



New
Direction

REGULACIÓN INTELIGENTE

UN RETO PARA EUROPA Y ESPAÑA

SANTIAGO CALVO LÓPEZ & LUCÍA LÓPEZ OVIEDO

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



Lucía López Oviedo

Lucía López Oviedo es experta en comunicación y relaciones internacionales. Licenciada en Comunicación Corporativa por la Universidad San Francisco de Quito, ha sido asesora del ministerio de Productividad de Ecuador. En España, completó un Máster en Comunicación Institucional, Relaciones Públicas y Protocolo. Dentro de dicho proceso formativo, empezó a trabajar en el modelo de negociaciones comerciales que propone este documento. Ha sido asesora de comunicación y estrategia de negocio en la consultora Arjé Santiago y la start up Ennomotive.



Santiago Calvo López

Santiago Calvo López es analista económico. Desempeña labores de investigación en Foro Regulación Inteligente. Participa en diversos medios de comunicación, entre los que destacan El Correo Gallego y EsRadio Galicia. Es colaborador del Instituto Juan de Mariana. Licenciado en Economía por la Universidad de Santiago de Compostela. Completó también un Máster en Fiscalidad Internacional en dicho centro, en el que está completando su doctorado. Ha realizado cursos de comunicación en Eloquencia y en la Fundación Venancio Salcines. Fue uno de los ganadores de la primera edición de concurso Abanca Innova y ha participado en el curso Akademia de la Fundación Bankinter.

1	¿QUÉ ENTENDEMOS POR REGULACIÓN INTELIGENTE?	6
2	REGULACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	12
3	EL MARCO REGULATORIO EN LA UE	26
4	REGULACIÓN INTELIGENTE EN EUROPA: CASOS DE ÉXITO	48
5	ESTRATEGIAS DE REGULACIÓN INTELIGENTE EN ESPAÑA	60
6	PANORAMA REGULATORIO EN ESPAÑA	64
7	UNIDAD DE MERCADO: UN RETO PENDIENTE	74
8	EL RETO DE REVERTIR LA SOBRERREGULACIÓN	78
9	REVISIÓN A FONDO DE LA REGULACIÓN	82

¿QUÉ ENTENDEMOS POR REGULACIÓN INTELIGENTE?

1

En los últimos años se ha empezado a manejar con cierta frecuencia el término *regulación inteligente*. Dicha tendencia se explica, en gran medida, por el creciente interés que despierta la mala práctica regulatoria, un mal observado en buena parte de las economías de Occidente.

Al hablar de *regulación inteligente* se plantea, ante todo, el objetivo de tratar de implementar normas y reglas que sienten las bases para el desarrollo de la actividad económica y no supongan un obstáculo injustificado para la prosperidad de los negocios privados.

En Estados Unidos, la Oficina de la Presidencia ha recogido diversos informes referidos a esta cuestión y ha concluido que una regulación excesivamente intervencionista ocasiona un coste anual muy significativo, que reduce curso tras curso la tasa de crecimiento en 0,8 puntos porcentuales. Esto significa que, si desde 1980 se hubieran mantenido estables las cargas regulatorias, hoy encontraríamos una economía mucho mayor, con 5 billones de dólares de producción adicional¹.

En la Unión Europea, la ausencia de un pacto común que blinde los aspectos más básicos del mercado único resulta en importantes sobrecostes para diversos sectores: consumo, digital... De manera agregada, tumbar estas barreras podría aumentar hasta un 6% el PIB comunitario, lo que supondría 800.000 millones de euros².

Pero, ¿qué es la *regulación inteligente*? De acuerdo con el Ministerio de Economía español, la mejora de la regulación “es una política pública en sí misma” y debe contemplarse, además, como una meta transversal, puesto que afecta a diferentes niveles y procesos de aplicación de políticas (planeamiento, elaboración, aprobación, implementación y seguimiento, revisión y evaluación). Partiendo de esa base, se trataría de implementar una intervención pública que genere el menor coste posible. Para tal fin, la búsqueda de la excelencia en materia de producción normativa debería estar regida por una serie de principios básicos:^{3 4}

- **Necesidad y eficacia:** cualquier iniciativa normativa debe tener una justificación, identificando unos fines concretos, y siendo el instrumento más adecuado para lograrlos.
- **Proporcionalidad:** la iniciativa a aplicar debe ser aquella que impongan los menores costes posibles a los destinatarios, esto es, no debe haber otro conjunto de medidas que sean capaces de lograr el mismo objetivo generando un menor coste para la sociedad.
- **Seguridad jurídica:** la iniciativa normativa debe ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico, con el fin de generar un marco normativo “estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre”.
- **Transparencia:** la información relativa a la forma en la que se aplica la normativa como sus resultados deben hacerse públicos para permitir una mejor fiscalización de la actuación pública.
- **Eficiencia:** se deben evitar cargas administrativas innecesarias, además de racionalizar los recursos públicos para lograr los fines marcados.
- **Sostenibilidad financiera:** la aplicación de la iniciativa no debe poner en peligro la sostenibilidad de las cuentas públicas, esto es, debe de existir la suficiente capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros, sin que ello afecte al déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.
- **Estabilidad presupuestaria:** las distintas administraciones deben actuar con arreglo al principio de estabilidad presupuestaria, es decir, se debe garantizar un equilibrio estructural entre los ingresos y gastos públicos.
- **Simplicidad de cargas:** se debe evitar el generar cargas excesivas o la generación de duplicidades, así como el hecho de que si interviene más de una administración la ejecución de la iniciativa normativa debe ser igual de simple que si solo interviniera una única autoridad.

1 White House (2017). How Deregulation Can Increase Economic Growth. Disponible en red en: <https://www.whitehouse.gov/articles/deregulation-can-increase-economic-growth/>

2 Dunne, J. (2014). Estimación del coste de la no Europa 2014-19. European Parliamentary Research Service. Disponible en red en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET\(2014\)510983_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/510983/IPOL-EAVA_ET(2014)510983_ES.pdf)

3 Disponible en red en: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.32ac44f94b634f76faf2b910026041a0/?vgnnextoid=21acf50fa070a610VgnVCM1000001d04140aRCRD>

4 Disponible en red en: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/AnexoPrincipios.pdf>

- **No discriminación:** todos los agentes económicos deben tener los mismos derechos en todo el territorio y con respecto a todas las autoridades competentes.
- **Confianza mutua:** las administraciones deben respetar las competencias de otras autoridades, para evitar superposiciones y duplicidades; además, en el ejercicio de una competencia se debe respetar la libre circulación y establecimiento de los agentes económicos, así como la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio.
- **Libertad de establecimiento/eficacia nacional:** cualquier prestador establecido legalmente en España tiene el derecho a realizar su actividad económica en todo el territorio nacional.
- **Necesidad y proporcionalidad en el acceso y ejercicio de actividades económicas:** si alguna autoridad limitase el ejercicio de una actividad económica, dicha limitación debe estar justificada por alguna razón imperiosa de interés general, manteniendo el principio de proporcionalidad en los límites establecidos, y tratando de aplicar aquellos que sean los menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.
- **Principio general de intervención de las Administraciones Públicas:** además de garantizar el principio de proporcionalidad en la aplicación de los límites para cualquier actividad económica, se deben evaluar de forma periódica los efectos y resultados obtenidos con dichas limitaciones.

A nivel europeo, las instituciones comunitarias orientan la definición de la *regulación inteligente* hacia la tarea de mejora de la calidad normativa. Se trata, dicho de otro modo, de que se puedan tomar decisiones de manera abierta y transparente, de que se garantice la participación ciudadana y de todas las partes interesadas en el proceso legislativo y de elaboración de políticas, y de que se realice una evaluación *ex ante* y *ex post* de las repercusiones que acarrea toda iniciativa normativa, para asegurar que

todo el proceso impone los menores costes posibles a las empresas, las familias y la propia Administración Pública⁵.

De acuerdo con Foro de Regulación Inteligente, hablar de *regulación inteligente* es “abordar un un concepto que implica la racionalización en la elaboración de leyes, de tal modo que no se defiende el hecho de *regular más*, sino de *regular mejor*, garantizando así un entorno económico atractivo y flexible para la actividad del sector privado”.

Para avanzar en esta dirección, FRI enuncia cuatro principios clave:⁶

- Simplificación de la relación entre ciudadanos y administración, reduciendo la burocracia.
- Aportar seguridad jurídica, manteniendo unas reglas de juego claras.
- Armonización de los derechos de usuarios, consumidores, poderes públicos y empresas.
- Generar valor añadido en el sector que se regula.

La cuestión de la mejora en la calidad normativa empezó a ganar peso en la conversación política y económica en la primera mitad de los años 90, coincidiendo con la Cumbre Europea de Edimburgo. Por aquel entonces, en diciembre de 1992, nace el primer proyecto de mejora regulatoria, centrado en abordar esta cuestión desde el punto de vista europeo.

Este hecho relevante dio paso a que, en el Tratado de Ámsterdam, los países miembros incluyesen una declaración explícita que se refiere a la necesidad de promover una mayor calidad en los procesos de redacción o revisión de la legislación europea. Siguiendo esta línea de trabajo, se acordó que el Consejo Europeo, el Parlamento y la Comisión trabajen para “establecer de común acuerdo directrices que contribuyan a mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria, así como a la aplicación de dichas directrices en el proceso de estudio de nuevas propuestas legislativas”.^{7 8}

Esta declaración de intenciones puso en marcha un *Grupo de Expertos de Alto Nivel para la Mejora de la Regulación*, conocido también como *Grupo Mandelkern* por el apellido de su presidente. El resultado fue un informe publicado en noviembre de 2011 que concluía lo siguiente⁹:

La regulación es esencial para lograr los objetivos de política pública en muchas áreas, y una mejor regulación no implica una eliminación irreflexiva de tal regulación, sino que más bien se trata de garantizar que la regulación se use cuando sea apropiado, además de que la regulación usada debe ser de alta calidad. La calidad regulatoria (...) mejora la credibilidad del proceso de gobernanza y contribuye al bienestar de los ciudadanos, empresas y otras partes interesadas. La calidad de las regulaciones previene la imposición de cargas innecesarias sobre empresas, ciudadanos y administraciones, que les cuestan tiempo y dinero. Ayuda a evitar el daño a la competitividad de las empresas que proviene del incremento de los costes y de las distorsiones de mercado (particularmente a las pequeñas empresas). En efecto, estudios de varias fuentes estiman que la carga regulatoria cae en un rango de entre el 2 y el 5% del PIB en Europa. (...) La regulación de alta calidad ayuda a restablecer la confianza en el gobierno y es más capaz de lograr el propósito deseado. La implementación de dicha regulación también es menor problemática para las administraciones

públicas y el cumplimiento es más fácil para los ciudadanos. Por todas estas razones, es de gran interés para el público mejorar la calidad de la regulación tanto a nivel nacional como de la UE.

Desde entonces, la Comisión Europea ha puesto en marcha algunas medidas que aluden a los principios descritos anteriormente y dicen tener como meta la consecución de un mejor clima regulatorio. Un paso en esta dirección fue la creación del Comité de Control Reglamentario, un órgano que se encarga de evaluar el impacto de las nuevas iniciativas, realizar evaluaciones *ex post* de legislaciones vigentes, introducir controles de adecuación en el proceso de aplicación de las normas, etc. Toda iniciativa de la Comisión debe contar con un informe favorable por parte del Comité, lo que contribuye a acercar la producción normativa al paradigma de *regulación inteligente*.

En la actualidad, y bajo el paraguas de las líneas de mejora de la regulación de la Comisión Europea, la *regulación inteligente* ha sido incorporada a algunas fases relevantes del proceso político europeo, desde el diseño y la preparación, a la adopción e implementación de las normas. Esto incluye un análisis de impacto y una monitorización y evaluación de las iniciativas a aplicar¹⁰. Sin embargo, el proceso dista de ser satisfactorio, entre otras razones por la insistencia de Bruselas en plantear estos asuntos desde un enfoque federalista, que entiende la legislación como una imposición *de arriba hacia abajo* en la que los Estados miembros tienen poco que decir.

9 Mandelker Group on Better Regulation (2001). Final Report. Disponible en red en: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

10 Comisión Europea (2017). Better Regulation Guidelines. Disponible en red en: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

5 Disponible en red en: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es

6 Disponible en red en: <https://regulacioninteligente.org/smart-regulation/>

7 Calle, J.P. (2016). La Mejora Regulatoria en la experiencia europea. Smart Regulation Perú, serie apuntes de trabajo 03. Disponible en red en: <https://www.smartreg.pe/reportes/Apuntes%20de%20Trabajo%203.%20La%20mejora%20regulatoria%20en%20la%20experiencia%20europea.pdf>

8 Tratado de Ámsterdam. Disponible en red en: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

ILUSTRACIÓN 1.**El proceso de elaboración de normas en la Unión Europea.**

Fuente: Comisión Europea.

Los datos oficiales subrayan que se han realizado más de 500 evaluaciones de impacto regulatorio desde 2003, incorporándose en dicha estimación una visión integrada, que pasa por aspectos económicos, sociales e incluso medioambientales. La evaluación independiente realizada por el Comité de Control Reglamentario ha hecho que en torno al 30% de las iniciativas de la Comisión hayan sido archivadas por no cumplir con los criterios de mejora regulatoria. En los próximos años, el objetivo es fortalecer este proceso en cuatro áreas: medio ambiente, transporte, empleo e industria.

En paralelo, a lo largo de la última década se han introducido 150 propuestas de simplificación normativa, que incluyen la derogación de disposiciones obsoletas o la codificación de conjuntos más sencillos de normas. Se estima que esto ha ahorrado en torno al 30% del papeleo burocrático exigido por la Comisión Europea¹¹.

La mayoría de países de la Unión Europea han tomado nota de estos ejes de actuación para mejorar la calidad de sus normas. Por ejemplo, en España se han aprobado diversas medidas que obligan a implementar procesos de evaluación *ex ante* y *ex post*, siguiendo los principios antes descritos. Algunas de estas normas son las siguientes:

Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, que establecen las bases de la evaluación de impacto de las leyes aplicadas.

- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, en la que se recogen principios de mejora regulatoria en relación con la transparencia, simplificación de procedimientos, aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

- Ley 2/2011 de 4 de marzo, de economía sostenible, la cual asegura la sistematización de los principios e instrumentos de mejora de la regulación.
- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que pretende establecer un adecuado clima de negocios, en la que se introduce la idea de “una dentro, una fuera”, la cual implica que por cada norma aprobada se debe eliminar otra a cambio.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece las bases de una correcta conducta y de acceso a la información de carácter público.
- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) que profundiza en la aplicación de los principios de mejora de la regulación en el ámbito económico, intentando eliminar discriminaciones y duplicidades entre diferentes niveles de administración.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, las cuales mejoran la transparencia, la seguridad jurídica, la racionalización administrativa y la mejora de la eficiencia de la administración.

¹¹ Disponible en red en: <https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46528683.pdf>.

2

REGULACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Hasta el momento se ha definido qué es la *regulación inteligente*, cuáles son los principios en los que se basa y cómo se está aplicando en la Unión Europea. Además, se ha mencionado el hecho de que la excesiva regulación está generando costes muy notables que recaen sobre los ciudadanos estadounidenses y europeos. De modo que, como es lógico, el debate sobre la regulación pasa irremediamente por plantear su impacto en el crecimiento económico.

Para estudiar la calidad regulatoria existen diversos indicadores, generados tanto por instituciones públicas como privadas. Uno de los más destacados es el que recibe como nombre *Indicadores de la Política Regulatoria y Gobernanza* (IREG), trabajo que elaboran los expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Este indicador está compuesto por tres categorías que evalúan de manera independiente el comportamiento regulador de los países desarrollados, estudiando las tres fases de ejecución de las nuevas normativas.

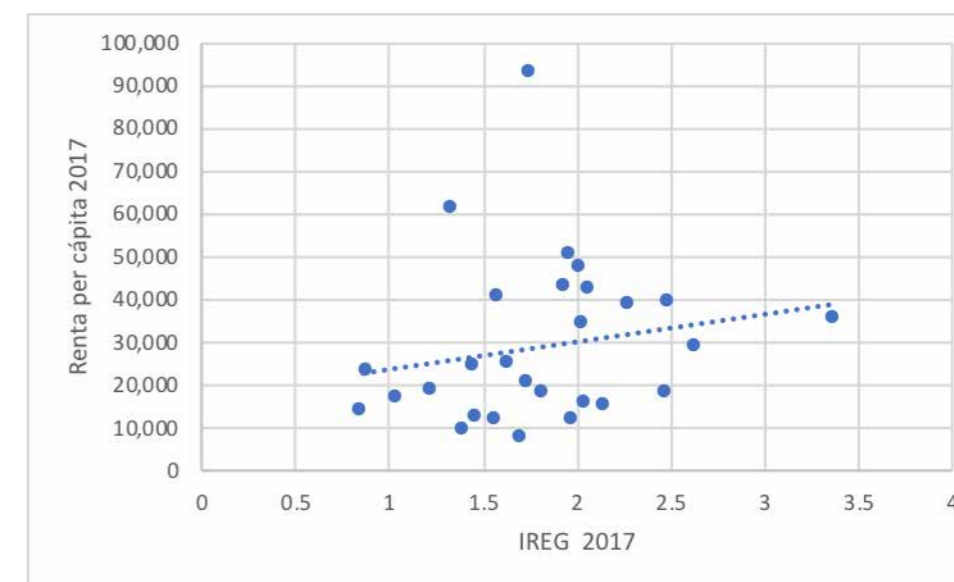
El informe considera la participación de partes interesadas, así como la evaluación del *ex ante* y *ex post*, ofreciendo así una perspectiva general del proceso que desemboca en la aprobación de leyes y regulaciones varias.

Las puntuaciones van de 0 a 4 puntos y se extraen de la *Encuesta sobre Indicadores Regulatorios*, un sondeo que responden tanto los expertos de la OCDE como distintos funcionarios de los gobiernos centrales de los países miembros. Los datos cubren prácticas a nivel nacional que se aplican a todas las áreas de políticas.

Si estudiamos el resultado de estos informes en la UE, encontramos que la calidad regulatoria elevada se correlaciona de manera muy positiva con los niveles de renta per cápita. Una buena regulación favorece al aumento de la productividad de los agentes económicos, ya que estos no tienen que hacer frente a trabas administrativas que provocan costes innecesarios, en forma de tiempo y dinero.

GRÁFICO 1.

Relación entre IREG y renta per cápita en los países de la Unión Europea, 2017.

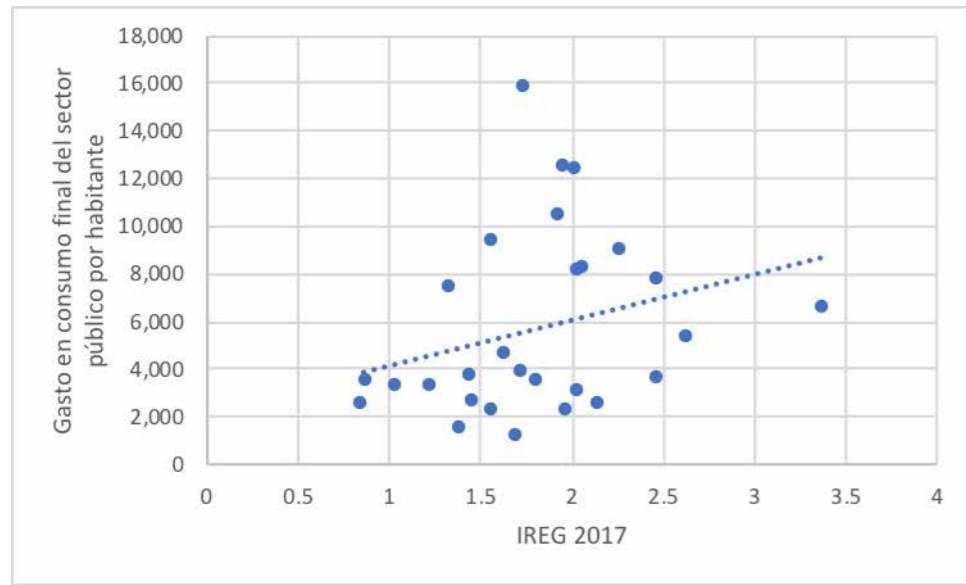


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Una regulación más eficiente también ayuda a que el sector privado dirija sus recursos hacia aquellas áreas que aportan más valor añadido. Es el caso de la partida de gasto final de las administraciones públicas, que según la oficina de estadística de la Unión Europea, esta formada por aquellos dispendios que

se dedican a producir bienes y servicios, o bien que se dedican a adquirir bienes y servicios producidos por el sector privado y que sin que medie ningún tipo de transformación que añada burocratización y duplicidades, se suministran a los hogares en forma de transferencias sociales en especie.

GRÁFICO 2.
Relación entre IREG y el gasto en consumo final de las administraciones públicas en los países de la Unión Europea, 2017.

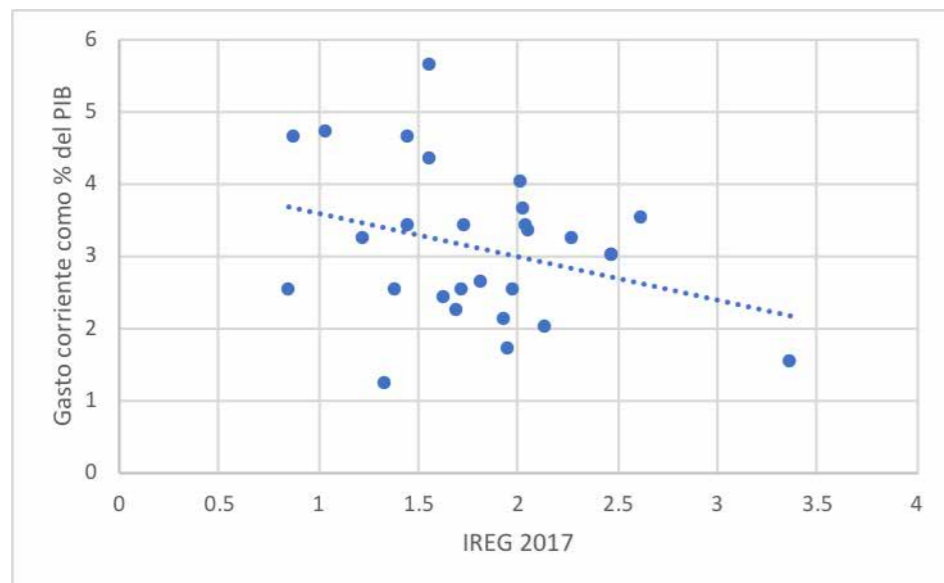


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Aunque se produzca un mayor gasto, las partidas asociadas al gasto corriente se reducen cuando una administración es más eficiente y aplica regulaciones bien concebidas. Para medir el gasto corriente, Eurostat ofrece el gasto público de los países miembros de la Unión Europea desagregado por funciones, de las que dos se refieren a este tipo de gasto; más concretamente, mide el gasto burocrático a través de la rúbrica de “órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores”, que recoge las partidas

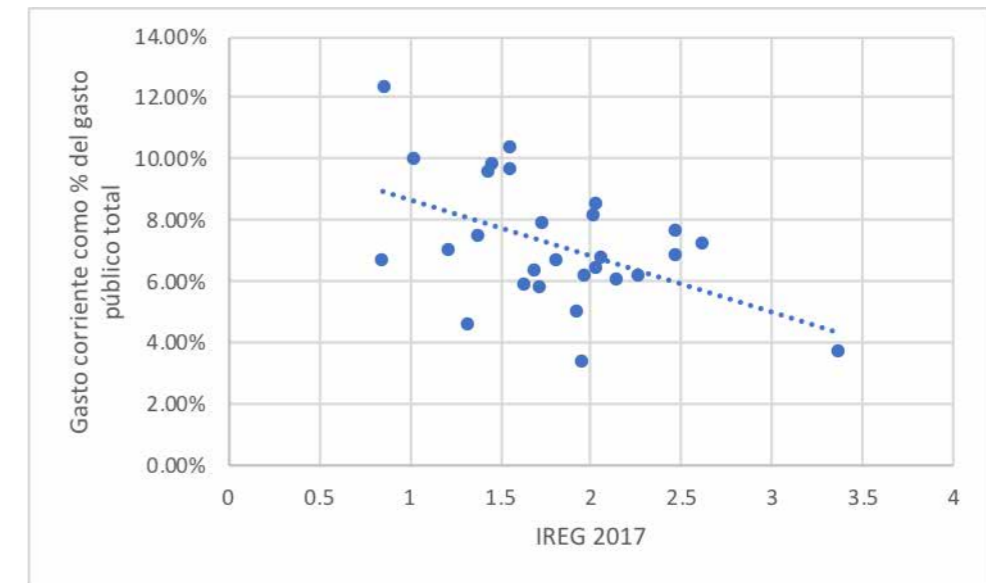
destinadas a los parlamentos, gobiernos, agencias fiscales y embajadas; por otro lado, la función “servicios generales” incluye el gasto de personal dedicado a coordinar, planificar, implementar y evaluar el conjunto de políticas de la administración. Si estudiamos esta cuestión con dicho enfoque, encontramos que los países con una mejor puntuación en los Indicadores de la OCDE registran un nivel de gasto burocrático más bajo, tanto si se mide en relación al PIB como al gasto público total.

GRÁFICO 3.
Relación entre IREG y gasto corriente del sector público como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

GRÁFICO 4.
Relación entre IREG y gasto corriente del sector público como porcentaje del gasto público total en los países de la Unión Europea, 2017.

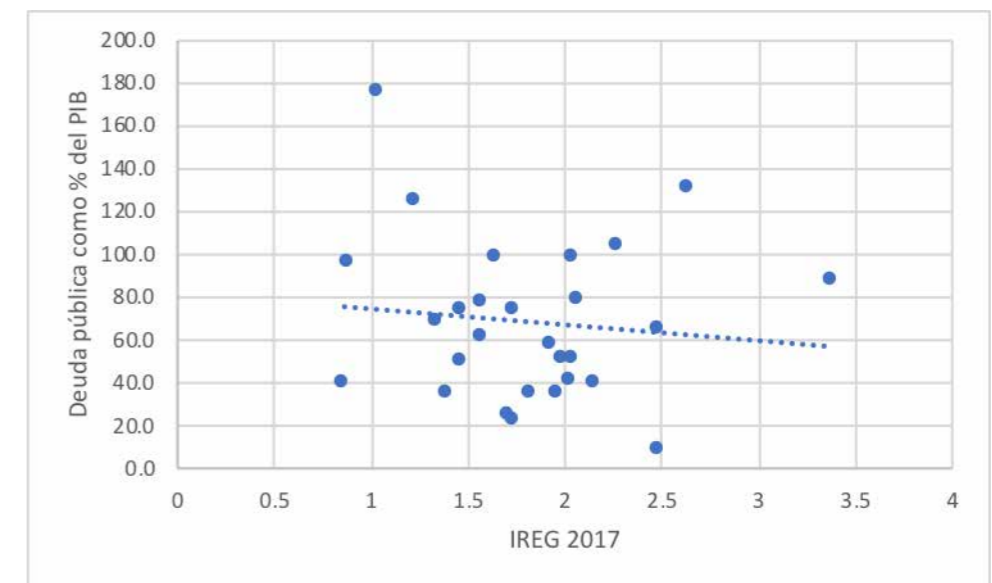


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Además, los países que se acercan más al ideal de *regulación inteligente* son más responsables fiscalmente, puesto que registran menores niveles de deuda pública, gracias a los ahorros que permite la mejora regulatoria y a los mayores ingresos que

percibidos por la mayor actividad económica. Si no se asfixia al sector privado, su capacidad para crear riqueza es mayor, los ingresos fiscales suben y la losa de la deuda pierde peso.

GRÁFICO 5.
Relación entre IREG y la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.

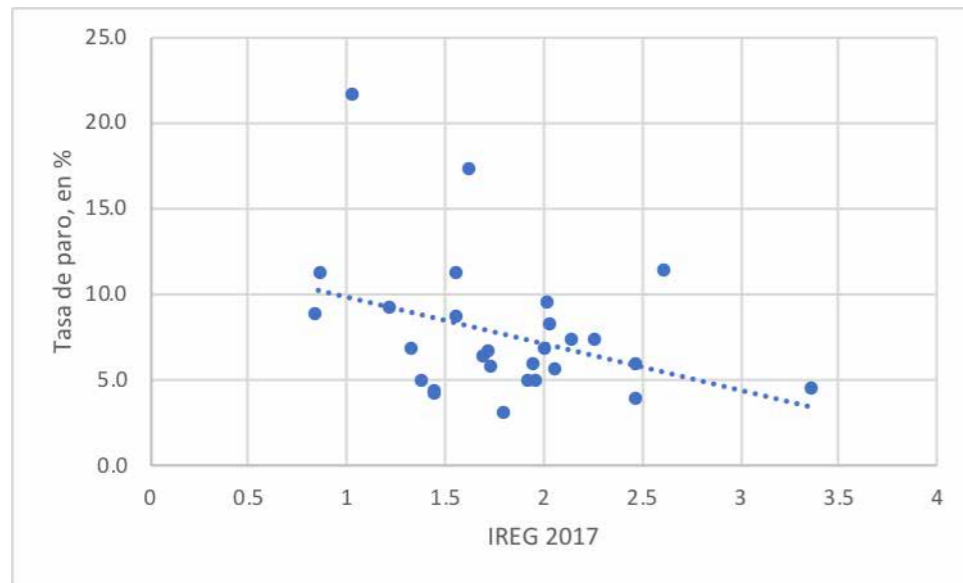


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Asimismo, la tasa de paro es inferior en aquellos países miembros de la Unión Europea en donde se aplican normativas más consistentes con el ideal de la

regulación inteligente, de modo que la mayor riqueza generada por las empresas posibilita más creación de empleo.

GRÁFICO 6.
Relación entre IREG y la tasa de paro en los países de la Unión Europea, 2017.



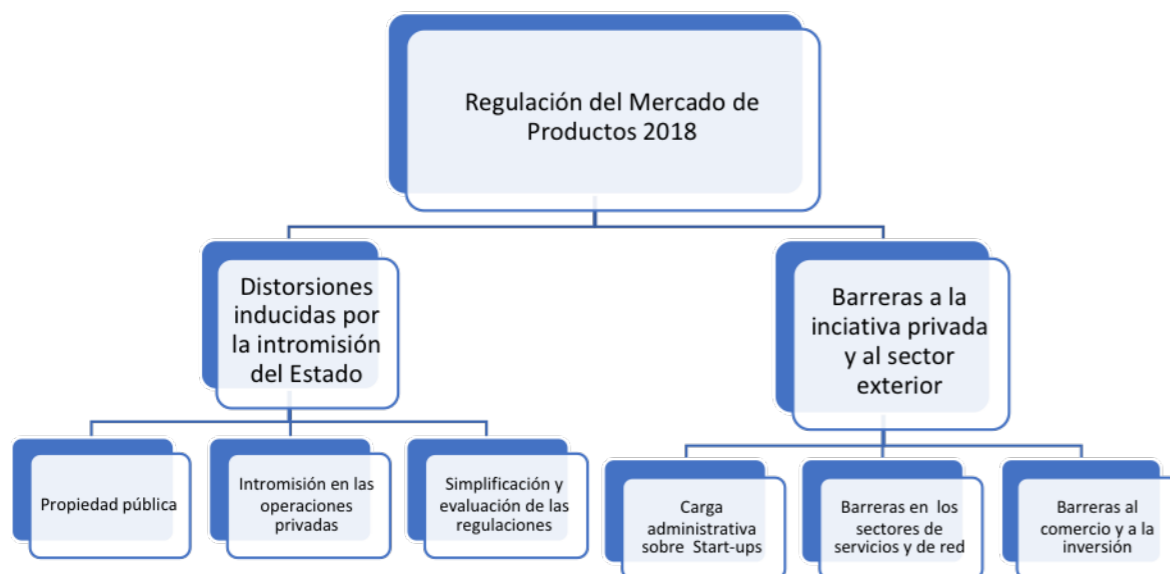
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

La OCDE elabora otro indicador que guarda relación con la calidad regulatoria de los países. Se trata del *Product Market Regulation* (PMR), un *ranking* que mide las barreras reglamentarias que juegan algún tipo de papel en la entrada de empresas y la competencia dentro de diversas áreas. El estudio abarca la concesión de licencias y la contratación pública, pero también la gobernanza de las empresas estatales, la ausencia de mecanismos de control de precios, la evaluación de las regulaciones (nuevas o existentes) y el marco regulatorio ligado al comercio

exterior. Por tanto, se trata de un indicador que estudia hasta qué punto el marco regulatorio de un país genera trabas innecesarias para la actividad económica.

