes administrativos respecto del PIB superior a la media de la UE-25.

A continuación se menciona el posible incremento del PIB derivado de una reducción de las cargas administrativas

Incremento del PIB como consecuencia de una reducción de las cargas

- La implementación de una estrategia *better regulation* incluye medidas para reducir las cargas administrativas que empresas y ciudadanos soportan, derivadas del cumplimiento de la normativa en vigor. La magnitud de la reducción dependerá, entre otros factores, del peso que las cargas tienen en la economía del país en cuestión y del tipo de medidas implementadas.
- La Comisión Europea estimó, basándose en los cálculos del Dutch Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), que una reducción del 25% de las cargas administrativas que impone la reglamentación en vigor en la UE (tanto la legislación comunitaria como la reglamentación nacional), implicaría un incremento del 1,3% en el PIB de la UE. En España se estimó en un 1,7%. Lógicamente, la reducción del 25% de los costes administrativos tendrá efectos superiores en los países en que estos costes tienen una mayor incidencia sobre el PIB (véase la figura 2).

Figura 2. EFECTOS DE UNA REDUCCIÓN DEL 25% EN LOS COSTES ADMINISTRATIVOS (% INCREMENTO S/PIB)



En enero de 2008, la Comisión Europea cuantificó en 1.249,98 MEUR²⁵ el ahorro en cargas administrativas derivado de las «acciones rápidas» presentadas en 2007 (10 medidas).

2.2. Evitar los efectos anticompetitivos

Si la intervención pública ha creado barreras de entrada en determinados mercados o bien ha establecido otros tipos de prescripciones anticompetitivas, su supresión implicará,

obviamente, un incremento de la intensidad competitiva de los mercados afectados. Y eso se traducirá en beneficios para los consumidores y para la economía en general: reducción de los precios, incremento en la calidad de los productos o de los servicios, mayor variedad, más innovación, etc.

El siguiente cuadro recoge, a título de ejemplo, normas que pueden tener efectos negativos sobre la competencia.

Evitar regulaciones que pueden tener efectos anticompetitivos

- Implementar una estrategia *better regulation* ofrece la oportunidad de eliminar prescripciones anticompetitivas de la regulación en vigor.
- Regulaciones que pueden producir efectos anticompetitivos son aquellas que:
 - (i) Afectan a la estructura de mercado, cambiando el número, la gama o la dimensión de las empresas oferentes:
 - De manera directa, por ejemplo, estableciendo barreras de entrada que consolidan la posición de dominio de los operadores ya establecidos; otorgando derechos exclusivos para operar (concesiones)¹; otorgando el abastecimiento de un servicio/producto a un solo oferente o grupo restringido de oferentes; o estableciendo un número limitado de oferentes² (cuotas).
 - De manera indirecta, por ejemplo, incrementando los costes de los nuevos operadores respecto de los establecidos (costes de establecimiento y/o de actividad); incrementando significativamente los costes o estableciendo condiciones diferen-

ciadas para alguna tipología concreta de operadores respecto al resto; o incrementando los costes de entrada o salida del mercado.

- (ii) Limitan la capacidad de los oferentes para competir, restringiendo su capacidad para decidir variables como el precio, la calidad, la gama o la distribución de sus productos³.
- (iii) Reducen los incentivos de los oferentes para competir de forma activa y enérgica, por ejemplo, incrementando los costes o las dificultades de los consumidores y usuarios para cambiar de operador o de proveedor.

NOTAS

- (1) En muchos casos, en lugar de concesiones, se podrían otorgar licencias regladas, sobre la base de unos requisitos objetivos, pero sin fijar numerus clausus. Esto permitiría mantener la competencia en el mercado, con los correspondientes efectos positivos.
- (2) En algunos sectores se ha intentado, a través de la normativa, ajustar oferta y demanda, convirtiendo las licencias en un “bien escaso” con un valor de mercado muy elevado. Las consecuencias son que los operadores ya establecidos ven reforzada su posición en el mercado, dado que los nuevos operadores tienen que pagar cantidades elevadas para entrar en él.
- (3) Sería, por ejemplo, el caso de normas que (1) controlen o influyan significativamente en las características de los productos o en los precios que pueden fijar los oferentes; (2) limiten las posibilidades de innovación para introducir nuevos productos o para ofrecer los productos actuales de nuevas formas, (3) limiten los canales de distribución que se pueden utilizar o el área geográfica en la que se puede operar; (4) restrinjan significativamente la capacidad de los oferentes para hacer promoción y/o publicidad de sus productos; (5) limiten la libertad de los oferentes para organizar sus procesos productivos o para escoger sus fórmulas organizativas, etc.

La Organización de las Naciones Unidas²⁶, ya en el año 2001, apuntaba la necesidad de que toda regulación económica y administrativa fuera sometida, antes de su aprobación, a un proceso de examen transparente por parte de los organismos de defensa de la competencia, si (i) limitaba la independencia y la libertad de actuación de los agentes económicos y/o (ii) creaba condiciones discriminatorias o favorables para la actividad de determinadas empresas y/o (iii) daba o podía dar lugar a una restricción de la com-

petencia y/o a la vulneración de los intereses de empresas y ciudadanos.

Para finalizar este apartado, cabe mencionar el mensaje lleno de ironía que dirigió Alden F. Abbott, directivo de la Oficina de la Competencia de la Federal Trade Commission de Estados Unidos, en una conferencia impartida a empresarios norteamericanos²⁷, que ilustra el papel que pueden tener las administraciones públicas en el establecimiento de prescripciones restrictivas de la competencia:

"Para un empresario que quiera evitar la competencia

Existen maneras "duras" de hacerlo:

- (1) Conspirar con competidores, pero hay que asumir los costes de imponer un cartel y tiene una serie de riesgos: que haya delatores, que entren nuevos competidores no conspiradores y que nos descubran (prisión, multas, desprestigio).*
- (2) Fijar precios predatorios, pero es una estrategia costosa y tiene un alto riesgo de fracaso. Hay que asumir la pérdida de beneficios mientras dura la práctica y existe el riesgo de entrada de nuevos operadores cuando se vuelvan a incrementar los precios.*
- (3) Fusionarse con competidores también presenta inconvenientes: muchas empresas fusionadas pierden valor, existen costes transaccionales, puede darse un choque de culturas corporativas, etc.*

Sin embargo, existen métodos mucho más sencillos: ¡Consiga que el Gobierno lo haga por usted! Los costes del lobby son bajos, el Gobierno aplica las restricciones, y la capacidad de intervención de los organismos de la competencia está limitada. Es una manera poco arriesgada y barata de evitar o de eliminar la competencia."

2.3. Evitar los efectos indirectos no deseados

Al regular con la intención de alcanzar unos objetivos determinados se pueden crear involuntariamente conflictos y efectos indirectos no deseados, que pueden ser de diversa naturaleza y tener relación o no con la materia regulada.

Algunos de estos efectos no deseados se pueden detectar con cierta facilidad, mientras que otros son menos evidentes y, por lo tanto, más difíciles de descubrir, incluso cuando la norma ya está en vigor. Por eso es tan importante que, en la elaboración de nuevas normas, se utilicen metodologías rigurosas de evaluación del impacto regulatorio que permitan detectar el efecto global que producirá la norma, tal como se explicará en el apartado 3.4.

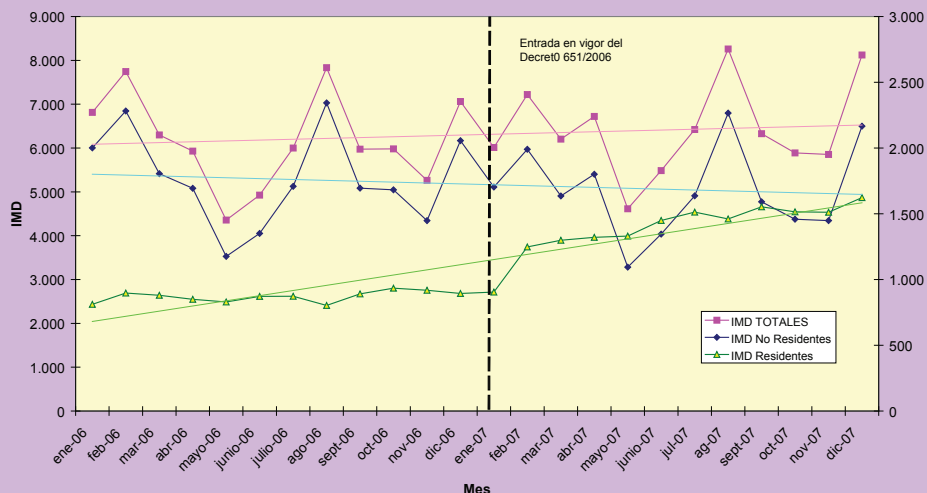
A continuación se incluye una síntesis de las primeras conclusiones a las que se ha llegado en un trabajo elaborado en la Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Catalunya, por los economistas Anna Merino y Quim Beltran, sobre los efectos indirectos no deseados en uno de los casos que se prevé estudiar: el establecimiento de un peaje a la sombra (descuento del 100%) en el túnel del Cadí para los residentes de tres comarcas catalanas. Se trata de un ejemplo menor respecto a la importancia de los efectos, pero que ilustra de manera muy gráfica el concepto *efectos indirectos*

no deseados, dado que los que se producen en este caso particular no tienen ningún tipo de relación directa con los que se pretendía obtener a través de la regulación²⁸

Ejemplo de efectos indirectos no deseados: un peaje a la sombra en el túnel del Cadí

- El 1 de febrero de 2007 entró en vigor el Decreto 651/2006¹ por el cual se establece un nuevo sistema de descuento del 100% ("peaje a la sombra") para los usuarios habituales del túnel del Cadí que acrediten la condición de residente en cualquiera de los municipios de las comarcas de Berguedà, Cerdanya y Alt Urgell, mediante un certificado de empadronamiento y que dispongan de una cuenta corriente en una entidad bancaria de la misma comarca.
- Tanto de la lógica implícita de la norma como de su justificación explícita en el texto y en la documentación de tramitación se desprende claramente su intención: facilitar la movilidad de los residentes a efectos laborales, económicos y sociales, así como optimizar el aprovechamiento de una infraestructura decisiva para garantizar la actividad económica y la fijación de población en el territorio. Y, de forma secundaria, intensificar el tráfico en el túnel con el fin de potenciar y consolidar un eje con vocación de conectividad con Francia.
- Un año después de la entrada en vigor de la medida nos podemos preguntar si uno de los efectos no esperados, ni deseados, es que usuarios habituales del túnel que tienen una segunda residencia en alguna de las tres comarcas, se empadronen para poder beneficiarse del descuento. Aunque la cuantificación no resulta fácil, hay indicios claros de que, al menos, en alguna medida, este efecto sí que se está produciendo.
- Una variable que ayudaría claramente a determinar magnitudes sería la evolución del padrón de las tres comarcas. Desgraciadamente, dos razones hacen que el análisis de esta variable no sea, de momento, bastante preciso: (i) no existe una base de datos suficientemente homogénea y actualizada de todos los municipios, aunque una aproximación de elaboración propia² detecta, para el año 2007, una aceleración significativa de los empadronamientos³; y (ii) no se puede asegurar que estos incrementos sólo provengan de los efectos indirectos del Decreto 651/2006, pues aparte del posible sesgo derivado de las diversas fuentes, tampoco se puede obviar el crecimiento propio de las mismas comarcas (vegetativo, inmigración, etc). Así pues, hay que recurrir a otras variables⁴ fiables y disponibles sobre el tráfico para poder apreciar indirectamente la existencia de un efecto no deseado de la medida (figura 3).

Figura 3.
EVOLUCIÓN



La evolución de las IMD⁵ muestra que el tráfico total no ve acelerada su tendencia de crecimiento, mientras que, a partir de la entrada en vigor de la medida, se acentúa significativamente la divergencia⁶ entre el tráfico de los clientes residentes, que crecen, y el de los no residentes, que decrece, indicio claro de que puede haber un traspaso en la "clasificación" de los clientes (clientes "no residentes" → clientes residentes).

Para reforzar este indicio, se ha analizado también el comportamiento de las IMD de los tráficos que circulan por el túnel del Cadí en función del sentido por el que entran en el túnel los turismos (de norte a sur y de sur a norte) y del tipo de día (laborable, festivo, anterior o posterior a festivo, etc.):

Figura 4. IMD DE CLIENTES RESIDENTES LOS VIERNES LABORABLES

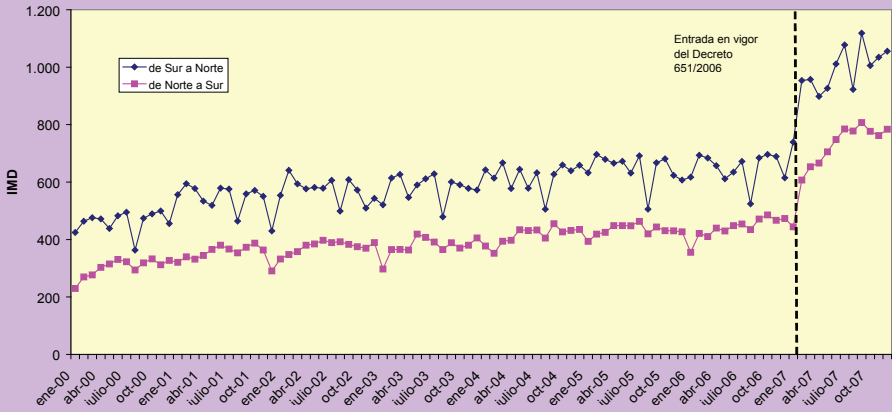
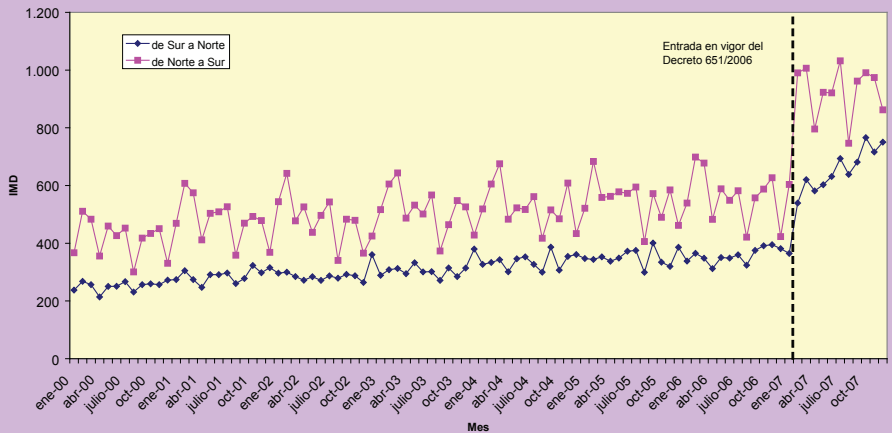


Figura 5. IMD DE RESIDENTES LOS DOMINGOS Y

CLIENTES DOMINGOS Y



Según el tipo de día, los clientes residentes que utilizan el túnel los viernes (figura 4) lo hacen con mayor intensidad en dirección "sur→norte" (de subida), mientras que el tráfico los domingos⁷ (figura 5) muestra una mayor intensidad en la dirección contraria, "norte→sur" (de bajada). Por lo tanto, la lectura conjunta de estos dos gráficos puede constituir suficiente evidencia del hecho de que existen usuarios con tarjeta de cliente-residente que en realidad sólo van a pasar el fin de semana a su segunda residencia.

Así, pues, a pesar de no poder cuantificar exactamente este efecto indirecto, parece claro que si este supuesto se cumple, se generan efectos colaterales no deseados derivados de la medida. Como mínimo, podemos identificar tres:

- El Gobierno estaría subvencionando los desplazamientos de fin de semana de los residentes de otras comarcas que tienen una segunda residencia en las dos comarcas beneficiadas, situadas al norte del túnel, así como los desplazamientos, a través del túnel, de aquellos que la tienen en el Berguedà.
- Se produciría una distorsión de las estadísticas que tienen como variable de medida la población. Por ejemplo, se reduciría el PIB per cápita comarcal.
- Se induciría a error en la toma de algunas decisiones que tienen como pará-

metro básico la demografía. Por ejemplo, necesidades de plazas escolares, dotación de servicios sanitarios, etc .

NOTAS

- 1 Decreto 651/2006 del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, de 27 de diciembre, por el cual se aprueba el sistema de descuentos para los usuarios habituales del túnel del Cadí, residentes en cualquiera de los municipios de las comarcas de Berguedà, Cerdanya y Alt Urgell. Anteriormente los residentes disfrutaban de un descuento del 50% aprobado por el Decreto 244/199. Y con anterioridad a 1999, los residentes de las comarcas de Berguedà y Cerdanya disponían de un descuento del 25% aprobado por la Orden de 24 de marzo de 1992.
- 2 La Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Catalunya ha elaborado una base de datos a partir de la información proporcionada por los propios ayuntamientos de los municipios analizados, diputaciones provinciales y la Oficina de Turismo de la Cerdanya, que ha sido contrastada con la información del IDESCAT. Cabe señalar que nuestra base de datos está actualizada a fecha diciembre de 2007, mientras que los datos del IDESCAT son de diciembre de 2006.
- 3 El padrón del Alt Urgell crece un 1,9%, el de la Cerdanya un 6,3% y el del Berguedà un 2,6% durante 2007, mientras que la media de sus crecimientos anuales durante los cinco años anteriores fueron del 1,7, el 3,1 y el 1% respectivamente.
- 4 Aportadas por la empresa Túnel del Cadí.
- 5 IMD: Intensidad Media Diaria.
- 6 Esta divergencia ya se observaba, en menor medida, antes de la entrada en vigor del Decreto, probablemente debido a las anteriores bonificaciones parciales (25 y 50%).
- 7 Se utiliza la hipótesis de que los viernes son días de subida mientras que los domingos son días de bajada.

¿CÓMO IMPLEMENTAR CON ÉXITO UNA ESTRATEGIA *BETTER REGULATION*?

Ya se ha mencionado que para que se pueda implementar con éxito una estrategia *better regulation* debe existir previamente una concienciación, un apoyo y un compromiso absoluto por parte de los máximos responsables de las instituciones públicas. La implementación de la estrategia tiene que ser una prioridad del Gobierno, y éste así lo tiene que transmitir a los departamentos, órganos y unidades administrativas que componen la Administración.

Una estrategia *better regulation* implica un cambio importante en la cultura regulatoria de un país. En consecuencia, es tarea de los máximos dirigentes (i) divulgar y emprender el cambio cultural, mientras se van creando las estructuras adecuadas que permiten diseñar y poner en marcha proyectos, y (ii) nombrar, como máximos responsables de la implementación del programa, a personas que tengan el liderazgo y la jerarquía necesarios para hacer frente a las resistencias que surgirán, inherentes a cualquier proceso de cambio.

