



## **NOTA SOBRE LA REUNIÓN DE DIRECTORES Y EXPERTOS EN MEJORA REGULATORIA. PRESIDENCIA FINLANDESA DEL CONSEJO DE LA UE**

**27 y 28 de junio de 2019**

**HELSINKI. FINLANDIA**

---

### **DISCURSO DE APERTURA**

#### **MINISTRO DE ECONOMÍA Y EMPLEO DE FINLANDIA**

##### **Ideas Principales**

La presidencia finlandesa del Consejo de la UE quiere centrarse en los siguientes objetivos:

- Reforzar los valores comunes y el Estado de derecho.
- Avanzar en una Europa más competitiva y socialmente inclusiva.
- Reforzar el papel de Europa como líder global en la lucha contra el cambio climático.

El gobierno finlandés considera prioritario impulsar las políticas de mejora regulatoria (BR) dentro del programa gubernamental, a nivel nacional y en todas sus facetas, como instrumento para mejorar el bienestar de los ciudadanos, priorizando las políticas salariales, los derechos humanos y el medioambiente, así como desarrollo de las evaluaciones ex post de la legislación.

### **PONENCIAS**

#### **1. ELABORANDO UNA LEGISLACIÓN QUE PERMITA PROYECTOS EXPERIMENTALES**

Expone el Secretario Permanente del Ministerio de Justicia.

##### **Ideas Principales**

En los últimos años la cultura de la experimentación y los proyectos experimentales (sand boxes) como herramientas de desarrollo se han convertido en una tendencia y han ido ganado apoyo en Finlandia, el Gobierno actual se ha involucrado en este campo, teniendo en cuenta que para llevar a cabo la experimentación, es necesario siempre la existencia de un fundamento ético, como ejemplo, el hecho de que en un momento dado se produzca



una cierta desviación del principio de igualdad con el objeto de obtener información sobre el impacto, puede suponer la elección por parte de los ciudadanos de diferentes opciones.

La razón que justifica la experimentación es el descubrimiento de:

- Nuevas prácticas con menor coste.
- Prácticas totalmente nuevas.
- Qué funciona bien en la práctica y que no.

#### Ejemplos de proyectos experimentales:

- Asignación de un salario mínimo a un grupo de ciudadanos para comprobar si esta medida contribuye a la reducción de la pobreza, de la marginación y de la burocracia en la tramitación de ayudas sociales.

Todavía no hay conclusiones definitivas, si bien ha suscitado muchas más críticas que apoyos.

- Asignación de cupones para poder elegir la asistencia médica y los servicios sociales, con el objeto de encontrar un modelo económico que permita el igual acceso a los servicios públicos.

El Gobierno actual ha restado importancia a este proyecto, la legislación finlandesa protege mucho la igualdad social, lo cual no favorece en ocasiones poder llevar a cabo estos proyectos, que implican situaciones de desigualdad. Por este motivo se desarrollan siempre en períodos perfectamente delimitados.

- Ensayos regionales para mejorar los servicios administrativos de creación de empleo y de incentivación del emprendimiento económico.

Ha funcionado a nivel de comunidades pequeñas, a nivel regional no llegó a ponerse en práctica.

Las premisas básicas en el campo de la experimentación son, por una parte, contar con una sociedad ética y confiable, por lo que en Finlandia sí funcionan bien, (los índices de corrupción son mínimos y la sociedad tiene un elevado sentido ético-cívico), no dañar el buen funcionamiento de los mercados (o hacerlo lo absolutamente indispensable), y llevarlos a cabo por un tiempo muy limitado.

Un experto en el campo de la regulación y del análisis económico del derecho, señaló los puntos a tener en cuenta para poner en marcha los proyectos experimentales en materia regulatoria:

- Identificar claramente el problema
- Mantenerlo simple
- Regular en proporción
- Ser flexible
- Experimentar por un tiempo limitado pero suficiente
- Anticipar los posibles efectos en la competencia y mercados



- Minimizar los costes de implementación
- Factibilidad

En el turno de preguntas, el representante de la Comisión Europea apunta que en lo que respecta a los mercados, en ocasiones es mejor opción observar los efectos de la no regulación antes de empezar a regular, en lugar de experimentar, UK señala que ellos llevan mucho tiempo implementando esta práctica y les funciona muy bien.