El indicador se construye, como en el anterior indicador, a través de encuestas que responden los propios expertos de la OCDE y los funcionarios de los gobiernos integrados en dicha organización. Esta vez, las respuestas a las encuestas se codifican de 0 a 6, siendo 6 la regulación más restrictiva.

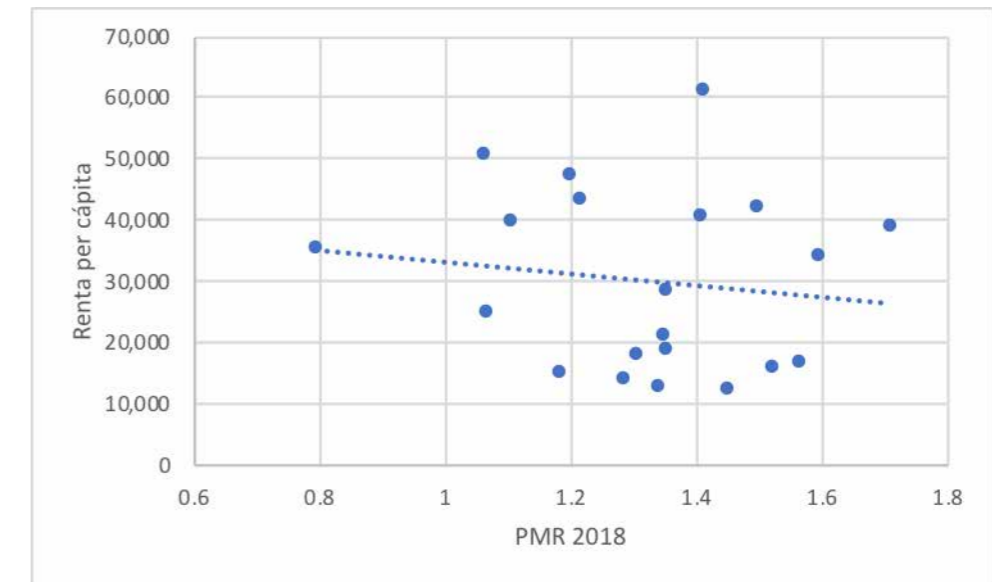
ILUSTRACIÓN 2.
Composición del Indicador de Regulación del Mercado de Productos, 2018.



Al igual que sucedía con el IREG, cuanto menos intrusiva es la regulación aplicada sobre la actividad económica, mayor es la renta per cápita de los ciudadanos. Es fácil entender esta observación, puesto

que, cuando se restringe la actividad económica con normas poco aptas, surgen desincentivos que impiden una producción más eficiente y elevada, reduciendo en última instancia la riqueza de empresas y familias.

GRÁFICO 7.
Relación entre PMR y la renta per cápita en los países de la Unión Europea, 2017.

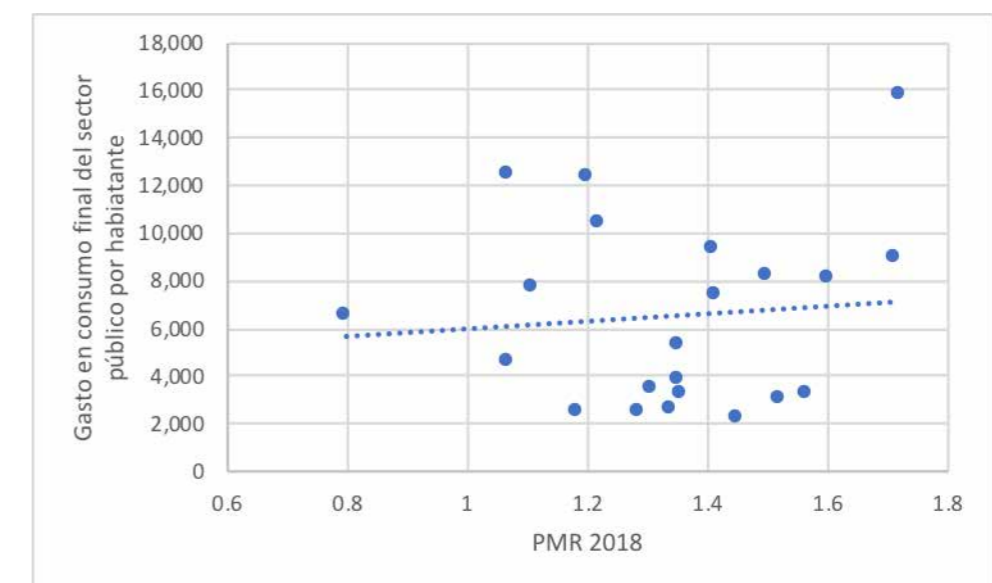


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Además, el gasto en consumo final de las administraciones públicas es menor cuando más restrictiva es la regulación del mercado de productos, puesto que este indicador está estrechamente ligado a la capacidad recaudatoria del Estado. Con una *regulación inteligente* se pueden

ensanchar las bases imponibles (más empleo, menos economía sumergida...) y, en paralelo, cada euro que entra en las arcas del Tesoro Público será administrado de forma más eficiente, mejorando la calidad y cantidad de bienes y servicios públicos ofrecidos.

GRÁFICO 8.
Relación entre PMR y el gasto en consumo final de las administraciones públicas en los países de la Unión Europea, 2017.

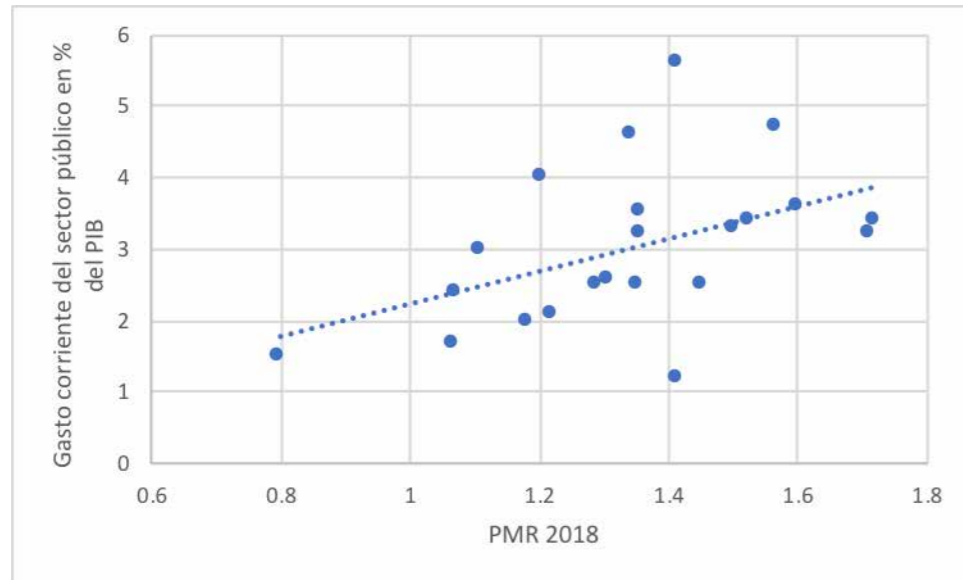


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Una prueba evidente de este último punto es que existe una relación positiva entre el PMR y el gasto corriente, medido tanto en porcentaje sobre PIB

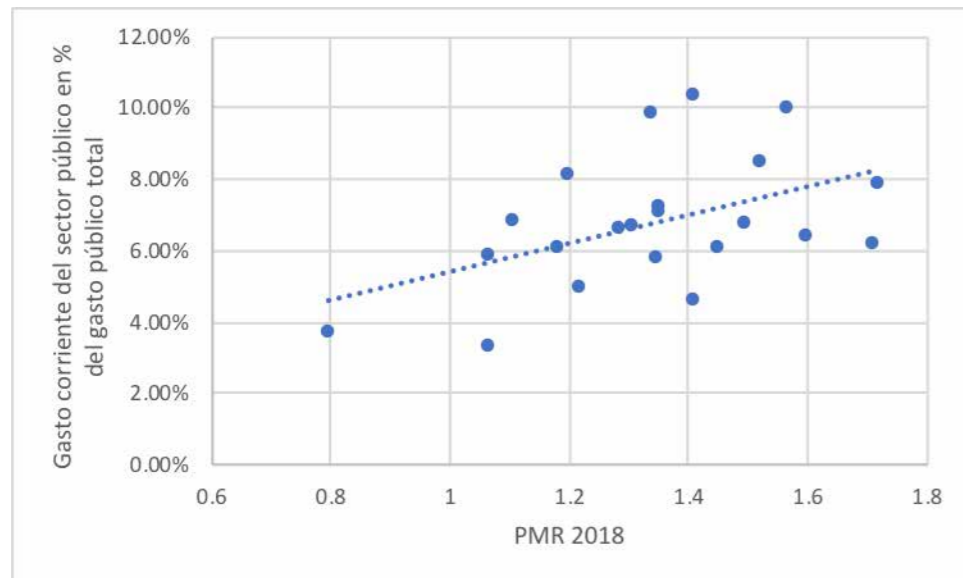
como en porcentaje sobre gasto total. De nuevo, una administración con una regulación de baja calidad es también una administración más ineficiente.

GRÁFICO 9.
Relación entre PMR y el gasto corriente del sector público como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

GRÁFICO 10.
Relación entre PMR y el gasto corriente del sector público en relación al gasto público total en los países de la Unión Europea, 2017.

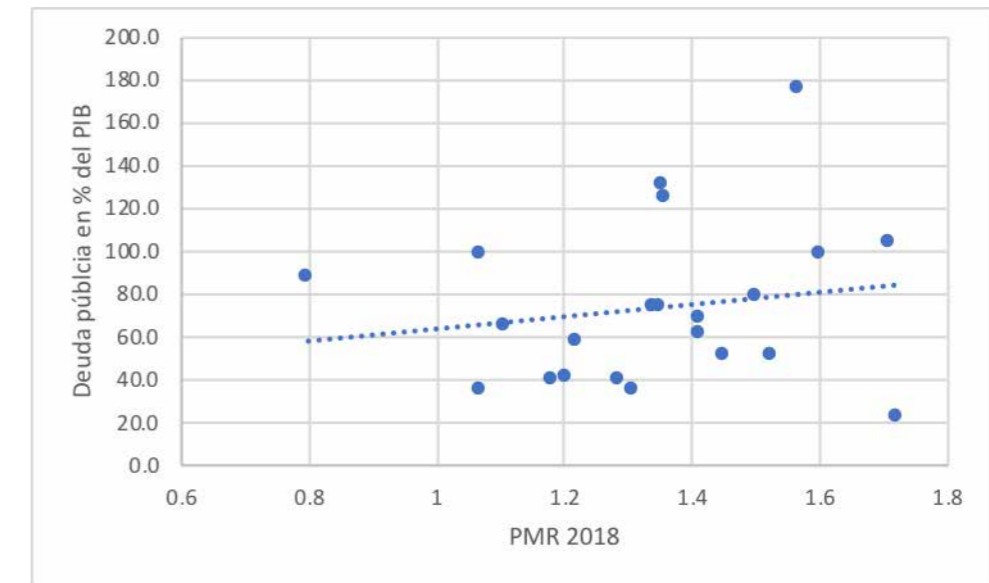


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Ser menos eficiente implica que es más difícil mantener saneadas las cuentas públicas, puesto que la regulación restringe la actividad económica que nutre de recursos

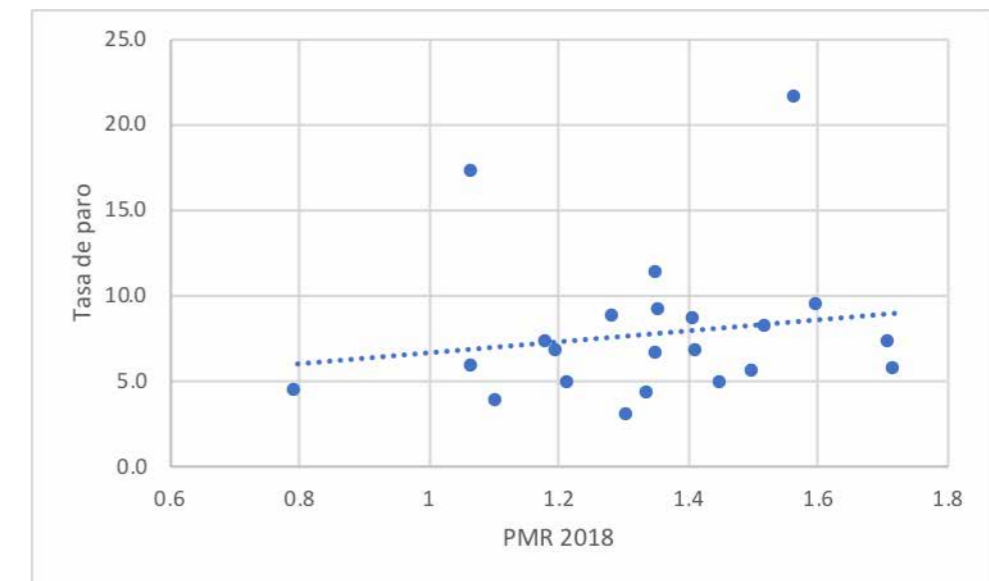
al sector público y cada euro que entra en la Hacienda Pública necesita de más recursos para terminar siendo gastado en los mismos bienes finales.

GRÁFICO 11.
Relación entre PMR y la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

GRÁFICO 12.
Relación entre PMR y la tasa de paro en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE y Eurostat.

Otro indicador que mide la calidad regulatoria de los países es el informe *Doing Business*, un trabajo anual elaborado por el Banco Mundial que estudia las regulaciones que afectan a once distintas áreas de la vida de un negocio. El estudio toca desde los procedimientos y costes que rigen el proceso de apertura de una empresa al modo en el que se alcanzan permisos de construcción o de conexión a la red eléctrica, así como la burocracia y el peso de los impuestos, la apertura comercial

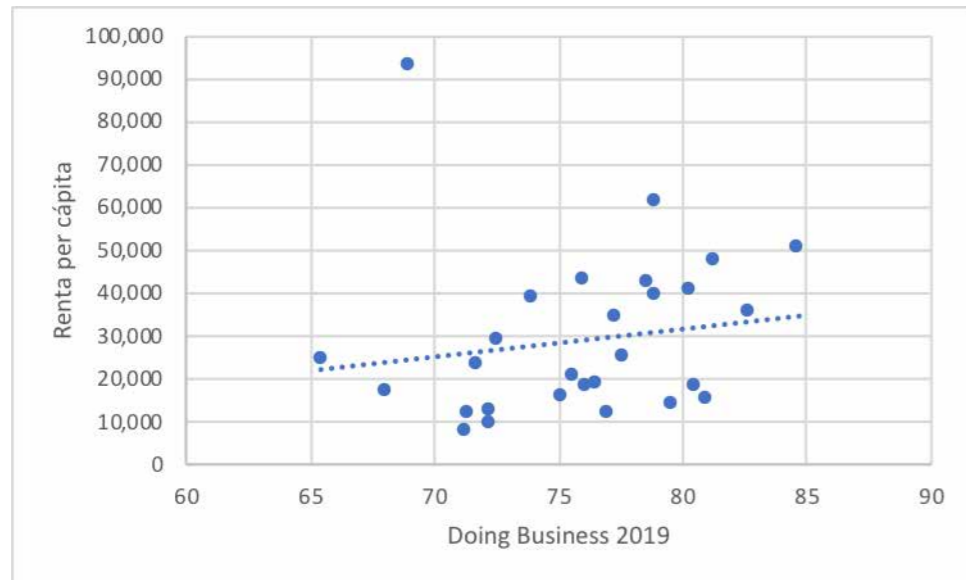
o el marco legal que asegura el cumplimiento de contratos.

Los datos recogidos en el *Doing Business 2019* tienen cuenta hasta 314 reformas regulatorias ocurridas en el mundo entre el 2 de junio de 2017 y el 1 de mayo de 2018. Decenas de parámetros vinculados a alguna de las once áreas analizadas contribuyen a generar la puntuación de cada país, que va de 0 a 100, siendo 100 la regulación de mejor calidad y menos restrictiva.

Al igual que con los indicadores de la OCDE descritos anteriormente, el *Doing Business* se correlaciona de manera positiva con la renta *per cápita*, de modo que un marco legal sencillo

que reduce los trámites y los costes para poder realizar una actividad económica contribuye a mayores niveles de renta y riqueza para los ciudadanos.

GRÁFICO 13.
Relación entre Doing Business y la renta per cápita en los países de la Unión Europea, 2017.

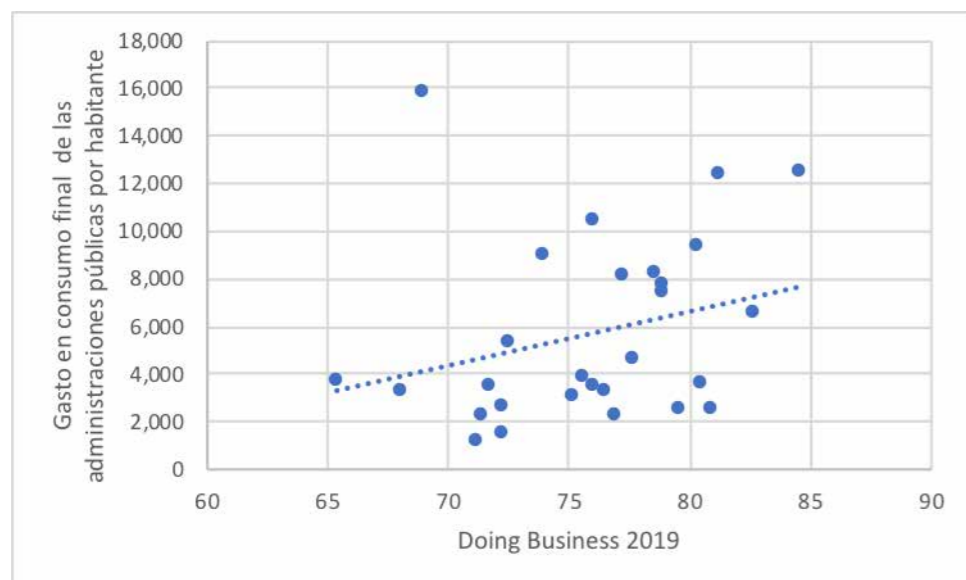


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

Al mismo tiempo, una regulación menos restrictiva con la actividad empresarial del sector privado arroja como resultado un mayor volumen de recursos públicos para invertir en la provisión de bienes y servicios, en vez de dedicar buena parte

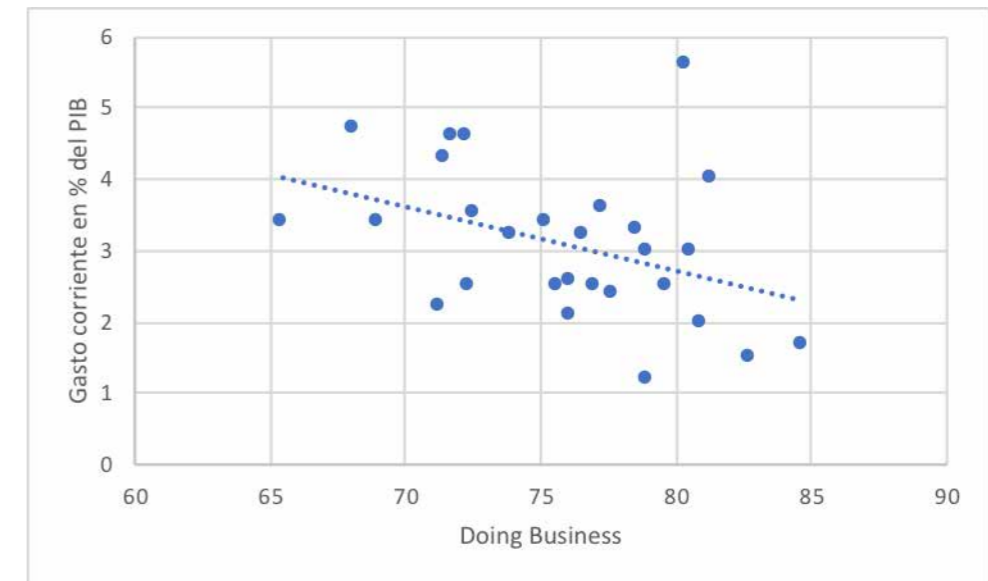
de la regulación a estructuras menos eficientes. El gasto corriente y burocrático es menor cuando las reglas de juego son más sencillas y los agentes económicos pueden generar más riqueza con menos trabas.

GRÁFICO 14.
Relación entre Doing Business y el gasto en consumo final del sector público por habitante en los países de la Unión Europea, 2017.



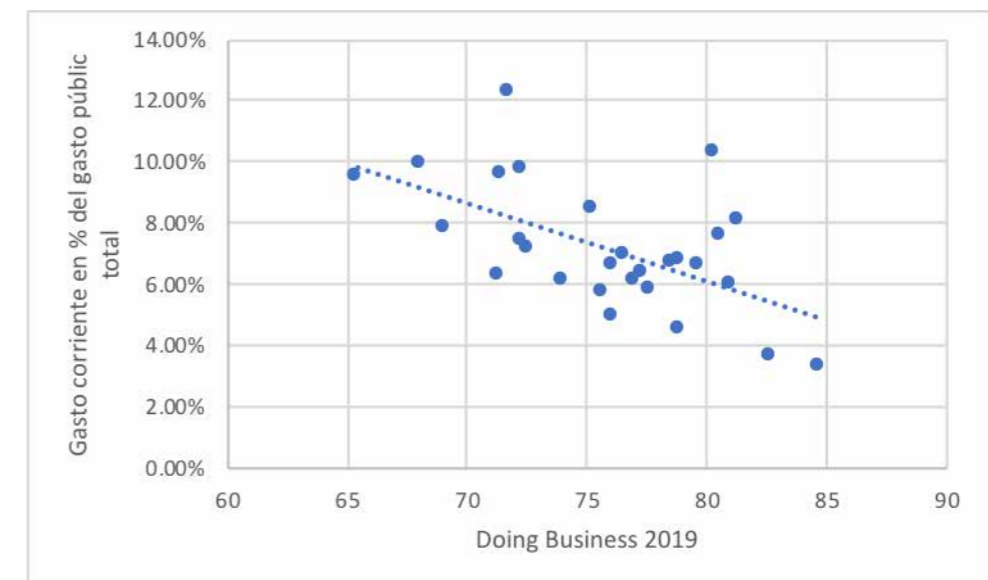
Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

GRÁFICO 15.
Relación entre Doing Business y el gasto corriente del sector público como porcentaje del PIB en países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

GRÁFICO 16.
Relación entre Doing Business y gasto corriente como porcentaje del gasto público total en los países de la Unión Europea, 2017.

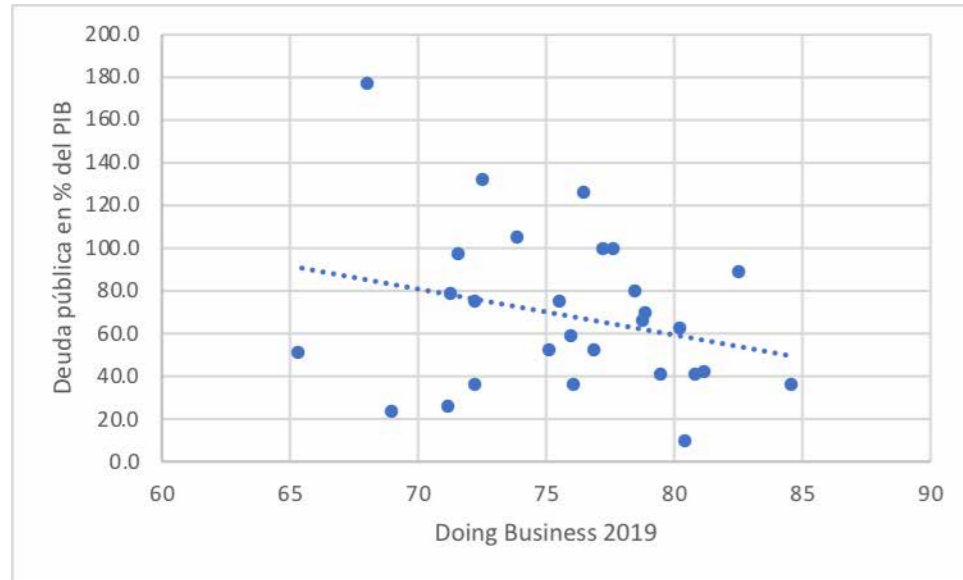


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

El hecho de disponer de más recursos y de gestionarlos de manera más eficiente se traduce en unas cuentas más saneadas, de modo que los pasivos

del sector público son menores, la sostenibilidad financiera está más asegurada y la presión fiscal puede revisarse a la baja en el largo plazo.

GRÁFICO 17.
Relación entre Doing Business y la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.

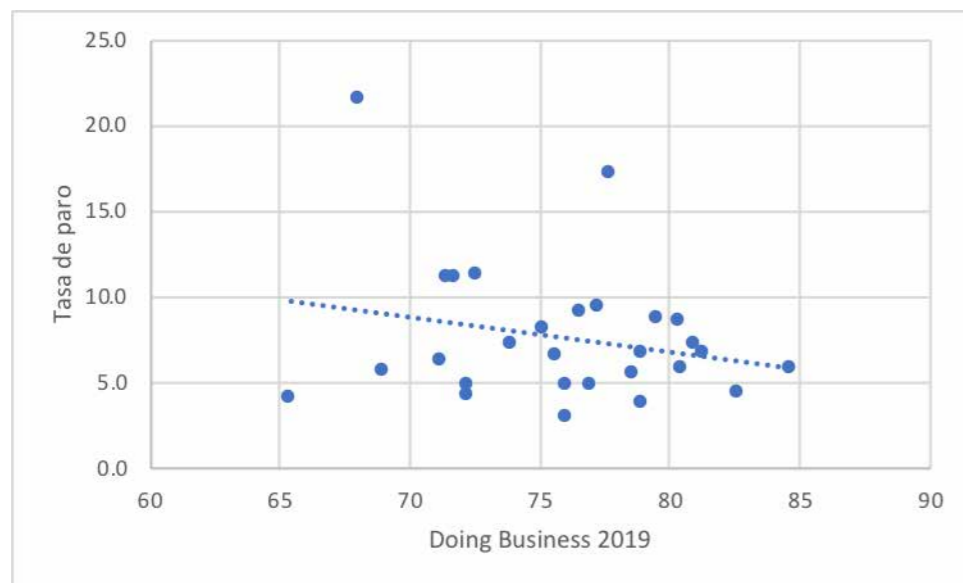


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

Fruto de esta mejor gestión de los recursos públicos y de una menor intromisión en la actividad empresarial, vemos que el entorno de la *regulación inteligente* arroja también menores niveles de paro, lo que a su vez ayuda a los ciudadanos a disponer de niveles

de ingresos lo suficientemente elevados como para que puedan autorrealizarse y ser independientes financieramente. Esto también conlleva un menor nivel de gasto del Estado en transferencias hacia personas de menos recursos.

GRÁFICO 18.
Relación entre Doing Business y tasa de paro en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial y Eurostat.

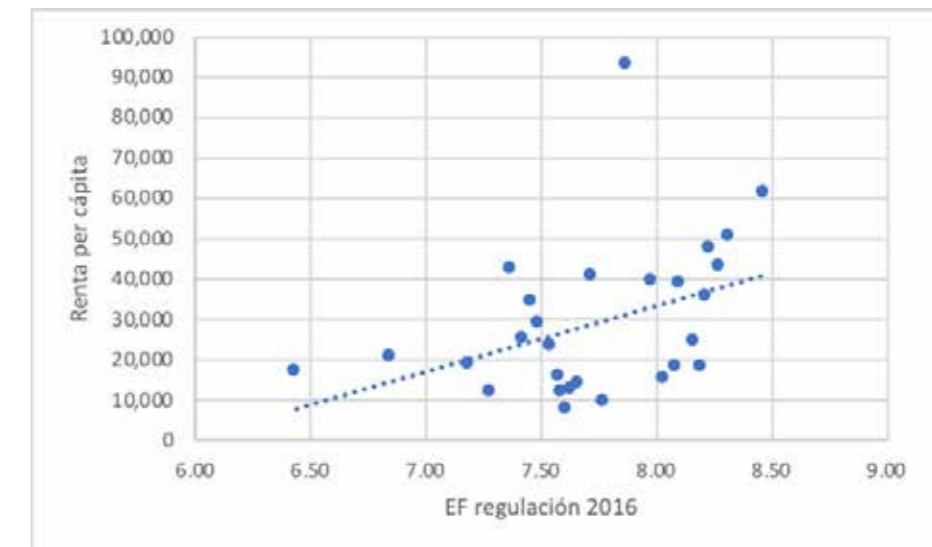
Un último indicador que puede ser útil para medir la calidad regulatoria de los distintos países es el Índice de Libertad Económica que elabora el Instituto Fraser.

Dicho trabajo mide el grado en el que las naciones permiten niveles más o menos elevados de *laissez faire* económico.

Este informe se divide en cinco pilares de estudio, los cuales están compuestos por distintas subcategorías, puntuando todas de 0 a 10, con 10 como sinónimo de la máxima libertad observada a nivel global. La categoría más relevante para el asunto de la *regulación inteligente* es la última, puesto que dicho apartado mide si el sector público desarrolla regulaciones onerosas que limiten el derecho al intercambio, así como la libertad vigente en el mercado de crédito, las regulaciones que afectan a las decisiones tomadas por las empresas el mercado laboral o y la libertad para crear y desarrollar un negocio.

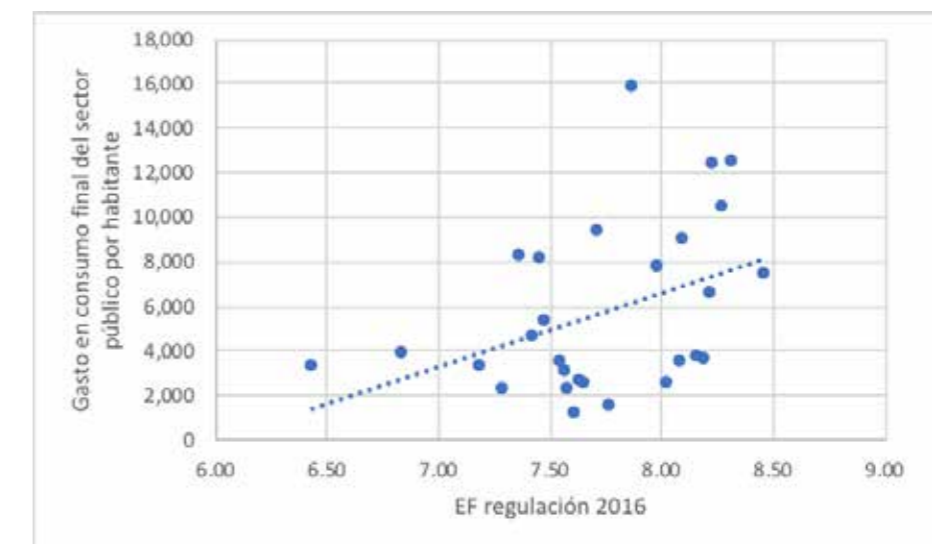
De nuevo, vemos que una regulación menos invasiva y restrictiva tiene como consecuencia un mayor nivel de renta per cápita. Al igual que confirmaban los estudios citados anteriormente, dar más libertad a los individuos para que generen riqueza propicia mayores niveles ingresos y renta. Además, la gestión inteligente y menos lesiva de los derechos y libertades de los agentes económicos permite que el sector público genere un mayor valor añadido, a través de un mayor gasto en consumo final. En consecuencia, el gasto burocrático es menor cuanto menos regulaciones y restricciones sufren los individuos y empresas a la hora de cumplir con el desempeño de su actividad económica.

GRÁFICO 19.
Relación entre la libertad regulatoria y la renta per cápita en los países de la Unión Europea, 2017.



