



NOTA SOBRE LA REUNIÓN DE DIRECTORES Y EXPERTOS EN MEJORA REGULATORIA

11 y 12 de abril de 2019

BUCAREST, SEDE DEL GOBIERNO

1. DISCURSOS DE APERTURA A CARGO DEL SECRETARIO GENERAL DEL GOBIERNO, DE LA SECRETARIA DE ESTADO ENCARGADA DE LA AGENDA DE MEJORA REGULATORIA Y DE LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Ideas Principales

El Secretario General del Gobierno expone que la política de mejora regulatoria (MR) del Gobierno Rumano se ha centrado recientemente en dos aspectos fundamentales cuya importancia ha sido resaltada por diferentes expertos y cuya implementación puede afectar e influir en la consecución de los objetivos presupuestarios.

- La evaluación ex ante de la legislación.
- La reducción de cargas administrativas.

En una primera fase, el Gobierno Rumano emprendió la tarea de profesionalizar la Administración Pública mediante la selección de funcionarios de las universidades y escuelas de formación y de reformar la Administración mediante la simplificación de procedimientos entre otras medidas.

Actualmente los retos a los que se enfrentan son similares a los del resto de países de la UE y la agenda puede definirse como la búsqueda conjunta de soluciones para conseguir el mejor gobierno.

En el panorama actual, el Secretariado General del Gobierno tiene un papel técnico y político importante en la elaboración de la legislación nacional y local y también a nivel europeo, de ahí la importancia de conectar ambas perspectivas y de emprender las políticas de MR desde esa instancia.

La Secretaria de Estado encargada de la agenda de MR destaca la fuerte conexión democrática entre los Estados de la UE a la hora de abordar los distintos retos.

Incide en el importante progreso de los trabajos de la Comisión en el impulso a las políticas de MR de la unión como se ha puesto de manifiesto en el estudio recientemente presentado



que ha sido la prioridad este semestre.

Destaca la necesidad de la participación permanente de los Estados miembros para conseguir avances reales y con trascendencia práctica en la adopción de las políticas de MR en la UE, así como la participación de los distintos interesados, por las mismas razones. Todos los actores deben actuar conjuntamente para conseguir mejores resultados.

Pone de manifiesto que uno de los aspectos claves en los que se ha centrado la Presidencia este semestre ha sido la implementación del **principio de “Innovación”**: **Legislar con respeto al medioambiente, pero sin frenar los avances tecnológicos y científicos, compensando y armonizando ambos retos.**

La representante de la Cámara de Diputados destaca la importancia y responsabilidad de los parlamentos democráticos en el proceso legislativo y por tanto en la asunción de buenas prácticas regulatorias, tanto a nivel local, nacional y de la UE.

Rumanía ha introducido el RIA en leyes parlamentarias desde el año 2014.

Destaca también la importancia de la colaboración interinstitucional entre los Estados miembros y la Comisión y entre los Estados miembros a través de estos encuentros de expertos.

2. BALANCE DE LA AGENDA DE MEJORA REGULATORIA

Expone la Directora de Departamento en el Secretariado General de la Comisión Europea. El Secretariado General es el órgano encargado de velar por la coherencia del trabajo de la Comisión, es también responsable de la supervisión de la MR.

Ideas principales

La importancia de este balance reside fundamentalmente en el *feed back* que recibe la Comisión para orientar sus acciones de futuro según el resultado del mismo y para detectar cuales son los puntos débiles en este ámbito.

Se resalta una vez más el papel que juega la consulta pública, cuya práctica obtiene un resultado satisfactorio. Sin embargo, se detecta una cierta fatiga a la hora de cumplimentar este trámite por parte de los ciudadanos lo cual debilita el *feed-back* recibido por la Comisión. Asimismo, existe una cierta frustración por parte de los ciudadanos que tampoco reciben *feed-back* sobre los efectos de su participación y si se produce, es muy tarde (un periodo de dos años) y con un carácter muy técnico.