Una vez que se dispone del necesario apoyo político de alto nivel, los elementos básicos para implementar una estrategia *better regulation* son los siguientes:

(1) Elaborar un programa de actuación que contenga (i) el diagnóstico de la situación actual (debe incluir la cuantificación de las cargas administrativas), (ii)

los objetivos que se quieren alcanzar (entre ellos, el objetivo neto de reducción de las cargas administrativas), y (iii) las medidas y las acciones que se deben implementar para alcanzar los objetivos fijados.

El programa debe incluir la asignación de los responsables de la implementación de las medidas, un calendario de ejecución y la dotación de los recursos adecuados para su diseño, implementación y seguimiento (véase el apartado 3.1).

- (2) Instrumentar sistemas que garanticen que se respetan los principios y criterios clave para obtener una regulación de calidad (véase el apartado 3.2).
- (3) Utilizar metodologías de referencia que permitan evitar los “efectos perversos” de una regulación ineficiente y que consigan reducir las cargas administrativas existentes:
 - Un sistema de cuantificación de las cargas administrativas: el Standard Cost Model (SCM) (véase el apartado 3.3).
 - Un modelo de Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR) de las normas (véase el apartado 3.4).

A continuación, se describen todos estos aspectos.

3.1. Elaborar un programa de actuación

3.1.1. Cuantificar las cargas existentes y fijar objetivos de reducción

Normalmente, los órganos o las unidades que imponen cargas administrativas no son conscientes de que lo hacen. A menudo existe un efecto “miopía”, derivado de los hábitos y de la inercia, que no les permite “ver” los costes reales que imponen. Por eso es absolutamente necesario disponer de un mecanismo de detección o alerta que se concrete en la utilización de un método riguroso que mida los costes que se derivan de la aplicación de las normas.

En este sentido, un programa *better regulation* tiene que incluir necesariamente una cuantificación de las cargas administrativas²⁹ existentes (en euros), utilizando un método contrastado, así como el compromiso gubernamental de alcanzar un objetivo neto³⁰ de reducción de las cargas actuales en un horizonte temporal determinado. Cada departamento de la Administración debe cuantificar, pues, las cargas administrativas que la regulación en vigor, relativa a su ámbito competencial, impone a las empresas y ciudadanos, y tiene que alinearse con el objetivo global de reducción de cargas establecido por el Gobierno.

La existencia de un método riguroso que permita cuantificar la situación de partida, fijar objetivos de reducción y evaluar los resul-

tados obtenidos es lo que realmente otorga credibilidad a una estrategia *better regulation*. Sin método, sin cuantificación y sin fijar objetivos futuros es fácil que un programa *better regulation* quede en un discurso de pura retórica. En este sentido, en Dinamarca los impulsores del programa de reducción de cargas administrativas afirman que “lo que no se cuantifica, no existe”.

El Gobierno debe tener, pues, un fuerte liderazgo para alcanzar con éxito el objetivo al que se ha comprometido, así como disponer de los medios necesarios. Reducir las cargas administrativas requiere un esfuerzo sustancial por parte de todos los departamentos de la Administración y tener un objetivo común de reducción de las cargas ayuda a que se mantengan focalizados a medio y largo plazo, y que tengan que pensar en innovar y realizar sus actuaciones de modo diferente a cómo lo habían hecho hasta ese momento.

Ahora bien, como veremos más adelante, es más importante instrumentar sistemas eficaces de prevención que reducir las cargas existentes. Es obvio que de poco sirve reducir las cargas derivadas de la regulación en vigor si se generan nuevas cargas con la nueva regulación. Se trata precisamente de regular “con rigor”, evitando los “efectos perversos” de una regulación ineficiente (efectos negativos no deseados, efectos anticompetitivos, efectos desproporcionados sobre determinados colectivos, problemas de equidad, etc.).

3.1.2. Implementar acciones

Toda estrategia *better regulation* cuenta con un programa de actuación que contiene una serie de medidas y acciones que deben ser implementadas, cada una de ellas en un determinado horizonte temporal. Este programa se tiene que elaborar conociendo a fondo las inquietudes de las empresas y los ciudadanos. En este sentido, deben ponerse en marcha mecanismos adecuados que permitan detectar qué es lo que más les “molesta”³¹ de sus relaciones con la Administración, y consultar tanto a pymes como a grandes empresas, y a diferentes sectores de actividad, ya que su percepción puede ser distinta³².

Respecto a la tipología de las acciones que puede contener el programa, podemos distinguir:

(i) Acciones ex ante. Son acciones preventivas. Los países con una tradición más consolidada en la elaboración de programas de calidad regulatoria sostienen que es más importante prevenir que no se generen nuevas cargas administrativas que eliminar o reducir las ya existentes.

Una acción de este tipo sería el diseño de guías de buenas prácticas, que las unidades impulsoras deberían utilizar en la elaboración de sus normas, así como establecer que para la nueva legislación fuese obligatorio realizar informes de evaluación del impacto regulatorio, que incluyeran una cuantificación de las car-

gas administrativas que la norma genera, así como una verificación sobre si hay que derogar alguna norma anterior que haya quedado obsoleta (cabe recordar el principio inglés *one in, one out*).

(ii) Acciones ex post. Son acciones sobre la regulación ya en vigor. Se trata de llevar a cabo un cierto ejercicio de screening y ver si la normativa vigente cumple con los principios de una regulación de calidad. Si no los cumple, deben realizarse las pertinentes modificaciones.

Por otra parte, todo programa en el marco de una estrategia *better regulation* contiene la implementación de medidas de simplificación. Los países que forman parte del SCM Network³³, entre los cuales se encuentran algunos con una larga tradición en calidad regulatoria, como el Reino Unido, Dinamarca y Holanda, destacan cinco caminos para simplificar³⁴:

(1) Eliminar, reducir, fusionar o mejorar las normas. Por ejemplo, eliminar ciertas obligaciones de información, dejar exentos a determinados colectivos (p. ej., pymes) o bien utilizar alternativas a la regulación como los acuerdos voluntarios sectoriales.

(2) Simplificar el proceso para cumplir con las regulaciones. Entre otras acciones, eliminar formularios, inspecciones o requerimientos de información innece-

sarios, reducir el tiempo requerido para cumplimentar los formularios, inspeccionar según el riesgo de la actividad, o reducir la frecuencia de los requerimientos de información.

(3) **Compartir la información y gobernar conjuntamente.**

Entre otras acciones, recoger información de otras instancias públicas en lugar de requerirla a las empresas o a los ciudadanos (lo que requiere la interoperabilidad dentro de una misma administración y entre administraciones) e instaurar sistemas de one-stop-shop para las empresas (una ventanilla única para gestionar todos los trámites).

(4) **Desarrollar soluciones y servicios TIC.**

Se trata de utilizar las tecnologías de la información en su dimensión más amplia. Por ejemplo, diseñar formularios electrónicos, utilizar la tramitación electrónica u ofrecer portales globales de servicios a las empresas en Internet.

(5) **Mejorar la información que se proporciona.**

Por ejemplo, elaborar guías más útiles y orientaciones más eficaces, y hacerlas más accesibles a los ciudadanos y a las empresas, describir las guías en un lenguaje más simple y poner a disposición de los ciudadanos y las empresas la normativa en vigor, a través de un portal global de las administraciones.

Algunas expresiones utilizadas por países con una larga tradición en calidad regulatoria –lo bastante ilustrativas de la importancia de tener un marco regulador simple– son: *less is more* (Better Regulation Task Force, Reino Unido) y *la simplification fait la force* (programa Kafka, Bélgica).

En relación con las medidas de simplificación, a continuación se realiza una breve descripción de los modelos de actuación de la Administración para verificar el cumplimiento de la normativa en vigor por parte de las empresas o los ciudadanos. Básicamente existen dos modelos:

- Un **modelo simple**³⁵, basado en comunicaciones y declaraciones responsables del titular, donde la comprobación de la veracidad de los datos declarados y el control del cumplimiento normativo se realiza con posterioridad. Este modelo se fundamenta en la asunción de responsabilidades por parte de las personas que intervienen en el proceso. Obviamente, no se puede aplicar a todos los procesos, pero sí a una gran mayoría. Este modelo permite relacionarse con los ciudadanos y las empresas a través de medios electrónicos, utilizando las nuevas tecnologías de la información.
- Un **modelo complejo**, aplicable a aquellas actividades, instalaciones, etc., que, por su impacto sobre el medio, las personas o los bienes, sea altamente recomendable que,

antes del inicio de la actividad, se verifique que cumplen con las normas de aplicación. Estos procesos no se pueden resolver en un primer contacto y suponen la autorización administrativa explícita y el control a priori de la actividad.³⁶

La experiencia acumulada en materia de simplificación administrativa permite concluir que el modelo de tramitación que hace posible la reducción de cargas para los ciudadanos y las empresas es el modelo simple, basado en la comunicación y la declaración, con un control posterior por parte de la Administración.

Por último, cabe decir que la simplificación administrativa es la que permite introducir de forma realista la tramitación telemática: sin un grado elevado de simplificación en la tramitación no se puede avanzar en el ámbito de la administración electrónica. Así lo afirma la Agencia para la Simplificación Administrativa (ASA) belga³⁷, que cita como principios básicos de e-gobierno y simplificación (i) maximizar la simplificación administrativa, (ii) organizar y, a continuación, digitalizar y (iii) preguntar una sola vez.

3.2. Respetar los principios y criterios clave para obtener una regulación de calidad

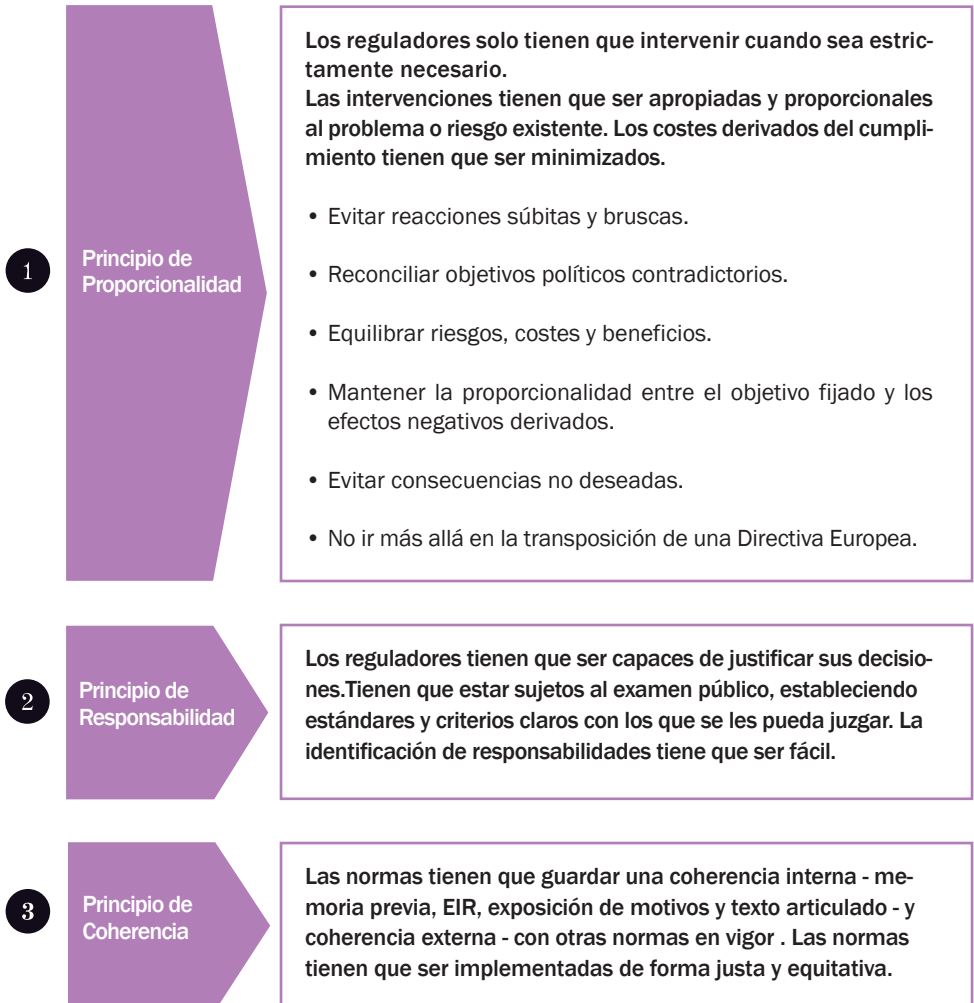
Los llamados *principles of good regulation* (principios de buena regulación) son los cinco principios básicos que hay que tener en cuenta para obtener una regulación de calidad: pro-

porcionalidad, responsabilidad, coherencia, transparencia y enfoque.

Estos principios fueron adoptados por la Better Regulation Task Force en el Reino Unido en 1997 y posteriormente han sido adoptados como principios-guía para evaluar la calidad de la regulación en otros países europeos. El siguiente esquema los describe brevemente.

Pretenden obtener una norma eficaz, que consiga el objetivo propuesto, y eficiente, que lo haga con el menor tiempo y coste posibles, tanto para los administrados como para la propia Administración. A estos cinco principios, debemos añadirle uno nuevo, el de orientación a la empresa o ciudadano, que se ha ido consolidando en los últimos años. Su contenido también se ilustra a continuación.

PRINCIPIOS DE UNA REGULACIÓN DE CALIDAD



4

Principio de Transparencia

Los objetivos de la política, incluida la necesidad de la regulación, se tienen que definir claramente y comunicar a las partes interesadas. Es importante tener un amplio soporte público.

- Realizar consultas a las partes interesadas antes de desarrollar propuestas.
- Mantener la regulación clara y simple.
- Comunicar y hacer conscientes de sus obligaciones a los ciudadanos/empresas.
- No remitir aspectos esenciales de una Ley a Reglamento.
- Redactar guías con antelación a la entrada en vigor de las normas.

5

Principio de Enfoque

La regulación tiene que estar enfocada al problema que se pretende resolver y tiene que minimizar los efectos negativos colaterales (secundarios).

- Realizar un planteamiento basado en el riesgo de las actividades y centrarse en las de impacto potencial elevado.
- Valorar si en las regulaciones se puede incrementar el umbral para dejar exentos a determinados colectivos para los cuáles la norma supone una fuerte carga.
- Cuantificar las cargas administrativas generadas por la norma.

6

Principio de orientación a la empresa / ciudadano

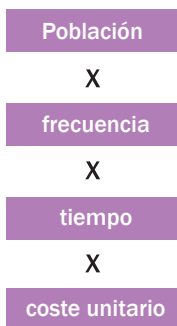
- Pensar en el usuario final.
- Elaborar normas fáciles de entender y de aplicar.
- Incluir solo obligaciones que tenga que asumir la empresa / ciudadano (no requerir información en poder de la administración—interoperabilidad entre departamentos y formas de coordinación con otras administraciones / organismos).
- Ser racional en la información que se requiere al administrado.
- Priorizar un régimen de declaración responsable / comunicación respecto al de autorización previa.
- Establecer una “Ventanilla única” (“one stop shop”) siempre que se pueda.
- Resolver en el “frontal” el mayor número posible de trámites.
- Utilizar las tecnologías de la información en la más amplia dimensión.
- Proporcionar guías y mejor información sobre la aplicación de la norma.
- Especificar de forma precisa la regulación en vigor sobre la materia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la definición de los principios de la Better Regulation Task Force (Reino Unido).

3.3 Utilizar metodologías de referencia para cuantificar las cargas administrativas

Una de las metodologías de referencia para cuantificar las cargas administrativas que se aplica en la mayoría de los países de Europa occidental³⁸ es el Standard Cost Model (SCM). Este método cuantifica los costes a partir de cuatro factores:

- (1) La **población** entendida como el número de empresas o de ciudadanos afectados por el trámite en cuestión.
- (2) La **frecuencia**, es decir, el número de veces el año que la empresa o el ciudadano realiza el trámite.
- (3) El **tiempo** dedicado por la empresa o ciudadano a realizar el trámite.
- (4) El **coste unitario** entendido como el coste horario³⁹ de realizar el trámite.

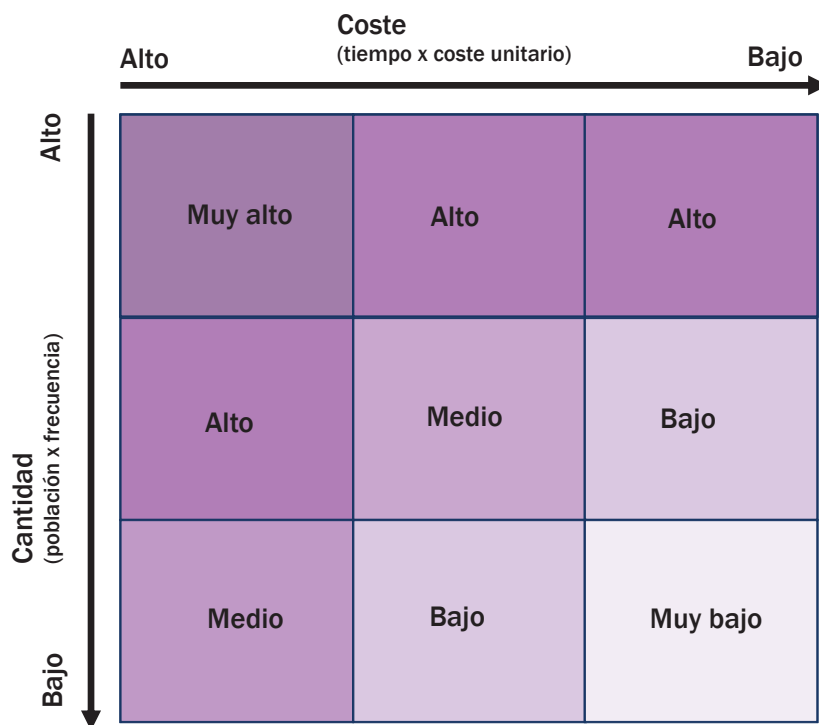


El SCM es una metodología que descompone las actividades que hay que realizar para cumplir las obligaciones de la norma (p. ej., investigación de datos, realización de cálculos, cumplimentación de formularios, etc.). Los beneficios de la aplicación de un modelo como el SCM, que desagrega en actividades las tareas que se deben realizar para cumplir con la norma, son:

- (1) Al tener un grado de detalle elevado, facilita la detección de las áreas de regulación que más cargas generan y ayuda a decidir dónde hay que focalizar las actuaciones. Es un método, pues, que orienta a la acción.
- (2) Permite conocer la situación de partida y fijar objetivos de reducción netos, ligados a determinados horizontes temporales. Cuantificar y establecer objetivos futuros es la única forma de conseguir un compromiso firme.
- (3) Como la cuantificación se obtiene como producto de los cuatro factores mencionados, se pueden identificar fácilmente los motivos por los cuales la norma supone un coste elevado para los agentes de forma que ayuda a plantearse soluciones. Permite detectar si se trata de una medida que afecta a una población elevada, si tiene una alta frecuencia, si supone una dedicación de tiempo intensa, si el coste unitario es elevado, o bien de qué combinación de estos factores⁴⁰ se trata.