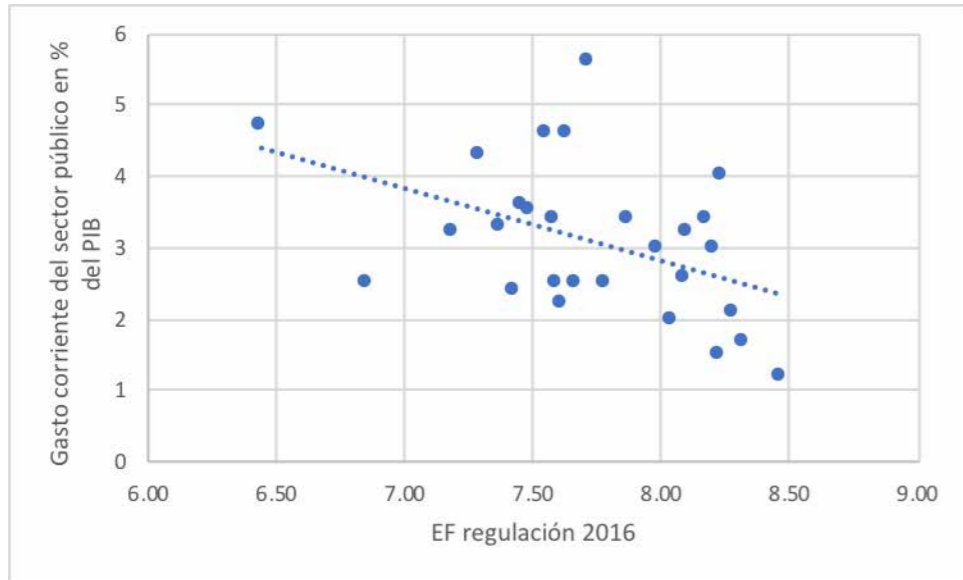
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

GRÁFICO 20.
Relación entre la libertad regulatoria y el gasto en consumo final del sector público por habitante en los países de la Unión Europea, 2017.



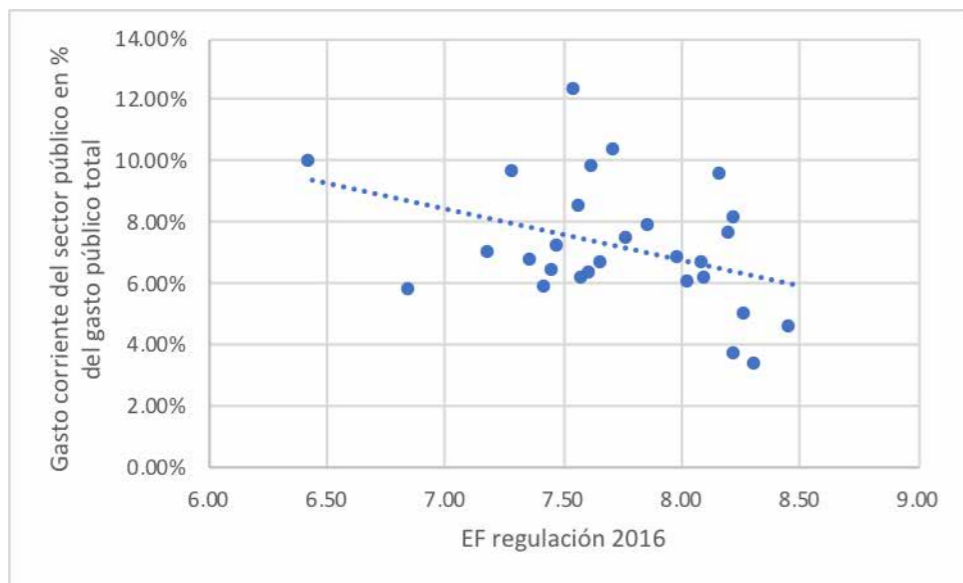
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

GRÁFICO 21.
Relación entre la libertad regulatoria y el gasto corriente del sector público como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

GRÁFICO 22.
Relación entre la libertad regulatoria y el gasto corriente del sector público como porcentaje del gasto público total en los países de la Unión Europea, 2017.

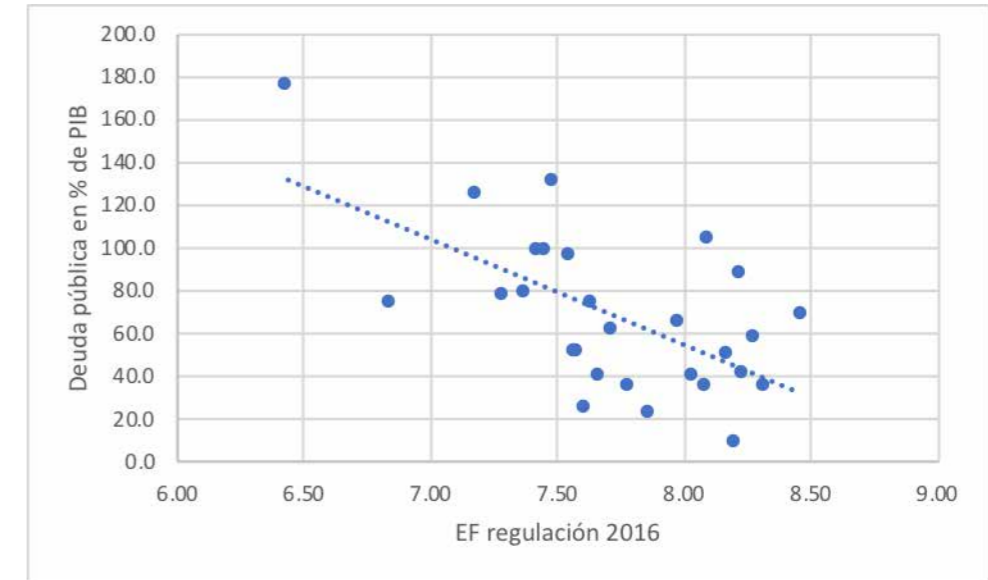


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

Gracias a esta gestión más eficiente y al mayor nivel de actividad económica, la regulación inteligente se relaciona de manera negativa con los niveles de deuda

pública de los países miembros de la Unión Europea. A más trabas, menos dinamismo económico... y más cargas fiscales para las generaciones de hoy y mañana.

GRÁFICO 23.
Relación entre la libertad regulatoria y la deuda pública como porcentaje del PIB en los países de la Unión Europea, 2017.

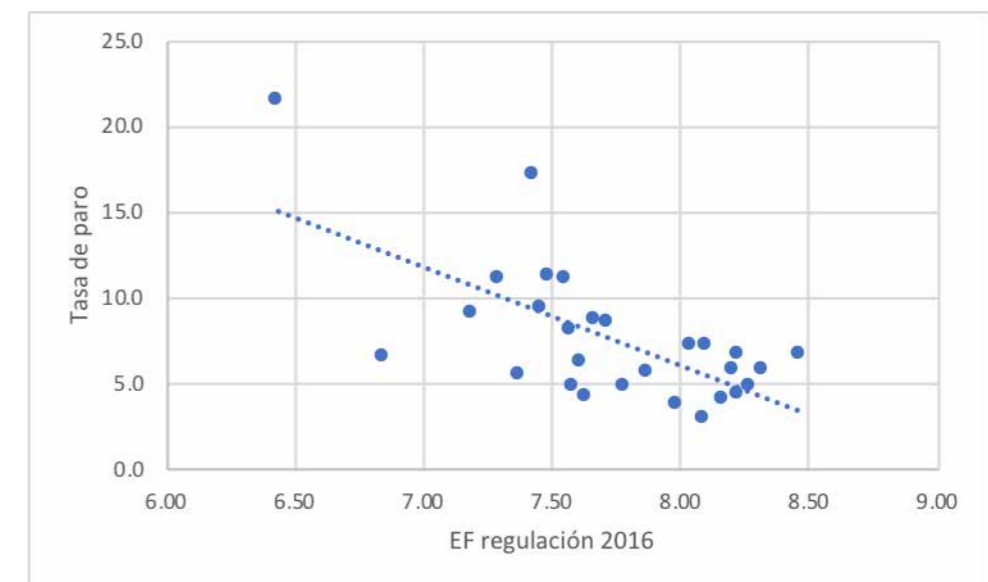


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

Por último, al igual que veíamos al establecer la comparativa con otros informes, la tasa de paro es menor conforme las regulaciones son más eficientes.

A menos impedimentos normativos, más fácil es la creación de riqueza y la generación del empleo que soporta dicha producción.

GRÁFICO 24.
Relación entre la libertad regulatoria y la tasa de paro en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser y Eurostat.

EL MARCO REGULATORIO EN LA UE

3

Hasta el momento hemos estudiado lo importante que es reducir la carga administrativa que soportan los ciudadanos y las empresas económicas. Lograrlo contribuye a lograr un mejor desempeño en distintas variables clave, incluyendo el empleo. Por tanto, Europa debe abordar el problema de la sobrerregulación, un asunto cada vez más urgente para relanzar el crecimiento.

A pesar de las iniciativas de control de la calidad regulatoria, Bruselas aprueba más de 3.000 normas jurídicas al año o, lo que es lo mismo, 18 normas al día. Esta carga supone ya el 70% de la legislación aprobada en el continente. Los sectores más afectados son el farmacéutico, el bancario, el aéreo y el tabaco. Atajar el asunto de la sobrerregulación podría generar un aumento del 1,5% en el PIB comunitario. Hablamos de entorno a 240.000 millones de euros de producción adicional. Sumando dicha inyección de actividad a la oportunidad derivada de consolidar por fin la

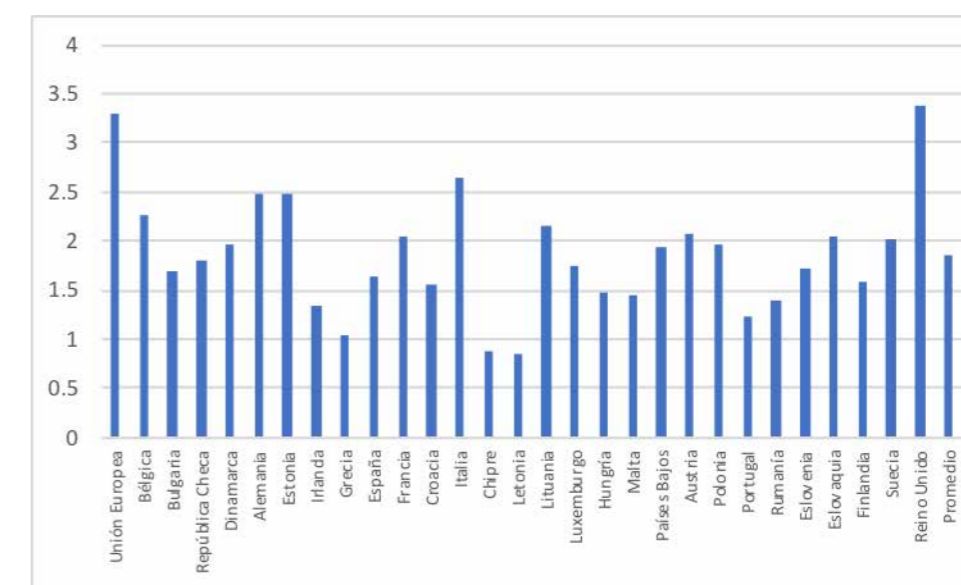
unidad de mercado, encontramos que un entorno de *regulación inteligente* puede aportar al PIB de la UE-28 más de 1,2 billones de euros.^{12 13}

Para aproximarnos de forma pragmática, cabe preguntarse qué países miembros de la UE se acercan más al paradigma de la *regulación inteligente* y qué economías comunitarias enfrentan mayores problemas en lo tocante al impacto de la producción normativa sobre la actividad privada.

Si estudiamos los Indicadores de política regulatoria y gobernanza que realiza la OCDE, vemos que el Reino Unido obtiene los mejores niveles de calidad regulatoria, mientras que Chipre, Letonia, Grecia y España figuran por debajo de la media. Este *ranking* estudia los procesos de elaboración de normas con arreglo a los principios de inclusión de los agentes interesados, así como a la existencia de evaluaciones *ex ante* y *ex post*.

GRÁFICO 25.

Indicadores de la política regulatoria y de gobernanza en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

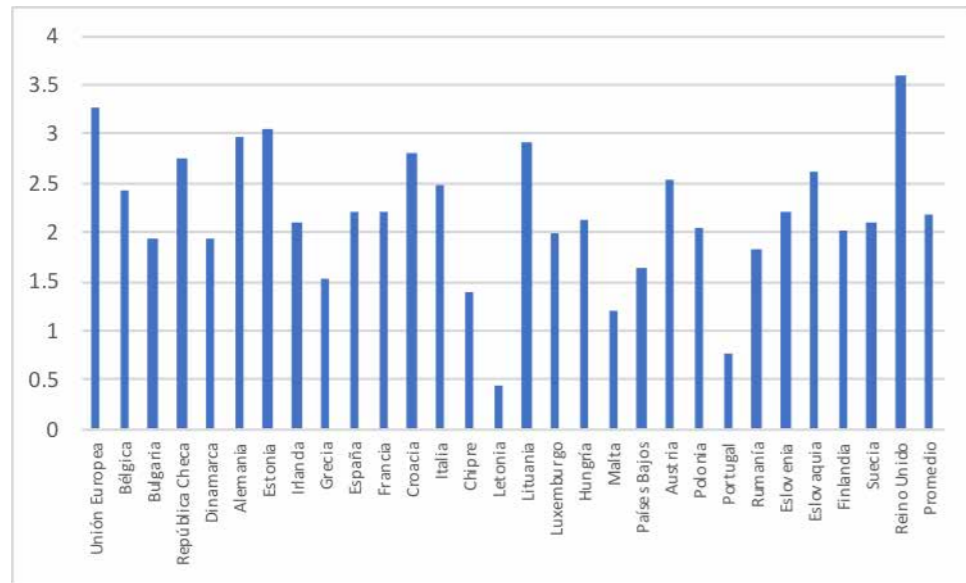
Si nos ceñimos a la existencia de protocolos de evaluación de impacto, Letonia y Portugal obtienen el peor desempeño en cuanto a las leyes nacionales, mientras que la categoría de normas subordinadas

vuelve a penalizar a Letonia, Croacia y Grecia. En cuanto a las mejores calificaciones del estudio, Reino Unido vuelve a conseguir las puntuaciones más elevadas.

12 Sánchez, D. (2013). La "Hiperinflación regulatoria" cuesta 150.000 millones a la UE. Disponible en red en: <https://diegosanchezdelacruz.wordpress.com/2013/07/05/la-hiperinflacion-regulatoria-cuesta-150-000-millones-a-la-ue/>

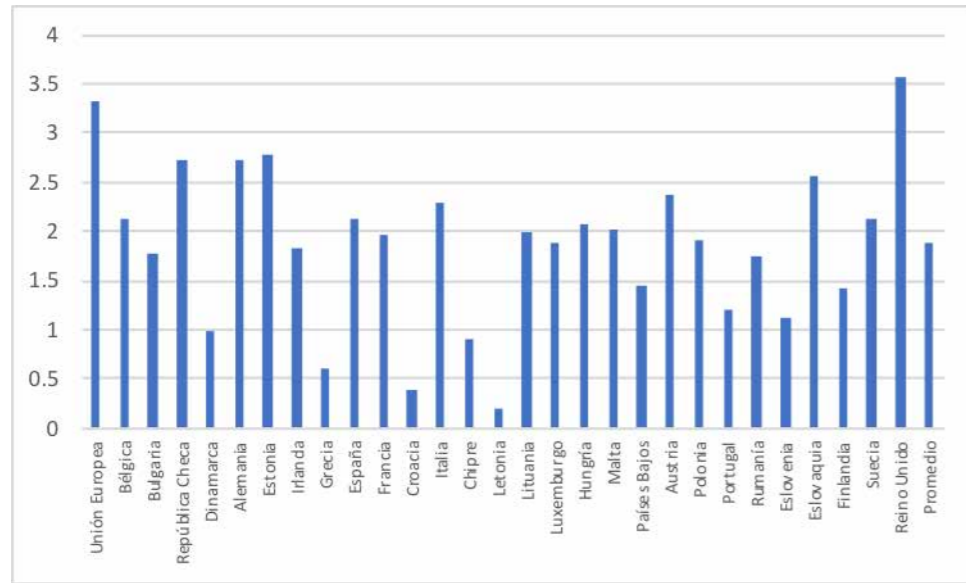
13 Comisión Europea (2005). Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Disponible en red en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:es:PDF>

GRÁFICO 26.
Evaluación del impacto regulatorio de las leyes primarias en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 27.
Evaluación del impacto regulatorio de las leyes subordinadas en los países de la Unión Europea, 2017.

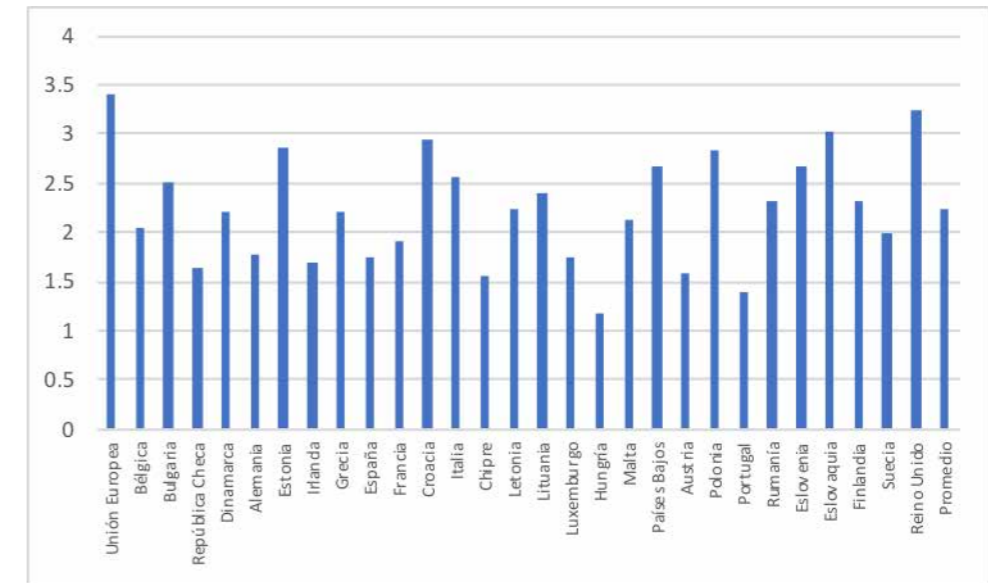


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Si nos fijamos en el grado de participación de las partes interesadas en el proceso de elaboración de normas primarias y secundarias, vemos de nuevo que Reino Unido y su tradición

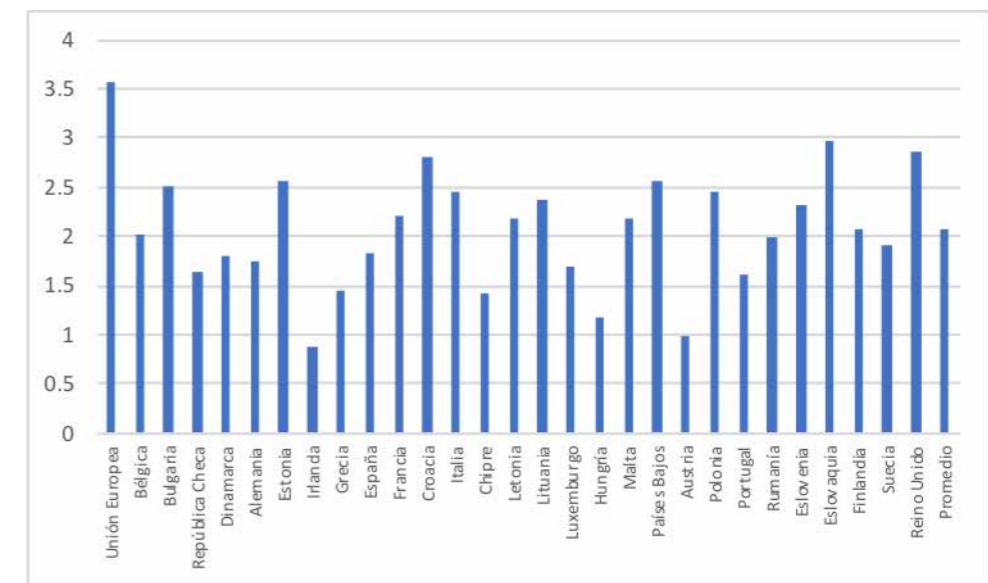
de *common law* vuelven a figurar como el entorno más *business friendly*, mientras que Hungría, Portugal, Polonia y Grecia son las peor clasificadas.

GRÁFICO 28.
Participación de los interesados en la elaboración de leyes primarias en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 29.
Participación de los interesados en la elaboración de leyes subordinadas en los países de la Unión Europea, 2017.

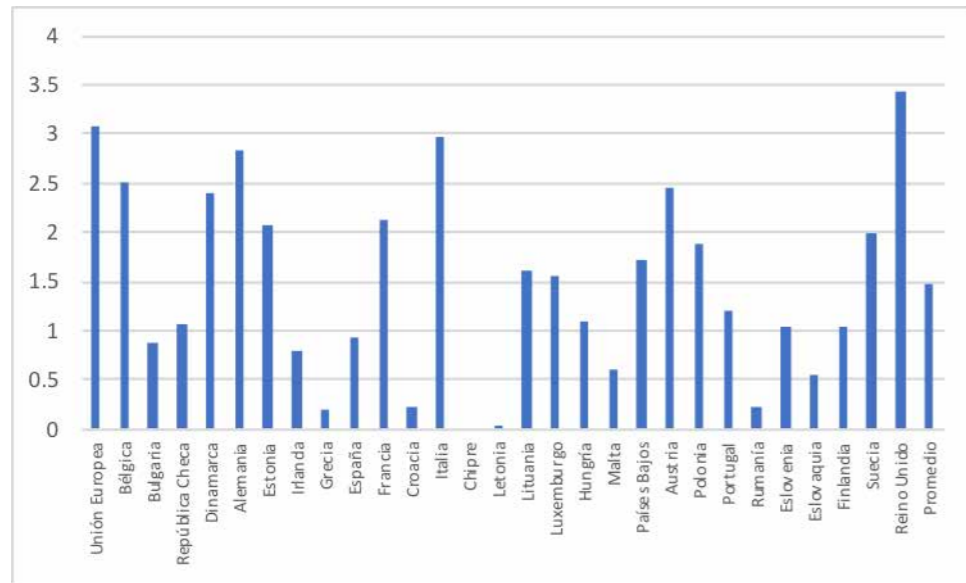


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Finalmente, en lo tocante al seguimiento de la regulación que ya ha sido implementada, la OCDE encuentra que este tipo de revisiones brilla por su ausencia en numerosos países europeos. De hecho, incluso hay casos de países que se comprometen formalmente con este tipo de

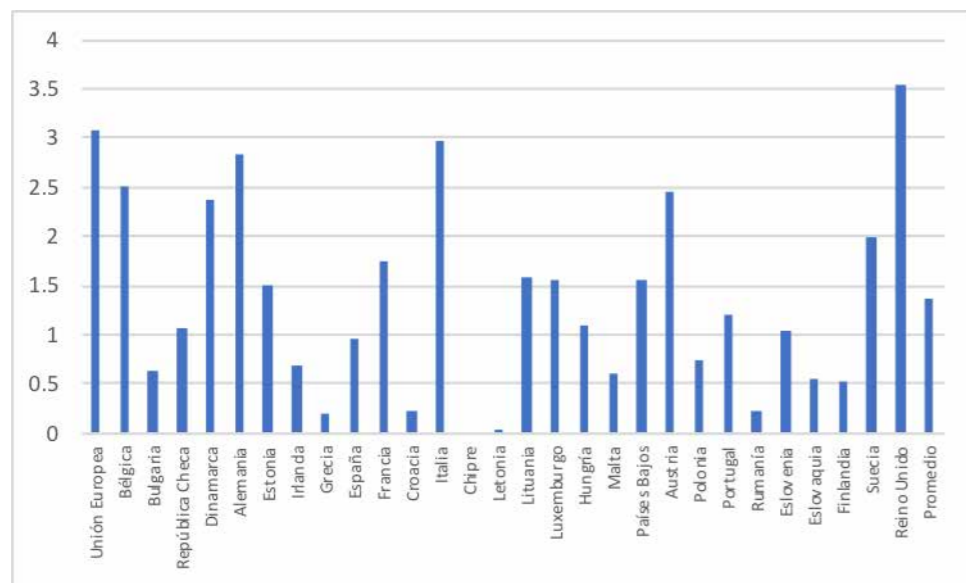
controles, pero no los realizan con la calidad suficiente. De nuevo, Reino Unido destaca para bien, mientras que en Grecia, Letonia, Rumanía o España no se realiza una evaluación *ex post* ajustada a los principios de la regulación inteligente.

GRÁFICO 30.
Evaluación ex post de las leyes primarias en los países de la Unión Europea, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 31.
Evaluación ex post de las leyes subordinadas en los países de la Unión Europea, 2017.

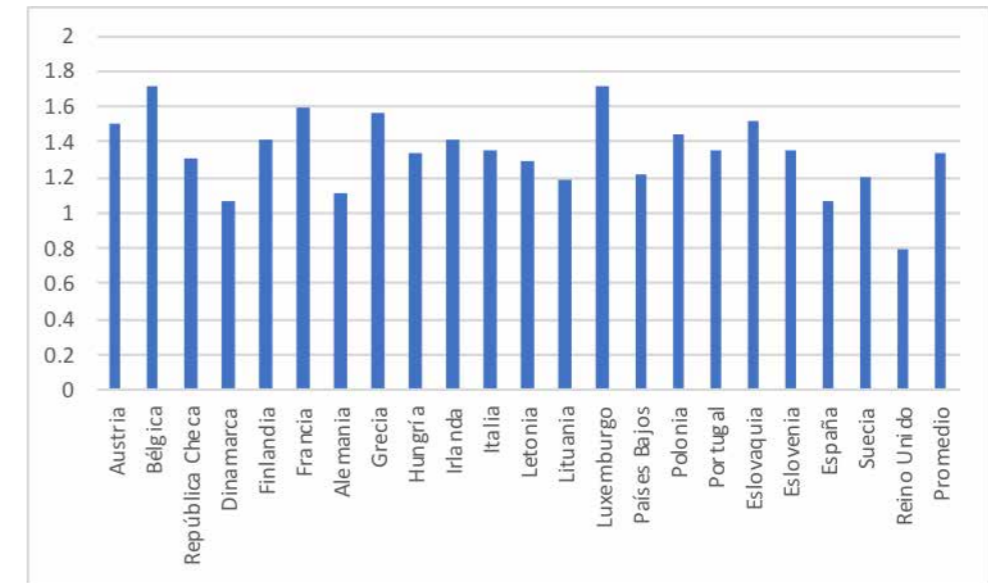


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

A continuación, podemos analizar la calidad regulatoria según el índice PMR, de Regulación del Mercado de Productos, elaborado igualmente por la OCDE. Dicho estudio tiene en cuenta la distorsiones

y barreras que genera el marco regulatorio en la actividad económica. El país con un peor desempeño es Luxemburgo, mientras que Reino Unido obtiene la mejor puntuación.

GRÁFICO 32.
Indicador de la Regulación del Mercado de Productos en los países de la Unión Europea, 2018.

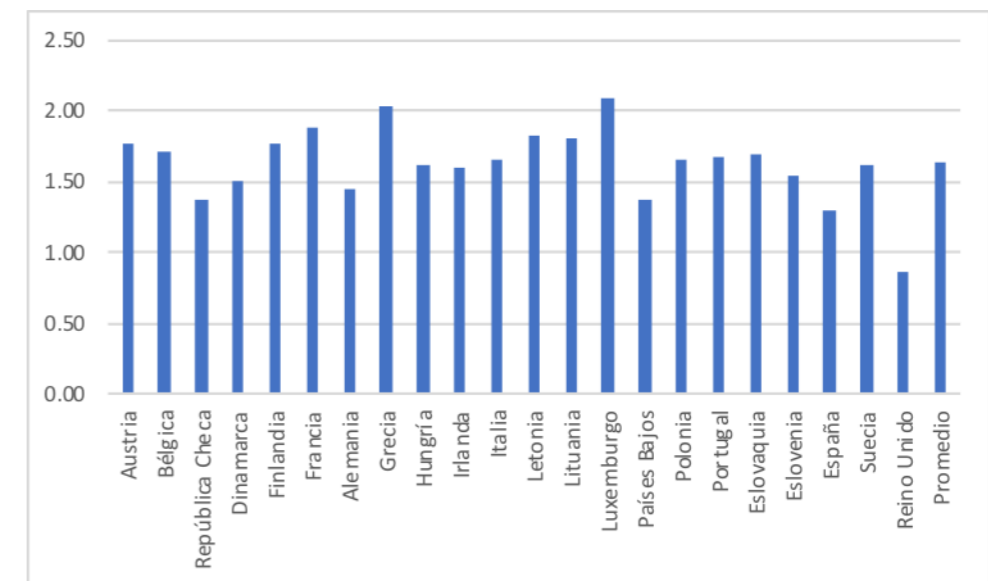


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Las distorsiones normativas causadas por la intervención del Estado en el sector privado son mayores en Luxemburgo y Grecia y menores en Reino Unido, Alemania, España, República Checa y Países Bajos. Por otro lado, Reino Unido, Lituania,

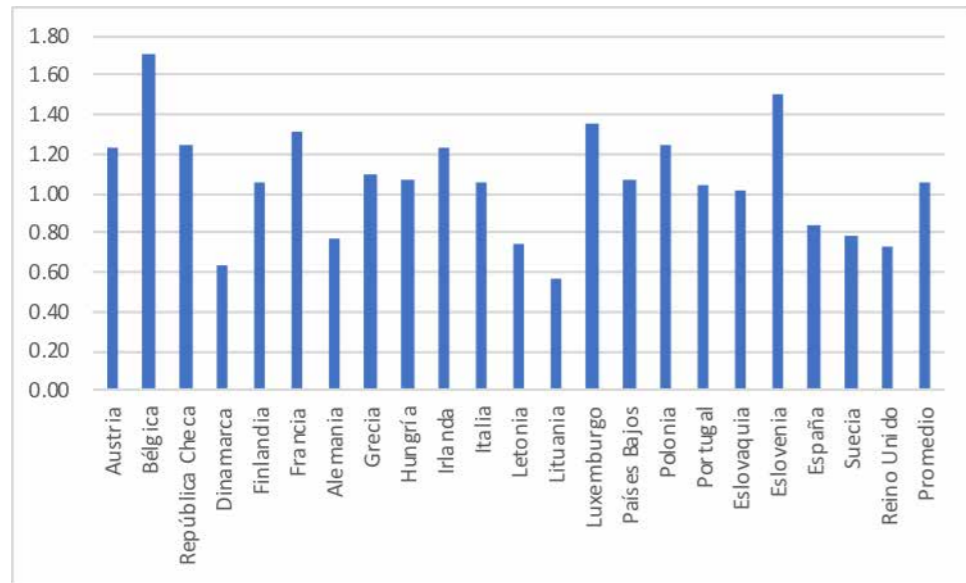
España, Dinamarca o Letonia son los países que menos barreras imponen a la iniciativa privada, tanto nacional como exterior, mientras que Eslovenia, Bélgica y Luxemburgo destacan por lo contrario.

GRÁFICO 33.
Distorsiones derivadas de la intromisión del Estado en los países de la Unión Europea, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 34.
Barreras a la iniciativa privada y al sector exterior en los países de la Unión Europea, 2018.