Es necesario reforzar el RIA que, como punto de partida clave para la adopción del resto



de medidas, ha mejorado su calidad en general tanto en el Parlamento como en el Consejo, pero es necesario asumir que existen más impactos que los tradicionalmente analizados, no toda la legislación se acompaña del RIA y no todos los RIA tienen la suficiente calidad.

En relación al sistema de evaluación ex-post, que combina evaluaciones sistemáticas de regulaciones concretas con evaluaciones más amplias sobre sectores de políticas públicas, ha mejorado al ofrecer la oportunidad de efectuar comentarios sobre los planes de evaluación durante 4 semanas y sobre los principales elementos de todas las evaluaciones durante 12 semanas.

Destaca la relevancia de que en la composición del Regulatory Scrutiny Board (RSB) existan miembros externos a la organización y la posibilidad de modificar el contenido de las leyes cuando sean enmendadas por este órgano. Ha mejorado la calidad de la supervisión. Sin embargo, es un órgano desconocido para la mayoría de los ciudadanos, no se da la suficiente publicidad a su trabajo, no está definido con claridad.

La impresión general de los ciudadanos sobre la MR es que se está trabajando sobre ello en la UE, pero no se les hace partícipes, no se sienten como una parte integrante del proceso, no se transmiten adecuadamente los progresos, avances y mejoras para la sociedad y la economía.

Es fundamental transvasar el conocimiento de la UE a los Estados miembros y viceversa.

En relación con la reducción de cargas, el trabajo realizado ha sido muy satisfactorio si bien hay que seguir trabajando para medir los efectos de esta reducción en la práctica y cuantificar los costes como ya hace Alemania desde hace años, a través de una política de transparencia consolidada que traslada los ahorros producidos y las mejoras conseguidas a la sociedad, lo cual repercute en la percepción que los ciudadanos tienen de la acción de gobierno.

Se está realizando un esfuerzo importante por cuantificar los costes, pero no siempre es posible, se necesitan datos de los que a veces no se dispone. Por otra parte, no se cuantifican los beneficios de la regulación por lo que la balanza no es equitativa.

Se han realizado progresos importantes en los últimos tres años, con un cambio de cultura tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, pero todavía insuficiente para alcanzar el ritmo deseado por la agenda europea en materia de MR. Se requiere un trabajo riguroso interinstitucional y también con los Estados miembros.

En el tiempo de debate intervienen varios países, los comentarios generales versan sobre los buenos resultados de las consultas públicas y una vez más sobre la necesidad de trasladar a los ciudadanos la importancia de su papel en el proceso de MR y la necesidad de que los Estados sepan comunicar a sus ciudadanos que se está haciendo a nivel local, estatal y UE (Holanda); también se pone de manifiesto la importancia de la conexión entre las instituciones a nivel estatal y local y las instituciones europeas para conseguir ese link necesario para el avances de las políticas de MR (UK).



3. LA IMPLEMENTACION DEL PRINCIPIO DE INNOVACION. ESTADO ACTUAL Y ÚLTIMOS DESARROLLOS

Expone la Directora General Adjunta del Departamento de Investigación e Innovación de la Comisión Europea.

Ideas Principales

Concepto: El Principio de Innovación (IP) implica que las políticas y la legislación de la UE deben desarrollarse, aplicarse y evaluarse con miras a fomentar innovaciones que ayuden a realizar los objetivos medioambientales, sociales y económicos de la UE y a anticiparse y aprovechar los futuros avances tecnológicos.

Cuando la Comisión desarrolle nuevas iniciativas deberá tener siempre en cuenta su efecto en la Innovación.

El modo en que se regule afecta directamente al progreso y a la innovación, la implementación de este principio es importante en aspectos tales como:

- La mejora de objetivos medioambientales, sociales y económicos.
- Unir el marco regulatorio y la inversión
- Salvaguardar la autonomía estratégica
- Impulsar cambios globales como los derivados de la inteligencia artificial

La Comisión tiene el propósito de que el IP cubra las tres fases del ciclo de elaboración normativa:

1ª fase: Configuración de la agenda legislativa

Los posibles efectos de las tecnologías emergentes en la regulación de la UE deben ser analizados en una fase temprana, dentro del proceso legislativo, como ocurre por ejemplo con “la inteligencia artificial”, cuya aplicación es probable que introduzca cambios en la legislación.