La figura 6 muestra gráficamente cómo la cuantificación de las cargas administrativas, utilizando el SCM, ayuda a identificar las áreas de regulación que más cargas generan. La tabla combina dos ejes, obtenidos a partir de los cuatro factores anteriores: el de cantidad (población x frecuencia) y el de coste (tiempo x coste unitario).

Figura 6. **MATRIZ DE IMPACTO DE REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS**



Fuente: Cabinet Office. Better Regulation Executive. *Administrative Burdens - routes to reduction*. Septiembre de 2006.

Como se observa en la figura 6, las regulaciones que afectan a un universo muy grande de agentes y las que tienen un coste unitario elevado son las que tienen más impacto global para conseguir una reducción global de las cargas administrativas. Por lo tanto, serían, en principio, las regulaciones en las que habría que focalizarse.

Ahora bien, también puede ser conveniente aplicar reducciones en áreas de bajo o medio impacto si se trata de áreas que “molestan” especialmente a las empresas, por los motivos que sean. O bien dirigirse a áreas de menor impacto si son áreas con regulaciones que tienen un impacto elevado, desproporcionado, sobre determinados grupos de agentes o sectores. Por lo tanto, al escoger las áreas de actuación, tendría que haber un equilibrio entre medidas que permitan reducir la cifra global de cargas administrativas y medidas sobre las que las empresas, o bien determinados sectores, sean especialmente “sensibles”.

3.4 Utilizar metodologías de referencia para evaluar el impacto regulatorio de las normas

La Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR) es una metodología contrastada que se emplea para evaluar el impacto regulatorio de las normas. Se trata de una herramienta que permite obtener una regulación de calidad, así como apoyar las decisiones políticas⁴¹. La utilizan muchos países euro-

peos, sobre todo los que poseen más experiencia en calidad regulatoria.

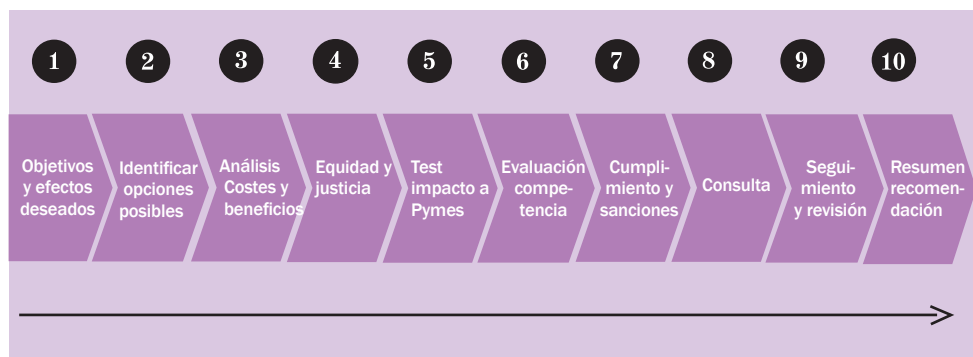
La EIR se basa en un análisis sistemático de los impactos positivos y negativos que pueden derivarse de la aplicación de la norma. Se puede utilizar tanto para analizar nueva regulación (*ex ante*) como para revisar la legislación en vigor (*ex post*).

Elaborar una EIR ayuda a objetivar y a seguir un proceso racional en la elección de la opción más adecuada. Obliga a plantear las diferentes opciones existentes para conseguir el objetivo propuesto, y exige que se evalúe el impacto global de cada opción en términos de costes, beneficios y riesgos presentes.

Es importante remarcar que una EIR es un proceso continuo en el sentido de que se aplica desde el estadio inicial del diseño de una propuesta, durante su elaboración, su aplicación y en su revisión. Esta última fase es muy importante para comprobar si las normas tienen el efecto previsto. Si no lo tienen, hay que realizar las modificaciones oportunas e incorporar el aprendizaje en el proceso de elaboración de futuras normas (proceso de “prueba-error”).

El proceso de elaboración de una EIR consta de diez grandes fases, que quedan reflejadas en el diagrama de la figura 7.

Figura 7. **PROCESO DE ELABORACIÓN DE UNA EVALUACIÓN DEL IMPACTO REGULATORIO (EIR)**



NOTA: en principio, las fases están ordenadas de forma secuencial, aunque algunas pueden tener lugar en diferentes momentos (p. ej., la fase de consulta se puede producir en un estadio inicial y también más adelante). Se pueden añadir otros test de impacto específicos (sobre el medio ambiente, sobre el impacto en la mujer, etc.). En este sentido, véase el apartado 5 del estudio sobre la incorporación en la EIR de un análisis específico sobre la compatibilidad de la norma con la Directiva de Servicios en el Mercado Interior.

Las fases presentan las siguientes características:

- **Fase 1.** Descripción de los objetivos y los antecedentes, y evaluación del riesgo de la propuesta de regulación.
- **Fase 2.** Identificación y descripción de todas las opciones posibles, explicando los pros y los contras de cada una de ellas y su contribución para alcanzar el objetivo fijado. Normalmente, para implementar las decisiones políticas hay un abanico, más o menos amplio, de posibles alternativas⁴². Hay que considerarlas todas, en lugar de asumir automáticamente que la opción más idónea es la regulación prescriptiva. La primera a considerar debería ser siempre la de no hacer nada (status quo). También es conveniente tener en cuenta enfoques no regulatorios como los acuerdos voluntarios sectoriales.
- **Fase 3.** Análisis de costes y beneficios⁴³. Es la parte central de una EIR. Consiste en identificar y calcular los beneficios y los costes estimados de cada opción, pensando, en general, qué agentes pueden resultar afectados directa o indirectamente. En esta fase se tendría que poder dar respuesta a: (1) si los costes son razonables y si están justificados; (2) si los costes se pueden reducir de alguna forma, sin perjudicar al objetivo final, y (3) si los beneficios obtenidos justifican los costes que se derivan de ellos. Asimismo, hay que indicar si las cargas administrativas se incrementan con la nueva norma, y en qué medida lo hacen.
- **Fase 4.** Valoración de las implicaciones en términos de equidad y justicia. Se tienen que identificar las afectaciones e implicaciones sobre grupos particulares, así como los impactos distributivos, entendidos como las transferencias entre agentes. La consulta a los agentes será útil para identificar estos efectos.
- **Fase 5.** Evaluación del impacto específico en las pymes y microempresas. Hay que intentar minimizar las cargas administrativas para este colectivo (eslogan europeo: “Pensar primero en las pymes”). Esto es especialmente relevante en Cataluña, dada la importancia de las pymes en su tejido empresarial.
- **Fase 6.** Evaluación del impacto sobre la competencia en los mercados afectados. Hay que detectar las posibles prescripciones anticompetitivas⁴⁴ y eliminarlas en la medida de lo posible, o bien minimizarlas.
- **Fase 7.** Nivel de cumplimiento de la norma y sanciones. Hay que identificar el nivel de cumplimiento deseado, así como los mecanismos de aplicación de la norma y los costes asociados. Alcanzar un nivel total de cumplimiento no siempre es posible a un coste razonable, por lo que cabe espe-

rar un cierto grado de incumplimiento y, en consecuencia, hay que establecer un régimen de sanciones.

- **Fase 8.** Consulta. Es conveniente “ser transparentes” en la elaboración de las propuestas, consultando su contenido con las partes afectadas que puedan tener intereses no coincidentes⁴⁵. Los agentes consultados pueden proporcionar información útil sobre la dimensión del problema, posibles soluciones y posibles efectos no deseados. Conviene que la fase de consulta se inicie lo antes posible, y que se desarrolle en diferentes momentos del proceso de elaboración de las distintas opciones.
- **Fase 9.** Seguimiento y revisión. Se deben describir los mecanismos establecidos para revisar y evaluar la efectividad de la propuesta, incluido el régimen de control del cumplimiento. Es muy importante comprobar que las normas tienen el efecto previsto, a fin de incorporar, en caso de que sea necesario, las modificaciones oportunas. En este sentido, tiene que existir un compromiso gubernamental sobre una revisión sistemática postimplementación de las regulaciones más importantes y que la evaluación la lleve a cabo un experto independiente del equipo original que preparó la propuesta. Asimismo, hay que tener en cuenta lo aprendido en la elaboración de futuras normas.
- **Fase 10.** Resumen y recomendación. Resumen breve del resultado de cada fase. Se deben analizar todas las opciones propuestas y hay que recomendar una de forma razonada. Cada opción tiene que ser evaluada sobre la base de: (1) eficacia, (2) eficiencia, (3) proporcionalidad y (4) subsidiariedad. La propuesta seleccionada tiene que ser la más equilibrada entre los riesgos, los beneficios y los costes.

ESTADO DE LA CUESTIÓN EN EUROPA

Como se ha mencionado más arriba, el Reino Unido, Dinamarca y otros países en Europa son pioneros en la mejora de la calidad de su regulación nacional, y también han sido los máximos impulsores de la estrategia *better regulation* en el seno de la UE y en promoverla al resto de estados miembros. En el Reino Unido, desde 1997 existe la Better Regulation Task Force⁴⁶ (BRTF) para asesorar al Gobierno británico en “acciones para mejorar la eficacia y la credibilidad de la regulación gubernamental”.

Este apartado se centra en las acciones de *better regulation* realizadas por las instituciones de la UE, inspiradas en las reformas regulatorias incorporadas en Estados Unidos y en algunos estados miembros.

4.1. Origen de la estrategia *better regulation*

En la UE se habló por primera vez de la iniciativa *better regulation* en la cumbre europea de Edimburgo de diciembre de 1992, bajo presidencia británica, en la que los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros identificaron la mejora del entorno regulatorio de la UE como una prioridad para los próximos años.

Durante la siguiente década, los resultados obtenidos fueron muy limitados debido a la complejidad de la tarea y la falta de voluntad política real. En el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 se adoptó la Estrategia de Lisboa con el objetivo de hacer de la UE “la economía basada en el conocimiento más dinámica y competitiva

del mundo” con vistas al 2010. El logro de este objetivo depende en gran manera de la mejora del marco legislativo que concierne al mundo económico, tanto de la UE como de los estados miembros. Para contribuir a mejorar este marco legislativo, en noviembre de 2001 se publicó el informe del grupo Mandelkern⁴⁷ que enumeraba buena parte de los elementos que conforman la actual estrategia *better regulation*.

En las sucesivas cumbres europeas en Estocolmo (marzo de 2001), Goteburgo (junio de 2001), Laeken (diciembre de 2001) y Barcelona (marzo de 2002), el Consejo dio sucesivamente a la Comisión mandatos renovados para desarrollar “una estrategia de acción coordinada para simplificar el entorno regulatorio”. Posteriormente, en el Libro Blanco sobre gobernanza europea⁴⁸ la Comisión se comprometía a actuar para mejorar la calidad de la legislación comunitaria, y proponía cambios como aumentar la participación de los actores sociales, en especial mediante el diálogo y la consulta, o mejorar la calidad de las políticas y el diseño de la legislación para obtener mejores resultados. Este último punto pone énfasis sobre el análisis de impacto, la elección del instrumento jurídico adecuado a cada situación y la preferencia por utilizar alternativas a la legislación. Como seguimiento de este Libro Blanco, se adoptó un plan de acción para mejorar la regulación⁴⁹. El plan identificaba 16 medidas para mejorar el ciclo legislativo en todas sus etapas, desde la concepción inicial de una política hasta su implementación.

La Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos se comprometieron, en el acuerdo interinstitucional⁵⁰ del 31 de diciembre 2003, a promover la simplicidad, la claridad y la consistencia en la redacción de los textos legislativos de la UE, así como a adoptar una serie de principios y sistemas de implementación: emplear alternativas a la regulación en la medida de lo posible, simplificar y reducir el volumen de la legislación, o justificar la acción regulatoria en el ámbito comunitario de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En la primavera de 2005, ante los resultados obtenidos en la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, se decidió reorientarla hacia el crecimiento y el empleo, y concentrarse en cinco objetivos: empleo, capital humano, investigación y desarrollo, mercado interior de servicios y reducción de cargas administrativas⁵¹. En este contexto, se puso en marcha la iniciativa global *better regulation* con el objetivo de garantizar un marco regulador simple que potenciara el crecimiento y el empleo.

4.2. Implementación de la estrategia en el ámbito comunitario

La *better regulation* es uno de los instrumentos clave de la Comisión Barroso para conseguir que la economía de la UE sea la más competitiva del mundo. La iniciativa se define esquemáticamente como “menos papeleo = más crecimiento”, y propone unas líneas principales de actuación, así como la utilización de una serie

de instrumentos, a la vez que se garantiza la coherencia con otros esfuerzos para mejorar la legislación comunitaria:

- (1) Programa de reducción de las cargas administrativas.
- (2) Programa de simplificación de la legislación existente y examen de las propuestas actuales de la Comisión.
- (3) Sistema de evaluación del impacto de las propuestas importantes presentadas por la Comisión.
- (4) Consulta y comunicación a las partes interesadas en las iniciativas legislativas.
- (5) Utilizar alternativas a la legislación en la medida de lo posible, como la autorregulación.

Sin embargo, las acciones que lleva a cabo la UE no son suficientes, ya que el grueso legislativo de Europa se concentra en los estados miembros, que, además de las iniciativas legislativas nacionales propias, han de transponer la legislación comunitaria. Por lo tanto, la UE ha de colaborar más estrechamente con los estados miembros para garantizar que sus legisladores apliquen de manera coherente los principios de mejora de la legislación.

Para evaluar el grado de implementación de la estrategia, la Comisión elabora un informe de progreso al final de cada período de presidencia que se discute durante el primer consejo de competitividad de cada nuevo período presiden-

cial⁵². A finales de enero de 2008, la Comisión presentó el segundo informe de progreso sobre la estrategia *better regulation* en el que se enumeraban los resultados obtenidos hasta ese momento, así como un conjunto de medidas más ambiciosas a aplicar en el futuro en los cinco ámbitos de la estrategia que se tenían que desarrollar durante 2008.

4.2.1. Programa de reducción de las cargas administrativas

El programa de acción para reducir las cargas administrativas que soportan las empresas de la UE se presentó en enero de 2007 y se empezó a aplicar en mayo de ese mismo año. El objetivo de este programa es llegar al año 2012 habiendo reducido las cargas en un 25% conjuntamente entre la UE y los estados miembros. El programa se centra en trece áreas prioritarias: el derecho de sociedades, la fiscalidad, las estadísticas, los subsidios agrícolas y la agricultura, el transporte, los servicios financieros o el medio ambiente, entre otros. En primer lugar, se cuantifica el coste de las cargas administrativas en estos sectores⁵³, después se estipula cuáles de estos costes suponen una carga innecesaria, y finalmente se formulan propuestas para eliminarlos.

Desde que se puso en marcha en mayo de 2007, este programa de acción ha dado ya sus frutos. La adopción de cinco acciones rápidas⁵⁴ por parte de la Comisión a lo largo de 2007 permitió ahorrar a las empresas de

la UE unos 500 MEUR, y se estima que, con la adopción de nuevas acciones para reducir los trámites burocráticos impuestos a las empresas, se ahorrarán 800 MEUR más.

Con el fin de identificar las acciones óptimas para reducir las cargas, en 2007 se creó un grupo de alto nivel de expertos independientes en cargas administrativas, presidido por Edmund Stoiber, ex presidente de Baviera. El grupo está integrado por 15 expertos del mundo de la industria, la pequeña y mediana empresa (pyme), los sindicatos, las organizaciones medioambientales y los consumidores⁵⁵. Durante un mandato de tres años, el grupo Stoiber asesorará a la Comisión en la implementación del plan de acción para reducir las cargas administrativas en 13 ámbitos prioritarios que suponen el 80% de los costes administrativos de las empresas.

En 2008 se presentó un segundo paquete de propuestas de acción rápida en distintas áreas, como los requisitos de información sobre el transporte, la agricultura y el sector marítimo. Las propuestas se centran en las condiciones de información necesarias que recaen en las empresas, que son onerosas, anticuadas, excesivas y/o se piden por duplicado. El derecho de sociedades es, en particular, un ámbito prioritario donde es conveniente reducir estos trámites.

Tabla 1. ANÁLISIS Y CUANTIFICACIÓN DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE (2008)⁵⁶

Áreas Prioritarias/Paises	Alemania	Austria	Bélgica	Bulgaria	Dinamarca	Eslavaquia	Esllovenia	España	Estonia	Finlandia	Francia	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Lituania	Luxemburgo	Malta	Países Bajos	Polonia	Portugal	Reino Unido	República Checa	Rumania	Suecia	Chipre
Derecho de sociedades	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Estadísticas	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Política de Cohesión	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Servicios financieros	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Contratación pública	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Seguridad alimentaria	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Transportes	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pesca	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Prod. Farmacéuticos	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Medio ambiente	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ocupación	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Agricultura	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
IVA	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Cuantificación total
 Cuantificación parcial
 No hay ninguna cuantificación
 Medida prevista
 Información no disponible

Fuente: Comisión Europea.

4.2.2. Programa de simplificación de la legislación

Desde su creación hace más de medio siglo, la UE ha desarrollado un cuerpo jurídico muy extenso y complejo. El programa para simplificar el marco legislativo se inició en 2005, con una serie de medidas que se tenían que adoptar entre 2005 y 2008, cuya finalidad era mejorar la calidad y la efectividad del acervo, al tiempo que se preservaban los principales objetivos políticos. La estrategia de simplificación emplea técnicas legislativas como la derogación, la codificación⁵⁷ y la refundición de textos legales.

Actualmente, la Comisión ha eliminado tres mil actas legales que equivalen a unas cinco mil páginas del Diario Oficial de la Unión Europea. El ejemplo más significativo de simplificación se ha llevado a cabo en la política agrícola, donde se han simplificado 21 organizaciones comunes de mercado (OCM) en un esquema único. La creación de una única OCM reducirá la legislación en el sector agrícola, mejorará la transparencia y hará la política más accesible, sin cambiar su esencia. Además, en 2008 se debe llevar a cabo la «revisión médica» de la PAC⁵⁸.