## **2. BR FUERA DEL ÁMBITO EUROPA. UNA VISIÓN DESDE CANADÁ**

Expone la Directora Ejecutiva del Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá y Presidenta del Comité de Política Regulatoria de la OCDE.

### **Ideas Principales**

- Intensificar la cooperación interadministrativa para eliminar barreras burocráticas innecesarias, en este sentido se ha procedido por ejemplo a la revisión de la “Red Tape Reduction Act”.
- Implementar las medidas de BR durante la totalidad del ciclo normativo, para que sean realmente efectivas.
- Reforzar las buenas prácticas (toma de decisiones basadas en la evidencia, consulta pública, transparencia, análisis coste-beneficio)
- Incrementar la participación de los interesados: se ha creado un Comité Asesor Externo para la mejora de la competitividad (formado por expertos del mundo de los negocios, de la economía, de la empresa, académicos, etc...). En la fase de consulta, las partes interesadas emiten sus comentarios on line y de manera interactiva se intercambian opiniones entre todos. Si bien, actualmente la participación sigue vinculada al ámbito económico y empresarial, se está trabajando para facilitar al máximo la participación ciudadana.
- Incrementar el rigor analítico. El Gobierno ha centrado su agenda en aspectos como la igualdad de género, la inclusión de la población autóctona en la fase de consultas y la preservación del medioambiente.
- Reforzar las evaluaciones ex-post. Se incluye la participación de los interesados en la evaluación de las normas. En 2018 la evaluación se centró en tres sectores: agricultura; transporte e infraestructura y salud y biociencia.
- Se subraya la importancia de los órganos supervisores para avanzar en la modernización de la agenda.



### **3. COMPETITIVIDAD EN EUROPA Y REGULACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y OTRAS TECNOLOGÍAS EMERGENTES.**

Expone el Canciller de Justicia en Finlandia.

#### **Ideas Principales**

La Presidencia finlandesa plantea la necesidad de una ambiciosa política de BR basada en los logros conseguidos en la Presidencia rumana.

Las nuevas tecnologías son disruptivas y la legislación debe facilitar la transformación de los negocios, Europa tiene como principales competidores a EEUU y China y a través de la regulación se puede contribuir a posicionar a Europa al mismo nivel que estas dos potencias.

Al regular en estos ámbitos, es necesario preservar los derechos de las nuevas generaciones, facilitar el acceso universal a la justicia y reforzar la sostenibilidad en todas sus dimensiones.

### **4. CONSEJO FINLANDESE DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (CFAIR). MODELO DE LOS PAISES DEL NORTE DE EUROPA (REGWATCHEUROPE)**

Expone la presidenta del RegWatchEurope y Presidenta del CFAIR.

#### **Ideas principales**

Las características fundamentales de un órgano supervisor, según el modelo nórdico deben ser:

- La independencia institucional de:
  - El Gobierno
  - La Administración (altos cargos)
  - Las partes interesadas (lobbies)

La experiencia finlandesa constata que los ministerios no tratan de influir en sus decisiones y, sin embargo, las partes interesadas sí lo hacen, (de alguna manera es su trabajo).

- La autoridad y poder del órgano supervisor.

Es muy importante la expertise y el conocimiento por parte de sus componentes, tanto desde el punto de vista de la redacción de las leyes, como de la elaboración del RIA. En Finlandia, los miembros del Consejo son expertos en economía, derecho, finanzas y negocios.



- La publicidad de todas sus decisiones y dictámenes y la utilización de las redes sociales y todos los medios de comunicación para dar a conocer su trabajo y dotarlo de transparencia.
- El impulso político a la labor del órgano supervisor, sin el cual su trabajo carece de autoridad frente a los distintos actores del proceso regulatorio.

#### El órgano supervisor puede intervenir en tres fases distintas:

- Al principio del proceso de redacción de la ley mediante una labor de asesoramiento y de guía. Son necesarios recursos suficientes y se lleva a cabo en los sistemas en que todos los proyectos de ley son supervisados. En Finlandia, sólo se supervisan un 10% del total (por razón de los medios de que dispone el supervisor).
- Durante el proceso de consulta pública (que en los países nórdicos sólo se efectúa a los sectores económicos y del ámbito de los negocios) se produce una mayor interactividad e implicación entre el órgano supervisor y las partes interesadas.
- Al final del proceso regulatorio, en aquellos casos en que los recursos son muy escasos y la supervisión ha de ser más superficial.