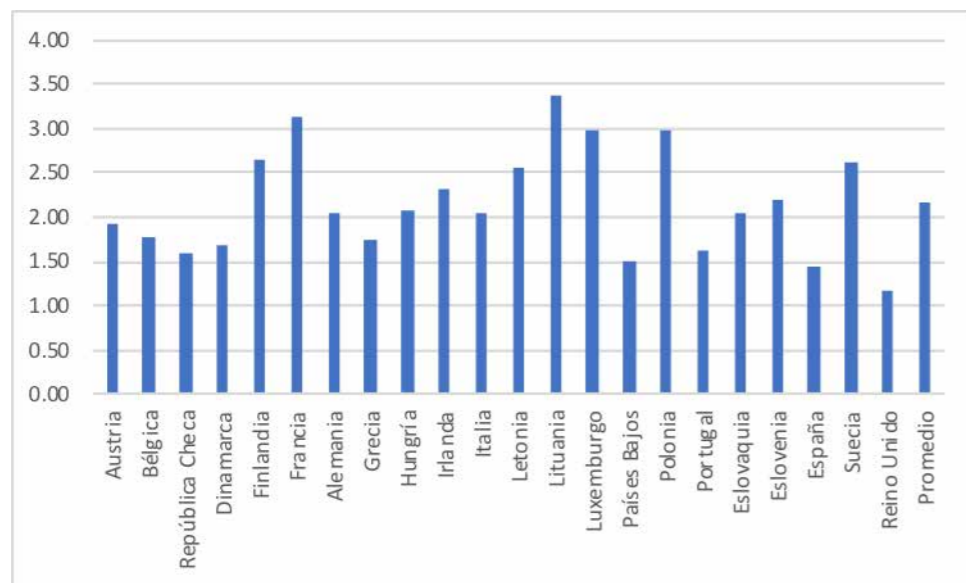


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Dentro de la sección del informe que mide las distorsiones generadas por el sector público, encontramos tres áreas de análisis: distorsiones generadas por la propiedad pública de medios de producción, distorsiones motivadas por la intromisión en operaciones privadas y criterios de evaluación y simplicidad aplicados al marco regulatorio. En la primera subcategoría destacan

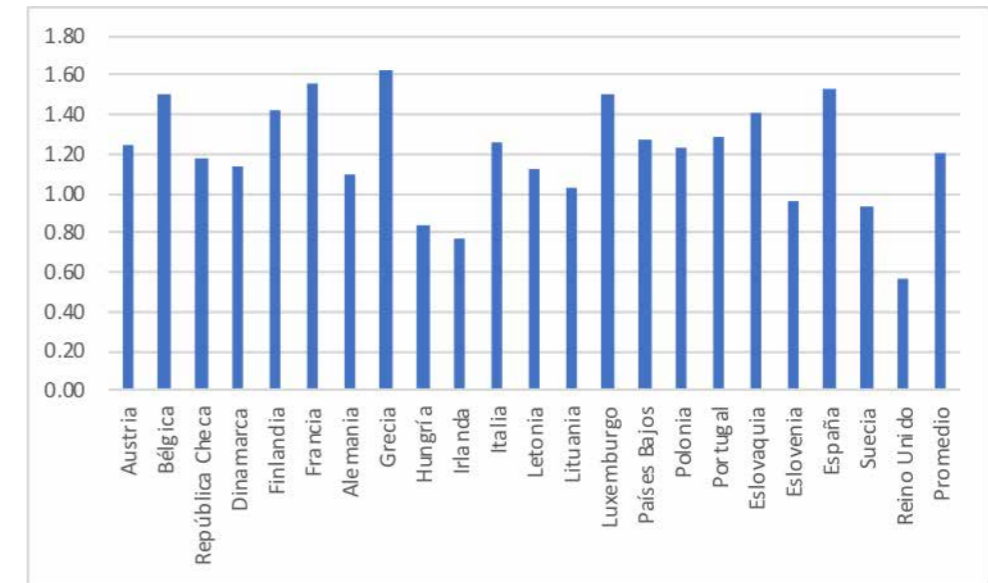
Reino Unido, Países Bajos, España y República Checa, siendo los peores Francia, Lituania y Luxemburgo. En la segunda, Grecia, España y Francia están a la cola, mientras que Reino Unido e Irlanda aparecen en cabeza. En la tercera, Grecia y Portugal presentan la nota más baja, mientras que Reino Unido y Polonia reciben las mejores puntuaciones.

GRÁFICO 35.
Distorsiones generadas por la propiedad pública en los países de la Unión Europea, 2018.



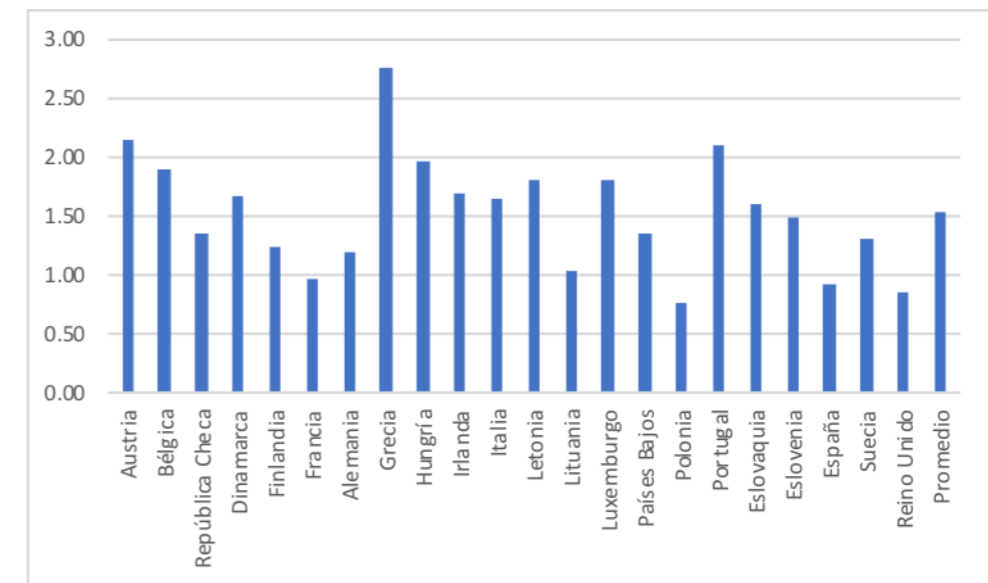
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 36.
Intromisión en las operaciones privadas en los países de la Unión Europea, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 37.
Evaluación y simplificación del marco regulatorio en los países de la Unión Europea, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

En cuanto a las barreras que frenan la iniciativa privada, el informe de Regulación sobre el Mercado de Productos tiene en cuenta las cargas administrativas que soportan las empresas de nueva creación, las barreras que recaen sobre los sectores de los servicios y de red y las barreras al comercio y la inversión.

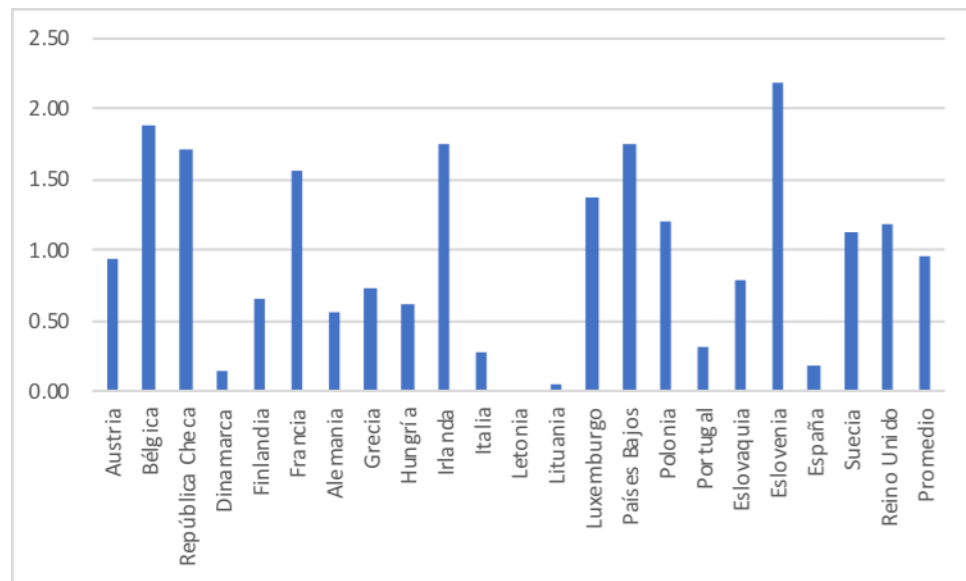
En relación a la carga administrativa sobre las *start ups*, destacan de manera positiva Lituania, Letonia,

Dinamarca y España, mientras que salen mal parados países como Eslovenia, Bélgica, Irlanda y República Checa. En cuanto a las barreras en sectores como los de servicios y de red, Bélgica, Portugal, Luxemburgo, Italia y España son los países que imponen más restricciones para el desempeño de este tipo de actividades, mientras que Reino Unido y Suecia son los Estados miembros que menos barreras aplican a estos sectores. Por último, Austria, Grecia y Hungría son los socios de la UE-28 que más restringen el

comercio y la inversión, mientras que Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido ofrecen el marco más

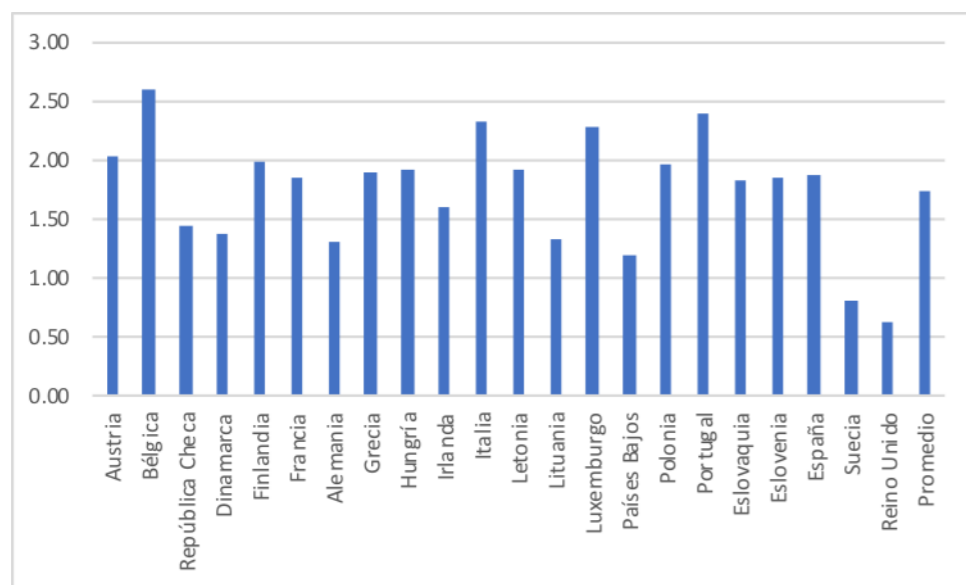
flexible y sencillo para las actividades relacionadas con el sector exterior.

GRÁFICO 38.
Carga administrativa sobre Start-ups en los países de la Unión Europea, 2018.



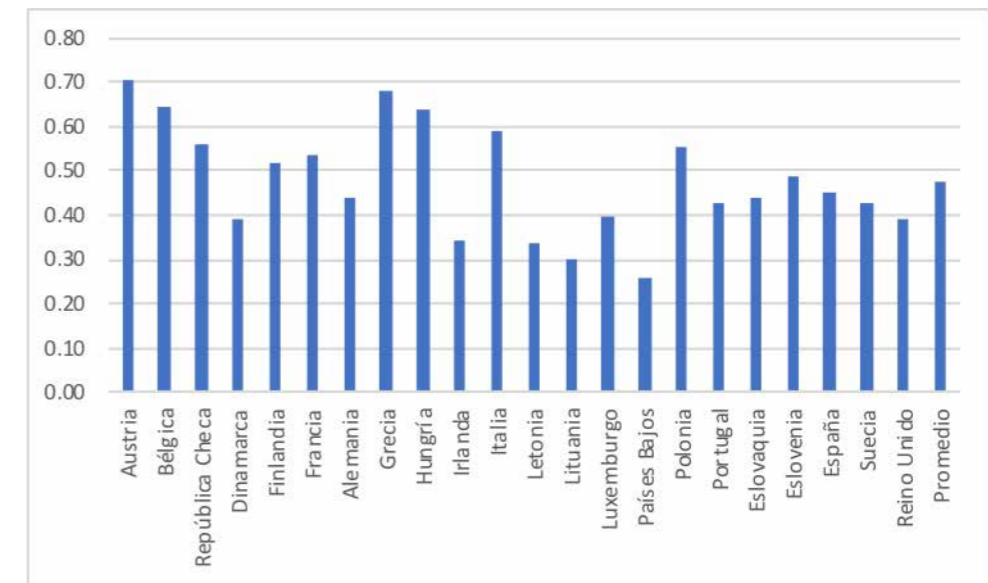
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 39.
Barreras en los sectores de servicios y de red en los países de la Unión Europea, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 40.
Barreras al comercio y a la inversión en los países de la Unión Europea, 2018.

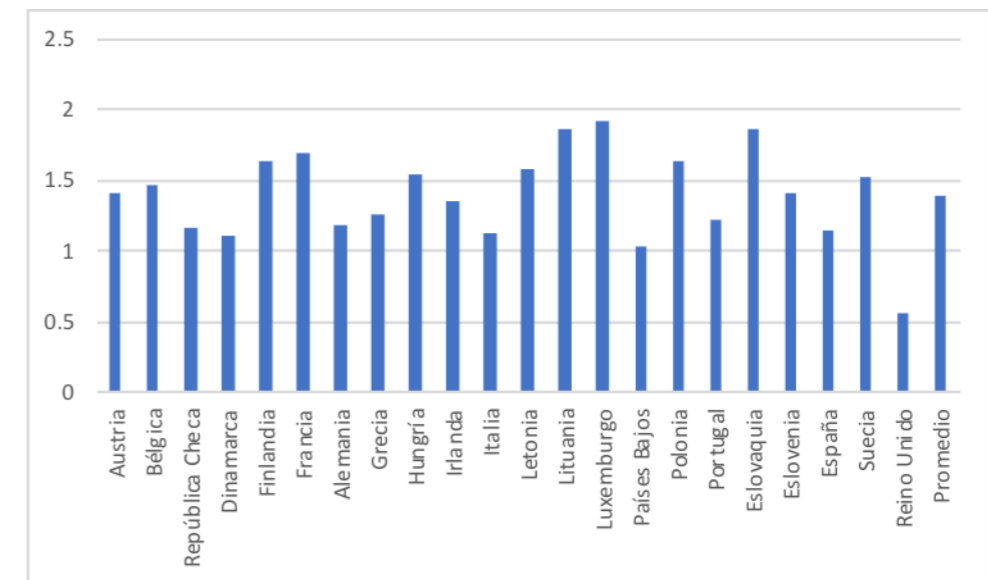


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Además, el informe de Regulación del Mercado de Productos ofrece las puntuaciones desagregadas por ciertos sectores, incluyendo el sector de red (que incluye el sector energético, el del transporte o el de las telecomunicaciones). En

todas estas ramas, Reino Unido figura en cabeza por las reducidas restricciones que impone a dichos sectores, mientras que Luxemburgo, Eslovaquia y Lituania son los peores clasificados del listado.

GRÁFICO 41.
Restricciones en el sector de red en los países de la Unión Europea, 2018.

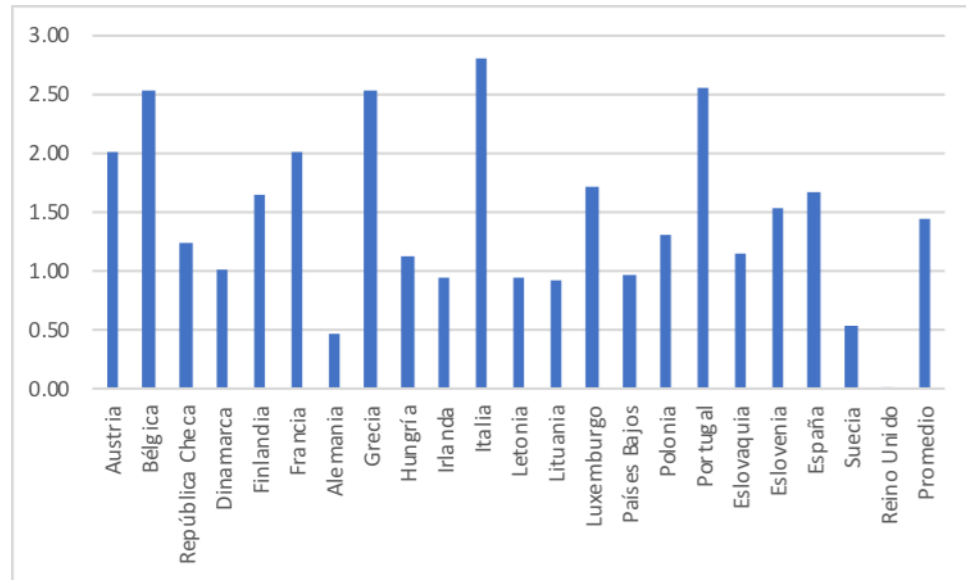


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

La distribución minorista también es objeto de numerosas regulaciones que no cumplen los principios de la *regulación inteligente*. Es el caso de

países como Italia, Portugal y Bélgica, cuya ausencia de libertad en este ámbito contrasta con la flexibilidad normativa de Reino Unido, Suecia o Alemania.

GRÁFICO 42.
Restricciones en el sector de distribución minorista en los países de la Unión Europea, 2018.

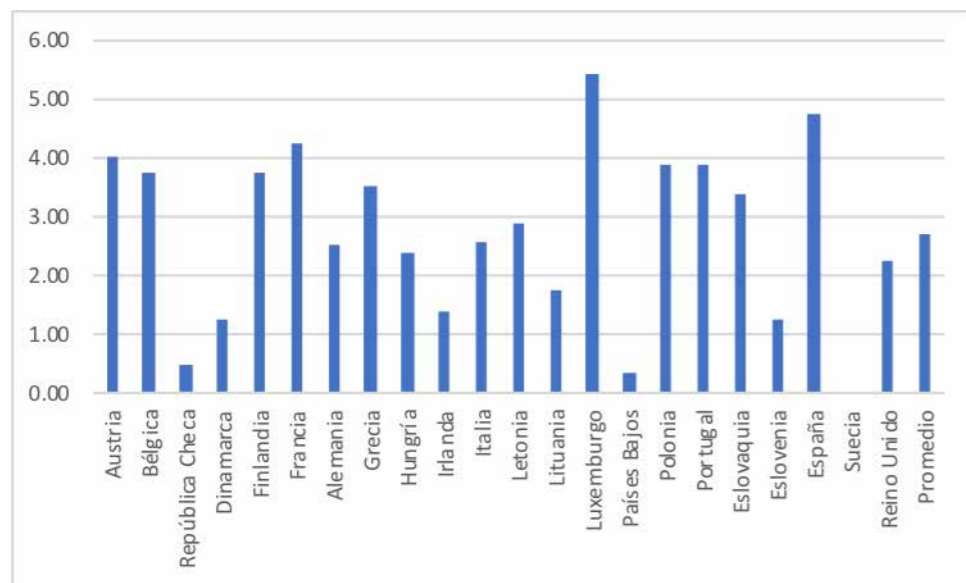


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Por último, Suecia, República Checa y Países Bajos destacan por mantener uno de los sectores de venta de medicamentos mejor regulados de Europa, mientras que Luxemburgo y España tienen una

regulación muy restrictiva en este mismo campo. El caso español es paradigmático, puesto que solo la comunidad autónoma de Navarra tiene un modelo más flexible.

GRÁFICO 43.
Restricciones en el sector de venta al por menor de medicamentos en los países de la Unión Europea, 2018.

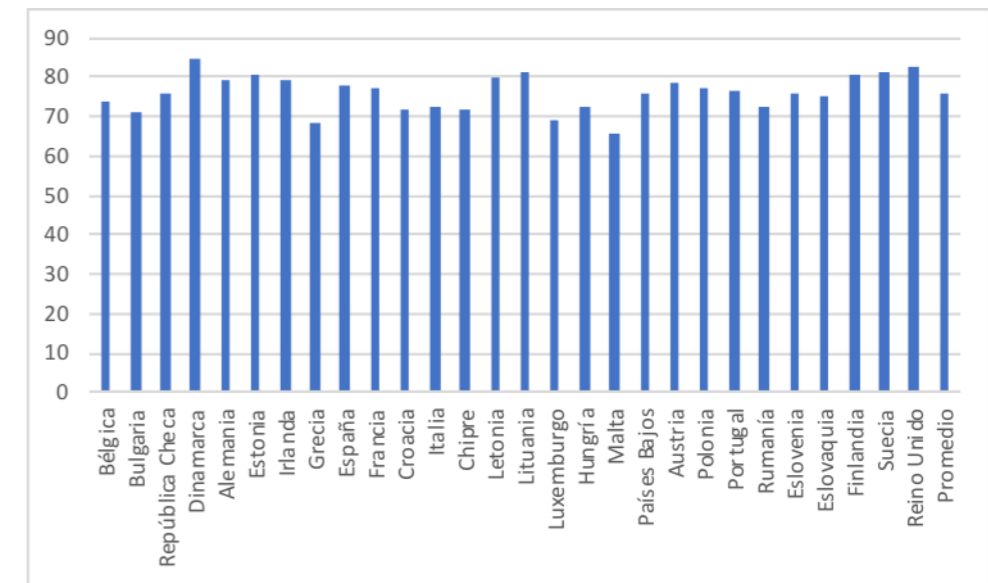


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Otro de los indicadores mencionados anteriormente es el *Doing Business* del Banco Mundial, que mide la facilidad para hacer negocios en los países evaluados. En la Unión Europea, las puntuaciones son relativamente elevadas, con un promedio de

prácticamente 76 puntos sobre 100. Los países con mejores puntuaciones son Dinamarca, Reino Unido y Suecia, mientras que los que crean más dificultades para desarrollar la actividad económica son Malta, Luxemburgo y Grecia.

GRÁFICO 44.
Facilidad para hacer negocios en los países de la Unión Europea, 2019.

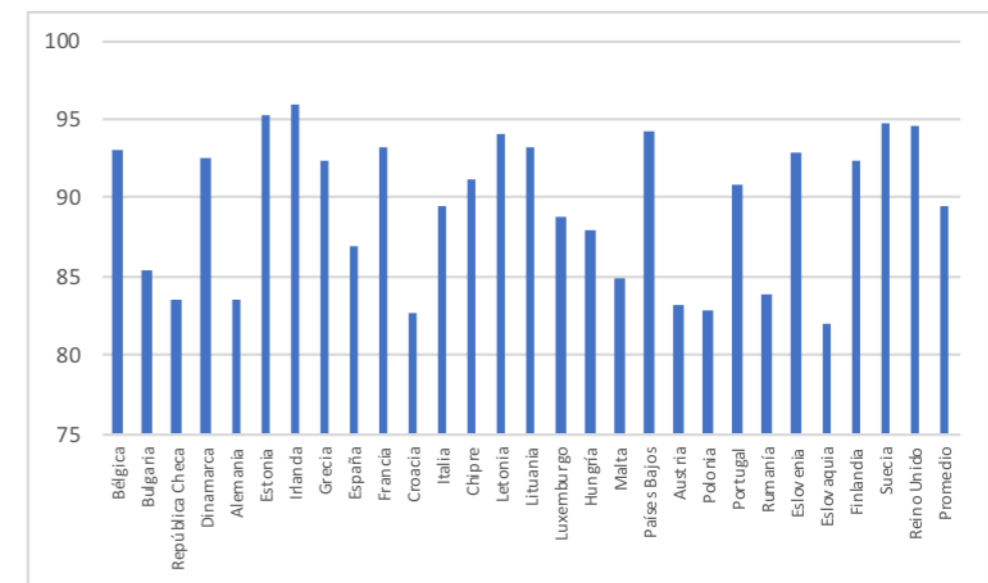


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Dentro del *Doing Business* existen distintas categorías, pero la más relevante para hablar de *regulación inteligente* es la que mide las restricciones a la apertura de negocios, puesto que se trata de un área en la que es crucial tener un marco normativo amable, con el objetivo de que el sector público no suponga un freno al inicio de la actividad económica.

En este sentido, las puntuaciones obtenidas por los países de la Unión Europea son elevadas, pero hay diferencias notables. Por ejemplo, Reino Unido, Irlanda, Estonia y Suecia obtienen puntuaciones que rondan los 95 puntos, mientras que Eslovaquia, Croacia o Alemania apenas superan los 80 puntos.

GRÁFICO 45.
Facilidades para abrir un negocio en los países de la Unión Europea, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

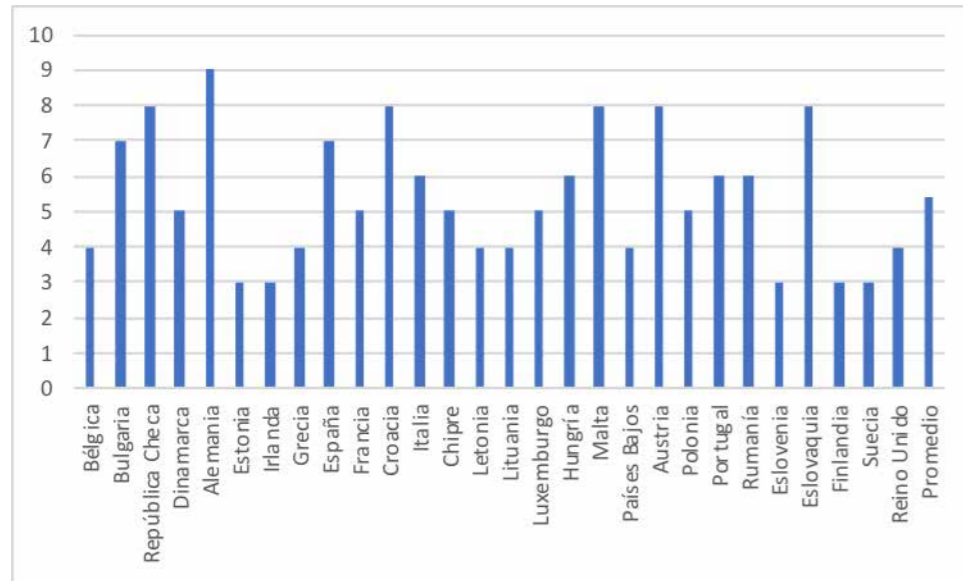
Dentro del indicador referido a las facilidades para abrir un negocio, existen diversas variables, entre las

que figura el número de procedimientos necesarios para iniciar una actividad económica, el número de

días requeridos para completar los procedimientos vigentes, los costes exigidos o los requisitos de capital. Aunque existe cierta homogeneidad en los

países de la Unión Europea, vemos por ejemplo que Alemania requiere nueve procedimientos, frente a los tres de Estonia, Irlanda, Finlandia o Suecia.

GRÁFICO 46.
Número de procedimientos para abrir un negocio en los países de la Unión Europea, 2019.

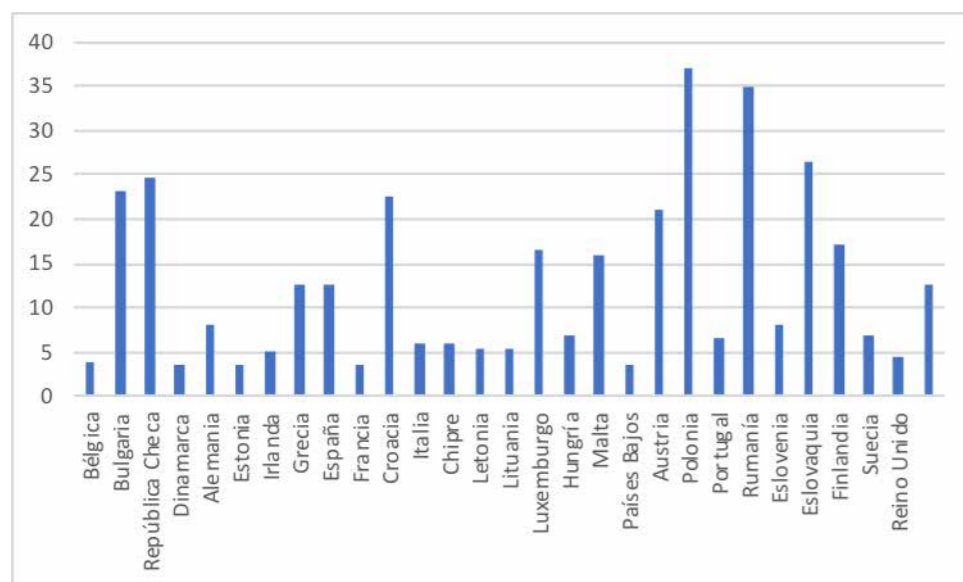


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

En cuanto al número de días necesarios para iniciar la actividad económica, las diferencias son más notables. Por ejemplo, en Polonia se requieren cinco

procedimientos que suponen un retraso de hasta 37 días, mientras que Dinamarca reduce a 3,5 días dicha espera.

GRÁFICO 47.
Número de días necesarios para iniciar una actividad económica en los países de la Unión Europea, 2019.

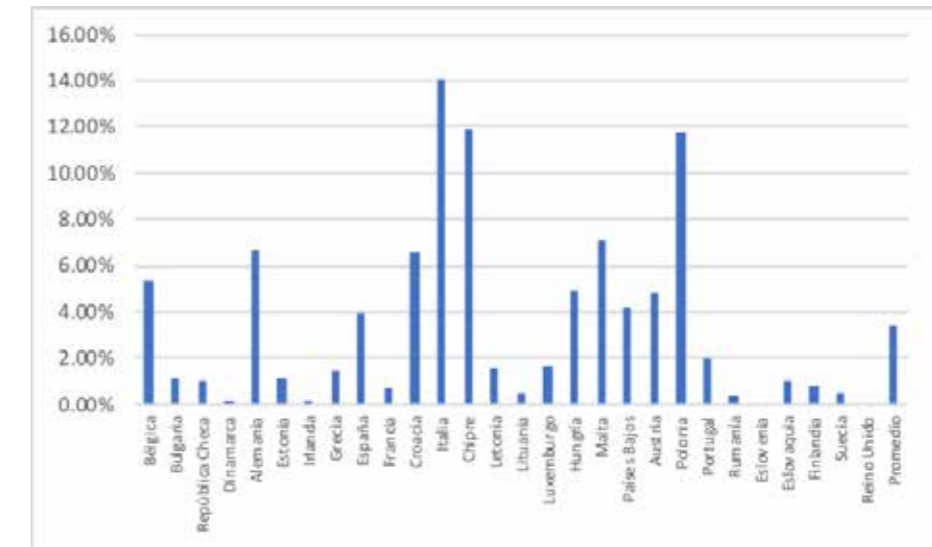


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Una *regulación inteligente* se caracteriza por evitar la imposición de costes innecesarios a los agentes económicos para que puedan desarrollar su actividad económica. De lo contrario, el sector público termina siendo responsable de restricciones que inhiben el emprendimiento. Eso sucede, por ejemplo, en Italia,

donde abrir un negocio exige invertir un monto equivalente al 15% de la renta media. Sin embargo, entre otros países miembros de la Unión Europea es posible encontrar gobiernos que no exigen pagar ni un céntimo por los procedimientos oficiales que se exigen para montar un negocio, caso de Reino Unido y Eslovenia.

GRÁFICO 48.
Coste de abrir un negocio como porcentaje del ingreso per cápita en los países de la Unión Europea, 2018.

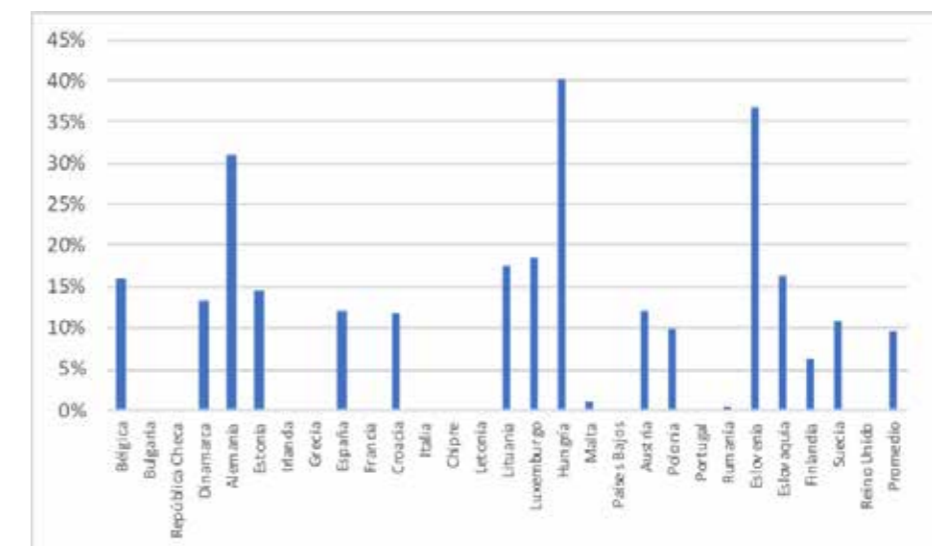


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Por último, en algunos países de la Unión Europea se prescinde de la obligación de realizar aportaciones de capital como requisito para iniciar la actividad. Así sucede en Irlanda o Reino Unido. No obstante, en otros países comunitarios

vemos que el requisito de capital mínimo es elevado en relación al ingreso per cápita del país. Por ejemplo, en Hungría es necesario aportar hasta el 40% del ingreso por habitante anual, mientras que en Eslovenia se exige el 37%.

GRÁFICO 49.
Requisito capital como porcentaje del ingreso per cápita en los países de la Unión Europea, 2019.