4.2.3. Sistema de evaluación de impacto (EI)

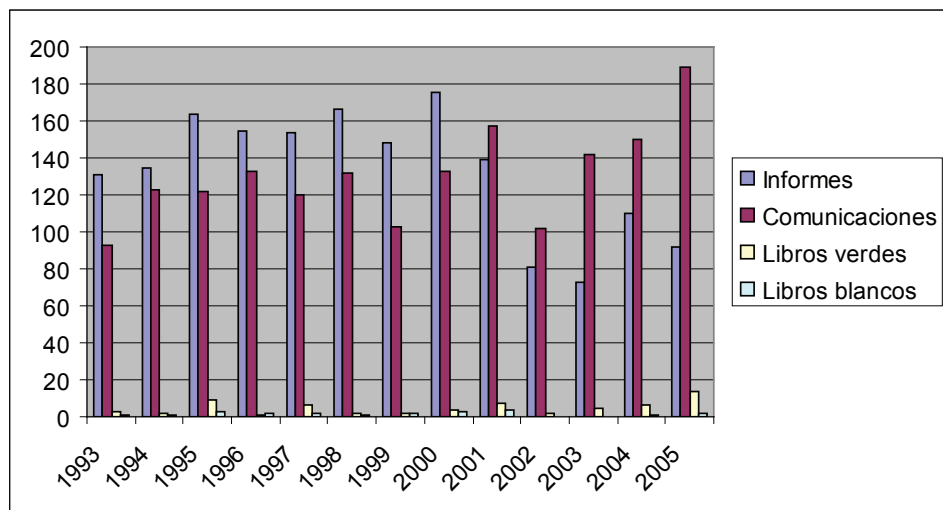
Las instituciones de la UE disponen de un sistema de evaluación de impacto similar al descrito en el apartado 3.4 para diseñar mejo-

res políticas y una legislación más eficaz⁵⁹. A raíz de las numerosas críticas vertidas sobre el sistema de la Comisión⁶⁰, a finales de 2006 se creó el Comité de Evaluación de Impacto. Este Comité es un órgano independiente, formado por oficiales de alto nivel de la Comisión, que operan con independencia de las unidades que proponen la legislación. Tienen que proporcionar consejo, controlar la metodología y la calidad, y, si es necesario, recurrir a asesoramiento externo. Las opiniones del Comité se tienen en cuenta en la toma final de decisiones y se publican una vez adoptada la iniciativa. Desde 2003 se han realizado y publicado 284 evaluaciones de impacto.

4.2.4. Comunicación y consulta

Con el fin de garantizar que se tienen en cuenta todos los intereses y que la normativa es acertada y viable, la Comisión efectúa amplias consultas antes de proponer cualquier texto legislativo. Las consultas se realizan mediante libros verdes, libros blancos, comunicaciones, foros, talleres, grupos consultivos permanentes y/o consultas *online*. Asimismo, existe el «diálogo social» de la Comisión con los sindicatos y organizaciones empresariales, y el diálogo entre la Comisión y las asociaciones europeas y nacionales de organismos regionales y locales.

Figura 8. **EVOLUCIÓN DE LOS DOCUMENTOS DE CONSULTA E INFORMES DE LA COMISIÓN (1993-2005)**⁶¹



Fuente: Comisión Europea.

4.2.5. Alternativas a la legislación

Una de las ventajas de realizar análisis de impacto de la regulación *ex ante* es que permite identificar vías alternativas a los instrumentos legislativos tradicionales sobre la base del interés público. Así, se tienen en cuenta alternativas, como la corregulación (encargar la consecución de objetivos a interlocutores sociales u organizaciones no gubernamentales) o la autorregulación (acuerdos voluntarios entre entidades privadas para solucionar conflictos mediante un compromiso).

La corregulación implica “la inserción de un marco de objetivos generales, derechos fundamentales, mecanismo de aplicación y recurso, y condiciones de control de cumplimiento”⁶². A pesar de las ventajas obvias de la corregulación (las empresas son más proclives a aplicar la normativa que ellas mismas han desarrollado), el recurso a la corregulación y la autorregulación tiene sus limitaciones. El ámbito de aplicación se tendría que circunscribir a los casos en los que no están en juego los derechos fundamentales ni decisiones políticas importantes, o en situaciones en las que las normas se han de aplicar uniformemente en todos los estados miembros.

Las organizaciones que participan en procesos de corregulación deben ser representativas, responsables y capaces de aplicar procedimientos abiertos en la formulación

y ejecución de las normas acordadas. Igualmente, estas normas tienen que ser compatibles con el derecho comunitario y lo suficientemente visibles para que los interesados las conozcan y las puedan aplicar. Por descontento, si los instrumentos alternativos no dan el resultado deseado, las autoridades de la UE siempre pueden recurrir a legislar de manera “tradicional”.

El ejemplo más ilustrativo del uso de alternativas a la legislación es la estrategia “Nuevo Enfoque”⁶³, que promueve, entre otros, la normalización en la UE de los requisitos técnicos en miles de productos industriales mediante organismos independientes (CEN, ETSI, CENELEC, etc.).

4.3. Más resultados de la estrategia *better regulation* en la UE y sinergias con otras políticas

La iniciativa ha dado resultados muy visibles, que han cambiado de manera radical el funcionamiento de varios sectores. Por citar sólo algunos ejemplos:

- La zona única de pagos para el euro (SEPA, en sus siglas inglesas), que simplifica los servicios de pago para permitir a los agentes económicos y sociales pagar en cualquier lugar de la UE con la misma facilidad y seguridad que en los pagos domésticos. Se estima un ahorro de 28.000 MEUR anuales en la economía de la UE.

- El nuevo código de aduana electrónico, que estimulará el comercio internacional y facilitará el intercambio de información entre las autoridades públicas de la UE-27 y las empresas, supondrá un ahorro de unos 2.500 MEUR al año.
- La revisión global de la ley de seguros de la UE (SOLVENCY II), que sustituirá 14 directivas por una.
- El grupo de alto nivel CARS 21 propuso un “marco reglamentario para un sector del automóvil competitivo en el siglo xxi”. Entre otros, se sustituyeron 38 directivas comunitarias por reglamentos internacionales compatibles con la Comisión Económica para Europa (CEPE) en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.
- Reglamento REACH (registro, evaluación y autorización de productos químicos), que regula las sustancias químicas producidas o importadas a la UE; entró en vigor el 1 de junio de 2007⁶⁴. Este reglamento sustituye 40 actos legislativos y crea un sistema único en la UE para los productos químicos en lugar de 27.

La *better regulation* está presente en todas las políticas de la Comisión. Además de las acciones que se llevan a cabo en el marco de la estrategia en sí, las políticas que desarrollan las direcciones generales de la Comisión van en la misma dirección, como la profundi-

zación del mercado interior, la estandarización, las políticas para pymes y la fiscalidad.

En junio de 2008, la Comisión adoptó el Small Business Act (SBA), cuyo objetivo es facilitar la actividad de las pymes y fomentar su crecimiento, y el Estatuto Europeo de la Empresa Privada (SPE), que dotará a las pymes de una forma jurídica para operar en la UE⁶⁵.

4.4. Futuro de la estrategia

El programa de trabajo *Better Regulation* en 2008 prevé la adopción de 45 iniciativas. Una tercera parte (15 en total) son nuevas y cubren áreas como la agricultura, el sector de la automoción, la salud pública, el medio ambiente y la energía.

Algunas de estas iniciativas son las siguientes:

- Simplificar las normas actuales del reciclaje de los productos eléctricos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales.
- Simplificar el marco legislativo actual de los biocidas.
- Mitigar las obligaciones de información estadística a los operadores económicos (INTRASTAT), en particular para las pymes.
- Consolidar y expandir los ámbitos donde las autoridades locales, nacionales y regionales

pueden proporcionar apoyo sin necesidad de una autorización previa de la Comisión, simplificando la regulación general de exenciones para las ayudas públicas. Este reglamento se adoptó en julio de 2008.

En la misma línea, las autoridades locales, nacionales o regionales tienen que esforzarse para complementar el trabajo que se lleva a cabo en la UE. La diferencia en la aplicación de la normativa europea en los estados miembros radica a menudo en la tipología de las normas. Las directivas se han de transponer en los estados miembros, que las adaptan a sus circunstancias nacionales, convirtiéndose en derecho nacional. Los reglamentos, en general, se aplican directa e inmediatamente en cada Estado miembro de la misma manera. La transposición tardía de directivas o las capas de sobreregulación (*gold-plating*) neutralizan el efecto simplificador. En este sentido, la Comisión quiere mejorar la asistencia que da a los estados miembros para facilitar la correcta transposición y aplicación de las directivas. Una manera de facilitar que las normas europeas se apliquen del mismo modo en todos los estados miembros sería sustituir las directivas por reglamentos en aquellos sectores donde se necesita una aplicación homogénea de la regulación⁶⁶.

4.5. Estrategia *better regulation* en los estados miembros

A raíz de la decisión ministerial de la OCDE, en 1996 se creó el Programa de Reforma Regu-

latoria para ayudar a los gobiernos a mejorar la calidad de su regulación. El programa pretende reformar la legislación que impone obstáculos innecesarios a la competencia, la innovación y el crecimiento, y asegurar que la normativa sirva a objetivos sociales importantes. Para que la estrategia tenga éxito, es necesario que se desarrollen y refuercen los programas de simplificación en los ámbitos nacional y regional. Por supuesto, los programas propuestos en los estados miembros complementan la iniciativa comunitaria.

Todos los estados miembros se han adherido a los principios de la estrategia *better regulation*, con lo que la mejora del entorno empresarial se ha convertido en un objetivo compartido en el seno de la UE. No obstante, persisten grandes divergencias en el nivel de avance de la estrategia entre los distintos estados miembros. Por supuesto, en los países con menos énfasis en *better regulation*, la urgencia y los beneficios potenciales asociados a la implementación de una estrategia de este tipo son mayores que en los países que ya han avanzado en la estrategia.

En 2004, una coalición de cuatro presidencias semestrales rotatorias del Consejo Europeo (Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido) firmó una declaración conjunta en la que anunciaba su intención de continuar progresando en la aplicación de la estrategia *better regulation* durante sus respectivas presidencias⁶⁷.

4.5.1. Referentes europeos en *better regulation*

Los principales referentes europeos en *better regulation* son el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos. Estos países están implementando programas de reducción de las cargas administrativas con ambiciosos objetivos netos de reducción de las cargas, incluidas las derivadas de la nueva legislación.

El Reino Unido es el Estado miembro que tiene más avanzado el proceso de *better regulation* y su máximo impulsor en la UE. En 2007 se creó el Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) que unifica el Better Regulation Executive y unidades del Departamento de Comunidades y Gobiernos locales, poniendo la visión de las empresas en el centro de las políticas del Gobierno británico. El objetivo final es reducir en un 25% las cargas administrativas para el 2010, en tres áreas prioritarias: el derecho de sociedades, el derecho laboral y los derechos de los consumidores⁶⁵. Asimismo, este departamento asesora al Gobierno sobre la calidad de la legislación existente y controla la actividad regulatoria de los otros departamentos.

Los Países Bajos adoptaron un programa de reducción de las cargas administrativas, fijándose un objetivo neto de reducción del 25% en cinco años, por segunda vez consecutiva. El modelo para cuantificar las cargas (*standard cost model*) utilizado en los Países Bajos ha sido adoptado por muchos otros países. Dinamarca lanzó su programa de modernización del sec-





tor público *Citizens at the wheel* en mayo de 2002 con el objetivo de crear un sector público “basado en la elección libre de los ciudadanos; abierto, simple y sensible, y que proporcione valor por el dinero”. Asimismo, Dinamarca ha reducido las cargas administrativas en un 9,7% en el último lustro.

Bélgica, por su parte, creó en 1998 la Agencia para la Simplificación Administrativa (ASA), que en 2003 se convirtió en la Secretaría de Estado para la Simplificación Administrativa, con lo que adoptó la dimensión más global que refleja el plan Kafka⁶⁶. Kafka supone un avance en la política de simplificación *ex post*, así como la desregulación y la cuantificación de las cargas administrativas. Por otra parte, todas las nuevas propuestas legislativas que se presentan en el Consejo de ministros belga se han de acompañar del test Kafka (*ex ante*) y de una evaluación de impacto.

La UE y la OCDE desarrollan desde 2005 un programa conjunto, SIGMA, dirigido a los nuevos estados miembros de la UE para promover y mejorar el desarrollo y la implementación de prácticas de *better regulation*. Incluso países con una tradición de alta densidad regulatoria como Francia han tomado ya medidas de urgencia para mejorar la calidad de su legislación. A principios de 2008, se presentó el informe Attali al presidente Nicolas Sarkozy⁷⁰. Este informe tiene como objetivo liberar el potencial de crecimiento de la economía francesa y consagra un capítulo entero a la simplificación y a la mejora de la regulación.

Tabla 2. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA BETTER REGULATION Y LA EVALUACIÓN DE IMPACTO (2005)⁷¹

	Programa de Better regulation	Evaluación de Impacto específico	Evaluación de Impacto (EI) obligatorio	Uso de instrumentos alternativos	Manuales sobre la EI	Organismo EI	EI incluye Consulta	Proceso de Consulta formal	Consulta directa a las partes interesadas	Test de impacto sobre PIME	Excepciones para PIME	Total Medidas implementadas y previstas
Bélgica	S		S		S	S		S	S	S		7
República Checa	S			S						S		3
Dinamarca	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		10
Alemania	S				S	S	S	S				5
Estonia			S	S	S						S	4
Grecia	S	S										3
España	S	S	S	S	S	S						6
Francia												0
Irlanda	S			S	S		S	S				5
Italia	S	S		S	S	S	S					8
Chipre												0
Letonia	S	S	S	S	S	S	S	S		S		9
Lituania		S	S	S	S							4
Luxemburgo	S		S	S		S	S	S			S	7
Hungría	S	S				S	S	S				6
Malta	S					S			S		S	4
Países Bajos	S	S								S	S	8
Austria	S	S	S	S	S		S	S	S			8
Polonia	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	10
Portugal												0
Eslovenia	S											1
Eslovaquia									S			1
Finlandia	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	9
Suecia	S	S	S	S	S	S	S	S	S			9
Reino Unido	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		10
Noruega	S	S	S	S	S	S	S	S	S			9
Total medidas implementadas y Previstas	20	14	14	16	16	15	14	13	12	7	5	

	Si
	Previsto
	No
	No hay información

Fuente: Comisión Europea.

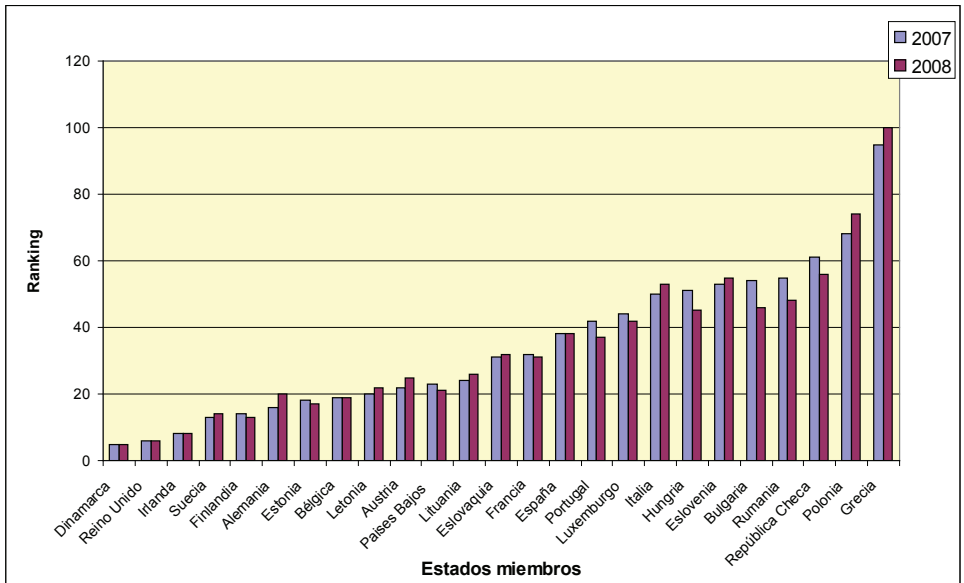
Muchos estados miembros (por ejemplo, Francia y España) han puesto en marcha programas *better regulation* desde la publicación de este cuadro en 2005.

4.5.2. Better Regulation en España y Cataluña

En materia de *better regulation*, España y Cataluña no presentan una buena situación en comparación con la media de la UE. Según un estudio de la OCDE⁷², publicado en 2005, para evaluar el grado de regulación administrativa en los 30 países miembros, España (2003) ocupaba el lugar 26 de la OCDE, y el último lugar de la UE-15.

Por otra parte, el estudio anual *Doing business*⁷³ del Banco Mundial revela que las trabas administrativas para poner en marcha una empresa en España son superiores a la media de los países de la OCDE (posición 102 en el ranking global y 26 en el ranking OCDE): en España son necesarios 10 procedimientos y 47 días para poner en marcha un negocio, mientras que la media de la OCDE son 7 procedimientos y 18 días.

Figura 9. **RANKING DE PAÍSES SEGÚN LA FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS**



Fuente: Estudio Doing Business 2008. Banco Mundial.

En relación con la cuantificación de los obstáculos administrativos para las pymes, la OCDE⁷⁴ estima que España (1998) es el país de la OCDE donde éstos tienen un coste más elevado (7,2% del PIB del sector empresarial) frente al 4% de media de los países de la OCDE. Otro hecho que se observa a partir de los datos de este informe es que los países con marcos reguladores administrativos más eficientes presentan niveles de renta por cápita más elevados.

Ahora bien, recientemente tanto España como Cataluña están implementando programas de mejora del marco regulador y de simplificación administrativa.

(1) Estrategia en España

A pesar de contar con varios antecedentes en materia de mejora de la calidad normativa, especialmente a raíz de la entrada de España en la UE, no es hasta octubre de 2005 que España hace mención a la estrategia *better regulation* en el eje 5 (*más competencia, mejor regulación en las administraciones públicas, competitividad*) del Plan Nacional de Reformas (PNR)⁷⁵ de España, presentado ante la Comisión Europea en el marco de la Agenda de Lisboa.

El Consejo de Ministros del Estado español, el 4 de mayo de 2007, acordó elaborar un plan de acción para reducir la carga administrativa de las empresas en un 25% para el año 2012, y cumplir así con el objetivo europeo. Se ha solicitado la participación de todas las administraciones

públicas para eliminar o simplificar los trámites u obligaciones administrativas y se ha utilizado la metodología común para cuantificar estas cargas recomendada por la Comisión Europea.