#### Efectividad del órgano supervisor:

Es necesario evaluar el trabajo desarrollado por el supervisor y la evaluación puede llevarse a cabo a través de una evaluación externa por parte de otra institución, bien a través de una autoevaluación o a través de indicadores clave de rendimiento.

En el turno de preguntas, se debate sobre este modelo de órganos supervisores, dado que se incardinan en las oficinas de los Primeros Ministros o en Ministerios con competencia en economía o de carácter horizontal, que su financiación corre a cargo del presupuesto público y que sus secretarías están compuestas por funcionarios públicos, la independencia podría parecer cuestionable.

## **5. BR HASTA EL 2020. VUELTA A LOS PRINCIPIOS BÁSICOS. PASADO Y PRESENTE DE LA BR. LECCIONES APRENDIDAS. RETOS Y OPORTUNIDADES.**

Panelistas: El Presidente de la Organización de Pequeñas y Medianas Empresas de la UE, la Directora del Servicio Europeo de Acción Ciudadana, la Subdirectora de la Unidad de Evaluación de Impacto, de la Secretaría General de la Comisión Europea, la Presidenta del RegWatchEurope y del Consejo Finlandés de Análisis de Impacto Regulatorio, la Presidenta del Comité de Política Regulatoria de la OCDE.

Modera el debate el Director General de Empleo y Buen Funcionamiento de los Mercados del Ministerio de Economía y Empleo de Finlandia.



## Ideas Principales

2019 es un año crucial para la UE. Es importante mirar adelante y preguntarse cuál va a ser el papel de la BR en el ámbito europeo en los próximos cinco años. Cómo puede ayudar la BR a conseguir un crecimiento sostenible; a generar confianza y mantener la legitimidad entre sus ciudadanos y empresas; cómo puede mejorar la competitividad de Europa en el contexto global y en la era digital. Cuáles son los desafíos en este campo y cómo deben abordarse.

La BR es muy importante para transformar la sociedad, dotando a la actividad pública de mayor transparencia, conectando las decisiones públicas con los ciudadanos y, por tanto, dotándolas de mayor legitimidad, el RIA a su vez dota de mayor legitimidad a la regulación.

Parece más adecuado el término Smart Regulation frente a Better Regulation, porque la primera denominación se refiere a todo el ciclo normativo. Si la regulación no es inteligente, no es comprensible, ni efectiva ni aceptada por los ciudadanos.

En la UE la regulación existente no está adaptada a las PYMES que constituyen el 90% del tejido empresarial y suponen un 98% del total del empleo, pero tampoco a las empresas de mayor tamaño.

Para mejorar la regulación y justificar adecuadamente la necesidad de regular es preciso reforzar el RIA; insistir en la importancia de la evaluación ex-post (evaluate first) y reforzar la participación de los interesados en el proceso regulatorio, transmitiéndoles la importancia de la BR en la transformación económica y social, dándoles mayor información a través de todos los medios disponibles y, sobre todo, teniendo en cuenta sus necesidades y opiniones en los trámites de consulta pública y dándoles el adecuado feed-back. Este último aspecto es crucial para avanzar en la BR, no basta con la transparencia, sino que hay que implicar a las partes interesadas hasta convertirlas en un elemento más dentro del proceso regulatorio.

También se subraya la importancia de los órganos supervisores de carácter horizontal, con su doble misión de promocionar y unificar a nivel horizontal las políticas de BR y de supervisar la implementación de dichas políticas.

Europa necesita disponer de los instrumentos y herramientas necesarias para poder hacer frente a las economías de las dos mayores potencias a nivel mundial: EEUU y China, cuyo empuje puede poner en riesgo la economía de Europa y, por tanto, del bienestar de sus ciudadanos, y nuestro entorno regulatorio a día de hoy, presenta debilidades que pueden afectar muy negativamente a la competitividad en el entorno europeo y que ya están resueltas en estos dos países, por lo que la BR se convierte en una política pública clave para afrontar este riesgo.