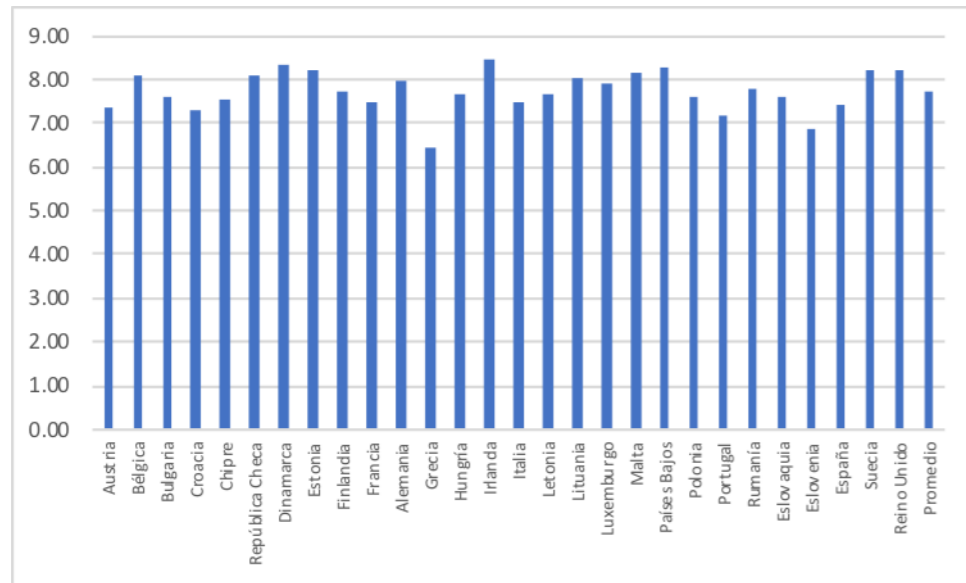


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

El último indicador empleado para analizar la calidad regulatoria es el Índice de Libertad Económica del Instituto Fraser, que en su quinto apartado estudia esta variable de manera global, evaluando tres parámetros distintos: crédito, mercado laboral y

facilidad para hacer negocios. En la edición más reciente del estudio, Irlanda obtiene la puntuación más elevada de la UE-28, seguida de Dinamarca, mientras que Grecia y Eslovenia aparecen en los puestos de cola.

GRÁFICO 50.
Libertad regulatoria en los países de la Unión Europea, 2016.

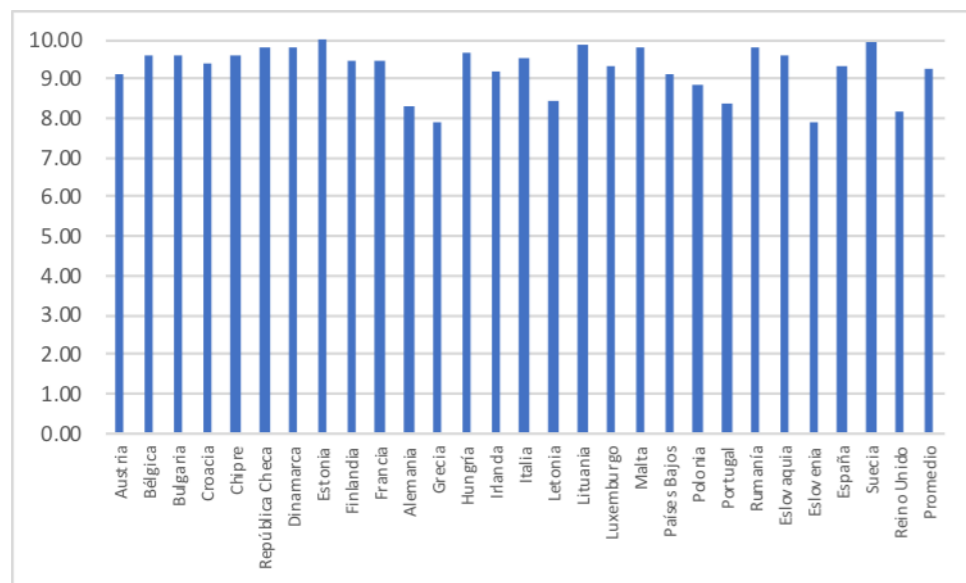


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

En lo tocante al mercado crediticio, la regulación europea tiende a garantizar una amplia libertad al sector privado, destacando el caso de Estonia, que

obtiene la máxima puntuación posible (10), mientras que Grecia y Eslovenia consiguen la peor nota, pero no por ello logran un resultado mediocre (7,9).

GRÁFICO 51.
Libertad en el mercado crediticio en los países de la Unión Europea, 2016.

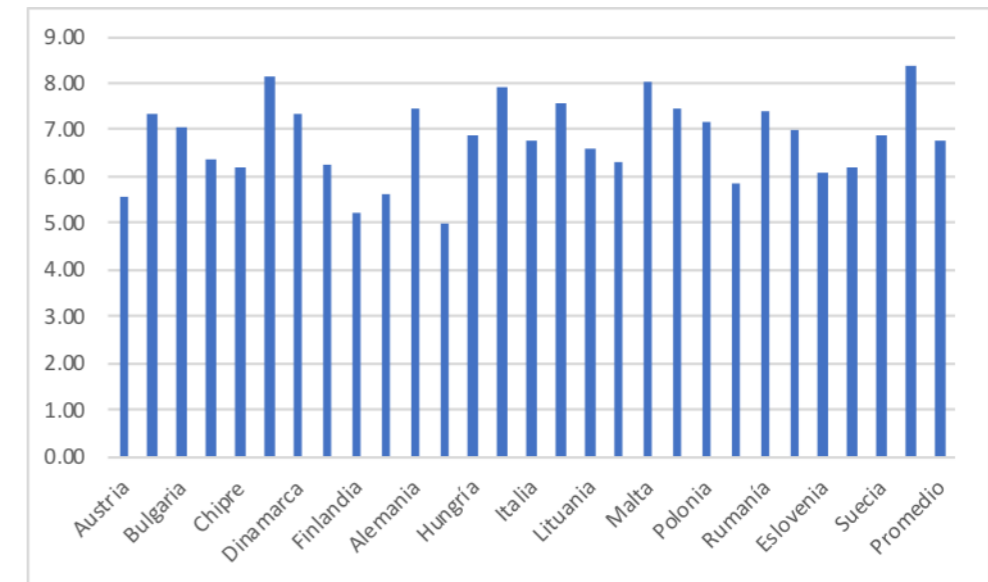


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

En cuanto al mercado laboral, existen notas muy bajas, como es el caso de Grecia, que ni tan siquiera llega al aprobado (4,97). Es lógico que así sea, puesto que la rigidez laboral ha llevado el desempleo del

país heleno hasta tasas superiores al 25%, mientras que en Reino Unido o República Checa se asignan calificaciones mucho más elevadas, en línea con un mercado que logra tasas de paro mucho menores.

GRÁFICO 52.
Libertad en el mercado laboral en los países de la Unión Europea, 2016.

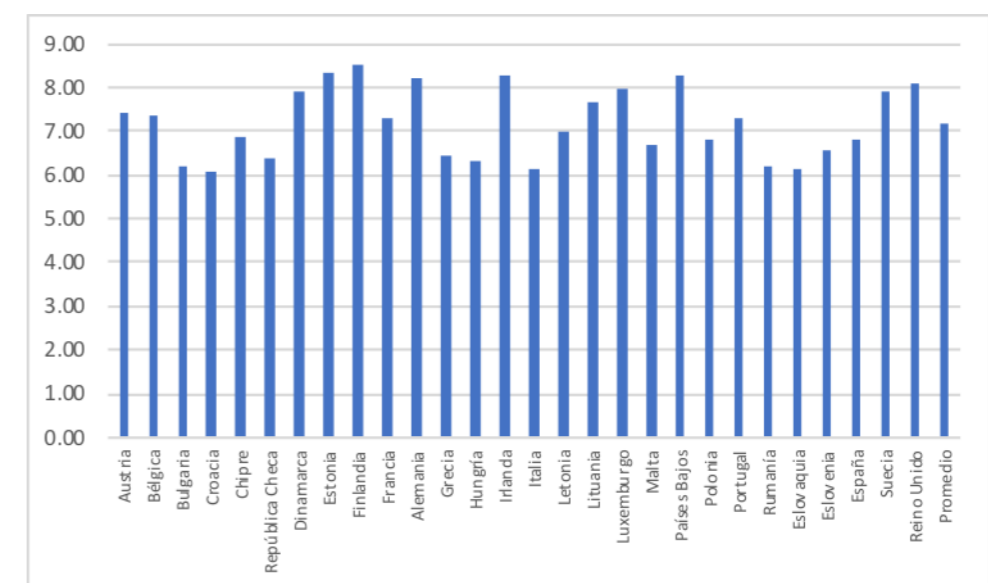


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Por otro lado, en cuanto a la libertad de la que disponen los negocios para realizar su actividad económica, la más alta se encuentra en Finlandia

(8,49) y Estonia (8,34), mientras que Croacia, Bulgaria, Rumanía o Eslovaquia se quedan en los últimos puestos, con notas cercanas al 6.

GRÁFICO 53.
Libertad en los negocios en los países de la Unión Europea, 2016.

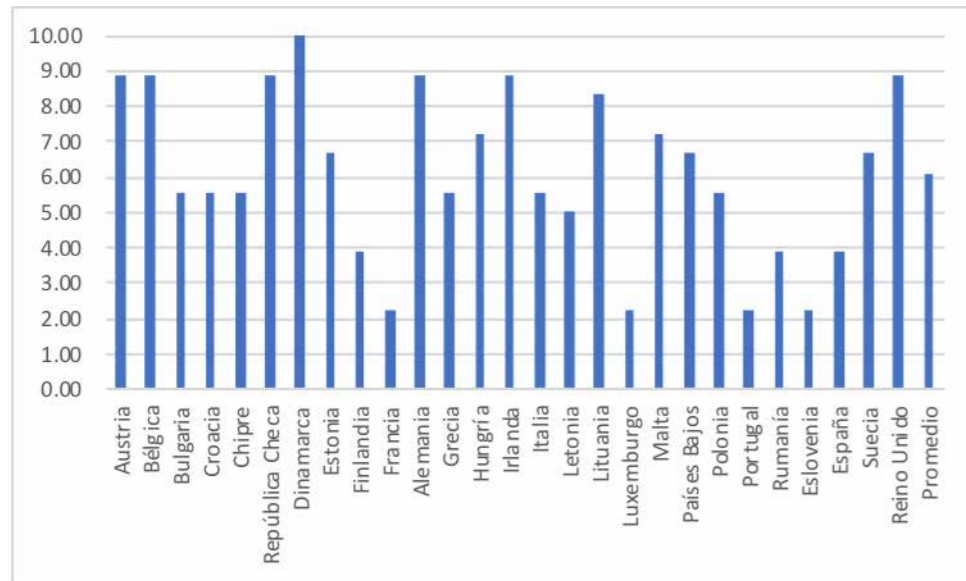


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Dentro de cada sector se evalúan diferentes apartados, de modo que conviene analizar de forma más concreta las puntuaciones asignadas al mercado laboral y la actividad de los negocios, puesto que es en estas ramas del estudio se presentan diferencias más significativas, especialmente por el mayor margen de maniobra que tienen las economías nacionales a la hora de implementar regulaciones.

Así, en cuanto a las regulaciones que rigen las contrataciones o la existencia de salario mínimo fijado por el Estado en vez de por acuerdos sectoriales privados, el promedio europeo es de 6 puntos, pero Dinamarca alcanza 10. Por su parte, Francia y Portugal consiguen solo 2 puntos, mientras que España mejora pero sigue por debajo del 4.

GRÁFICO 54.
Libertad de contratación y salario mínimo en los países de la Unión Europea, 2016.

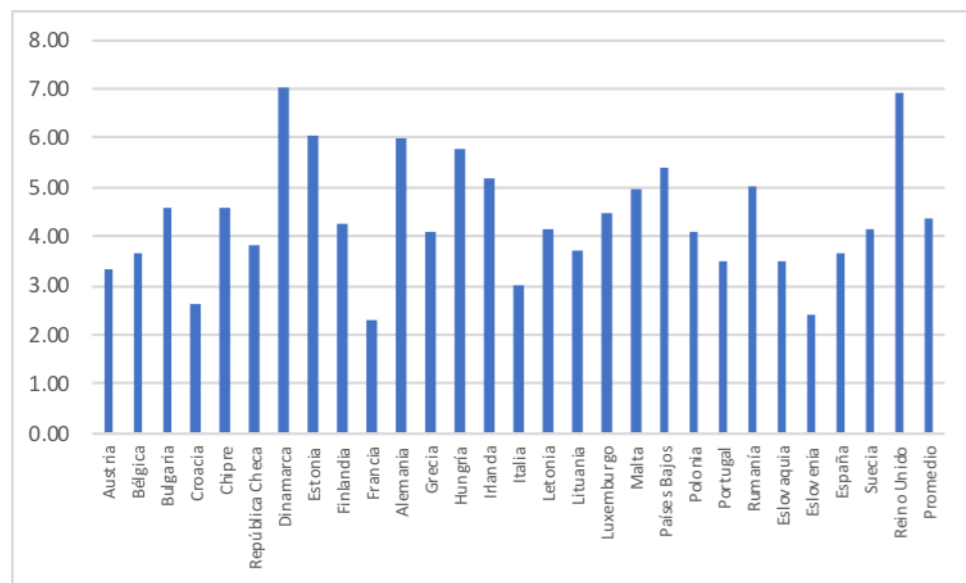


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Pero es en las leyes de contratación y de despido donde encontramos más rigideces, puesto que numerosos países miembros son incapaces de alcanzar el aprobado,

si bien Dinamarca y Reino Unido rondan el 7. Francia, Croacia, Eslovenia, Italia y España destacan por tener un marco legal laboral más restrictivo y deficiente.

GRÁFICO 55.
Libertad de contratación y de despido en los países de la Unión Europea, 2016.



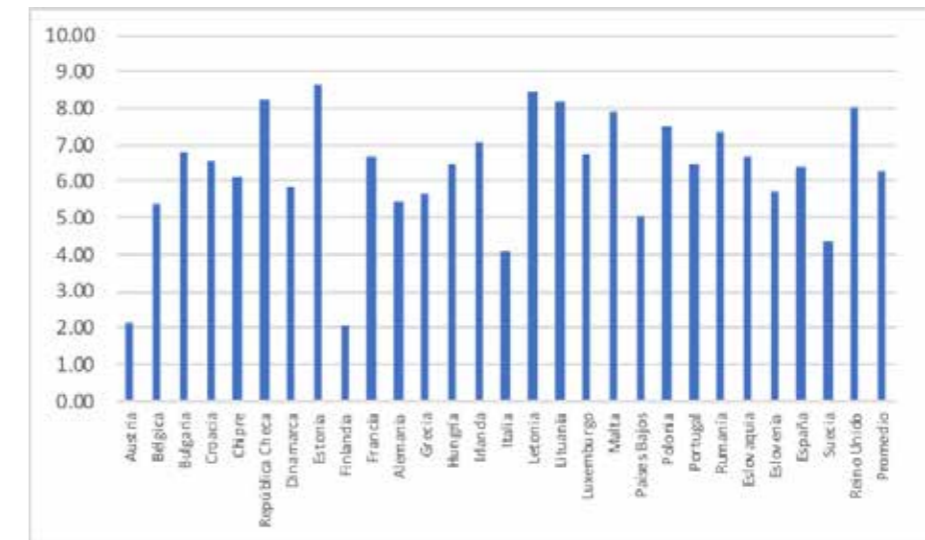
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Una regulación inteligente debe ofrecer una mayor libertad y flexibilidad a los ciudadanos para que, bajo el imperio de la ley, satisfagan sus necesidades sin que las leyes distorsionen sus decisiones económicas y afecten negativamente a sus probabilidades para encontrar y desempeñar un trabajo.

y empresarios se debería adaptar a las circunstancias empresariales e incluso individuales. Sin embargo, no pocos países europeos han optado por llevar a cabo una negociación centralizada o sectorial, homogeneizando el marco legal y aplicando un mismo modelo a circunstancias heterogéneas. Es el caso de Finlandia o Austria, que se alejan del modelo flexible de Estonia o Reino Unido.

En este sentido, la teoría liberal indica que la negociación laboral entre trabajadores

GRÁFICO 56.
Grado de centralización de la negociación colectiva en los países de la Unión Europea, 2016.

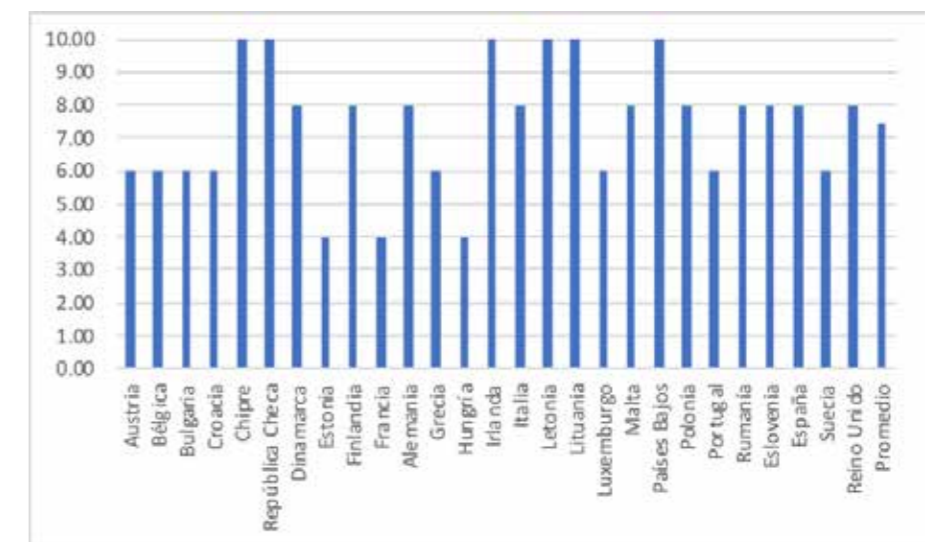


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Así como es importante ofrecer la mayor flexibilidad posible en la negociación de las condiciones laborales para adaptarse a las necesidades específicas de cada empresa y grupo de trabajadores, también es importante establecer una regulación que permita fijar

jornadas laborales que difieran según las necesidades de cada sector, como ocurre en Irlanda y Países Bajos. En este sentido, Estonia y Francia destacan para mal, puesto que restringen y controlan de manera más intensa las jornadas laborales.

GRÁFICO 57.
Libertad para establecer horarios laborales en los países de la Unión Europea, 2016.

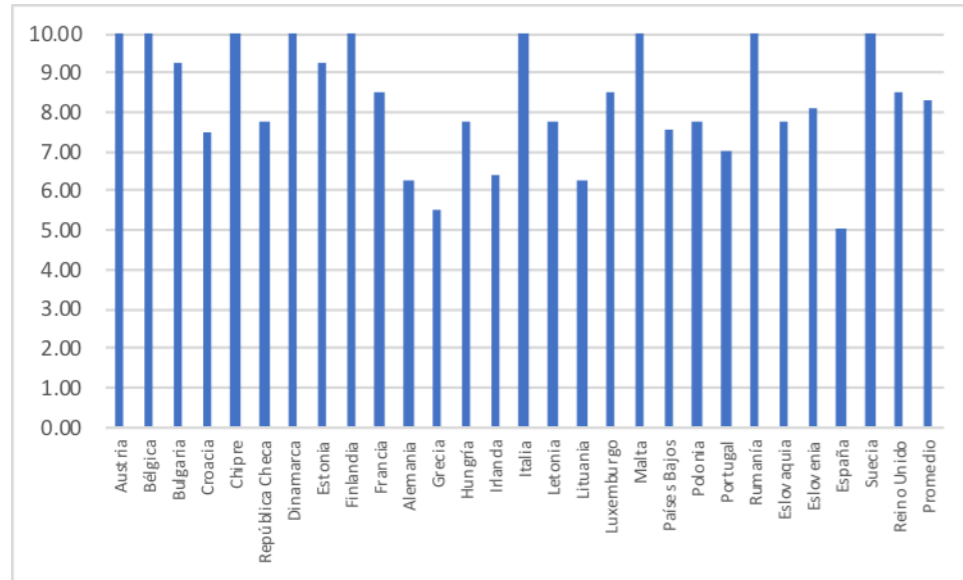


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Por otro lado, en economías cada vez más dinámicas y cambiantes, también es necesario que la regulación sea más ligera y flexible. Lo vemos en los costes de despido, que a menudo suponen una barrera final a la contratación de trabajadores, erigiéndose *de facto*

en un coste de contratación, sobre todo para los más vulnerables y a los outsiders, como ocurre en España. Sin embargo, los costes de despido no están definidos por ley en numerosos países miembros, caso de Dinamarca o Suecia.

GRÁFICO 58.
Coste obligatorio de los despidos en los países de la Unión Europea, 2016.

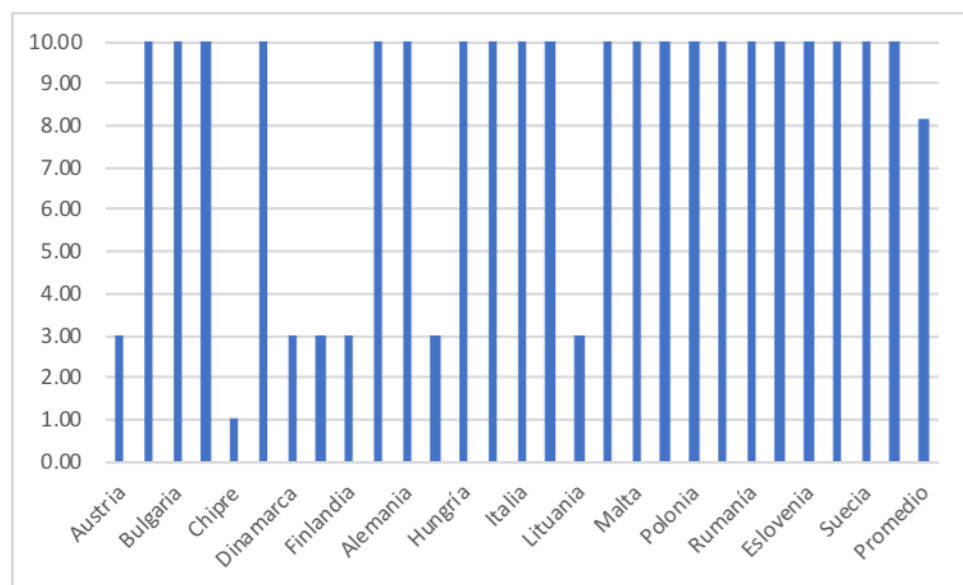


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Por último, la libertad de contratación es bastante elevada en la Unión Europea, aunque en ciertos países, como Chipre, Dinamarca o Finlandia esta es algo más

reducida, obteniendo una puntuación por debajo del aprobado debido a ciertos requisitos que pautan estas cuestiones.

GRÁFICO 59.
Libertad de reclutamiento en los países de la Unión Europea, 2016.

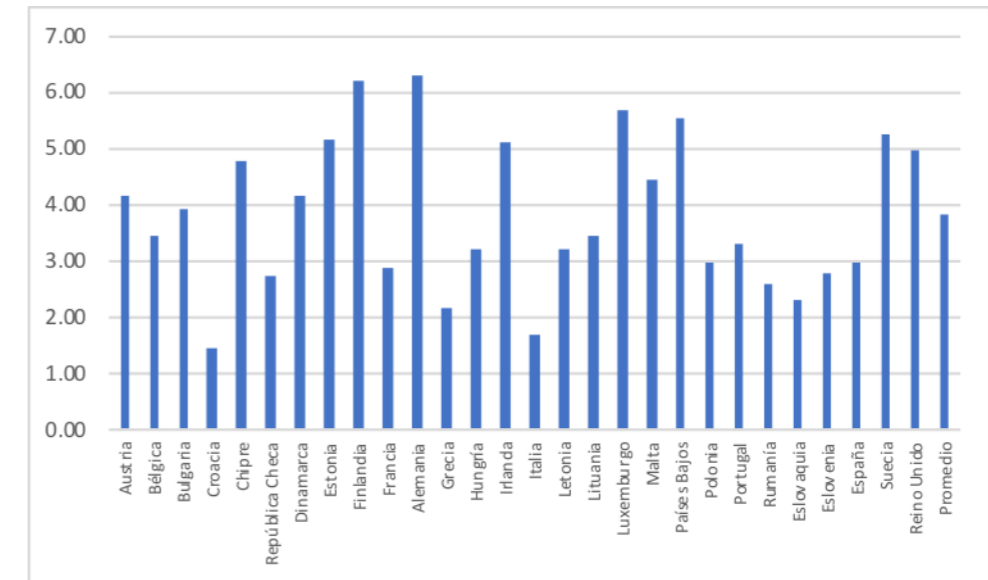


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

En cuanto a la libertad para hacer negocios, los requisitos administrativos son una carga excesiva para los empresarios europeos, puesto que la nota media alcanza apenas los 3,8 puntos.

Existen, eso sí, honrosas excepciones, como Finlandia y Alemania, aunque su nota tampoco es especialmente elevada (poco más de 6 puntos).

GRÁFICO 60.
Requisitos administrativos para realizar una actividad económica en los países de la Unión Europea, 2016.

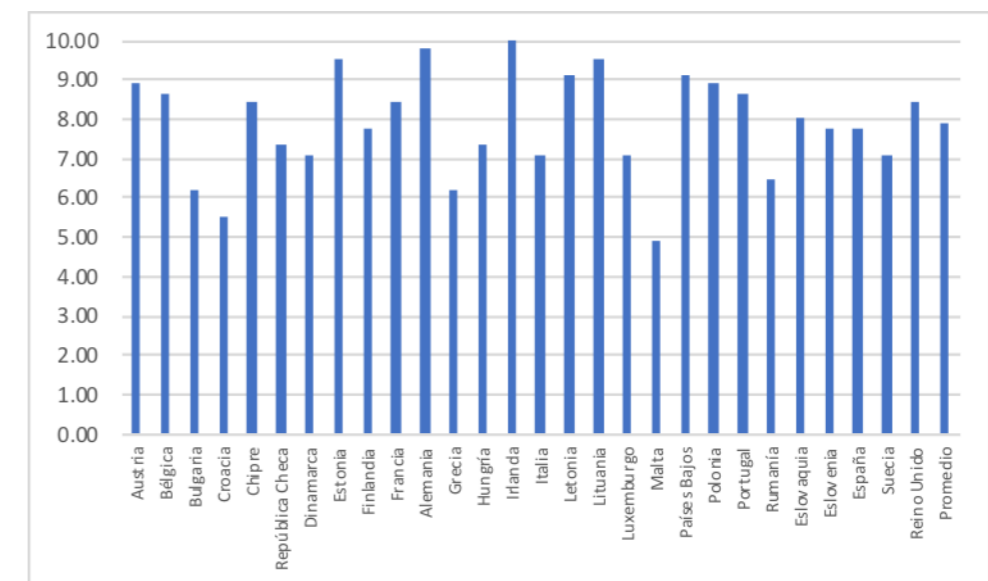


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

La regulación inteligente se basa en los principios de eficiencia y proporcionalidad, para evitar trasladar a los ciudadanos un coste excesivo derivada de las leyes aprobadas. Conscientes de todos estos retos, muchos gobiernos de la Unión

Europea han reducido los costes burocráticos a los que deben hacer frente los negocios. Sin embargo, Malta, Croacia y Bulgaria siguen recibiendo una penalización muy notable en el informe, mientras que Irlanda consigue 10 puntos.

GRÁFICO 61.
Costes burocráticos de realizar una actividad económica en los países de la Unión Europea, 2016.

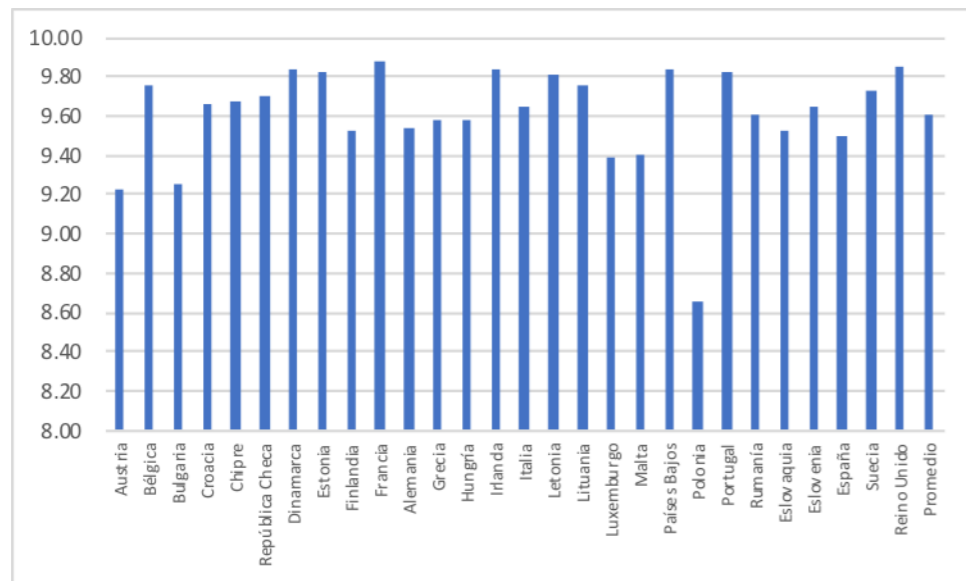


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

La facilidad en los trámites a la hora de montar un negocio es otro elemento clave para evitar distorsiones innecesarias en materia de emprendimiento y, en este caso, las notas registradas

en los distintos países de la Unión Europea sí son relativamente elevadas. Polonia se sitúa a la cola en este apartado pero logra un 8,7, mientras que Francia, con un 9,9, es el país mejor parado en este ranking.

GRÁFICO 62.
Libertad para abrir un negocio en los países de la Unión Europea, 2016.

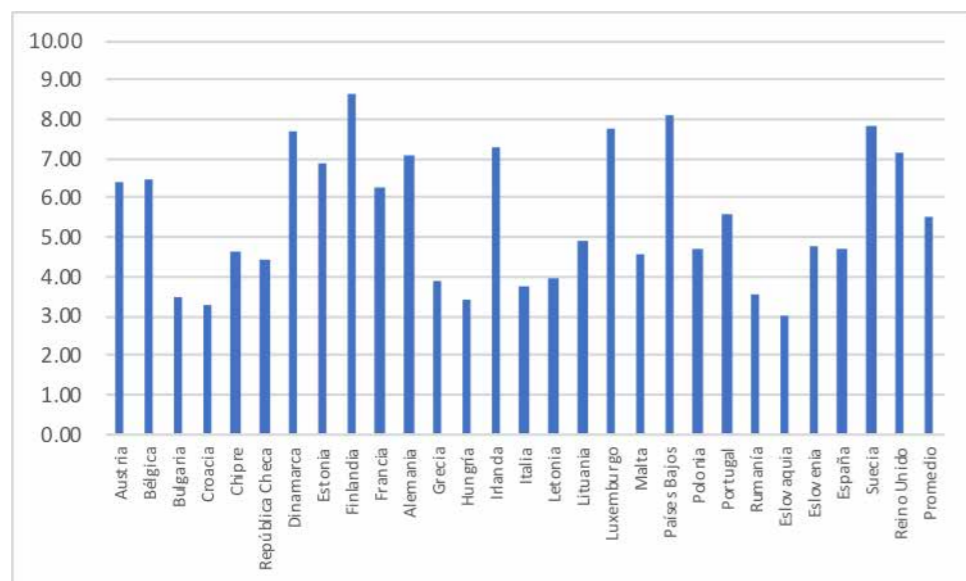


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Otro pilar de la *regulación inteligente* es el referido a la igualdad y seguridad jurídica que brindan las instituciones judiciales a todos los individuos. Si las leyes son claras, su interpretación es más rápida y eficiente. Si la normativa es compleja, su aplicación genera retrasos y dificultades a la hora de canalizar la actividad económica. En ocasiones es

posible sortear dichos obstáculos a través de soluciones irregulares, por eso vemos que el pago de sobornos y otras fórmulas de corrupción son más habituales en países como Grecia o Italia, donde la burocracia tiene más peso, que en el Norte de Europa, donde el imperio de la ley está más asentado.

GRÁFICO 63.
Pago de sobornos y favoritismo para realizar una actividad económica en los países de la Unión Europea, 2016.