Algunas de las acciones propuestas hasta el momento son las siguientes:

- Valorar las cargas administrativas para las empresas existentes en la legislación nacional con el objetivo de reducirlas en un 25% en 2012. Se examinarán especialmente las medidas necesarias para disminuir los trámites administrativos relacionados con la creación de nuevas empresas.
- Establecer la necesaria colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales, mediante la Conferencia Sectorial de Administración Local, para vincular su participación en los objetivos recogidos en el Plan.
- Acordar mecanismos de colaboración con cámaras de comercio y las organizaciones empresariales y sindicales para identificar rápidamente las medidas que se deben adoptar para reducir las cargas administrativas que dificultan la creación de nuevas empresas y limitan la actividad de las empresas existentes.
- Avanzar en el uso intensivo de tecnologías de la información, incluida la interconexión entre administraciones, como forma de

reducir las cargas administrativas en los procesos de impacto ciudadano.

De este modo, se da un impulso a la estrategia *better regulation* en España y se solicita la colaboración de las comunidades autónomas, que, por su parte, ya han iniciado la reflexión sobre este tema.

En el ámbito de la modernización de la Administración pública, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios Públicos creada en 2007 evaluará algunas de las iniciativas del PNR. Asimismo se ha aprobado la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos⁷⁶, que supone un cambio importante en el uso de los medios electrónicos en el ámbito de la Administración pública y que es de aplicación en todas las administraciones públicas (estatal, autonómica y local). Esta Ley garantiza, entre otros aspectos, que el 31 de diciembre del 2009 los ciudadanos y las empresas puedan realizar los trámites con la Administración General del Estado de forma telemática. En el caso de las comunidades autónomas y los entes públicos locales, la obligación de garantizar el acceso electrónico en esta fecha está supeditada a su disponibilidad presupuestaria (disposición final tercera).

(2) Estrategia en Cataluña

Cataluña, al igual que España, tiene una alta intensidad regulatoria, a pesar de la existen-

cia de numerosos trabajos académicos sobre este tema y la aprobación de medidas para mejorar el marco regulador⁷⁷.

Un estudio reciente de la Cámara de Comercio de Barcelona⁷⁸ muestra que las ineficiencias que más afectan a las empresas son el exceso de regulación y la complejidad de los procedimientos administrativos. Las empresas de Cataluña también soportan unas cargas administrativas y de obligaciones de información superiores a la media de los países de la OCDE. Como se ha comentado anteriormente, en un entorno globalizado, hay que tener presente que las diferencias en “calidad regulatoria” entre los estados son un factor de ventaja o desventaja competitiva internacional para las empresas, tanto o más que las condiciones fiscales.

El gobierno de la Generalitat de Catalunya aprobó, el 17 de julio de 2007, el *Plan para la Facilitación de Trámites a la Actividad Económica y Empresarial y la Simplificación Administrativa* con el objetivo de reducir las cargas administrativas de las empresas. Dicho plan consta de 48 medidas, algunas de implementación inmediata y otras a implementar durante 2008 y 2009, ya que requieren cambios normativos importantes o precisan de un tiempo de ejecución más largo. Se estimó el impacto económico para las empresas de la implementación de algunas de las medidas del plan⁷⁹, que era significativo.

El plan contiene acciones *ex ante* dirigidas a obtener una nueva regulación de mayor calidad⁸⁰, y acciones *ex post*, dirigidas a revisar la regulación ya existente y proponer mejoras. El plan acredita que el Gobierno es consciente de la importancia de las acciones *ex ante* para evitar que se generen nuevas cargas en la elaboración de nueva regulación. Se trata de actuaciones que tienen como finalidad vigilar que la futura producción normativa no cree cargas innecesarias en la actividad económica (p. ej., utilización de la guía de buenas prácticas en la elaboración de normativa, estudio de nueva producción normativa desde el punto de vista de la simplificación, en fase previa al Consejo Técnico, etc.).

El plan facilita y simplifica la relación entre las empresas y la Administración de la Generalitat, avanzando de forma significativa en la disminución de barreras a la actividad económica. Concretamente:

- (i) Elimina cargas administrativas, tanto para las empresas como para la Administración, que no aportan un valor añadido a la consecución del objetivo público que se quiere alcanzar.
- (ii) Simplifica y agiliza procedimientos administrativos, buscando la resolución en el primer contacto con la empresa e impulsando, de forma decidida, la tramitación electrónica. Sin un grado elevado de simplificación en la tramitación no

se puede avanzar en la administración electrónica.

- (iii) Establece un modelo de integración de servicios para las empresas con la finalidad de conseguir una ventanilla única de servicios para las empresas en Cataluña. El objetivo es que las empresas tengan un punto de referencia para relacionarse con la Administración, ya sea para información, asesoramiento, tramitación o resolución, que conlleve el menor coste posible.

El 6 de mayo de 2008, el Gobierno aprobó el Decreto de Medidas para la Eliminación de Trámites y la Simplificación de Procedimientos para Facilitar la Actividad Económica, que permitirá poner en marcha las medidas pendientes del mencionado plan, aprobado el 17 de julio de 2007.

Con respecto a la evaluación del impacto regulatorio *ex ante*, el artículo 4 de dicho Decreto establece que las propuestas de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley que elaboren los departamentos de la Generalitat (además de la documentación preceptiva que determinan la legislación sobre procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat) y la legislación sectorial que sea de aplicación) deben ir acompañadas de un informe de evaluación del impacto de las medidas propuestas, que formará parte del expediente de tramitación de la propuesta.

El informe de evaluación de impacto regulatorio⁸¹ tiene que especificar detalladamente cómo la elaboración de la norma ha seguido los principios, criterios y recomendaciones establecidos por la *Guía de buenas prácticas para la elaboración y revisión de normativa*⁸², y tiene que cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma genera a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

Cabe mencionar el artículo 63 de la Ley 13/1989⁸³ que requería la inclusión de un “estudio económico en términos de coste-beneficio” en la memoria que acompaña las disposiciones de carácter general. En la práctica, la elaboración de este estudio coste-beneficio es a menudo un simple trámite, prácticamente sin valor añadido. Asimismo, el artículo 67 de esta ley establece que “antes de que sea aprobada una disposición general por el Gobierno [...] se puede someter a verificación [...] la virtualidad práctica de sus preceptos, con la finalidad de comprobar la adecuación del contenido de la disposición a los objetivos que persigue, sus posibles disfuncionalidades y las garantías de su cumplimiento eficaz”. La aplicación de este artículo ha sido escasa o prácticamente nula.

Asimismo, hay que mencionar el acuerdo de gobierno de abril del 2007 que también supone un avance en la línea de asegurar la calidad y la pertinencia de la nueva regulación. El acuerdo establece que las iniciativas de elaboración de los anteproyectos de ley tie-

nen que ir precedidas de una memoria, que el gobierno debe aprobar. En la memoria se tienen que justificar, entre otros aspectos: (i) los objetivos de la norma y las posibilidades de alcanzarlos con la adopción de otras medidas alternativas; (ii) la necesidad de la misma; (iii) la urgencia, la oportunidad y las consecuencias de no legislar; (iv) las previsiones de derogación y modificación de otras normas, y (v) sus efectos previsibles directos e indirectos (sobre los ciudadanos, las empresas, los costes, los recursos humanos, etc.).

Por último, a finales de abril de 2008, el Gobierno creó la Dirección General de Calidad Normativa⁸⁴, que responde a la necesidad de reconocer como una política pública la obligación de velar por los principios de calidad y eficacia de las normas que se impulsen en el ámbito de la Administración de la Generalitat, y asignar esta responsabilidad a una nueva unidad directiva que se convierta en el órgano de referencia en esta materia. Esta Dirección General se compone de dos áreas, el Área de Análisis de Proyectos y el Área de Análisis y Difusión de Buenas Prácticas en el Ámbito Normativo.

La Dirección General tiene como funciones: (i) impulsar una cultura de calidad normativa; (ii) desarrollar trabajos de consultoría y asistencia técnica a los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa, y especialmente de impacto

normativo; (iii) elaborar, promover, adaptar y difundir directrices de calidad normativa (protocolos de actuación metodológica, guías de autoevaluación, guías metodológicas para el análisis del impacto normativo, etc.), sin perjuicio de las competencias del Gabinete Jurídico de la Generalitat, y (iv) promover y desarrollar actividades de análisis, formación y asesoramiento para la mejora de la calidad normativa, etc.

Dada la importancia de este tipo de medidas de simplificación administrativa y calidad de la regulación para la competitividad de la economía catalana, los agentes sociales han incorporado el seguimiento de este plan en la revisión del *Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana (2008-2011)*. Se ubica en el bloque 4 (competitividad empresarial), en la línea 10: “regulación, competencia, simplificación administrativa y contratación pública”.

LOS PROGRAMAS *BETTER REGULATION* FACILITAN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR

Una vez descritos el concepto y los elementos de la estrategia *better regulation* y expuesto el estado de la cuestión en Europa, es interesante mostrar cómo la estrategia *better regulation* se está introduciendo de manera inexorable en nuestro país de la mano de las normas de la Unión Europea. Aunque se podrían señalar otros ejemplos, hay una directiva, la Directiva de Servicios en el Mercado Interior (en adelante, DSMI), que es especialmente ilustrativa de este fenómeno.

La DSMI es una norma cuyo objetivo es superar las principales dificultades todavía existentes para conseguir un auténtico mercado interior de servicios⁵⁵. En efecto, los prestadores de servicios europeos a menudo tienen que hacer frente a cargas administrativas costosas, largas y poco transparentes para llegar a los consumidores de los otros países europeos. Para corregir esta situación, la DSMI se propone simplificar los procedimientos administrativos, eliminar obstáculos a las actividades de servicios y promover tanto la confianza recíproca entre estados miembros como la confianza de los prestadores y los consumidores en el mercado interior.

En particular, la DSMI obliga a realizar, antes de finalizar el año 2009, un ejercicio de evaluación *ex post* de las regulaciones sobre servicios, siguiendo la metodología propia de los programas *better regulation*. En cumplimiento de esta directiva se tienen que elaborar unos informes de justificación de

las regulaciones (en términos de necesidad y proporcionalidad) que serán revisados por la Comisión europea y por todos los estados miembros.

En este sentido es interesante analizar cómo la transposición de la DSMI obliga a los reguladores a situarse en una dinámica de *better regulation*. En efecto, en la medida en que exige la simplificación administrativa, la transposición de esta directiva se ve claramente facilitada si se enmarca en programas *better regulation*. De hecho, la implementación de las medidas que impone la DSMI, cuya transposición es una responsabilidad de todos los niveles de decisión (la Comisión, los estados, las regiones y los entes locales), se presenta como una muestra especialmente clara de que es conveniente insertar en la dinámica de todos los gobiernos medidas de *better regulation*.

Al hilo de esta reflexión es interesante destacar que, según se desprende de las conclusiones adoptadas por el Consejo europeo celebrado los días 13 y 14 de marzo de 2008, tanto la DSMI como la iniciativa *Legislar mejor* constituyen prioridades clave para el fomento de los negocios y las pymes⁵⁶.

Desde esta perspectiva, se puede considerar que la DSMI es uno de los instrumentos de la iniciativa comunitaria *Legislar mejor*, así como también lo será probablemente de los programas *better regulation* adoptados en los

distintos estados y regiones. Y para aquellos gobiernos que todavía no han incorporado un programa *better regulation* en su acción de gobierno, la DSMI constituye un reclamo y una iniciación obligada en esta estrategia, con un calendario establecido que tiene como fecha límite el 29 de diciembre de 2009.

5.1. Confluencia de la Directiva de Servicios y los programas *better regulation*

La coincidencia de horizontes entre la DSMI y los programas *better regulation* es fácil de intuir: ambos instrumentos suponen una evaluación de la necesidad y la eficacia de actuar mediante regulaciones. Por eso, no es necesario insistir en la confluencia finalista de ambas iniciativas; es más interesante analizar las sinergias de los procesos de evaluación de la regulación que se practican en el marco de cada una de ellas.

Como ya se ha visto en el apartado 3, una de las principales herramientas de actuación de los programas *better regulation* es la evaluación del impacto regulatorio de las propuestas normativas (referida generalmente como EIR). En consecuencia, la problemática que se pretende abordar se puede concretar en la siguiente pregunta: ¿Cuándo y cómo se interrelacionan la EIR y la DSMI?

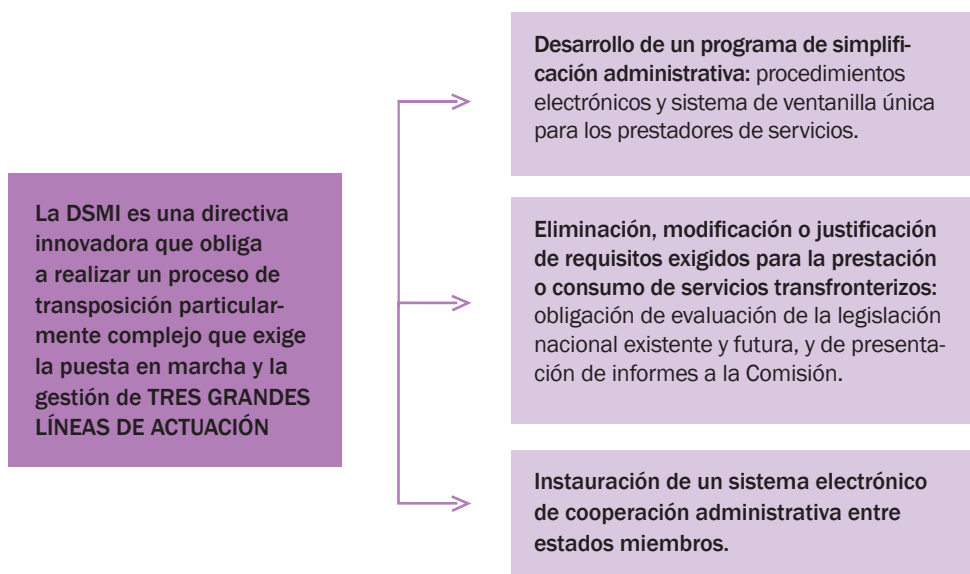
El primer impulso lleva a verificar si la DSMI, en tanto que norma comunitaria, ha sido sometida a una EIR por parte de las insti-

tuciones comunitarias. Como ya se ha mencionado, la Comisión europea somete a una EIR sus propuestas normativas desde el año 2003 y, por eso, la primera propuesta de DSMI fue objeto de un informe de impacto⁸⁷. Pero cuando ya había sido concluida esta evaluación de impacto, se produjeron los movimientos sociales “contra la directiva Bolkestein” que obligaron a la Comisión Europea, presionada por el Parlamento Europeo y el Consejo, a modificar sensiblemente su propuesta de directiva. La segunda propuesta de directiva no fue nunca sometida a una EIR y, como ya es por todos conocido, el texto finalmente aprobado contiene importantes diferencias respecto del original, de tal modo que el informe EIR, que se hizo en el año 2004, sólo tiene una validez parcial por lo que al texto definitivo de la DSMI se refiere.

Ahora bien, una vez efectuado este apunte, en este trabajo la cuestión que se quiere plantear se sitúa más allá de la evaluación de impacto de la norma comunitaria adoptada. Lo que se pretende aquí es entrar en los contenidos de la DSMI, y relacionarlos con la metodología de la EIR.

La figura 10 describe esquemáticamente los tres grandes grupos de obligaciones que se derivan de la DSMI.

Figura 10. **OBLIGACIONES QUE SE DERIVAN DE LA DSMI**



Hay puntos de coincidencia entre la DSMI y los objetivos de los programas *better regulation*, en relación con las tres líneas de actuación de la DSMI esquematizadas en la figura 10. Ahora bien, el aspecto al que vamos a ceñirnos es la obligación de evaluación de la legislación nacional (segundo grupo de obligaciones descritas en la figura 10).

Las cargas legales y administrativas que gravan la prestación de los servicios, ya sea en la persona del prestador o en la del destinatario, pueden ser innecesarias o excesivamente complejas. Los programas *better regulation* intentan evitar precisamente que se creen estas cargas innecesarias y demasiado complejas, y la DSMI obliga a eliminar o adaptar las ya existentes⁸⁸, y a no crear nuevas.

La revisión normativa a que obliga la DSMI, tiene que hacerla de forma individual cada regulador, siguiendo algunas pautas que se desprenden de la propia DSMI, y de los documentos explicativos elaborados por la Comisión europea⁸⁹. La DSMI fija, además, unos mecanismos de control novedosos:

- (i) Los informes de cada Estado miembro se someterán a una evaluación recíproca en la que intervendrán la Comisión, los otros estados y las partes interesadas.
- (ii) Se tendrá que presentar un informe para cualquier regulación futura que es-

tablezca determinados requisitos para la prestación de servicios.

Por eso, es conveniente que, en la transposición de la DSMI, cada regulador aplique un método de evaluación que tenga en cuenta las metodologías de evaluación de las regulaciones aplicadas por la Comisión Europea y por los otros estados miembros.

5.2. Evaluación de la regulación en la Directiva de Servicios

Con el fin de apreciar con exactitud las pautas que impone la DSMI para efectuar la revisión de la legislación, cabe recordar tres características de esta directiva.

En primer lugar, la DSMI no prohíbe sistemáticamente cualquier requisito exigido para la prestación o consumo de servicios de prestadores de otros estados miembros y tampoco establece una regulación uniforme o armonizada del sector. La DSMI aboga enérgicamente a favor de la eliminación de las barreras a la prestación transfronteriza de servicios, pero sigue permitiendo algunas formas de regulación de los servicios. La DSMI permite que los reguladores puedan establecer requisitos que impiden o limitan el libre establecimiento y la libre prestación de servicios, si estos requisitos están justificados y son necesarios y proporcionales. Ahora bien, la DSMI impone la carga de la prueba de la superación de estas exigencias al regulador que quiere mantener

o establecer el requisito. El regulador interesado tiene que demostrar que la regulación es realmente necesaria y proporcional.

En segundo lugar, de conformidad con la DSMI, esta demostración sólo procede cuando se trata de requisitos que no están totalmente prohibidos. Estos últimos no pueden ser “salvados”. No se puede ni siquiera intentar evaluar los requisitos discriminatorios o particularmente restrictivos relacionados en el artículo 14 de la DSMI para el derecho de establecimiento y en el artículo 16.2 para la libre prestación de servicios.

Por el contrario, la DSMI fija las cuatro situaciones en las que los reguladores tienen la opción de “defender” que los requisitos son necesarios y proporcionales con el fin perseguido, y así poder mantenerlos:

- La primera, en relación con la figura de la autorización en el marco del derecho de establecimiento de los prestadores (artículo 9).
- La segunda, en relación con determinados requisitos para el derecho de establecimiento de los prestadores (artículo 15).
- La tercera, en relación con determinados requisitos a la libre prestación de servicios (artículo 16.1).
- La cuarta, en relación con las actividades multidisciplinares tanto en el derecho de

establecimiento como en la libre prestación de servicios (artículo 25).