## 6. WORKSHOP SESSION. COMO CONSEGUIR UN SISTEMA REGULATORIO DE CALIDAD

Moderará el taller un miembro del equipo de analistas de la División de Política Regulatoria de la OCDE.

Participan entre otros países, representantes de Alemania, Reino Unido, Holanda, Finlandia, Suecia, Polonia, Portugal, Italia, Irlanda, España y de la Comisión Europea.

### Ideas Principales

La supervisión regulatoria es un elemento crucial que ayuda a cerrar la brecha entre el establecimiento de requisitos formales y el uso de las herramientas de gestión regulatoria en la práctica.

Si bien la mayoría de los países han establecido algún tipo de supervisión regulatoria, las configuraciones institucionales varían ampliamente. Por una parte, en muchos países, varios organismos comparten responsabilidades de supervisión y, por otra, la organización y las características de estos organismos difieren de manera importante entre ellos.

La primera diferencia entre los distintos sistemas es de carácter conceptual: Los países nórdicos identifican la supervisión regulatoria con la supervisión del análisis de impacto económico, llevada a cabo por los órganos supervisores independientes (RegWatchEurope), compuestos por expertos en las distintas áreas a evaluar (sólo Finlandia evalúa también el impacto social, además del económico).

En los países mediterráneos, la supervisión regulatoria tiene un carácter más amplio y se identifica más bien con el análisis y comprobación de que todo el ciclo regulatorio, desde la reflexión inicial hasta la aprobación de la norma e, incluso en algunos casos, la evaluación ex post, ha sido efectuado de acuerdo con la legalidad y con los principios de buena regulación. Se verifica la calidad del RIA y también la calidad técnica de la norma. La evaluación del impacto económico se lleva a cabo por órganos especializados incardinados en la Administración, pero con cierto grado de independencia. En Italia, por ejemplo, el órgano supervisor es el Departamento de Asuntos Legales y Legislativos, incardinado en la Presidencia del Gobierno, que se apoya en la Unidad Independiente de Evaluación de Impacto, compuesta por expertos externos seleccionados a través de un proceso abierto, por un mandato de cuatro años. Esta unidad está adscrita al órgano supervisor.

Los países pueden comprobar si su sistema de supervisión funciona bien y medir su evolución a través de:

- Supervisiones periódicas.
- Evaluación interna y autoevaluación.
- Evaluación externa.
- Presentación obligatoria de informes públicos.
- Indicadores clave de rendimiento.



Las conclusiones a las que llegan los participantes en el taller, basadas en los modelos y experiencias nacionales se citan a continuación:

Las **características esenciales** del sistema/órgano de supervisión para que sea efectivo deben ser:

- Horizontalidad y que asuma como propias la mayor parte posible de funciones supervisoras, de acuerdo con el modelo canadiense
- Contar con un mandato claro.
- Independencia del poder político y de la presión de las partes interesadas
- Ejercer un asesoramiento “informal”, proporcionando pautas, directrices y recomendaciones a los redactores de las normas. Esto es más efectivo que ejercer un poder imperativo o sancionatorio, pues se trata de convencer al regulador de las ventajas de la BR.
- Supervisar cuando el borrador se emite.
- Disponer de recursos suficientes y de miembros con formación y experiencias contrastadas en las diferentes áreas a evaluar.
- Supervisar todas las propuestas legislativas sería lo deseable. A falta de suficientes recursos, mejor optar por un escrutinio proporcional aleatorio o priorizar las normas a supervisar.
- Tener la posibilidad de sancionar o suspender la tramitación de la norma (lo cual en la práctica no ocurre, ni siquiera en el modelo nórdico) o como alternativa, tener la capacidad de ejercer una cierta presión través de los medios de comunicación (como hace por ejemplo Finlandia).

Las **funciones básicas** de un sistema de supervisión deben ser:

- Garantizar que la norma sea adecuada para los fines perseguidos, examinar el RIA, la realización de la evaluación ex post y supervisar la consulta pública.
- Desarrollar la metodología adecuada y proporcionar asesoramiento y orientación.
- Asesorar fundamentalmente en la evaluación del impacto económico, pero también deben tenerse en cuenta otros impactos.
- Coordinar las políticas regulatorias, unificarlas y dotarlas de consistencia.