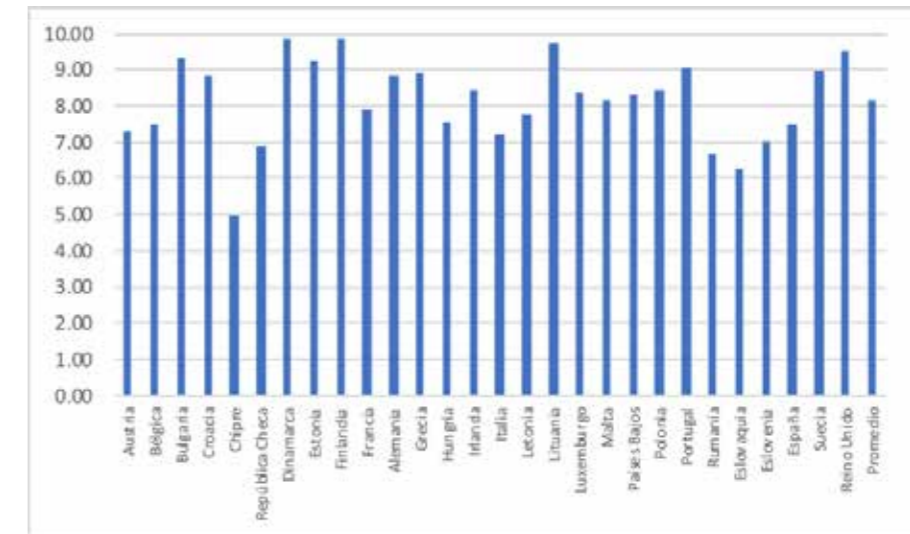


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

La calidad normativa pasa también por ofrecer facilidades a la hora de que los agentes económicos obtengan licencias de apertura y operación. En el

caso de Dinamarca, Finlandia o Reino Unido, estos permisos son casi inmediatos, mientras que Chipre o Eslovaquia aparecen en las posiciones de cola.

GRÁFICO 64.
Restricciones para lograr licencias en los países de la Unión Europea, 2016.

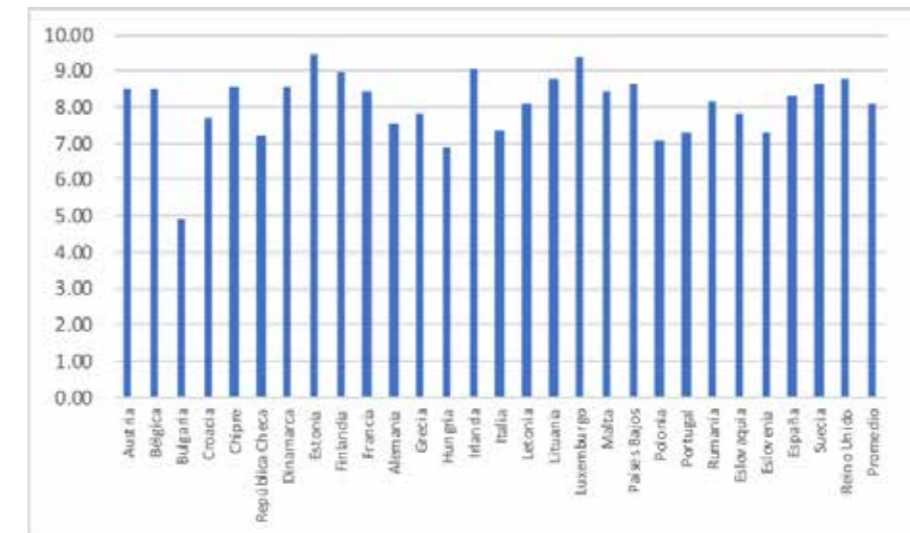


Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Finalmente, no podemos olvidar que el pago de ciertos tributos y tasas conlleva procedimientos varios. En este caso, Bulgaria y Hungría destacan para mal, puesto que exigen a los empresarios un

papeleo y unos requisitos mucho mayores que los que encontramos en Estonia o Luxemburgo, donde la estabilidad regulatoria del sistema tributario es mucho mayor.

GRÁFICO 65.
Coste del cumplimiento tributario al realizar una actividad económica en los países de la Unión Europea, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Todos los indicadores anteriores nos permiten evaluar la calidad regulatoria de los distintos países de la Unión Europea. Estas mediciones nos ofrecen una visión general y un tanto heterogénea del entorno normativo en el que se mueven las empresas. Podría

decirse que Reino Unido destaca como el modelo a seguir, que las economías nórdicas y Alemania consiguen buenos resultados y que tanto los países del Este como los del Mediterráneo logran calificaciones mucho menores.

4

REGULACIÓN INTELIGENTE EN EUROPA: CASOS DE ÉXITO

En páginas anteriores se estudia la situación de la regulación económica en Europa a partir de diversos indicadores. Además, se apunta que gobiernos han obtenido mejores resultados y que Ejecutivos han alcanzado puntuaciones más bajas en estas mediciones. Sin embargo, vale la pena seguir

explorando estas cuestiones con la mirada puesta en iniciativas nacionales concretas que muestran los avances que se están produciendo en materia de *regulación inteligente* durante los últimos años. Este es el punto de partida para después abordar la problemática específica que enfrenta España en este ámbito.

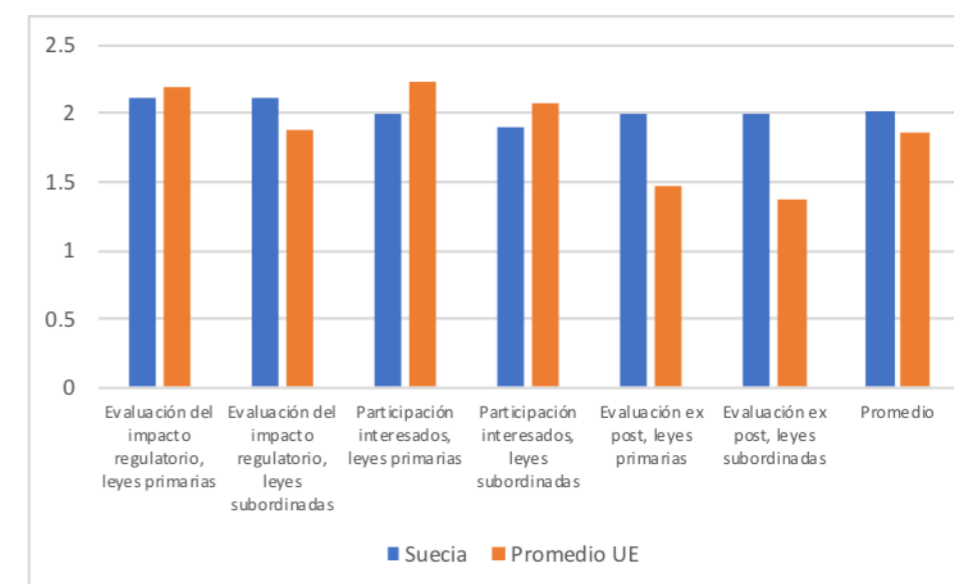
SUECIA

En todos los indicadores mencionados anteriormente, Suecia aparece en los puestos de cabeza, superando holgadamente al promedio de los países de la Unión Europea. Por ejemplo, en indicadores de política regulatoria y gobernanza,

el país nórdico destaca sobre todo en la evaluación *ex post* efectuada tanto sobre las leyes primarias como sobre las subordinadas, lo que se deriva en una puntuación por encima de la media comunitaria.

GRÁFICO 66.

Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Suecia y en el promedio de la UE, 2017.

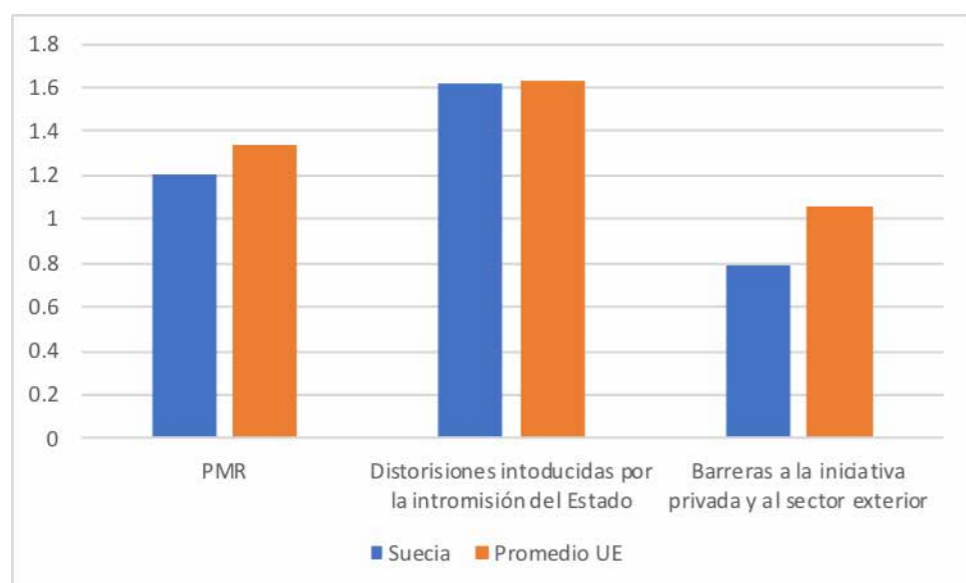


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Además, la regulación del mercado de productos es mucho menos restrictiva, tanto si observamos la ausencia generalizada de distorsiones generadas por la intromisión del sector público en el día a día del sector privado como si prestamos atención a las barreras impuestas a

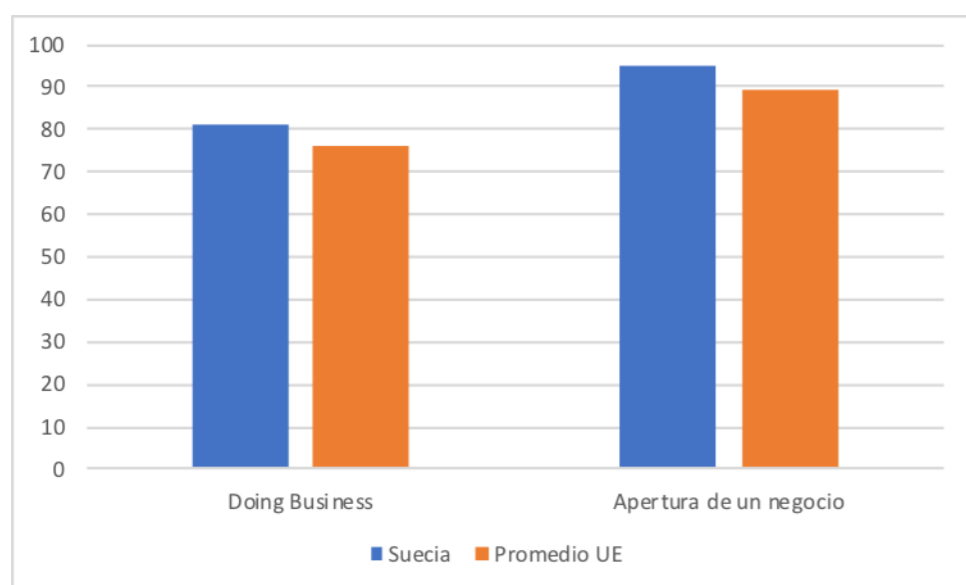
la iniciativa privada y al sector exterior. Por eso no es de extrañar que las facilidades para hacer negocios y para montar una empresa sean muy elevadas, superando de forma notable a la media comunitaria en estos indicadores medidos por el Doing Business del Banco Mundial.

GRÁFICO 67.
Indicadores de regulación del mercado de productos en Suecia y en el promedio de la UE, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 68.
Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Suecia y en el promedio de la UE, 2019.

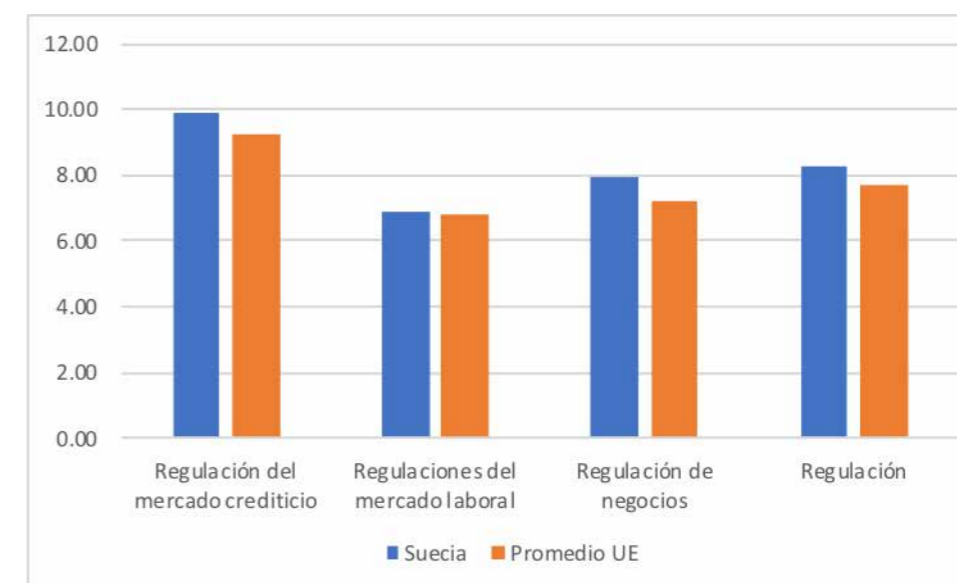


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Así, el grado de libertad regulatoria del que disfrutaban los suecos es bastante elevado en relación a la carga regulatoria que soportan en todos los sectores medidos por el Instituto

Fraser, es decir, en Suecia existen unos mercados crediticio, laboral y de negocios mucho más flexibles y menos intervenidos que en el resto de la Unión Europea.

GRÁFICO 69.
Libertad regulatoria en Suecia y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Pero, ¿qué es lo que ha hecho que Suecia se haya convertido en un referente dentro de Europa de la *regulación inteligente*? Buena parte de la responsabilidad se debe a la creación del *Swedish Better Regulation Council*, el Consejo Sueco por una Mejor Regulación, el cual es un órgano específico de toma de decisiones dependiente de la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional.

La tarea de este consejo es la de revisar y emitir opiniones sobre las propuestas legislativas que tengan efectos sobre las empresas, además de revisar y evaluar propuestas de la Unión Europea que puedan tener un impacto notable en la actividad económica sueca.

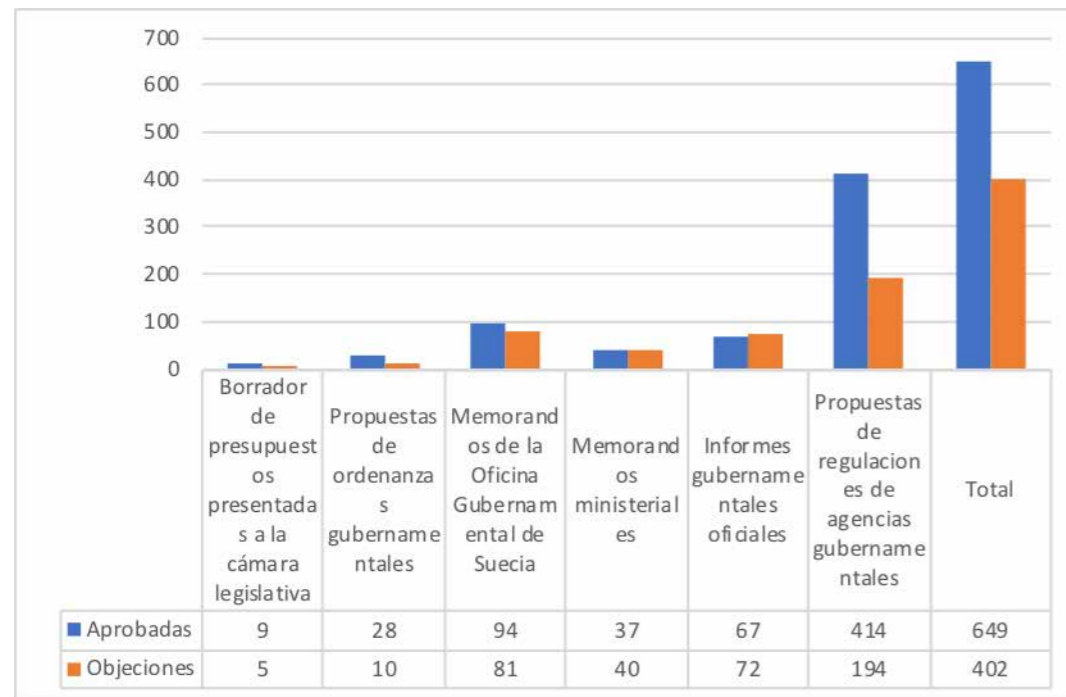
Este Consejo, nombrado por el Gobierno tiene su origen en 2008, aunque su actividad arrancó un año después, en 2009, bajo un régimen de notable independencia. Las evaluaciones de propuestas

se realizan cuando una normativa (nueva o existente) tenga efecto sobre el clima empresarial, la competitividad o las condiciones en general de la actividad económica. Además, a lo largo de los últimos años se han creado cursos para legisladores y otras autoridades públicas para mejorar su preparación en materia de calidad regulatoria y evaluación de políticas públicas.

De acuerdo con el informe de los primeros cinco años de funcionamiento del Consejo, los ministerios y agencias gubernamentales han presentado a la entidad más de 2.600 propuestas normativas. De estas, el Consejo emitió una opinión directa en 1.053 casos, mientras que en el resto de expedientes procedió a hacer comunicaciones más breves y escuetas¹⁴. En total, en aquellas tramitaciones que sí fueron merecedoras de una opinión más desarrollada, 649 regulaciones fueron aprobadas y 402 recibieron una objeción por parte del Consejo.

14 Regel/radet (2015). Final Report 2009-2014. Disponible en red en: <http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2014/06/The-Final-report-2009-2015.pdf>

GRÁFICO 70.
Opiniones de aprobación o de objeción del Consejo Sueco por una Mejor Regulación entre 2009 y 2014.



Fuente: Regel/radet.

En esos 1.052 casos, el organismo emitió su opinión a partir de las evaluaciones de impacto que incluían los proyectos presentados, determinando que un 39% de los expedientes presentaba un análisis deficiente, mejorable o matizable. La importancia de esta revisión del impacto regulatorio es crucial para aplicar políticas basadas en datos fríos y aplicar una regulación mucho más adecuada a las necesidades del mercado. De hecho, desde 2014 vemos que este organismo creado en Suecia ayuda monitorizar el

peso real de los costes administrativos que enfrentan las empresas.

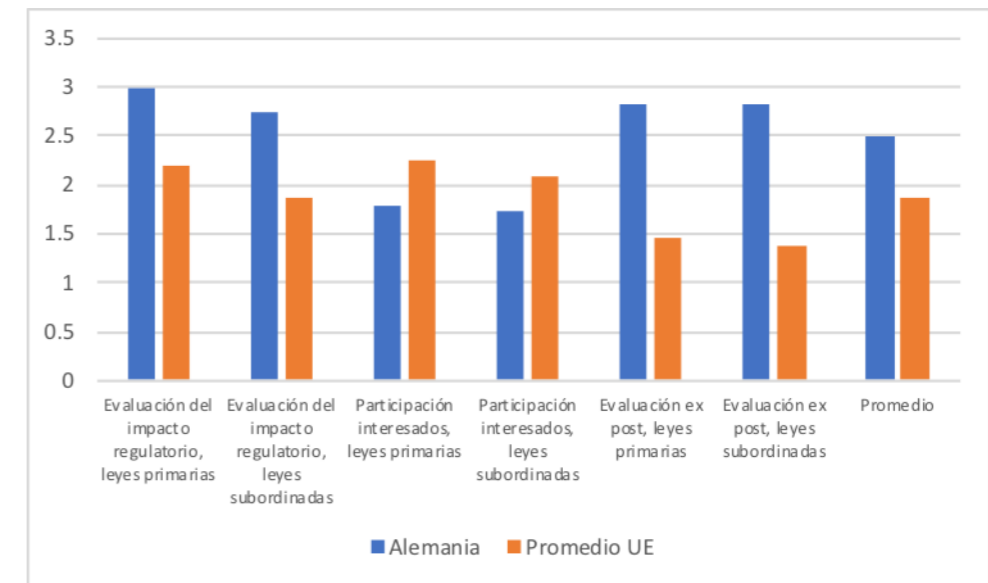
En resumen, Suecia se ha convertido en un referente en materia de *regulación inteligente* gracias a la creación de un cuerpo independiente que revisa el impacto de las reformas propuestas que pueden tener efectos sobre la actividad empresarial, de tal forma que, desde 2009, se ha acelerado el proceso de toma de decisiones basadas en un análisis concreto de las cifras.

ALEMANIA

El país teutón es otro de los socios europeos con una regulación más flexible y menos restrictiva para la actividad económica. Por ejemplo, en el estudio de los indicadores de política regulatoria y de gobernanza, vemos que Alemania se encuentra por encima de la media comunitaria, salvo en la inclusión de grupos afectados en la ronda de consultas previa a la elaboración de normativas y reformas. Por otro lado, la regulación en el mercado de productos genera menos distorsiones y acarrea menos barreras a la iniciativa privada, a la atracción de inversión extranjera y al

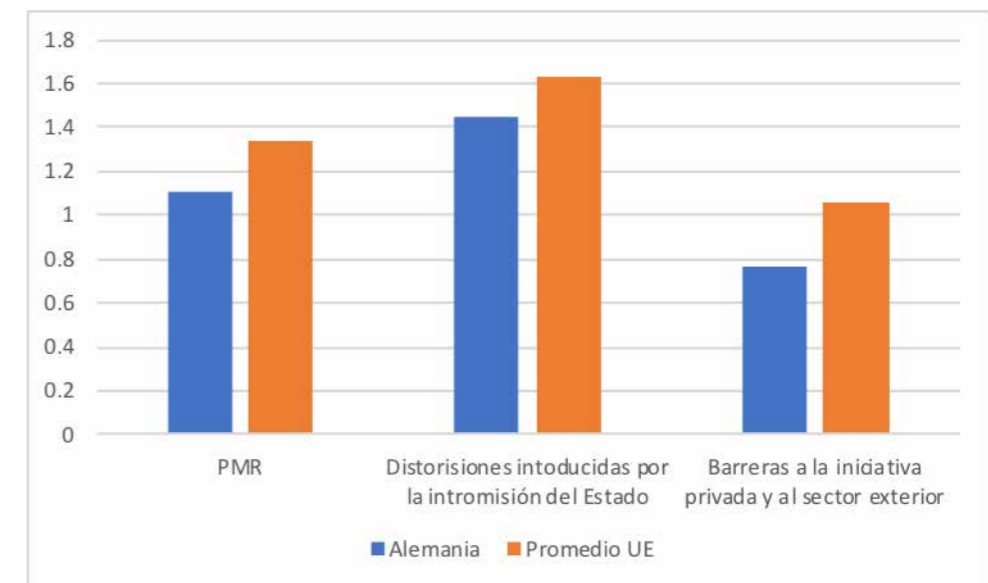
comercio exterior que en buena parte de los países estudiados. Así, Alemania obtiene en los indicadores analizados una puntuación mayor que el promedio de los países miembros de la UE-28, aunque hay algunas asignaturas pendientes y, por ejemplo, vemos que los requisitos de capital societario que impone la normativa germana triplican la media comunitaria. Por último, la regulación en Alemana propicia una mayor libertad económica que en el promedio de la Unión Europea, en especial en el mercado laboral y en el marco regulatorio que afecta los negocios.

GRÁFICO 71.
Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Alemania y en el promedio de la UE, 2017.



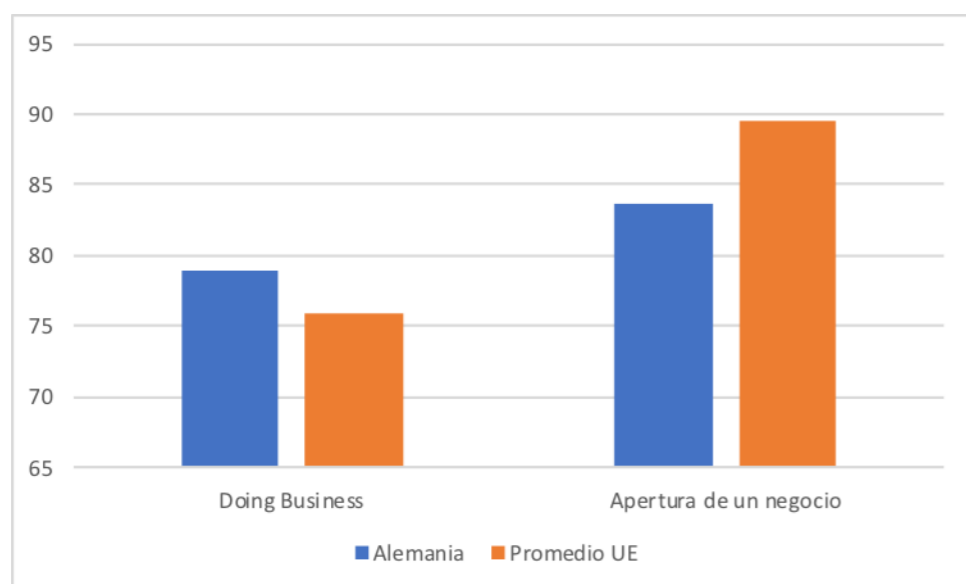
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 72.
Indicadores de regulación del mercado de productos en Alemania y en el promedio de la UE, 2018.



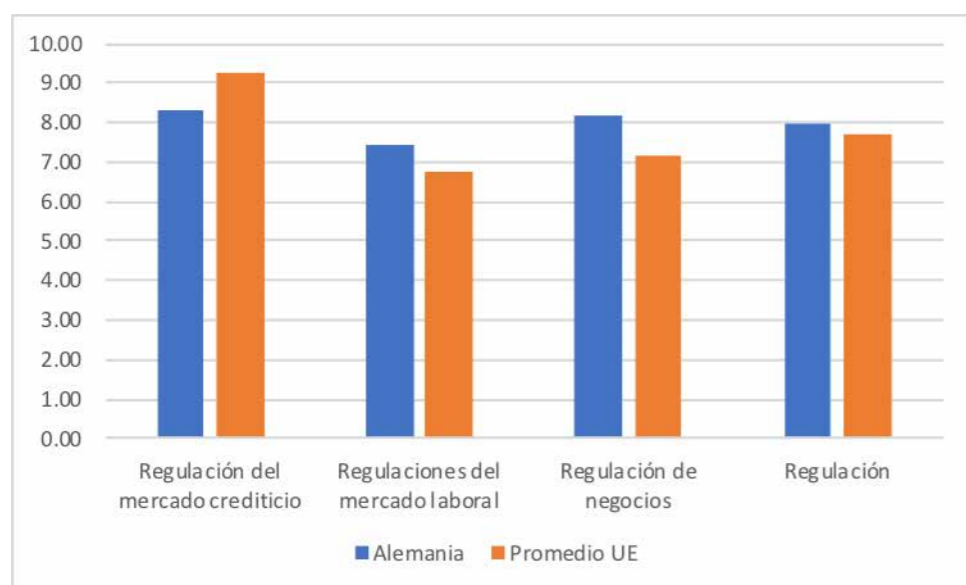
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 73.
Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Alemania y en el promedio de la UE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 74.
Libertad regulatoria en Alemania y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

El buen hacer alemán en esta materia se explica en gran medida por el *Programa Gubernamental del Ejecutivo Federal para la Reducción de la Burocracia y la Mejora de la Regulación*, una iniciativa gestionada por un grupo de expertos que forman parte de la *Unidad de Mejora de la Regulación de la Cancillería Federal* y que se encargan de supervisar de manera transversal el

proceso normativo en los distintos ministerios del gobierno.

El objetivo de este Programa no es solo frenar la sobrerregulación, sino también revisar legislaciones vigentes para contribuir a liberar al sector privado de costes innecesarios que la inercia burocrática ha terminado acumulando y disparando. Según

estimaciones del propio gabinete federal, desde que las tareas del Programa empezaron a desarrollarse en 2006, las cargas administrativas soportadas por las empresas han bajado en más de 12.000 millones de euros¹⁵.

Algunas de las medidas estrella que han surgido de estos trabajos de revisión y evaluación incluyen el reconocimiento de las facturas de correo electrónico para las empresas, una medida que ha permitido aminorar en 4.000 millones de euros el gasto burocrático de las empresas germanas.

En paralelo, cada vez que los ministerios presentan una propuesta legislativa, el Programa indica que están obligados a estimar los costes de cumplimiento de manera anticipada, pudiendo de esta manera ofrecer información a los actores interesados para que tomen decisiones a la hora de prepararse y adaptarse a la legislación que se está desarrollando. Todo ello contribuye a generar un marco legal más transparente y basado en evidencia.

En este sentido, desde el año 2011, la evaluación de políticas coordinada por la *Unidad de Mejora* abarca el cálculo de los costes administrativos para las empresas, pero también estima los costes de cumplimiento impuestos a todos los agentes privados, empresas y particulares.

Para la medición de los costes de cumplimiento se emplea el Modelo de Coste Estándar (SCM), un procedimiento que se emplea para estimar el coste de las obligaciones de información impuestas por la legislación federal, desarrollado de manera sistemática y sobre la base de hechos verificables. Este método permite centrarse en el elemento observable y medible de la burocracia y se basa en el cálculo de los costes a los que deben hacer frente empresas, ciudadanos y organismos administrativos cada vez que completan solicitudes, formularios o trámites. En el momento

en el que se detectan obligaciones superfluas, se procede a simplificar el procedimiento.

A todo esto hay que sumarle el aumento de la cooperación interjurisdiccional entre el Gobierno Federal, los *Länder* y las autoridades locales, pero también con otros organismos con responsabilidades administrativas delegadas, caso de las cámaras de industria y de comercio. Toda esta coordinación contribuye a consolidar la mejora regulatoria y evitar los problemas de acumulación y descoordinación normativa ligados a la superposición de jurisdicciones que comparten competencias sobre determinada área o sector.

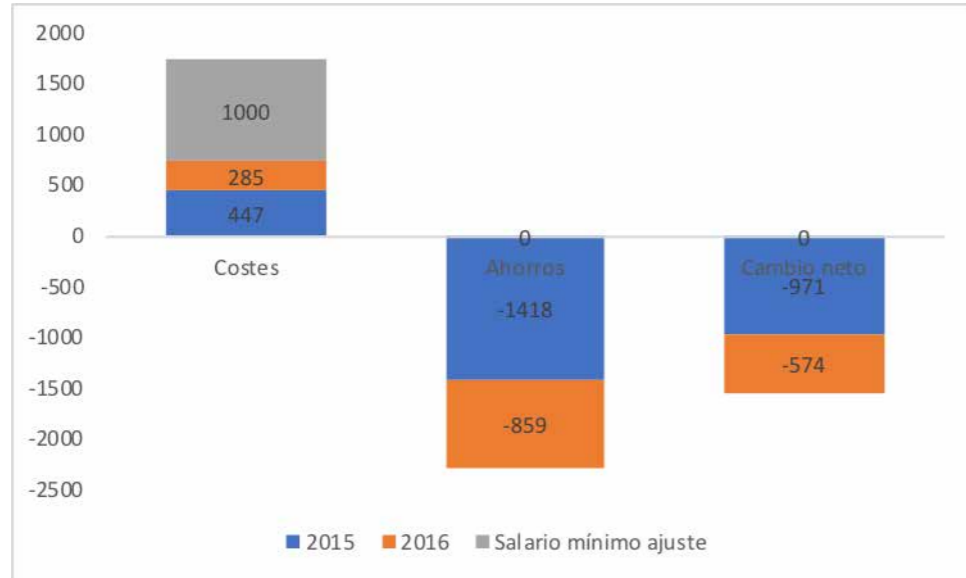
Además, Alemania también aplica la regla del *“one in, one out”* (“una ley dentro, otra ley fuera”) en todas las propuestas reglamentarias del Gobierno Federal que tienen un impacto en los costes de cumplimiento de la actividad empresarial. Esta práctica viene de lejos: empezó a operar en el año 2005. El principio de esta regla es sencillo: cuando un Ministerio introduce nuevas leyes o exigencias que representan una carga para las empresas, la burocracia vigente debe replegarse de forma equivalente, para que el coste neto de aplicar una norma adicional quede cancelado con la revisión o eliminación de otra previa. El plazo que se establece para adoptar medidas compensatorias es de apenas un año, lo que asegura un entorno normativo más estable.