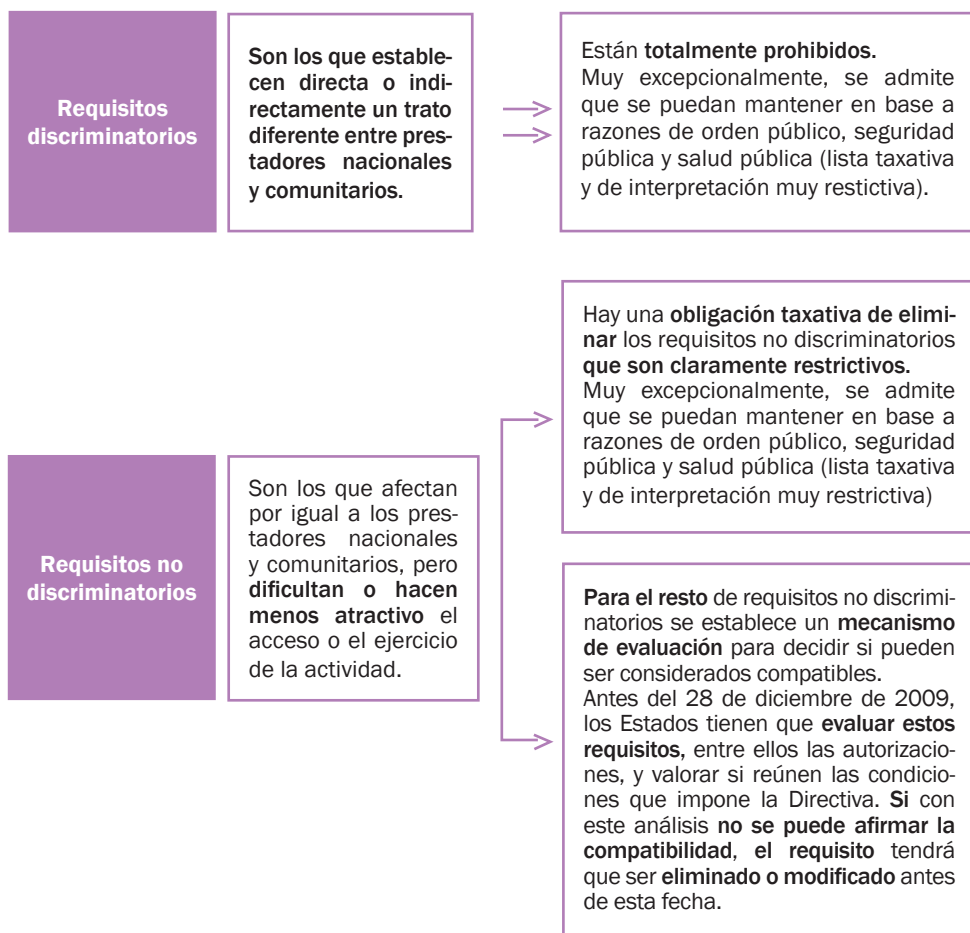
En tercer y último lugar, para poder encaminar correctamente la evaluación de las regulaciones es necesario tener en cuenta que la DSMI no es un objetivo en sí misma, sino simplemente una herramienta para alcanzar los objetivos políticos de integración económica fijados en el Tratado de Roma (en particular, el mercado interior) y para promover el crecimiento económico y la ocupación en la línea marcada en la Estrategia de Lisboa. Por ello, además de demostrar que el requisito es necesario y proporcional para la consecución de los objetivos de interés general admitidos en la DSMI, el regulador tiene que explicar cuál es la aportación de la regulación en la que se incorpora este requisito, al crecimiento económico y a la ocupación. Cuanto mayor sea esta aportación más fácil será la justificación del mantenimiento del requisito.

Por ello, en la DSMI, la defensa de un requisito sometido a evaluación se tiene que hacer desde las perspectivas de la afectación a la prestación transfronteriza de servicios (cuánto más pequeña sea mejor) y del crecimiento económico y la ocupación (cuanto mayor sea mejor). Como ya apuntaremos más adelante, en la primera fase de la EIR se debería incorporar el estudio de los costes y beneficios del requisito que se quiere defender, para la libre circulación y para el crecimiento económico y la ocupación⁹⁰.

Una vez vistas estas características, queda claro que la DSMI no trata de la misma manera todos los requisitos establecidos en las regulaciones sobre servicios. Concretamente, por una parte, es tajante con respecto a los requisitos llamados discriminatorios, y con respecto a los que, a pesar de no ser directamente discriminatorios, son particularmente restrictivos de la libre circulación. Estos requisitos tienen que ser inmediatamente suprimidos y no se pueden intentar justificar.

Por el contrario, entiende que el resto de requisitos sí que se pueden mantener, siempre y cuando superen las condiciones que establece la DSMI. Esta diferencia de régimen entre los diferentes tipos de requisitos está esquematizada en la figura 11. Cabe notar que los requisitos que ni son discriminatorios ni dificultan o hacen menos atractiva la prestación o el consumo de servicios en otros estados miembros están fuera del control establecido por la DSMI.

Figura 11. TIPOLOGÍA DE REQUISITOS QUE ESTABLECE LA DSMI



A continuación analizamos con más detalle los requisitos no discriminatorios que, una vez superada positivamente la evaluación, se pueden considerar compatibles con la DSMI.

5.3. Método de evaluación de las regulaciones en la Directiva de Servicios

La DSMI indica cuáles son las condiciones exigidas para que un requisito sometido a evaluación pueda existir. Excepto con respecto a las limitaciones de realizar actividades multidisciplinares (artículo 25), la evaluación de los otros grupos de requisitos tiene como parámetros la necesidad y la proporcionalidad (artículos 9, 15 y 16.1). Ahora bien, hay que observar que existe una importante diferencia de significado y amplitud de estos parámetros, según a qué supuesto de la DSMI se tengan que aplicar:

- La **libre prestación de servicios** (artículo 16.1) está mejor protegida que el derecho de establecimiento (artículos 9 y 15) contra regulaciones innecesarias y desproporcionadas, porque se establecen unas condiciones más estrictas de necesidad y proporcionalidad y, por lo tanto, hay una rendija más estrecha para conseguir “salvar” los requisitos.

La necesidad sólo puede estar vinculada a razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente. La proporcionalidad exige que el requisito sea el adecuado para

conseguir el objetivo que se persigue, y no tiene que ir más allá de lo que sea necesario para conseguirlo.

- Para el **derecho de establecimiento**, la necesidad puede estar justificada por muchas más razones: las conocidas como “razones imperiosas de interés general”, que son una lista abierta de unos veinte conceptos cuya ampliación corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁹¹.

La proporcionalidad está expresada en términos diferentes. Para las autorizaciones (artículo 9), se exige que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto, mediante un control a posteriori. Para los requisitos (artículos 10 y 15), se pide: (i) que sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue; (ii) que no vayan más allá de lo que es necesario para conseguir este objetivo, y (iii) que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

Estas pautas de la DSMI se basan, en gran medida, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) relativa a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios. En algunos momentos, la DSMI se remite expresamente a la jurisprudencia comunitaria existente y futura, para la interpretación de

conceptos clave en la aplicación de los principios de necesidad y de proporcionalidad, tales como los conceptos de “razones imperiosas de interés general”, de “orden público” o de “seguridad pública”.

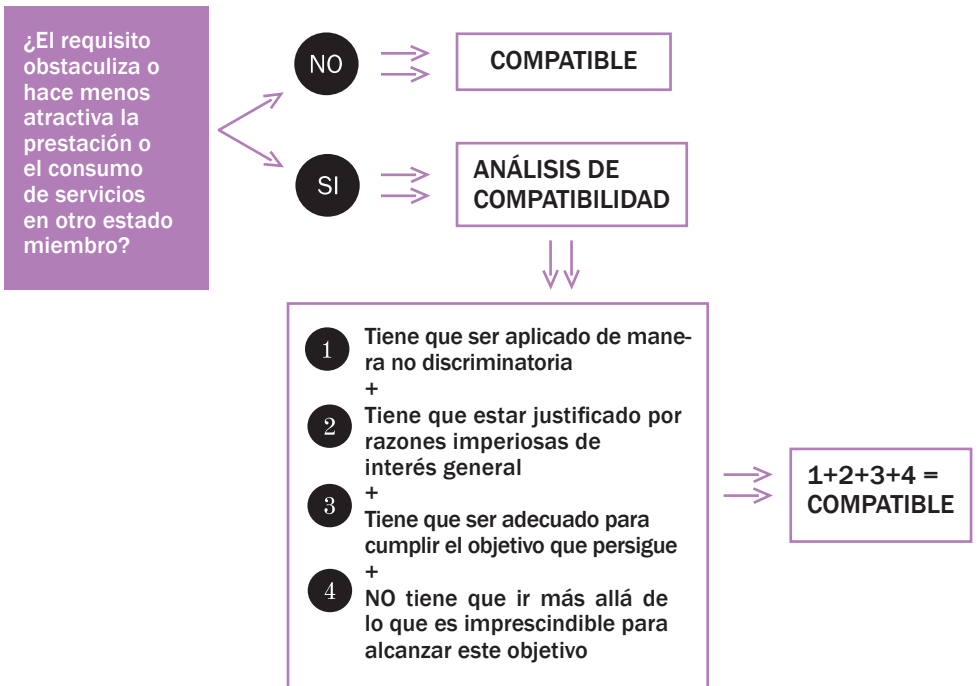
Pero, además de estas remisiones expresas, la jurisprudencia comunitaria es también esencial para diferenciar los conceptos de necesidad y de proporcionalidad, que en la DSMI exigen un análisis diferenciado. Efectivamente, en los programas *better regulation*, el principio de necesidad forma parte de un principio más amplio de proporcionalidad, es decir, que una regulación es proporcional si es estrictamente necesaria y, además, apropiada para conseguir los objetivos buscados. Pero en la jurisprudencia comunitaria no es exactamente igual. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado sobre cómo se tienen que diferenciar estos dos conceptos:

- En cuanto a la proporcionalidad, considera que esta condición exige que la medida adoptada sea apropiada para la consecución del objetivo fijado y que no vaya más allá de lo que es necesario para conseguirlo.
- En cuanto a la necesidad, considera que una regulación justificada por razones relativas al interés general no es necesaria si el bien protegido ya está garantizado por la regulación del país de origen del prestador del servicio (en esta definición se ve

claro que este concepto sólo tiene sentido en los supuestos transfronterizos propios del Derecho comunitario y, por ello, no tiene equivalente en el ámbito nacional).

Finalmente, la jurisprudencia comunitaria es igualmente imprescindible en cuanto a la metodología para la aplicación de estos conceptos. Someramente, el razonamiento se encamina con la secuencia que se observa en la figura 12:

Figura 12. **METODOLOGÍA DEL TJCE PARA LA EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS REGULACIONES CON EL MERCADO INTERIOR**



Es evidente que esta metodología comunitaria se acerca mucho al método de los programas *better regulation* que se ha visto en el apartado 3, pues exige, aunque sea *ex post*, que el regulador, en primer lugar, describa el problema que tiene que abordar, y después decida los objetivos políticos y los instrumentos para alcanzarlos.

Esto significa que si una regulación nacional ha sido adoptada tras haber sido sometida a una EIR, es más fácil que también pueda superar el test de proporcionalidad y necesidad del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, por ende, las exigencias de la DSMI. Si además, se integran en la EIR –que ya aplica el regulador– los elementos específicos de la DSMI, un único informe de evaluación de la regulación debería resultar suficiente.

Cabe recordar que la DSMI impone a los estados una obligación de evaluación única *ex post* antes del 29 de diciembre de 2009, con respecto a los requisitos existentes. Sin embargo, también hay una obligación de notificación previa a la Comisión Europea para determinados tipos de requisitos que se quieran crear en el futuro⁹².

5.4. Cómo es posible incorporar a una EIR las exigencias de la Directiva de Servicios

Una vez analizada la obligación de evaluación que deben cumplir los estados miembros antes del 29 de diciembre de 2009 para dar cumplimiento a la DSMI, y vistas las explicaciones realizadas en los apartados anteriores

con respecto a la EIR y, más en general, a los programas *better regulation*, seguidamente se concretará la sinergia existente entre estos dos marcos de análisis regulatorio.

La coincidencia metodológica entre los programas *better regulation* y las exigencias de necesidad y proporcionalidad de la DSMI ha quedado claramente demostrada, de tal modo que parece muy viable insertar las exigencias de la evaluación impuestas por la directiva dentro de un programa *better regulation*. Al mismo tiempo, parece bastante evidente que los reguladores que ya practican la *better regulation* tendrán mucha menos dificultad para transponer la DSMI. Hay que mencionar que algunos estados miembros ya habían incluido en su herramienta de evaluación normativa determinados elementos de análisis relativos a las implicaciones de la regulación para las libertades comunitarias de circulación. Previsiblemente estos estados tendrán que adaptar en menor medida su herramienta de evaluación y deberán modificar menos regulaciones para conformarlas a la DSMI⁹³.

A continuación se desgranarán tres instrumentos básicos que permitirían, con una única herramienta, evaluar si una regulación se adecua a la estrategia *better regulation* y supera las condiciones impuestas por la DSMI:

- El primer instrumento se refiere a la afectación del comercio comunitario. Este test tiene una doble función: si el requisito no afecta al

comercio intracomunitario, la DSMI no entra en juego; si lo afecta, es necesario medir el grado de afectación del mercado interior en términos de costes y beneficios.

Este estudio seguramente no figurará en una EIR diseñada desde la perspectiva del mercado nacional, regional o local, pero parece claro que este test se tiene que incorporar, para ser aplicado a todos los casos de reglamentaciones relativas al acceso y ejercicio de las actividades de servicios⁹⁴.

Hay que tener en cuenta que el concepto de afectación del comercio intracomunitario que se tiene que aplicar es el que ha fijado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El concepto es muy amplio pues se considera que hay afectación del comercio intracomunitario cuando el requisito pueda hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en comparación con las que presta en el territorio de origen.

- El segundo instrumento se refiere a la motivación de la regulación. El quid de la DSMI es la obligación para los reguladores de demostrar, de una manera apropiada y suficiente, que un requisito concreto es necesario y proporcional. Esto quiere decir que toda regulación que contenga un requisito tiene que estar debidamente motivada, motivación que, en cierto modo, está incluida en el principio de responsabilidad de los programas *better regulation*. Lo que hay que vigilar es que la motivación incorpore una explicación

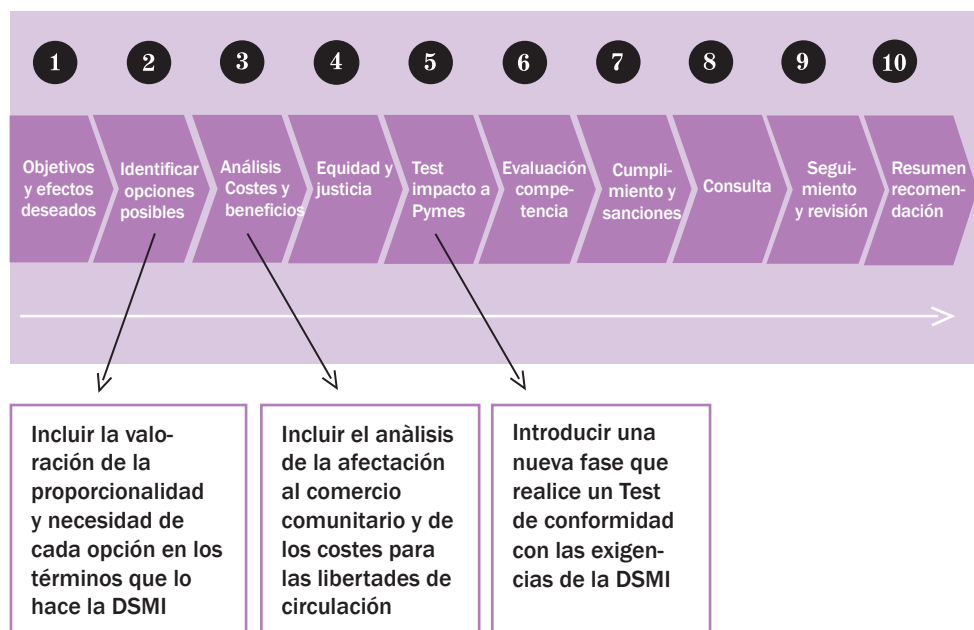
suficiente de cómo se ha dado cumplimiento a las exigencias de justificación, necesidad y proporcionalidad de la DSMI desde la óptica del mercado interior y, además, de cómo esta regulación contribuye a la competitividad (esto es, al crecimiento y a la ocupación).