2ª fase: Legislación

Las nuevas iniciativas legislativas de la UE deben responder a las necesidades de las empresas innovadoras, esto supone contar con datos y pruebas para la evaluación de impacto, consultar a innovadores y tener en cuenta sus sugerencias para redactar la legislación.

3ª fase: Implementación

La Comisión ofrecerá y facilitará “Acuerdos de Innovación” para hacer frente a las normas vigentes de la UE y para contribuir al éxito de los innovadores europeos, dará la adecuada difusión a esta herramienta y la hará extensiva a los diferentes sectores.



Este análisis permitirá identificar si una regulación de la UE es un obstáculo para la innovación y si así fuera, ayudará a encontrar soluciones.

Para integrar mejor el IP en el marco regulatorio de la UE, en junio de 2017 se publicó la guía (*tool*) sobre Investigación e Innovación, junto con el resto de las guías metodológicas sobre M R, en ella se establecen los principios que sigue la Comisión cuando prepara las nuevas iniciativas y propuestas y cuando maneja y evalúa la legislación existente. Esta guía proporciona directrices claras para analizar la interacción entre la legislación nueva o revisada incluyendo programas de gasto e innovación durante la evaluación de impacto

Países como Estados Unidos y Corea se encuentran en la vanguardia a la hora de unir la calidad regulatoria con la implementación del principio de innovación; En la UE, Suecia, Dinamarca, Austria y Reino Unido ya trabajan activamente en este sentido, llevando a cabo a nivel nacional buenas prácticas regulatorias como las “*sunset clauses*”, las “*regulatory sand boxes*”, o los “*green deals*” con sus empresas para conseguir una legislación orientada a resultados. Holanda es el país de la UE a la cabeza en este ámbito.

Como ejemplo de la aplicación del IP, se pueden citar: tratamiento de aguas residuales; automóviles sin conductores o edificios energéticamente eficientes. Un ejemplo de las consecuencias de su no aplicación es el caso de la empresa “Intel” que se traslada a Singapur donde resulta mucho más sencillo obtener licencias para poder “innovar”, mientras que Europa sigue anclada en los viejos modelos caracterizados por una excesiva burocracia, Europa no puede permitirse que sus compañías se instalen en EEUU o en Asia por estos motivos.

4. ESTUDIO SOBRE LAS PRÁCTICAS DE MEJORA REGULATORIA EN LA UNIÓN EUROPEA

Expone la responsable de la medición del rendimiento regulatorio de la División de Política Regulatoria de la OCDE.

Ideas Principales

Es un hecho avalado por 40 años de investigación que la exclusión social produce un grave sufrimiento psicológico y emocional, basándonos en esta certeza, podemos efectuar la siguiente reflexión: Cuando los Estados actúan de espaldas a los ciudadanos, sin dotar de la necesaria transparencia a sus actuaciones, sin justificarlas adecuadamente, los ciudadanos pueden sentirse maltratados por sus Estados.

Es un compromiso asumido por los Estados revertir esta situación, el respeto al ciudadano, la explicación y la participación en la acción pública se traducen en confianza, inclusión y bienestar social y derivan en la aceptación por parte de la ciudadanía de las acciones



gubernamentales, en el cumplimiento de las regulaciones y en una actitud de cooperación hacia la acción de gobierno.

El estudio se ha realizado a partir de datos aportados por los 28 Estados miembros.

Los datos se han obtenido a través de los indicadores de política y gobernanza regulatoria 2018 (*Ireg*).