En relación a los datos relativos a la regla de una *“one in, one out”*, se estima que dicho protocolo ha conseguido ahorrar hasta 1.545 millones de euros de burocracia en los años 2015-2016, si bien es cierto que existió cierta polémica en torno a este cálculo, puesto que no incluye el coste de subir el salario mínimo, a pesar de que numerosos expertos entendían que esta decisión sí redundaba, *de facto*, en un decreto gubernamental que encarecía los costes económicos derivados de cumplir la legislación vigente¹⁶.

¹⁵ Disponible en red en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/better-regulation/the-programme-in-brief-470892>

¹⁶ BürokratieAbbau (2017). Better Regulation 2016: More time for essentials. Disponible en red en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/369864/db0e568aa95b90f62f0d8479caeff9de/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch-data.pdf?download=1>

GRÁFICO 75.
Resultados de la aplicación de la regla una ley dentro, una ley fuera en Alemania, en millones de euros.

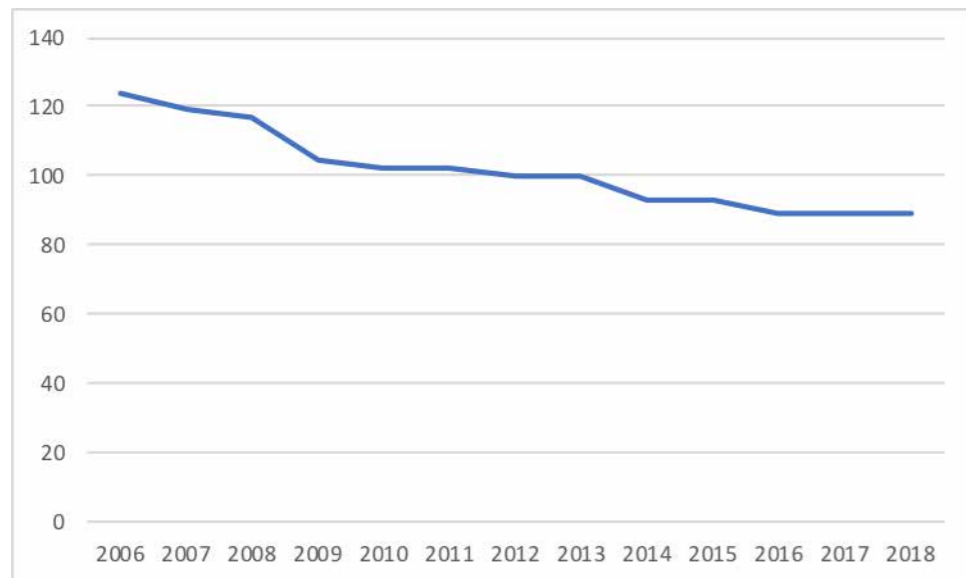


Fuente: elaboración propia a partir de BürokratieAbbau.

La mentalidad favorable a la reducción de las regulaciones vigentes ha contribuido a que las Administraciones Públicas teutonas establezcan diversos indicadores que procuran ofrecer una foto aproximativa a la carga real que se deriva del cumplimiento de la legislación. Por ejemplo,

la oficina nacional de estadística, dependiente del gobierno federal, ha creado un *barómetro de estrés regulatorio* que mide la carga económica derivada de cumplimentar requisitos de información varios. Desde 2006, este indicador ha bajado de más de 120 a menos de 90 puntos.

GRÁFICO 76.
Coste económico para las empresas alemanas de cumplimentar los requisitos de información, 2012=100.

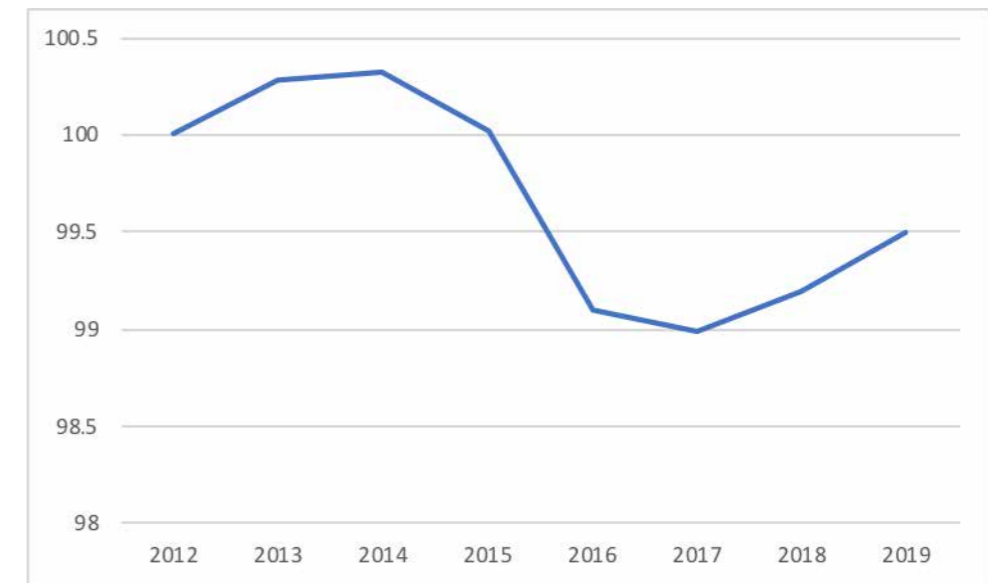


Fuente: elaboración propia a partir de Detstaits.

Más importante aún, si cabe, es el Índice de Coste de la Burocracia, que muestra cómo las cargas administrativas que sufren las empresas van evolucionando con los nuevos cambios legislativos

que se van aprobando. Este indicador refleja un descenso de 2014 a 2017, pero también muestra una preocupante reversión de la tendencia en los últimos años.

GRÁFICO 77.
Índice del Coste de la Burocracia en Alemania a enero de cada año, 2012=100.



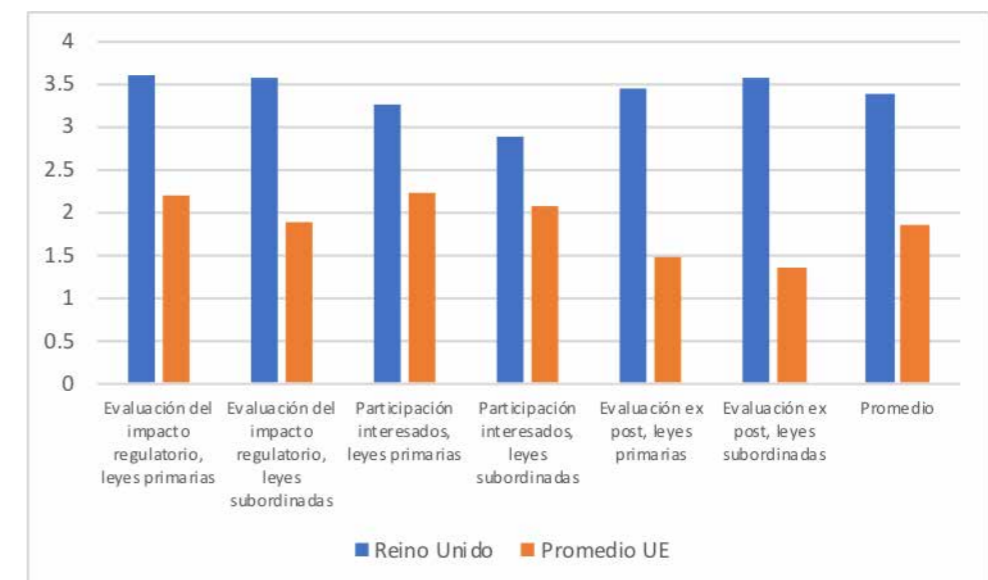
Fuente: elaboración propia a partir de Detstaits.

REINO UNIDO

Pero si un país es sinónimo de *regulación inteligente*, sin duda se trata de Reino Unido. Como establecen las páginas anteriores, Gran Bretaña es uno de los ejemplos más destacados y, no en vano, encabeza las tablas de calidad regulatoria en toda la Unión Europea. Lo vemos, por ejemplo, en los indicadores de política regulatoria y gobernanza, donde Reino Unido destaca por un sistema que evalúa *ex ante* y *ex post* las

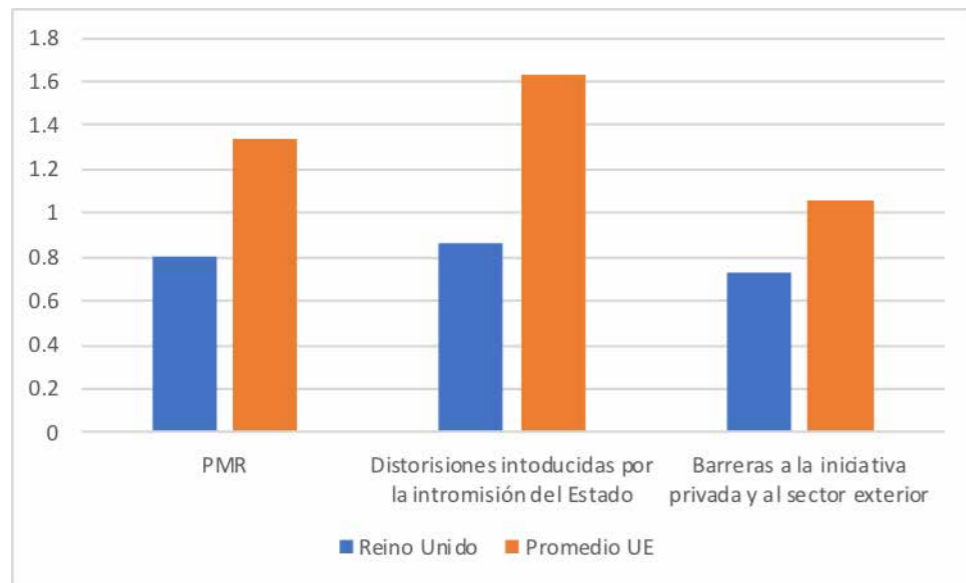
políticas aplicadas, incluyendo en el proceso a todos los grupos afectados o interesados en la formulación de nuevas normativas. Esto propicia un nivel más bajo de distorsiones en el sector privado y de menores barreras a la iniciativa privada, puesto que la aprobación de toda norma cuelga de un proceso de elaboración que mantiene los principios de la *regulación inteligente*, siguiendo la tradición del *common law* británico.

GRÁFICO 78.
Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 79.
Indicadores de regulación del mercado de productos en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2018.

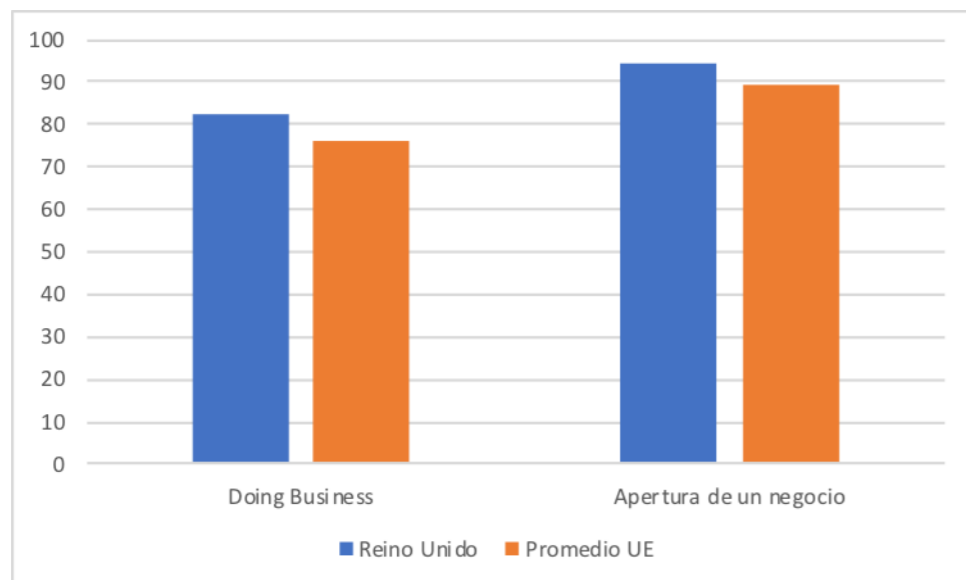


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

En paralelo, los estudios del Banco Mundial que miden la facilidad para hacer negocios y la ausencia de papeleo innecesario a la comenzar una actividad económica arrojan que el paradigma británico obtiene una de las notas más elevadas de todos los países miembros de la Unión Europea, superando

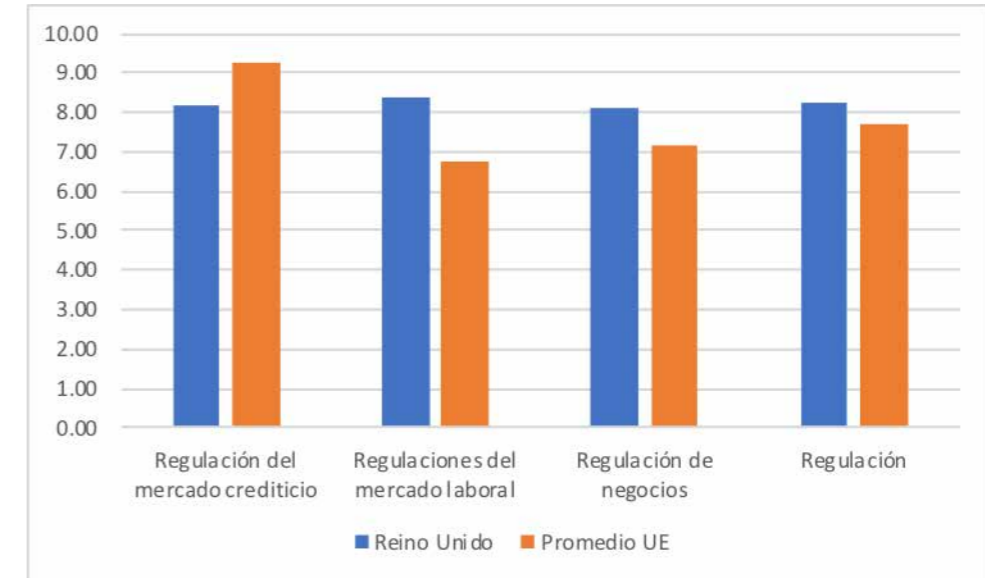
holgadamente la media comunitaria. Este clima alejado de la sobrerregulación vigente en otras latitudes propicia una libertad económica mucho más elevada para los ciudadanos británicos, sobre todo en el mercado laboral y en el día a día de los negocios.

GRÁFICO 80.
Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 81.
Libertad regulatoria en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Detrás de estos buenos resultados en política regulatoria se encuentra el *Comité de Política Regulatoria* o RPC, el cual fue creado en 2009 con el objetivo de analizar de manera independiente las evaluaciones de impacto que respaldan el desarrollo de nuevas regulaciones propuestas por el gobierno. Este organismo está compuesto por expertos de diferentes ámbitos, como el de las políticas públicas o negocios, así como varios economistas especializados.

La filosofía del Comité se basa en siete principios o recomendaciones:

- No suponer que más regulación es siempre la respuesta.
- Tomar tiempo y esfuerzo para considerar todas las opciones regulatorias posibles.
- Asegurarse de que hay pruebas sustanciales a la hora de tomar decisiones.
- Producir estimaciones fiables de costes y beneficios derivados de las nuevas regulaciones que se proponen.
- Evaluar a fondo el impactos monetario, pero también el no monetario (desde el golpe a los incentivos de los agentes económicos al tiempo perdido).
- Explicar y presentar los resultados de todo trabajo elaborado por el Comité de forma clara y transparente.

- Mantener un diálogo constante con el ámbito privado para conocer el coste real de la regulación para empresas y familias.

El rol más importante de este organismo es el de realizar un análisis del impacto de las propuestas regulatorias, de tal forma que se evalúan con anterioridad los costes, los beneficios y los riesgos derivados de los cambios regulatorios que se proponen para el Reino Unido. Además, el Comité realiza una evaluación de los costes y beneficios orientada a facilitar la implementación de *"one in, one out"*.

Desde el año 2012 el Comité ha analizado políticas sobre temas tan amplios que abarcan desde la reforma de las industrias del alcohol y del tabaco, a la eficiencia energética doméstica. Generalmente, cuando se registra una propuesta de reforma legislativa, el Comité asigna una bandera de color verde, naranja o roja, dependiendo de si el cambio propuesto es o no adecuado para el propósito por el que se pretende introducir la nueva norma.

Durante el curso 2016, último año con datos disponibles, el Comité ha revisado 318 propuestas, de las que casi el 30% se consideró poco o nada apta (color naranja o rojo). La mayoría de las propuestas que recibieron la bandera roja carecía de suficiente racionalidad para justificar la intervención regulatoria o enfrentaba con el problema de no ser la única opción posible para solucionar el problema o reto planteado¹⁷.

¹⁷ Regulatory Policy Committee (2017). Review of government impact assessment capability in 2016. Disponible en red en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593213/RPC_Report_-_Review_of_Government_impact_assessment_capability_-_February_2017.pdf

5

ESTRATEGIAS DE REGULACIÓN INTELIGENTE EN ESPAÑA

España se ha quedado atrás a la hora de implementar la *regulación inteligente* como un principio rector en la aprobación de leyes. Es vital relanzar esta agenda para asegurar que se legisla con principios rectores como la transparencia, la proporcionalidad, la evaluación de impacto y la eliminación de duplicidades y excesos normativos. En parte, ese salto adelante puede agilizarse mediante la integración del mercado interno, es decir, evitando la discriminación hacia los agentes económicos que están perpetrando los gobiernos autonómicos.

Por ejemplo, en España podemos encontrar que existe una Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN). En teoría, esta instancia es la encargada de promover la que exista coherencia y no superposición de las normas que se aprueban en los distintos niveles de gobierno, manteniendo siempre la calidad de las normativas.

De acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, sus funciones son seis:

- Valora la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto.
- Examina la congruencia de la iniciativa con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea.
- Determina la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- Evalúa el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Analiza el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación.
- Asegura que la iniciativa normativa cumple con las obligaciones de transposición del Derecho de la Unión Europea.

Además, la Dirección General de Gobernanza Pública, adscrita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, está encargada de repasar el diseño, impulso y seguimiento de actuaciones orientadas a reducir cargas administrativas y regulatorias, con ánimo de simplificar los procedimientos administrativos y hacerlos más *business friendly*.

La simplificación administrativa es una meta de política pública que cobró especial interés a raíz de la Comisión de la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Por ejemplo, una de las medidas aprobadas durante aquel proyecto fue la de elaborar un Manual de Simplificación Administrativa, con el objetivo de “hacer más sencillos, más fáciles y menos complicados” los procedimientos administrativos, de tal forma que los procedimientos establecidos por las distintas administraciones cumplan los siguientes requisitos:

- Que los procedimientos necesarios.
- Que su singularidad esté justificada o que, *sensu contrario*, puedan ser agrupados con otros de similares características.
- Que se gestionen con la mayor racionalidad posible, asegurando que no existen duplicidades, que no hay controles innecesarios, que no se imponen tareas improductivas, que no hay descoordinación administrativa y que no hay margen para que se den fallos en las comunicaciones.
- Que los plazos y tiempos derivados de su gestión sean los menores posibles.
- Que se aprovechen de manera óptima los medios que la tecnología pone en cada momento a disposición.

Este Manual describe el proceso a seguir para la simplificación de los procedimientos normativos. Son las siguientes fases:

- Descripción del procedimiento, en la que se debe obtener un conocimiento suficiente del procedimiento o procedimientos administrativos que se van a aplicar, tratando de eliminar ineficiencias en el proceso, optimizando tiempos requeridos e identificando los plazos teóricos fijados para cada trámite y la duración real de los mismos. En definitiva, se debe realizar una descripción del procedimiento, incluyendo la normativa que lo regula, la documentación que lo debe soportar, los trámites que sigue, y las unidades u órganos que intervienen.
- Reingeniería del procedimiento, una vez identificadas las cargas y pasos a seguir en un procedimiento determinado, se debe rediseñar el procedimiento; esto es, se debe realizar un análisis para poder ajustar la tramitación a los principios de eficacia, eficiencia y legalidad, o lo que es lo mismo, la normativa debe ser capaz de alcanzar sus fines, debe hacerlo con el menor coste posible y cumpliendo las normas de

igual (en caso de no derogación) o superior rango, para mantener la seguridad jurídica.

- En la siguiente fase se implementa el proceso de simplificación y se cuantifican los ahorros obtenidos, tanto por parte de las administraciones como para los ciudadanos y empresas.
- Por último, se debe realizar una evaluación del nuevo procedimiento, a través de indicadores internos de funcionamiento e indicadores externos o de satisfacción. Los indicadores pueden ser indicadores de eficacia, por ejemplo, a través de la medición de los recursos humanos, materiales, financieros u organizativos empleados; de eficiencia, que tenga en cuenta los resultados obtenidos para cada objetivo en relación a los recursos empleados para su logro; de economía, que relacionen los recursos reales empleados en cada objetivo y los recursos previstos para ese mismo objetivo; o indicadores de los resultados obtenidos teniendo en cuenta los resultados planteados para dicho objetivo.

Para lograr una reducción de cargas administrativas, el citado Manual establece una serie de técnicas legislativas a seguir:

- Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios para alcanzar los objetivos fundamentales del acto en cuestión y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos

legislativos relacionados entre sí.

- Evitar redundancias, para evitar que una misma obligación no se imponga varias veces por canales diferentes, eliminando los casos de solapamiento.
- Automatización, aplicando métodos electrónicos para la recogida de información asociada a las obligaciones impuestas por la normativa.
- Adecuación, de tal forma que se reduzca los requisitos de información a empresas y ciudadanos.
- Priorización, a través de la sustitución de requisitos de información impuestos a todas las empresas de un sector por un planteamiento basado en el riesgo, consistente en centrarse específicamente en los operadores que realizan las actividades más expuestas.
- Actualización, para evitar exigir información con arreglo a normas que hayan desaparecido o hayan sido modificadas.
- Facilitar información adicional de aquellos actos legislativos que pudieran ralentizar la actividad empresarial o requerir asesoramiento jurídico.

Durante el año 2017 los diferentes departamentos ministeriales exploraron la posibilidad de implementar 116 medidas de simplificación normativa, la mayoría basadas en aplicar la administración electrónica a procedimientos presenciales. En menor medida, también se abordaron algunas iniciativas de simplificación documental, eliminación de trámites o rediseño de procedimientos¹⁸.

De las 116 medidas de simplificación de cargas implementadas, los datos oficiales indican que 88 han tenido un impacto positivo en términos de costes soportados por ciudadanos y empresas, mientras que en 22 se ha logrado recortar los tiempos de tramitación.

Además, dos instituciones públicas independientes han ganado competencias a la hora de contribuir a lograr una regulación que promueva la competencia y la calidad de la intervención pública. La primera de estas dos instancias es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que se encarga de promocionar la competencia y la regulación económica eficiente a través de la formación y de la divulgación, que se materializan en estudios, informes sobre normativa, guías y recomendaciones.

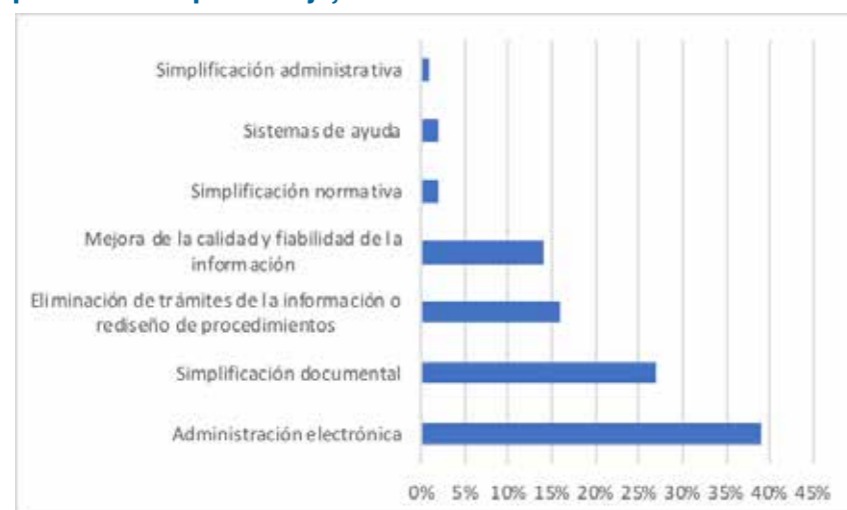
Sus funciones principales en este campo son las siguientes:

- Analizar el funcionamiento de un sector o rama de actividad económica bajo la óptica de la competencia y de la regulación económica eficiente, proponiendo recomendaciones que, de forma alineada con el interés general, favorezcan una mayor competencia de los mercados.
- Realizar informes sobre proyectos normativos, sobre actuaciones normativas, o informes de posición.
- Analizar los efectos de ayudas públicas sobre la competencia efectiva en el mercado, realizando labores puntuales, tanto de evaluación ex ante como ex post.

- Impugnar ante los tribunales actos de las administraciones y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados.
- Análisis de restricciones a la competencia que se impugnan en el marco de la legitimación activa, incorporando una evaluación de sus efectos y en ocasiones una cuantificación de la pérdida que ocasionan en el bienestar de los consumidores.
- Investigación económica de tipo empírico en las áreas de competencia y regulación, con la finalidad de reforzar la política de competencia y regulación.
- Promoción de la competencia y de la eficiencia económica a nivel internacional.
- Elaboración de consultas públicas sobre cuestiones de interés general.
- Elaboración de recomendaciones de mejora de la libre competencia en aprovisionamiento público.

La segunda de estas instancias es la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), creada en el año 2014. Dicha entidad tiene por objeto velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas como vía para asegurar el crecimiento económico y el bienestar de la sociedad española. Recientemente, ha comenzado a elaborar los denominados *spending review* que tratan de hacer recomendaciones sobre cómo aumentar la eficiencia en los desembolsos presupuestarios de las Administraciones Públicas. El siguiente paso podría ser un *regulatory review*, es decir, un trabajo orientado a sugerir posibles mejoras normativas, tocando la simplificación a la integración y eliminación de leyes o regulaciones.

GRÁFICO 82. Medidas de simplificación en porcentaje, 2017.



Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

¹⁸ Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018). Informe sobre los planes de simplificación administrativa y reducción de cargas de los departamentos ministeriales correspondientes al año 2017, en cumplimiento de lo previsto en el acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014. Disponible en red en: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/doc-referencia/INFORME-PLANES-2017.pdf>

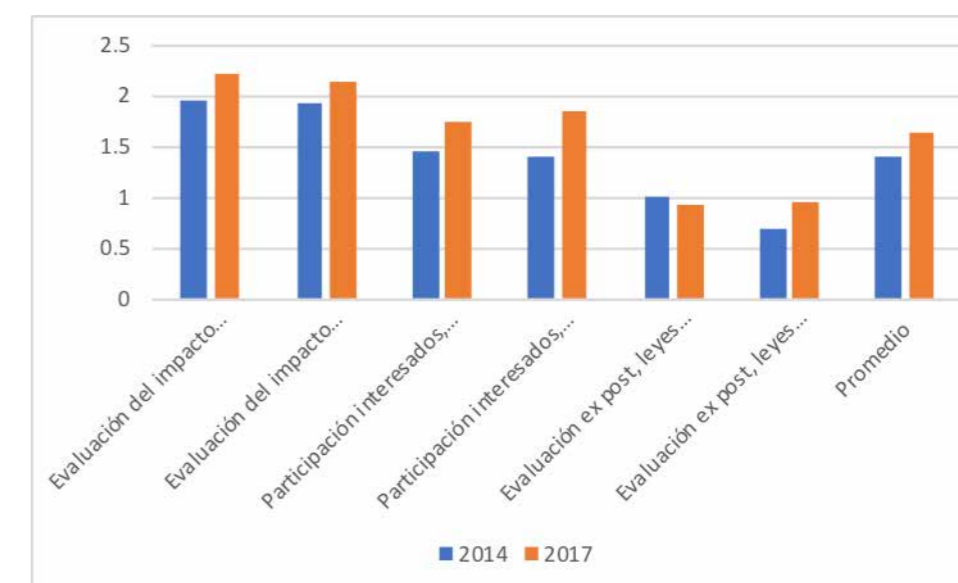
6

PANORAMA REGULATORIO EN ESPAÑA

¿En qué se traducen estas reformas implementadas en España? Para responder a esta pregunta podemos repasar los resultados obtenidos en el país ibérico en indicadores internacionales citados anteriormente. Así vemos, por ejemplo, cómo las diferentes políticas aplicadas han tenido un impacto positivo en el ámbito procedimental

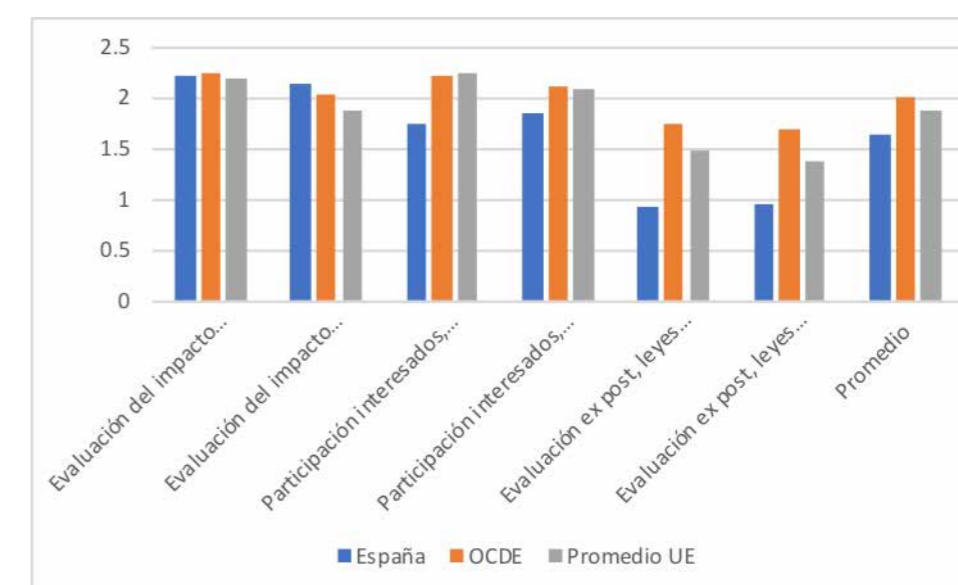
de la legislación, consiguiendo incorporar evaluaciones *ex ante* y *ex post* pero también incluir a grupos afectados o interesados en los procesos regulatorios. Sin embargo, la mejora lograda en los diferentes puntos estudiados no le basta a España para superar al promedio de la UE y la OCDE. De hecho la evaluación *ex post* todavía es muy limitada.

GRÁFICO 83.
Indicadores de política regulatoria y gobernanza en España.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 84.
Indicadores de política regulatoria y gobernanza en España, OCDE y Promedio de la UE, 2017.