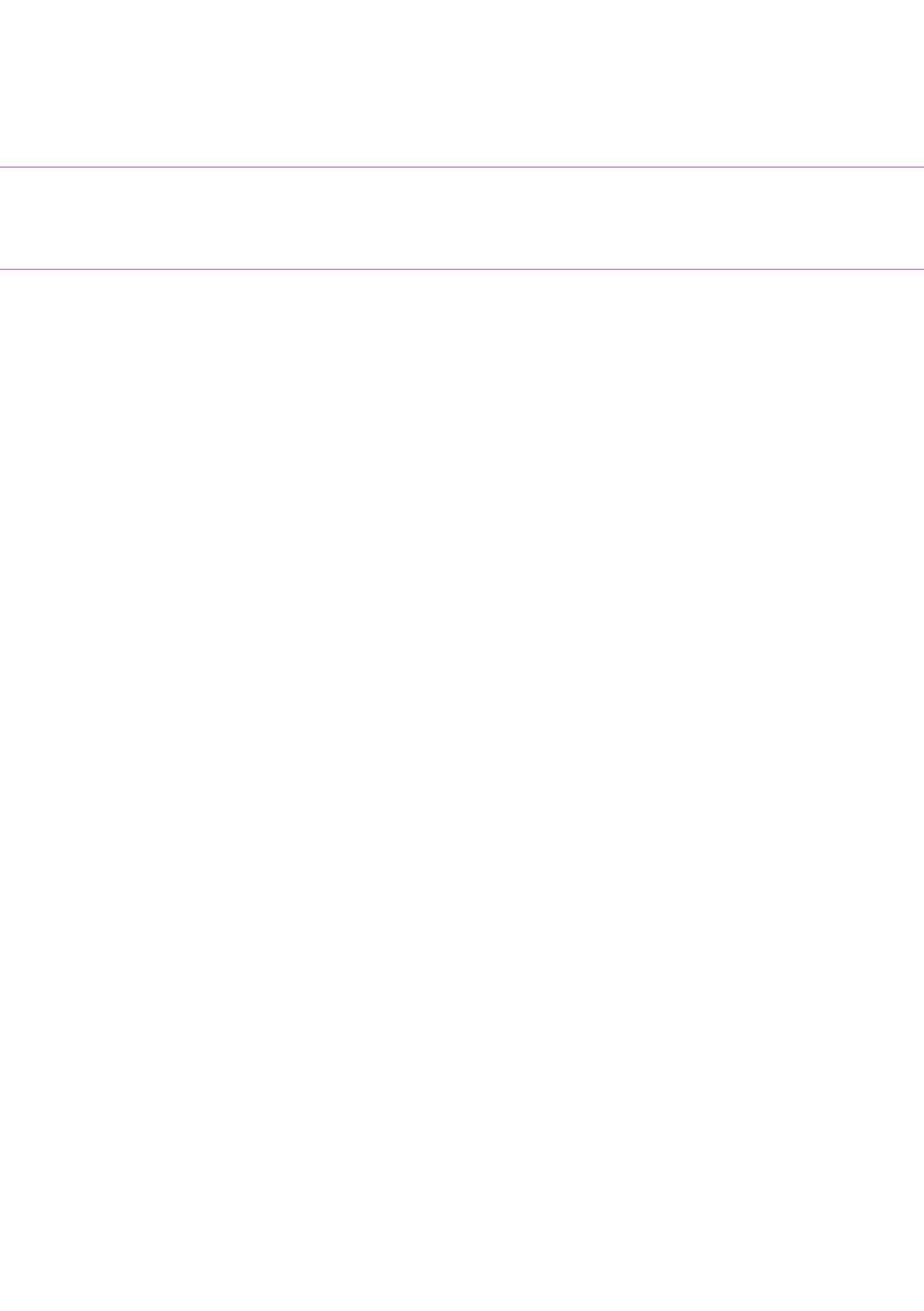
- El tercero y último instrumento concierne a la introducción de un nuevo test en el proceso de evaluación del impacto regulatorio. En este test, el bien protegido ha de ser el mercado interior: En este examen se tendría que valorar si los beneficios de la opción regulatoria escogida son suficientes para compensar los costes de obstaculización de la libre circulación de los servicios y los costes de conformidad adicional a cargo de los prestadores de servicios de otros estados. En este test, se tienen que aplicar los principios de necesidad y de proporcionalidad tal y como se establecen en la DSMI y en la jurisprudencia comunitaria. Es evidente que corresponde únicamente a cada departamento o servicio (regulador sectorial) valorar los beneficios de una normativa respecto de los objetivos sectoriales de una determinada política.

Por el contrario, el cálculo de los costes en términos de impacto negativo en la prestación transfronteriza de servicios, así como en términos de carga para el prestador comunitario, ya no será específico de cada departamento. Este ejercicio es más propio de la ciencia de *law and economics*, de tal forma que el método de cálculo no puede ser muy diferente entre un regulador u otro de la Unión Europea⁹⁵.

Por lo tanto, si se recupera el gráfico relativo al proceso de elaboración de una EIR de la figura 7, estos tres instrumentos que hemos identificado podrían quedar incorporados a la EIR de la manera que se indica en la siguiente figura:

Figura 13. **EIR QUE INCORPORA LA EVALUACIÓN DE COMPATIBILIDAD CON LA DSMI**





CONCLUSIÓN

El objetivo de este estudio ha sido transmitir al lector los objetivos y las características básicas de una estrategia *better regulation*, los aspectos clave para implementarla con éxito, así como los avances más importantes que se están produciendo actualmente en Europa en esta materia. Ahora bien, sus autores, además, desearían haber sido capaces de transmitir, con convencimiento, que entrar decididamente en un proceso bien instrumentado de *better regulation* es una cuestión ineludible hoy en día en cualquier país.

La Unión Europea ha realizado un planteamiento muy claro: disponer de un marco regulatorio de calidad es una variable clave para que la UE llegue a ser una economía dinámica y competitiva en el contexto de un entorno global. Sin embargo, el proceso de mejora normativa, así como la consecución de los objetivos de reducción de cargas administrativas, en el marco de una estrategia *better regulation*, obligan tanto a la UE como a sus estados miembros y a todas las administraciones (estatal, autonómica, local).

En el Consejo Europeo de marzo de 2008 se destacó, nuevamente, la estrategia *better regulation* como prioridad clave para los próximos años. La iniciativa se sitúa como un aspecto transversal a tener en cuenta en todas las formaciones de los Consejos de Ministros. Asimismo, se ha aprobado el nuevo ciclo 2008-2010 de la Estrategia de Lisboa

renovada, que pone más énfasis en la implementación de las reformas aprobadas.

En definitiva, es importante que Europa sea globalmente competitiva. Y puede serlo sin perjuicio de que algunos de sus territorios queden al margen de la evolución general. Por eso es necesaria la autoexigencia de Cataluña y de España para intensificar y sistematizar una estrategia *better regulation*, si no se desea perder competitividad internacional.

NOTAS

- 1 Se ha optado por utilizar la terminología inglesa del concepto, *better regulation*, conocida internacionalmente, y que sintetiza perfectamente la esencia del fenómeno: “mejor regulación”, en el sentido de conseguir una regulación de mayor calidad. La Comisión Europea ha traducido el término al castellano como “legislar mejor”.
- 2 Este trabajo se centra principalmente en el estado actual de la estrategia y en los aspectos clave para implementarla con éxito. No pretende, en absoluto, exponer de forma exhaustiva sus antecedentes.
- 3 La sección 2.2 y el apartado 5 del trabajo ofrecen ejemplos concretos de cómo la estrategia *better regulation* contribuye a incrementar la competencia en los mercados. La defensa de la competencia es un principio esencial de la Constitución Española (art. 38 y Título VII) y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (art. 3 y 81-89). La sección 3.4 del estudio muestra cómo la EIR (Evaluación del Impacto Regulatorio) de las normas incluye una evaluación del impacto sobre la competencia en los mercados afectados (fase 6 de la EIR). Esta evaluación tiene como objetivo detectar las posibles prescripciones anticompetitivas y eliminarlas, en la medida de lo posible, o bien minimizarlas.
- 4 Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- 5 Definición utilizada en la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (junio de 2001).
- 6 En una economía de mercado como la nuestra, la libertad de empresa (art. 38 CE) es uno de los principios fundamentales que los poderes públicos tienen que preservar, dado que se ha demostrado que la competencia es un factor clave, que contribuye a mejorar la calidad de los servicios y productos ofrecidos, a reducir los precios y a incrementar la productividad y la eficiencia, entre otros.
- 7 Presencia de externalidades, distribución asimétrica de la información entre los agentes económicos, ausencia de mercados competitivos, etc.
- 8 Atendiendo a razones de interés general, se entiende que es razonable, por ejemplo, (i) la provisión pública de determinados bienes y servicios que, de otro modo, no serían atendidos; (ii) la regulación social que pretende proteger determinados valores o intereses públicos y asegurar políticas redistributivas; (iii) la regulación institucional que fija un marco de actuación para los agentes económicos, o bien (iv) la regulación económica que pretende mejorar la eficiencia en la asignación de recursos en el caso de monopolios.
- 9 Aunque pueden diferir, según su ideología, en el grado de intervención pública que se considera “necesario”.
- 10 Por ejemplo, Scarpetta y Tressell (2002).
- 11 Vado, Jordi; Jódar Rosell, Sandra; Ruiz Posino, Àlex. *El problema de la productivitat a Espanya: quin és el paper de la regulació?* Documentos de economía “la Caixa”, n.º 1 (junio 2006).
- 12 OCDE. *OECD guiding principles for regulatory quality and performance* (2005).
- 13 World Bank. *Doing business in 2004: Understanding regulation*.
- 14 Además, las normas son completamente diversas en el objetivo perseguido, en la materia tratada, en los destinatarios, en la forma de aplicación e, incluso, en la vocación de perdurabilidad o transitoriedad. Ante esta complejidad, la respuesta tiene que ser, necesariamente la flexibilidad.
- 15 Este cambio cultural tendría que impregnar a todo tipo de órganos, unidades y niveles de la Administración. Esto incluye los Parlamentos, que cuando hacen balance de su actividad tendrían que referirse también a la normativa refundida y derogada, y a la opinión pública, que tendría que dejar de valorar la acción de gobierno en función de cuántas leyes o normas ha impulsado, y valorar otros tipos de acciones coherentes con una estrategia *better regulation*.
- 16 Cambio similar al que se pretendía realizar en el ámbito del crecimiento sostenible. En la cumbre de Río

de 1992, contra el ecologismo más radical, se definió el concepto *sostenibilidad* como un triángulo equilátero con tres variables en equilibrio: economía, sociedad y medio ambiente. Y se formuló que la sostenibilidad o era un cambio cultural inductor de “nuevas y buenas prácticas” o no era nada. Hay que recordar el acertado eslogan “pensar globalmente y actuar localmente”. También se diseñó la metodología y las agendas 21 consagradas posteriormente en Alkmaar. De todo ello ha quedado un gran valor: la conciencia de la necesidad de preservar el medio ambiente.

- 17 Better Regulation Executive. *Making a difference. Simplification Plans* (diciembre de 2007).
- 18 “El exceso de normas estrangula a muchas empresas”. *Cinco Días* (12 de febrero de 2008).
- 19 Entre otros, puede ser el caso de trámites que, una vez simplificados y optimizados, se puedan realizar telemáticamente; trámites que resuelvan, de forma inmediata, en el momento de la presentación de la solicitud; trámites en los que, en lugar de requerir la aportación presencial de la documentación, se acepte el uso de declaraciones responsables, que permiten la tramitación telemática; o bien disponibilidad de un único interlocutor para realizar varios trámites. Por supuesto, cuando un trámite se convierte en telemático, previamente ha sido simplificado y sometido a un test para comprobar que realmente es necesario.
- 20 Se entiende por *coste de oportunidad* el tiempo y/o recursos que la empresa podría estar dedicando a otras tareas.
- 21 Las dificultades para crear una empresa probablemente no son el mejor indicador de las cargas administrativas existentes en un país. Por una parte, porque los rankings por países, en términos de días, número de procedimientos a realizar y costes para poner en marcha una actividad empresarial, no comparan variables del todo homogéneas y, por otra parte, porque la débil posición real de nuestro país en este aspecto ya ha solucionado la creatividad del sistema de mercado, al menos en parte, respecto a las sociedades limitadas,

que es el tipo de empresa que más se crea. Actualmente existen empresas que, por una cantidad entre los 1.800 y los 2.500 euros, venden sociedades ya creadas ofreciendo los estatutos, el NIF y una cuenta corriente abierta. El precio incluye, si es necesario, el trámite posterior de cambio de nombre y del objeto social. Algunas de estas empresas atienden por teléfono las 24 horas del día de modo que, en cuestión de horas, citan al cliente en una notaría, y éste sale disponiendo de una empresa a punto para operar.

- 22 Por ejemplo, eliminación de procesos que no aportan valor; la utilización de la figura de la declaración responsable que evita tener que comprobar los documentos aportados; la resolución en el frontal de algunos trámites, que evita el tiempo de traspaso de una unidad a otra; la tramitación telemática que implica que queden recursos humanos disponibles para otras tareas, etc.
- 23 Véase el apartado 3.1 de este estudio, en el que se explica con detalle el “modelo simple”. Una parte del personal actualmente destinado a realizar tareas de tramitación de expedientes pasará a desarrollar labores de inspección y control, ya que el modelo simple de tramitación, basado en comunicaciones y declaraciones responsables del titular de la actividad, comporta necesariamente una potenciación de esta función de la Administración, con carácter *ex post*, con el objetivo de comprobar la veracidad de los datos declarados y, en definitiva, el cumplimiento de la normativa.
- 24 Las siglas del gráfico corresponden a: AT = Austria; BL = Bélgica y Luxemburgo; CZ = República Checa; DE = Alemania; DK = Dinamarca; ES = España; FIN = Finlandia; FR = Francia; UK = Reino Unido; GR = Grecia; HU = Hungría; IE = Irlanda; IT = Italia; NL = Países Bajos; PL = Polonia; PT = Portugal; RE = Estados Bálticos miembros (Malta y Chipre); SK = Eslovaquia; SI = Eslovenia; SE = Suecia; UE-25 = media ponderada según el PIB de los países.
- 25 Las medidas que aportan un volumen más elevado de ahorro son las referidas a: (1) la eliminación de requisitos obsoletos en documentos de transporte de mercancías dentro de la UE (432,9 MEUR [millones de

- euros]); (2) el aligeramiento en los requisitos relativos a la prueba documental que se debe entregar para recibir las devoluciones de exportaciones de algunos productos agrícolas (210,83 MEUR), y (3) la supresión del requisito de la Ley de Sociedades relativo a la elaboración de un dictamen independiente en las fusiones o divisiones (194,91 MEUR).
- 26 Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (18 de junio de 2001).
- 27 Conferencia citada en unas Jornadas sobre competencia, organizadas en Madrid, el 22 de febrero de 2005.
- 28 Sería muy distinto si, conociéndose a priori los efectos indirectos que produce una norma se decide aprobarla porque los efectos positivos que ésta proporciona son prioritarios, y se considera que compensan los efectos indirectos negativos detectados.
- 29 Entendemos por cargas administrativas las actividades que las empresas deben llevar a cabo para cumplir con las obligaciones que contienen las normas.
- 30 Es importante no olvidar que el objetivo fijado es un objetivo neto, que tiene que ser alcanzado teniendo en cuenta las nuevas cargas administrativas que generan las nuevas normas.
- 31 Por ejemplo, volver a suministrar a la Administración información ya presentada, que la misma información sea requerida por parte de diferentes departamentos, que los formularios o instrucciones no sean lo bastante claros al explicar la información requerida y/o la forma de presentarla, no entender por qué se les requiere determinada información, que la información solicitada no sea compatible con sus sistemas de información de modo que les requiera tareas adicionales de búsqueda, etc.
- 32 Órganos como el Síndic de Greuges, en Cataluña, y la Sindicatura de Cuentas pueden proporcionar información de primera mano, derivada de su actividad, sobre las quejas recibidas con más frecuencia por parte de los ciudadanos.
- 33 Véase el sitio web: www.administrative-burdens.com.
- 34 Esta visión de la SCM Network está estrechamente vinculada con los modelos de calidad de los años ochenta del siglo pasado (p. ej., el modelo de la European Foundation for Quality Management [EFQM], las ISO, etc.) y en sus adaptaciones posteriores para evaluar y mejorar la calidad en las administraciones públicas (p. ej., el “Modelo Ciudadanía”, diseñado por el Observatorio para la Calidad en los Servicios Públicos).
- 35 Este modelo presenta dos estadios:
- Un primer estadio en el que el titular de la actividad presenta toda la documentación que acredita el cumplimiento normativo a la Administración, que resuelve el trámite en el primer contacto, verificando toda la documentación. La responsabilidad del cumplimiento de las condiciones por parte del titular se tiene que mantener, de forma permanente, mientras dure el ejercicio de su actividad. El incumplimiento de los requisitos o la aportación de datos falsos constituye una infracción administrativa o penal en los términos que determine la normativa sectorial y/o general.
- Un segundo estadio en el que no es necesario que el titular presente la documentación que acredita el cumplimiento normativo. Sólo es necesario que declare que dispone de la documentación, y que autoriza a la administración a realizar, en cualquier momento, la comprobación de la veracidad de los datos declarados. Para garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas por la normativa y la protección del bien público, la Administración controlará este cumplimiento con posterioridad a la resolución del trámite.
- 36 Hay que ser cuidadosos tanto en la elección de los casos a los que se aplica el modelo complejo como en los requisitos exigidos. Si no, la experiencia nos demuestra que es muy posible que este factor desincentive la implantación de nuevas actividades empresariales, que preferirán ubicarse en lugares con normativas más flexibles. Y, al mismo tiempo, respecto a las empresas ya instaladas en el territorio, si los requisitos exigidos son difícilmente alcanzables a un coste razonable, es muy probable que un número muy elevado de ellas no

- los cumplan. En este caso, no sólo no se estaría consiguiendo el objetivo perseguido (velar por la seguridad ambiental, de las personas, etc.) sino que, además, se estaría discriminando negativamente a las pocas empresas que hubieran decidido llevar a cabo las inversiones necesarias para adecuar sus instalaciones a la nueva normativa.
- 37 Presentación del Programa Kafka por parte de Mr. Goosens. Acto organizado por la Cámara de Comercio de Barcelona y la Cámara de Comercio Belgoluxemburguesa en Cataluña (11/04/2008).
- 38 En septiembre de 2008, la metodología Standard Cost Model (SCM) era aplicada por 21 países: Australia, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Italia, Latvia, Holanda, Noruega, Polonia, Eslovenia, España, Suecia, Reino Unido, Rumania, Portugal, Turquía y Chipre.
- 39 En el caso de una empresa, si se trata de recursos internos, sería el coste del empleado (salario, incluida la Seguridad Social y la parte proporcional de los gastos generales imputables). Si se trata de recursos externos, se trataría del coste por hora de los servicios contratados.
- 40 Si se observa que la norma afecta a un número muy elevado de agentes, se puede plantear incrementar el umbral a partir del cual se aplica la norma, respecto a algunos aspectos, o bien dejar exentos, de forma íntegra, a determinados colectivos. Si el problema es la alta frecuencia de aplicación, se podría plantear reducirla para todos los agentes, o para determinados grupos, adoptando un enfoque basado en el riesgo. Si se identifica que el tiempo dedicado es elevado, se podría plantear facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los agentes (cuestionarios más sencillos, mejores guías de aplicación, evitar desplazamientos, tramitación telemática total o parcial, etc.). Si el problema es el coste, habría que pensar en maneras de hacer el cumplimiento más simple de modo que puedan realizar el trámite personas de menor coste y/o que no sea necesario contratar personal externo.
- 41 Es evidente que la evaluación de políticas públicas va más allá de la *better regulation*, dado que evalúa la intención y el resultado de las políticas, y no sólo su instrumentación y sus efectos. Sin embargo, son evaluaciones complementarias, con elementos en común y resultados a menudo coincidentes. A título de ejemplo, la metodología EIR sirve para evaluar el impacto global de una norma y también como herramienta de apoyo a las decisiones políticas. Elaborar una EIR ayuda a escoger la opción política más adecuada ya que mejora la comprensión de los impactos reales de la acción gubernamental, ayuda a integrar objetivos políticos múltiples y mejora la información en la que se basan las decisiones.
- 42 Para determinar las opciones más idóneas, puede ser útil considerar factores como el tipo de riesgo o daño, realizar un “test de extranjero”, evaluar las posibles consecuencias no deseadas, los recursos necesarios para aplicar la regulación, etc.
- 43 Cuantificar siguiendo la metodología europea Standard Cost Model (SCM) explicada anteriormente. Habría que distinguir entre: (1) costes de la política (atribuibles directamente al objetivo de la política); (2) costes de aplicación (no ligados al objetivo –son las cargas administrativas como, por ejemplo, cambios internos de la empresa para demostrar el cumplimiento de la norma, familiarización con los requerimientos, etc.–), y (3) consecuencias no deseadas.
- 44 Véase el apartado 2.2.
- 45 Hay que pensar para quién se regula y tener presente que la suma de intereses corporativos no equivale al interés general. Por eso, los grupos directamente afectados no tendrían que ser los únicos o los principales interlocutores a los que se consulta la regulación. En muchos casos, es más relevante tener en cuenta el punto de vista y los intereses de los consumidores y usuarios, aunque su capacidad de opinar y de influir a menudo sea menor.
- 46 La BRTF reemplazó a la Deregulation Unit, que estaba en funcionamiento desde mediados de la década de 1980.