Algunos datos interesantes del estudio se señalan a continuación:

- A la pregunta sobre si es necesario que se lleve a cabo una consulta abierta al público en general, el estudio muestra que la participación de los interesados se requiere para todas las leyes primarias en aproximadamente la mitad de los países de la UE.
- A partir de 2018 existe el compromiso de participación de los actores interesados en la elaboración de la legislación primarias.
- Actualmente en menos de la mitad de los Estados miembros de la UE, los encargados de formular políticas están obligados a proporcionar un *feed back* a las partes interesadas sobre los comentarios recibidos.
- Sólo la mitad de los Estados informa directamente a sus partes interesadas nacionales sobre los procesos de consulta de la Comisión.
- En muchos países, la participación de las partes interesadas en relación con las directivas se produce sólo en la fase de transposición
- Menos de la mitad de los Estados miembros publica sistemáticamente la evaluación de impacto (RIA) con el propósito de que pueda ser consultada por las partes interesadas.
- Solo en aproximadamente la mitad de los Estados, los reguladores son sistemáticamente requeridos a identificar los beneficios de una nueva regulación, a evaluar cualitativamente esos beneficios, a cuantificar los beneficios.
- La evaluación de impacto de las leyes europeas es más común en la fase de transposición que en la fase de negociación.
- Poco más de la mitad de los Estados miembros incluye una evaluación específica de las disposiciones añadidas a nivel nacional que van más allá de las establecidas en las directivas de la UE.
- La evaluación ex post no avanza lo suficiente
- Pocos Estados miembros exigen elementos básicos de la evaluación ex post, tales como evaluar si los objetivos de política subyacentes de la reglamentación se han logrado, comparar el impacto normativo real con el que se había previsto, comparar la regulación existente con opciones alternativas, identificar las consecuencias involuntarias de la regulación, considerar la consistencia de la regulación y compararla con instrumentos internacionales similares.



- Solo la mitad de los Estados proporciona orientación para llevar a cabo la evaluación ex post, bien a través de guías metodológicas o mediante técnicas de evaluación estandarizadas y se centra fundamentalmente en la evaluación de cargas administrativas.
- Sólo unos pocos Estados informan regularmente a los ciudadanos sobre la aplicación de las herramientas de gestión regulatoria (RIA, participación de los interesados, evaluación ex post).

5. “BUSSINESSEUROPE”: PRIORIDADES DE LA POLÍTICA REGULATORIA PARA EL PROXIMO PERÍODO LEGISLATIVO PARA LA ECONOMÍA Y EL MERCADO ÚNICO

Exponen el Vice Director del grupo de trabajo de MR y una Asesora del Departamento de Mercado Internacional y MR.

Ideas principales

- Se señala la importancia del mercado interior, vital para la economía de los países de la UE y el compromiso de la organización con la MR y su implicación en todas las áreas de la misma, mediante la creación de grupos de trabajo y elaboración de documentación para avanzar en las buenas prácticas que puedan beneficiar a las empresas.
- Se alaba el trabajo desarrollado por la Comisión en estos últimos tres años y proponen que se convierta en un programa de actuación permanente.
- Se insiste en la implementación de las buenas prácticas regulatorias de la Comisión y la necesidad de adopción de estas prácticas por parte de los Estados.
- Se subraya la importancia de “la calidad” en el proceso de la transposición de la legislación comunitaria por parte de los Estados miembros.
- Se valora muy positivamente la existencia y el trabajo efectuado por el Regulatory Scrutiny Board (RSB) quién a través de su labor, asume el papel de regulador-colaborador.
- Se propone revisar la evaluación de impacto en algunas leyes, si se considera importante para el resultado final, sin que se puedan alegar excusas temporales.
- Se subraya la importancia de efectuar un “public scrutiny” al procedimiento legislativo, es decir dotarle de mayor transparencia y mejor y mayor información a los interesados.
- También se puntualiza que los Estados miembros deberían reportar mejor a la Comisión sobre como efectúan el proceso de transposición de legislación comunitaria sobre mercado único.
- Se subraya la importancia de la plataforma REFIT y su interés en que continúe activa y a



pleno funcionamiento.

6. REVISIÓN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO DESDE EL PROGRAMA LEGISLAR MEJOR

Expone el Director del Instituto de Impacto Regulatorio (IIR).