- 47 *Mandelkern Group Informe Final*. Noviembre de 2001. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf
- 48 Libro Blanco: *La Gobernanza Europea*. COM (2001) 428 de 25.7.2001.
- 49 Comisión Europea. Comunicación: *Plan de acción: simplificar y mejorar el marco regulador*. COM (2002)
- 50 *Acuerdo inter-institucional sobre la mejora de la legislación 2003/C321/01*.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>
- 51 Comisión Europea. Comunicación: *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*. (2005) 97 final
- 52 La presidencia del Consejo de la UE es semestral y rotatoria.
- 53 Para cuantificar las cargas, la UE utiliza el sistema del Standard Cost Model (SCM) mencionado anteriormente.
- 54 Algunas de las acciones llevadas a cabo durante la presidencia alemana (enero-junio 2007) consistieron en: reducir las obligaciones estadísticas relacionadas con la sociedad de la información, eliminar ciertos requisitos de información en temas de transporte, o reducir la obligación de información de los agricultores, los recolectores y los procesadores de cultivos energéticos.
- 55 Hay dos españoles en el grupo de expertos: Cándido Méndez, secretario general de UGT y ex presidente de la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), y Pere Padrosa, vicepresidente de International Road Transport Union (IRU) y otras federaciones de transportes.
- 56 *La reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea - Informe de evolución de 2007 y perspectivas para 2008*. COM (2008) 35.
- 57 La codificación conlleva reunir en una sola norma todas las modificaciones adoptadas a lo largo del tiempo, reduciendo así el volumen de la normativa de la UE, y haciéndolo más claro y asequible. El programa de codificación afecta a unos cuatrocientos actos, en su mayoría, propuestas legislativas. De éstas, unas 87 han pasado por el proceso de codificación y se han adoptado y publicado en el Diario Oficial, sustituyendo 348 antiguos actos.
- 58 Existen otros casos importantes de simplificación en los productos farmacéuticos (como la normativa para fijar tarifas reducidas e introducir un esquema de asistencia administrativa para pymes que registran productos farmacéuticos) o en las comunicaciones electrónicas (la regulación se concentrará en la venta al por mayor, reduciendo el mercado sujeto a legislación *ex ante* de 18 en 7. Se estima que los gastos administrativos se han reducido en un 25% para los operadores de red fija, y en entre un 30 y un 40% para las autoridades reguladoras nacionales)
- 59 Véase la figura 7.
- 60 A menudo, las personas que proponían la nueva legislación eran también quienes realizaban el informe de la evaluación de impacto.
- 61 Los libros verdes publicados por la Comisión buscan estimular la reflexión en el ámbito europeo y conducen normalmente a un proceso de consulta sobre un tema concreto. Los libros blancos contienen propuestas de acción comunitaria en un ámbito específico.
- 62 Libro Blanco: *La gobernanza europea* COM (2001) 428 (25 de julio de 2001), p. 24.
- 63 Más información: New Approach http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index_en.htm
- 64 La autorregulación es una opción que no se contempló en el caso de las sustancias químicas, al estar en juego la salud y la seguridad humanas y el medio ambiente. En este caso, como es lógico, se dio prioridad a garantizar la seguridad de los ciudadanos y no a reducir los costes de las empresas. El reglamento REACH tuvo inicialmente una mala acogida en el sector químico-farmacéutico, ya que se estima que los costes de cumplir con esta normativa serán muy elevados y tendrán

- repercusiones también en el comercio mundial. Aun así, se considera un buen resultado de la estrategia *better regulation* ya que simplifica la legislación.
- 65 Se espera que el Consejo apruebe todas las medidas del SBA antes de final de 2008.
- 66 Por ejemplo, en el sector de la automoción, como propuso el grupo de alto nivel CARS 21, o en los servicios financieros (COM [2007] 0727 *Revisión del proceso Lamfalussy. Mayor convergencia en la supervisión*).
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0727:FIN:ES:PDF>
- 67 Iniciativa conjunta para la reforma regulatoria. Carta de las presidencias de la UE de Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo y Reino Unido. 26 de enero 2004.
- 68 Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR). *Plan de Simplificación 2007*.
- 69 *Better regulation in Belgium: focus on administrative simplification* (www.kafka.be).
- 70 *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*. Jacques Attali. Enero 2008.
- 71 Comisión Europea. *Informe sobre la implementación del estatuto europeo para las pequeñas empresas en la UE*. COM (2005) 30 final.
- 72 *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, abril 2005. El estudio desarrolla el índice de regulación administrativa, como resultado de agregar cinco indicadores (funcionamiento del sistema de licencias y permisos; comunicación y simplificación de reglas y procedimientos; cargas administrativas para las empresas no unipersonales; cargas administrativas para las empresas unipersonales o autónomas y cargas administrativas específicas a escala sectorial).
- 73 Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. *Doing Business 2008*. En el caso de España probablemente el estudio no ha tenido en cuenta la “solución de mercado” para crear una empresa expuesta en la nota núm. 21.
- 74 *Businesses Views on Red Tape, Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises*. OCDE, 2001.
- 75 El Programa Nacional de Reformas (PNR) es la respuesta de España a la Estrategia de Lisboa revisada y constituye la referencia fundamental de la política económica del Estado español a medio plazo. Establece como objetivo estratégico la plena convergencia con la UE en 2010 en renta per cápita, ocupación y sociedad del conocimiento.
- 76 Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.
- 77 Este trabajo no pretende hacer un repaso histórico exhaustivo de los antecedentes para mejorar la calidad de la regulación en España y Cataluña, ya que se centra en los acontecimientos recientes. Para más información sobre la evolución de la reforma regulatoria en España y en Cataluña, véase “*Regulatory reform in Spain. Government capacity to assure high quality regulation*”. OECD, 2000. Disponible online en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/3/2508313.pdf>
- 78 *Los costes de la regulación administrativa para las empresas: valoración y propuestas*. Marzo de 2007.
- 79 Se cuantificaron sólo aquellas medidas en las que era posible hacerlo dado su contenido y la posibilidad de obtener los datos necesarios.
- 80 El plan incluye también la realización de una guía de buenas prácticas para la elaboración y revisión de la normativa que debe incluir los principios, criterios y recomendaciones que todos los departamentos de la Generalitat deben tener en cuenta al elaborar nueva normativa y/o revisar la regulación ya en vigor.
- Esta guía es conceptualmente diferente del *Manual de elaboración de las normas de la Generalitat de Catalunya* elaborado por el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración de la Generalitat (1992) que contiene una serie de recomendaciones para la elaboración de las normas y las disposiciones de carácter general que genera la Administración, con

la intención de mejorar la calidad de estos textos (claridad, concisión, precisión), y especifica los trámites que deben seguirse en el proceso de aprobación de éstas. Disponible *online*:

http://www10.gencat.net/pls/gov_publicacions/p30.fitxa_publ_port?codi_pub=377&sw_colec=0&capcal=S

81 Este informe sirve de punto de partida para posibilitar que, una vez aprobada la norma, se verifique si ésta cumple los criterios de simplificación administrativa (no crea obligaciones o cargas administrativas para las empresas que no estén justificadas). En cualquier momento se pueden hacer informes posteriores de evaluación del impacto regulatorio de una norma, incluidas las que ya han sido informadas de este aspecto durante su tramitación.

82 Esta guía especifica los principios, los criterios y las recomendaciones que hay que seguir, con el fin de garantizar que no se establezcan obligaciones o cargas administrativas que no estén lo suficientemente justificadas.

83 Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

84 Decreto 93/2008, de 29 de abril, de Reestructuración del Departamento de Presidencia.

85 Este estudio no pretende ofrecer una descripción global y detallada de lo que supone la DSMI, sino que se ciñe a la explicación de los aspectos más relevantes de esta norma comunitaria en lo referente a su interrelación con los programas *better regulation*.

La Comisión Europea ha elaborado una guía explicativa de la DSMI (http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf). Además, se pueden consultar otros documentos relativos a la directiva en la dirección: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_fr.htm.

Los autores de este estudio han publicado un artículo explicativo de las actuaciones que hay que realizar

para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la DSMI, cuyo título es: “Transposar la Directiva de serveis: reptes i oportunitats per a la competitivitat”, *Nota d’Economia*, n.º 90 (2008), que se puede consultar en la dirección: <http://www.gencat.cat/economia/ambits/politica/competencia/expedients/estudis/index.html>.

86 Concretamente, en las conclusiones se acuerda que la *better regulation* constituirá un aspecto transversal a tener en cuenta en todas las formaciones del Consejo de Ministros y se insiste en que hace falta una transposición completa, coherente y dentro de plazo de la DSMI. Las conclusiones de esta cumbre están disponibles en la dirección: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/99415.pdf.

87 Comisión Europea. *Extended impact assessment of proposal for a directive on services in the internal market*, Documento SEC (2004) (21 de 13 de enero de 2004). http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2004/sec_2004_0021_en.pdf.

88 A título de ejemplo, a fecha de 26 de febrero de 2008, se habían identificado 4.735 normas estatales que hay que evaluar para decidir si son compatibles o no con las prescripciones de la DSMI. Dentro de éstas, en Cataluña, se han identificado aproximadamente unas 365 normas.

89 En particular, de la guía explicativa de la DSMI: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf.

90 En esta tarea puede ser de gran utilidad el apartado relativo a la evaluación de los efectos de las barreras del informe *Extended Impact Assessment of Proposal for a directive on services in the internal market* a la primera propuesta de la DSMI, anteriormente mencionado.

91 La lista actual está incluida en el apartado (40) del preámbulo de la DSMI: orden público, seguridad pública y salud pública, mantenimiento del orden en la sociedad, objetivos de política social, protección de los destinatarios de los servicios, protección del

consumidor, protección de los trabajadores, incluida su protección social, bienestar animal, preservación del equilibrio financiero de los regímenes de Seguridad Social, prevención de fraudes, prevención de la competencia desleal, protección del medio ambiente y del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, protección de los acreedores, garantía de una buena administración de justicia, seguridad vial, protección de la propiedad intelectual e industrial, objetivos de política cultural, incluida la salvaguardia de la libertad de expresión de los diversos componentes (en especial, los valores sociales, culturales, religiosos y filosóficos de la sociedad), necesidad de garantizar un alto nivel de educación, mantenimiento de la diversidad de prensa, fomento de la lengua nacional, conservación del patrimonio nacional histórico y artístico y política veterinaria.

92 Este mecanismo de notificación previa para los requisitos futuros está regulado en el artículo 15.7 de la DSMI y sólo afecta a los requisitos para el derecho de establecimiento relacionados en este mismo artículo 15. En particular, se trata de los requisitos siguientes: limitaciones cuantitativas o territoriales, obligación de que el prestador adopte una forma jurídica particular, requisitos relativos a la posesión de capital de una sociedad, requisitos que dan lugar a la reserva del acceso a la prestación de determinados servicios a determinados prestadores, prohibición de disponer de diversos establecimientos en el mismo territorio nacional, obligaciones de disponer de un número mínimo de trabajadores, obligaciones de aplicar tarifas mínimas o máximas fijas y obligación de que el prestador realice, al mismo tiempo que su servicio, otros servicios

93 En particular, Holanda, que como ya se ha dicho es uno de los países más experimentados en *better regulation*, ha incorporado en su sistema de EIR la problemática de la afectación de la libre circulación, desde antes del año 2000, y lo ha hecho de una manera que ya cubre muchas de las necesidades de la DSMI. RIA manual: *Dutch assessment of proposed regulation; explanatory notes, step-by-step plan, quick scan,*

manuales, Ministry of Economic Affairs, The Hague, Augusto 2004 http://www.compliancecosts.com/ufc/file2/compliancecosts_sites/unknown/51f1632835d34e72af0128cecdcae1fd1/pu/Dutch_IA_manual.pdf.pdf

94 También para los servicios excluidos de la DSMI, pues así lo exige la jurisprudencia comunitaria. Recordamos que ésta es la opción adoptada por Holanda.

95 Dado que los informes que se deben presentar a la Comisión en cumplimiento de la DSMI serán valorados por todos los estados miembros, es conveniente elaborar el estudio de impacto teniendo en cuenta los criterios generalmente aceptados por los otros reguladores.

Fuente: Comissió Europea, “Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union” (14.11.06), COM (2006) 691 final. Batsat en Kox (2005): “Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens for companies”, CPB Memorandum 136, l’Haia, CPB.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL Y CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL. *Doing Business 2008* (2007).

BERR (Department for Business Enterprise & Regulatory Reform). *Impact assessment of implementation of the Services Directive*. 1 de noviembre de 2007.
<http://www.berr.gov.uk/files/file42208.pdf>

BERR (Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform). *Simplification Plan 2007: promoting business and enterprise through better regulation*. Reino Unido, diciembre de 2007
<http://www.berr.gov.uk/files/file42767.pdf>

BERR (Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform). *Impact assessment toolkit*
<http://www.berr.gov.uk/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/toolkit/page44199.html>

BETTER REGULATION EXECUTIVE. *Administrative burdens: routes to reduction*. Septiembre de 2006.
<http://www.berr.gov.uk/files/file44369.pdf>

BETTER REGULATION TASK FORCE. *Imaginative Thinking for Better Regulation (2003)*.
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/imaginativeregulation.pdf>

BETTER REGULATION TASK FORCE. *Less is More: Reducing burdens, improving outcomes*. Marzo de 2005.
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/lessismore.pdf>

BETTER REGULATION TASK FORCE. *Principles of good regulation (2003)*.
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/principlesleaflet.pdf>

COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Document. *Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union: Minimising administrative costs imposed by legislation*. Bruselas, 16 de marzo de 2005.

COMISIÓN EUROPEA. Commission Staff Working Paper. *Extended Impact Assessment Of Proposal For A Directive On Services In The Internal Market*. Document SEC (2004) 21, 13 de enero de 2004.
http://Ec.Europa.Eu/Governance/Impact/Docs/Ia_2004/Sec_2004_0021_En.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Impact assessment guidelines*. SEC (2005) 791. 15 de junio de 2005
http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Informe sobre la implementación del estatuto europeo para*

las pequeñas empresas en la UE. COM (2005) 30 final (2005).

http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/charter/2005_charter_docs/sec_2005_167_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Commission Working Document. *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union*. Bruselas, 14 de noviembre de 2006.

http://www.ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/docs/en_691.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. *Mejor regulación para el crecimiento y la ocupación en la Unión Europea*. COM (2005) 97 final (2005).

http://europa.eu.int/eur-ex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0097en01.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión. *Plan de acción: Simplificar y mejorar el marco regulador*. COM (2002) 0278 (2002).

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0278:ES:HTML>

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea*.

Bruselas, 24 de enero de 2007.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2007/com2007_0023es01.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *Reducir las cargas administrativas en la UE. Informe de Progreso 2007 y perspectivas para el 2008*. COM 2008/35 (2008).

http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/doc/com_2008_0035_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA. Documento de Trabajo de la Comisión. *Segundo informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador*. COM 2008 (33) (2008).

COPENHAGEN ECONOMICS. *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*. Enero de 2005.

http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/2005-01-cph-study_en.pdf

Charlie MCCREEVY, Comisario europeo del Mercado interior y Servicios, *Speech by Commissioner McCreevy at the European Parliament's Internal Market Committee (IMCO)*, Bruselas, 20 de marzo de 2007.

Rapid: SPEECH/07/164

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/164&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

DUTCH MINISTRY OF FINANCE.
www.compliancecosts.com

GENERALITAT DE CATALUNYA. Base de datos de la Secretaria per a la Unió Europea (2001-2008).

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Guia de bones pràctiques en l'elaboració i revisió de normativa*. Julio de 2007.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Direcció General de Defensa de la Competència i Cristina Pellisé, con la participación y la colaboración de personas del DEF y de la Secretaria per a la Unió Europea. *Punts clau de la Directiva de Serveis*. Junio de 2007.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Baiges Pla, E.; Gibert Bosch, A.; Pellisé de Urquiza, C.; Tornabell González, I. *Transposar la Directiva de Serveis: reptes i oportunitats per a la competitivitat. Nota d'Economia, n.º 90* (julio 2008).
<http://www.gencat.cat/economia/ambits/politica/competencia/expedients/estudis/index.html>.

GUAL, J.; JÓDAR ROSELL, S.; RUIZ POSINO, À. "El problema de la productivitat a Espanya: quin és el paper de la regulació?". *Documents d'Economia "la Caixa", n.º 1*. Junio de 2006.
http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/de/cat/de01_cat.pdf

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Boletín Oficial del Estado n.º 140 (12 de junio de 2007).

OCDE. *OECD guiding principles for regulatory quality and performance* (2005).

OCDE. *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003* (abril de 2005).

PRATS, J.; TORRES, P.; BATLLELL, M. *Avaluació de l'impacte regulatori: pràctica internacional i aplicabilitat a Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Consell Assessor per al Desenvolupament sostenible de Catalunya, diciembre de 2006.

STANDARD COST MODEL NETWORK.
www.administrative-burdens.com

UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de la Unión Europea de 31/12/2003. C321/1. *Acuerdo Inter-institucional sobre la mejora de la legislación* <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:EN:PDF>

2 Programa PARTNERS

ESADE

Universidad Ramon Llull

**INSTITUTO
DE DIRECCIÓN
Y GESTIÓN PÚBLICA**

Av. de Pedralbes, 60-62
08034 Barcelona
Tel.: + 34 932 806 162
Fax: + 34 932 048 105
a/e: angel.saz@esade.edu