Ideas Principales

Las funciones y actividades desarrolladas:

Satisfacer la necesidad de un escrutinio imparcial al ser una unidad independiente de las instituciones europeas capaz de proporcionar una perspectiva diferente.

Examinar las evaluaciones de impacto legislativo en profundidad y con un alcance más amplio al disponer de tiempo suficiente para ello.

Realizar estudios sobre aspectos amplios para mejorar la regulación.

Difundir regularmente los resultados de su trabajo y adquirir compromisos con las instituciones y las partes interesadas para difundir el mensaje.

Como generar confianza en la evaluación de los impactos:

El estándar de oro o excelente es la transparencia total de los inputs, de los algoritmos y los outputs.

El estándar de plata sería permitir a las partes interesadas ejecutar sus propias simulaciones.

Deficiencias encontradas:

Muchas decisiones se adoptan sin tener en cuenta la evidencia, en ocasiones los datos de que se dispone no son suficientes o suficientemente sólidos.

Se constata que la ausencia del análisis de impacto es todavía muy frecuente. Entre abril y septiembre de 2018, 30 de 104 proposiciones no tenían evaluación de impacto y en ocho de ellas el análisis de impacto no cumplía los estándares de calidad necesarios.

Detalles de las propuestas legislativas no reflejan los resultados del IA.

Las opciones políticas preferidas ya están decididas antes del IA.

Prejuicios consistentes sobre los impactos, especialmente los económicos.



Próximos retos la Comisión en materia de evaluación de impacto:

La Comisión mantiene por el momento la iniciativa y el control en este tema.

Un enfoque autocrítico es esencial.

El IA debe servir para cuestionar la opción de política o estrategia pública preferida, no como un ejercicio de justificación de la misma.

En los informes sobre el balance de la BR lo útil es subrayar dónde es necesario mejorar.

Abordar los factores subyacentes tanto de carácter estructural como de proceso de evaluación.

Recomendaciones:

Publicar los borradores de la IAs para posibilitar tener inputs sobre la evidencia estudiada.

Establecer un camino hacia la transparencia total de los modelos analíticos.

Introducir la objetividad a nivel estructural.

Hacer la evaluación de impacto un análisis verdaderamente crítico.

Diferenciar abiertamente entre decisiones técnicas y políticas

Conclusiones

La Comisión saliente ha iniciado un importante esfuerzo en BR.

La nueva Comisión debe velar para que esta labor fructifique en mejoras tangibles en la evaluación de impacto

7. TALLER SOBRE SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS

Participan 16 Estados miembros, entre ellos España.

Barreras a las PYMES en el Mercado Único desde el punto de la Autoridad Danesa para los Negocios:

El mensaje principal sería que el mercado único se va haciendo más y más complejo, lo que hace difícil a las PYMES crecer en el ámbito del Mercado Único.

Va aumentando el número de proyectos legislativos relativos a todos los productos y servicios de la sociedad de la información, la Comisión los analiza teniendo en cuenta la legislación de la UE, el problema se genera cuando los productos van cambiando, pero no lo hace la legislación que permanece un tanto incierta de cara a los negocios.



La “Danish Business Authority” propone una serie de soluciones para reducir la citada complejidad, entre las que destacan:

- Implantar una ventanilla única que vaya coordinando las respuestas entre todos los puntos de contacto con los representantes empresariales.
- Elaborar la legislación futura teniendo en mente al destinatario final.
- La legislación debería ser digital por defecto.
- Tomar en consideración las propuestas concretas que sean realizadas por las PYMES

Se incide especialmente en la legislación digital por defecto y la legislación a prueba de futuro. En este sentido los principios básicos serían:

- Posibilitar que la Administración Digital promueva servicios más amigables y eficientes para empresas y ciudadanos, así como mejorar en el cumplimiento de sus servicios y la prevención de errores y fraude.
- Proveer un marco regulatorio orientado al futuro para posibilitar a las empresas la innovación y la aplicación de las nuevas tecnologías y modelos de negocio.
- Las normas deben ser más claras y simples.
- Deben acomodarse los nuevos modelos de negocio y la neutralidad tecnológica.
- Debe promoverse la comunicación digital
- Debe promoverse el procesamiento digital automatizado de los datos
- Debe darse coherencia y consistencia en el conjunto de la regulación, los conceptos uniformes de las autoridades y la reutilización de los datos.
- Hay que mejorar el cumplimiento y la prevención de los errores y el fraude.

A la hora de llevar a cabo la implementación de los principios anteriores, la idea fundamental que subyace es que los procedimientos han de ser objetivables en las etapas clave del ciclo legislativo y en este sentido se pueden introducir mejoras tanto en la fase ex ante como ex post del proceso legislativo:

- Ex ante: Hay que tener en cuenta estos principios en el inicio del borrador de la propuesta en el caso de las leyes y en relación con las evaluaciones de impacto. Chequear por tanto se hace obligatorio para todas aquellas iniciativas legislativas de relevancia por parte del Secretariado General y en relación con las evaluaciones de impacto por el Regulatory Scrutiny Board.
- Ex post: ¿Debe chequearse y actualizarse de forma sistemática y digital con el consenso de la UE? Las actuaciones REFIT o la realización de tests amigables a los usuarios pueden servir para evaluar donde la regulación se ha traducido consistentemente en digitales amigables para el usuario y también para identificar modos de hacer la



regulación más orientada al futuro y adecuada a la era digital.

La implementación del Principio “One in-One out” en Alemania:

El principio “one in-one out” nace en el año 2006 cuando el gobierno decide recortar los costes de la burocracia que sean medibles y así evitar nuevas obligaciones informativas.

También fue en 2006 cuando se creó el watchdog alemán: “Consejo Nacional de Control de la Regulación”.

Desde 2011 el cumplimiento de los costes se convierte en un concepto dominante.

En 2014 el objetivo del Gobierno será la reducción de los costes de cumplimiento existentes y surge la aplicación del principio “one in one out”.

El 3 de marzo de 2015 se adoptan los principales elementos del principio “one in-one out”. El objetivo de este principio es el de restringir la proliferación de costes de cumplimiento en el largo plazo sin perder de vista los objetivos y los proyectos políticos. En particular, medidas no deberán obstruirse o retrasarse las medidas derivadas del acuerdo de coalición.

Por cada carga adicional que se cree por propuestas regulatorias nuevas una carga existente equivalente deberá ser eliminada por el mismo Ministerio.

Resulta de aplicación a todas las propuestas regulatorias del Gobierno Federal con impacto en los costes de cumplimiento comunitarios de los negocios. No se aplica en los landers.

Existen excepciones limitadas a este principio: la implementación de la legislación de la UE, Los Tratados Internacionales o legislación del Tribunal Federal Constitucional y del Tribunal de Justicia de la UE, la legislación relacionada o derivada de los Tratados de seguridad y aquella que es efectiva solo por un período de tiempo determinado (menos de un año).

Se admite la compensación entre los diferentes Ministerios para cumplir con este principio.

Se trata de una aplicación basada en los objetivos cuantitativos si bien son conscientes de que ha de tener una naturaleza también cualitativa.

En el futuro se plantean si sería positivo abolir las exenciones.

8. TALLER SOBRE EVALUACION DE IMPACTO

Participan entre otros países Rumanía, Francia, Italia, Reino Unido y España.

Miembros de la Secretaría General de la Presidencia de Rumanía, desde donde se impulsan las políticas de BR, realizaron una presentación sobre la arquitectura institucional



y BR agenda que tiene como objetivo fundamental la simplificación y la digitalización administrativas.

El Presidente del Consejo de Competitividad realiza una presentación sobre las políticas públicas para la promoción de la competitividad iniciadas en Rumanía hace 20 años y explica como la evaluación de impacto en la competitividad ha supuesto importantes ahorros tanto a los consumidores como a las empresas.