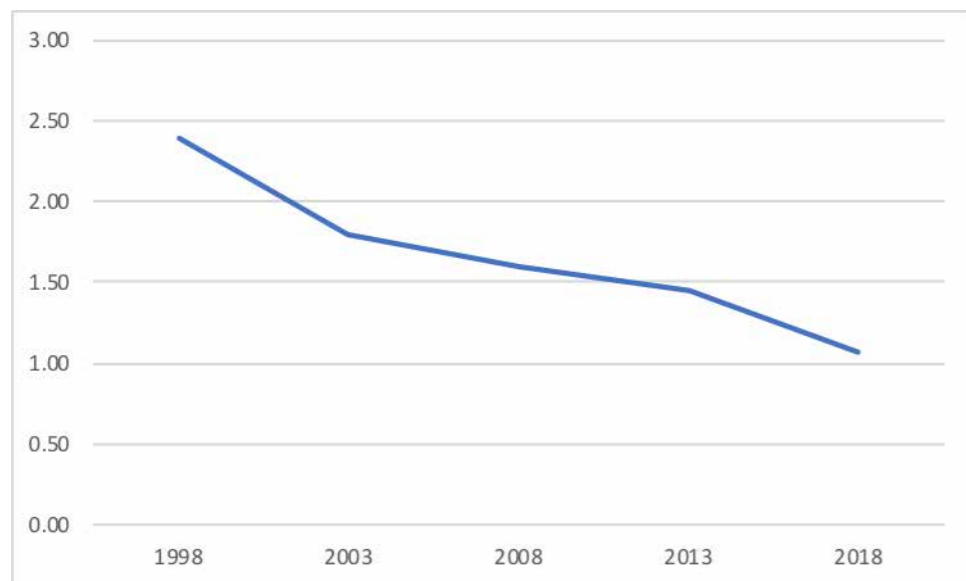


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

También existe una tendencia positiva en la evolución de los indicadores de regulación del mercado de productos. A diferencia del anterior indicador, este trabajo mide el impacto sobre ciudadanos y empresas de la regulación. Aquí sí vemos que la reducción en las distorsiones y en

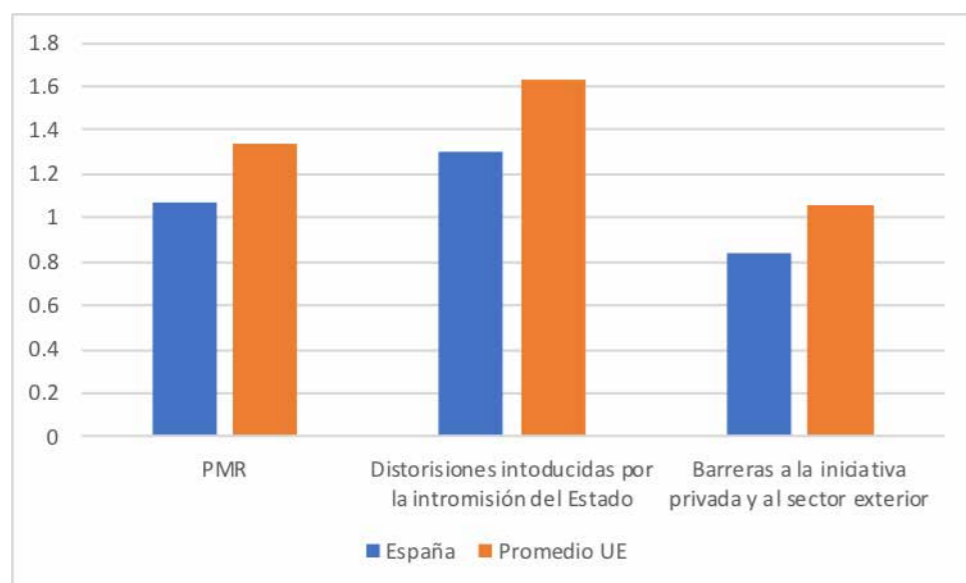
las barreras al comercio y al emprendimiento le han servido a España para situarse en una mejor posición que el promedio de la Unión Europea, si bien todavía existe una brecha de más del 20% con respecto al país que logra un mejor desempeño (Reino Unido).

GRÁFICO 85.
Evolución de los indicadores de regulación del mercado de productos en España.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

GRÁFICO 86.
Indicadores de regulación del mercado de productos en España y en el promedio de la UE, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

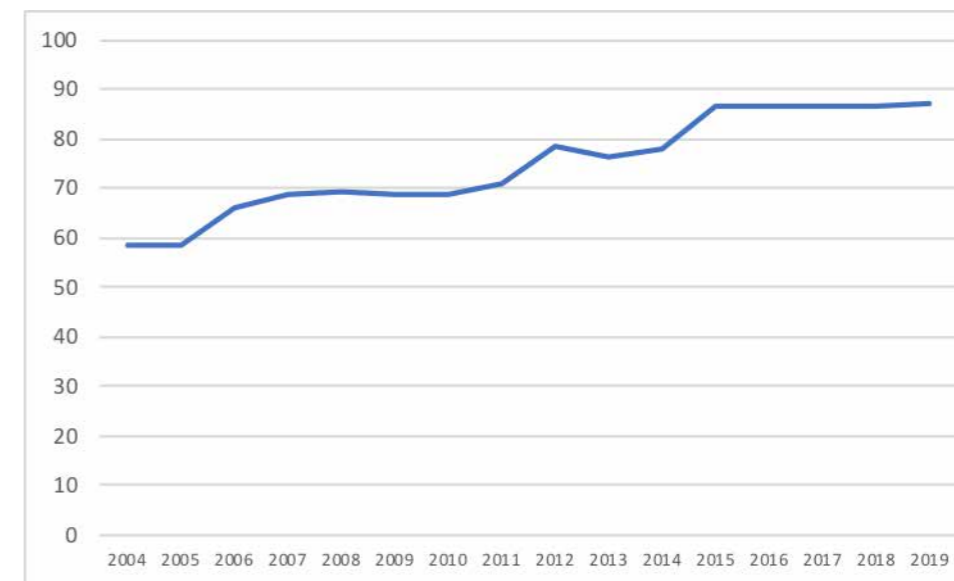
En relación a la facilidad para abrir un negocio, el informe *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial constata que se han producido mejoras

importantes, puesto que España ha pasado de ostentar calificaciones por debajo del 60 sobre 100 puntos a sobrepasar holgadamente el notable alto.

Esa progresión favorable se debe a que el número de procedimientos necesarios para abrir un negocio se han reducido en un 30%, lo que se traduce en que el número de días para poder abrir un negocio es hoy diez veces menor que hace tres lustros. Esta notable reducción de los procedimientos para abrir

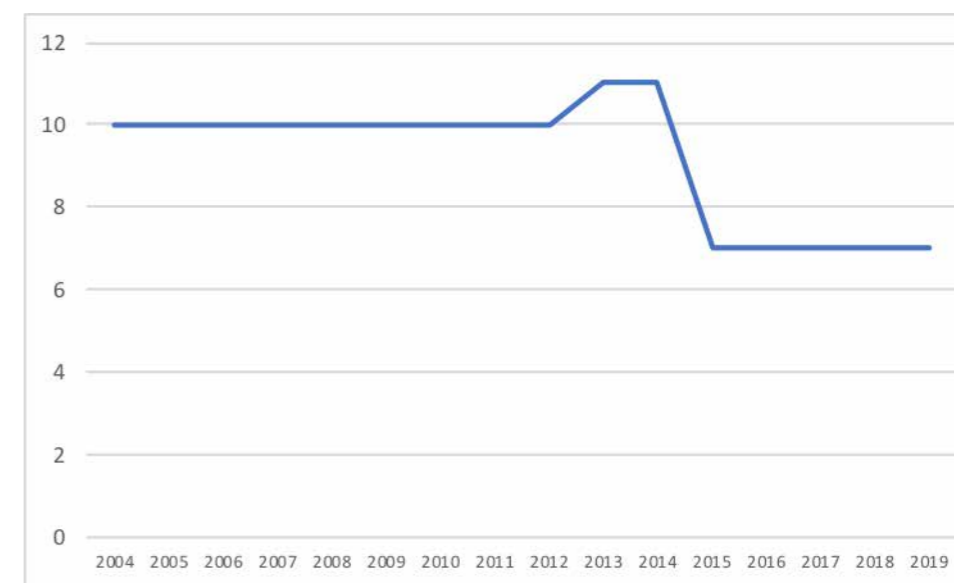
un negocio redonda necesariamente en una caída en los costes paralelos asociados a este proceso, que en 2004 ascendían al 16,8% de la renta per cápita media y actualmente se sitúan en el 4%, es decir, cuatro veces más que hoy en día.

GRÁFICO 87.
Evolución de la facilidad para abrir un negocio en España.



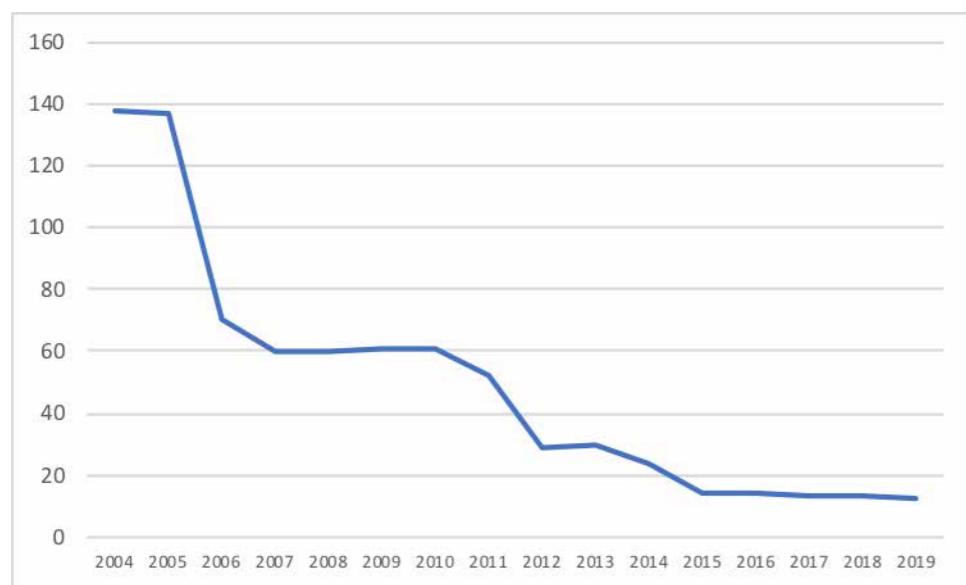
Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 88.
Evolución del número de procedimientos necesarios para abrir un negocio en España.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 89.
Número de días necesarios para cumplir con los procedimientos necesarios para abrir un negocio en España.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 90.
Coste de abrir un negocio como porcentaje del ingreso per cápita medio en España.

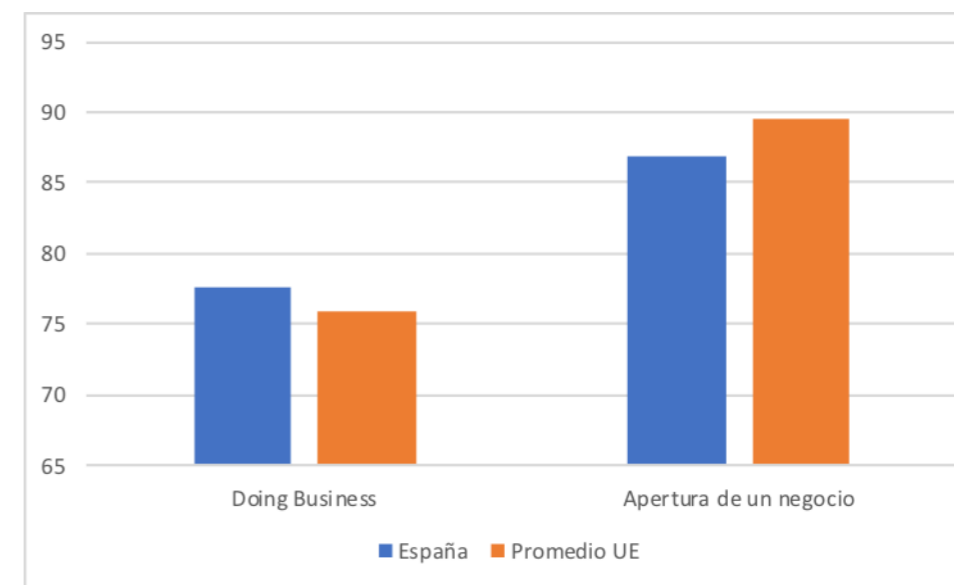


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Sin embargo, España sigue por debajo en las facilidades para abrir un negocio, aunque no así en el caso de las facilidades para realizar actividades

económicas, por lo que esto debe animar a los responsables de política económica a mejorar y facilitar los procesos de apertura de negocios.

GRÁFICO 91.
Facilidad para hacer negocios e iniciar una actividad económica en España y en el promedio de la UE, 2019.

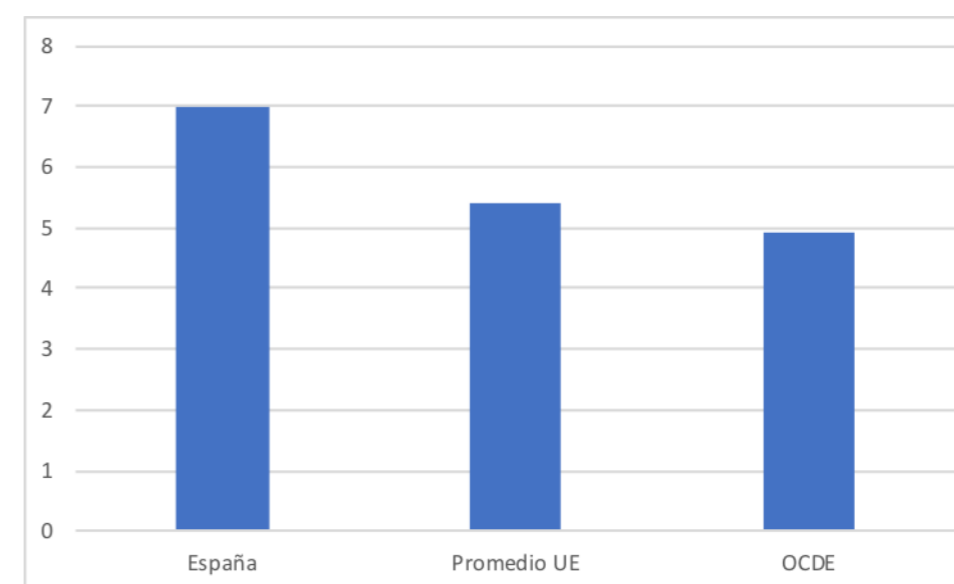


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Los malos resultados cosechados por España en comparación con sus homólogos internacionales se explican también porque el número de procedimientos y de días necesarios para cumplimentar requisitos burocráticos son excesivos. En este sentido se podría hacer una

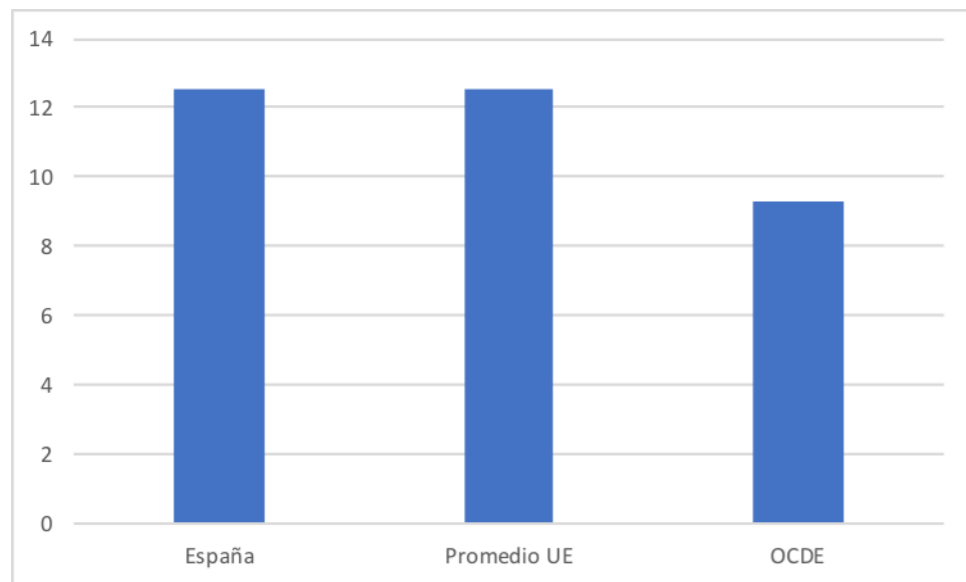
considerable mejora de forma inmediata, puesto que el coste de iniciar una actividad se sitúa en el 4% de la renta per cápita, pero cabría reducirlo un 25% para homologar este indicador con el resultado medio del resto de países de la OCDE.

GRÁFICO 92.
Número de procedimientos necesarios para abrir un negocio en España, en el promedio de la UE, y en la OCDE, 2019.



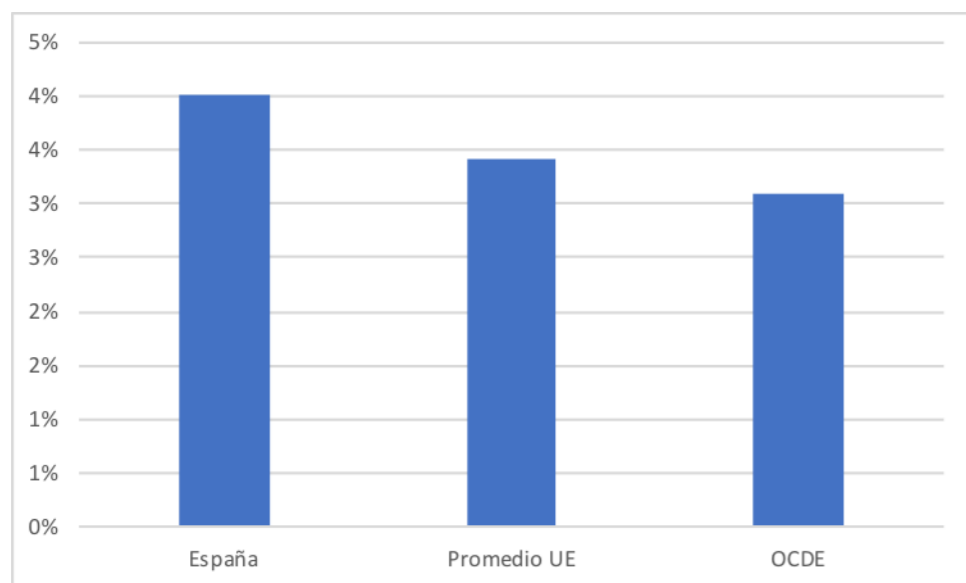
Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 93.
Número de días necesarios para cumplir con los requisitos de apertura de un negocio en España, en el promedio de la UE, y en la OCDE, 2019.



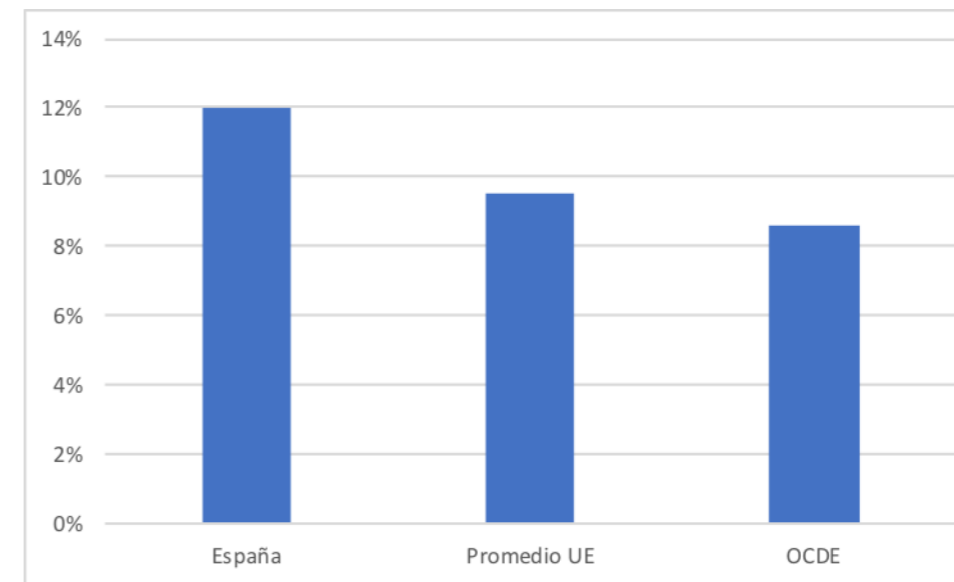
Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 94.
Coste de iniciar un negocio como porcentaje del ingreso per cápita medio en España, en el promedio de la UE, y en la OCDE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

GRÁFICO 95.
Aportación inicial de capital para iniciar una actividad económica en España, en el promedio de la UE, y en la OCDE, 2019.

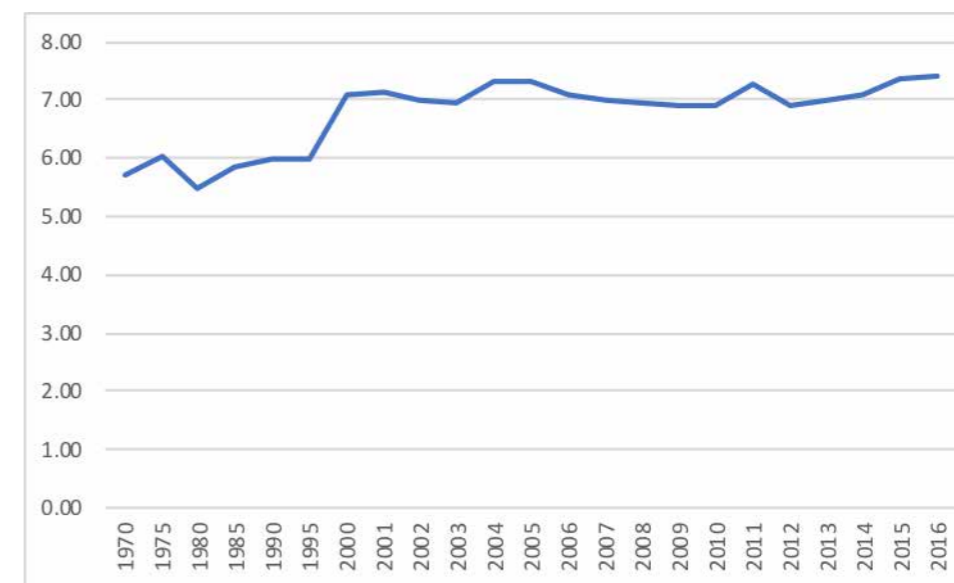


Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Sin embargo, los niveles de libertad regulatoria todavía están por debajo de la media comunitaria, lo que supone un reto para los poderes públicos y exige

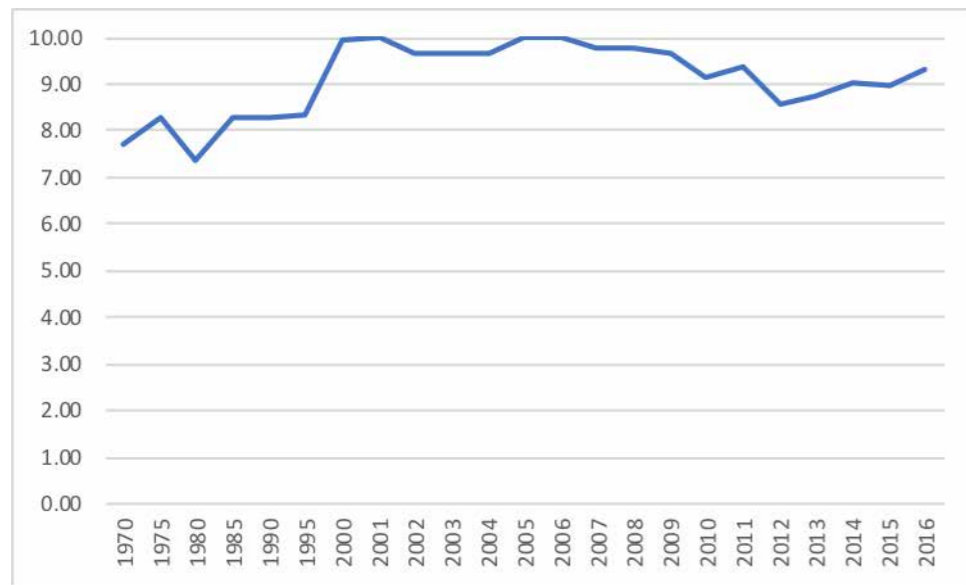
someter a mejora todo el proceso de elaboración normativa y evaluación de impacto, tanto *ex ante* como *ex post*.

GRÁFICO 96.
Evolución de la libertad en materia de regulación en España.



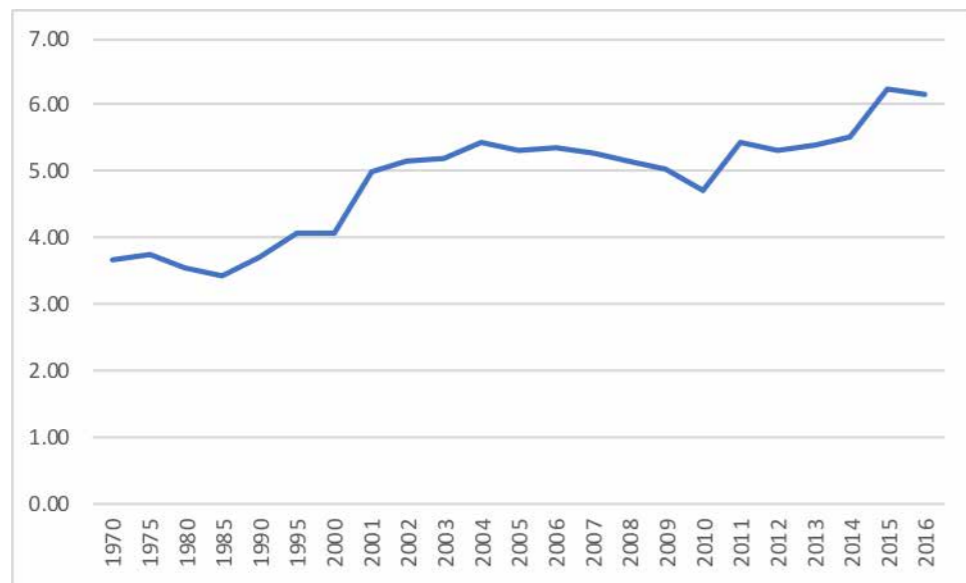
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

GRÁFICO 97.
Evolución de la libertad en materia de regulación crediticia en España.



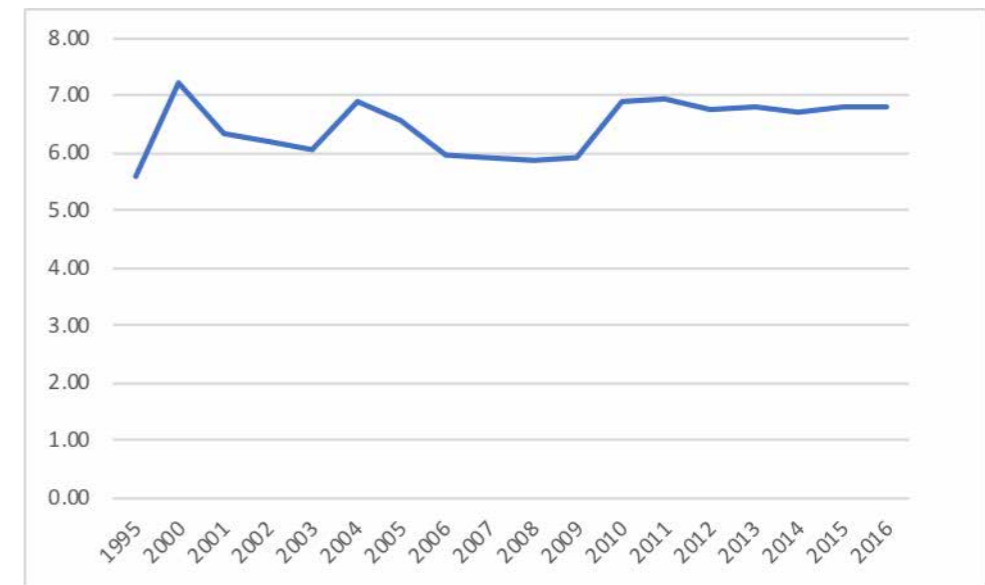
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

GRÁFICO 98.
Evolución de la libertad en el mercado laboral en España.



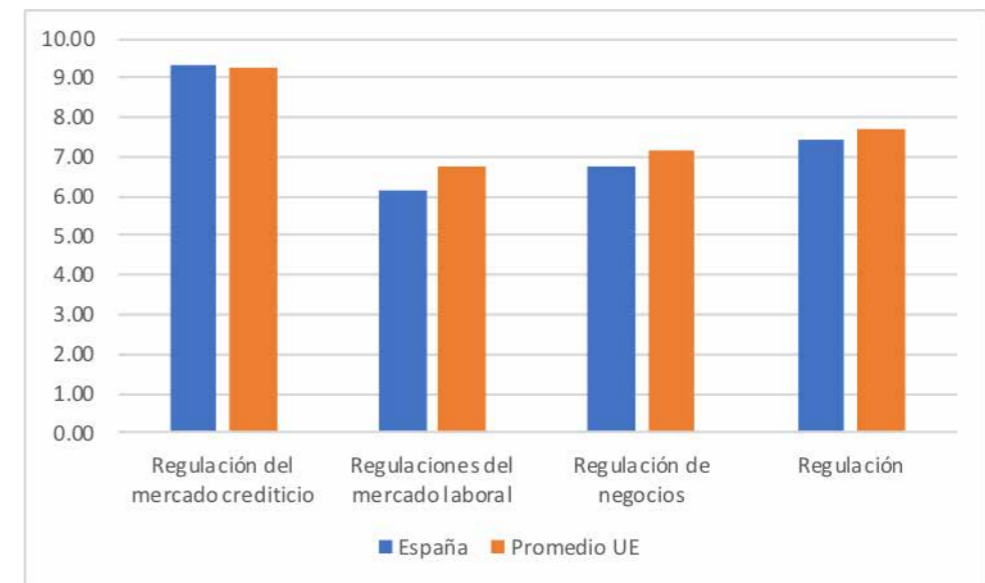
Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

GRÁFICO 99.
Evolución de la libertad regulatoria de los negocios en España.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

GRÁFICO 100.
Libertad regulatoria en España y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

7

UNIDAD DE MERCADO: UN RETO PENDIENTE

Aunque España ha experimentado un proceso de mejora en la calidad del proceso regulatorio, el país ibérico continúa por detrás de los socios más avanzados en este campo. Uno de los principales factores que explica este desempeño es la falta de unidad de mercado.

Mikel Buesa ha descrito del siguiente modo el problema de la fragmentación regulatoria¹⁹:

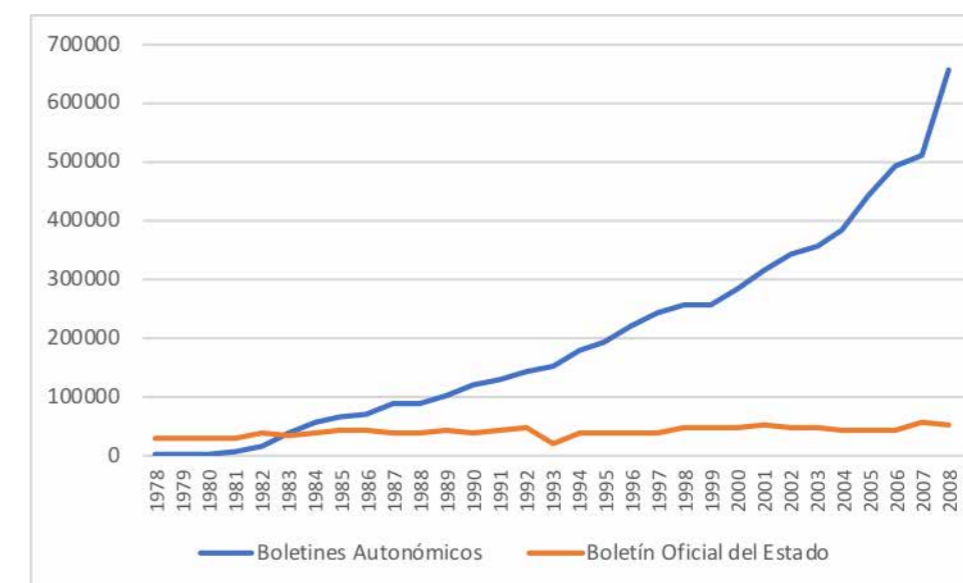
La existencia de políticas regulatorias diferenciadas entre unas regiones y otras, los problemas en los negocios derivados de la política lingüística en las comunidades bilingües, el hecho de que, en la práctica, exista una preferencia local en la licitación de contratos públicos, el clientelismo tradicional en la conducción de la política social y económica o, hasta la crisis financiera, la utilización de las cajas de ahorro para apoyar los proyectos locales de inversión, son factores que han influido en esa fragmentación que ha acabado manifestándose en ámbitos de la actividad económica.

La fragmentación del mercado interior no implica que las distintas partes del territorio se hayan convertido en compartimentos estancos, en pequeños mercados separados de otros, sino que existen trabas en ellos, barreras a la entrada que afectan a los productores de otras regiones y que, sin ser insalvables, sí implican costes para ellos cuando deciden competir fuera de su comunidad autónoma de origen.

Según Buesa, el problema de la falta de unidad de mercado es cada vez mayor porque la intensidad de las regiones a la hora de producir nuevas normas va a más, en paralelo con sus competencias y al calor de una inercia burocrática que favorece la continua imposición de nuevas obligaciones.

La deriva es tal que, durante el año 2018, el número de páginas impresas en Boletines Oficiales de ámbito estatal y autonómico superó el millón. Más concretamente, se escribieron 1.013.556 páginas de nuevas regulaciones, según la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)²⁰. Esto quiere decir que, para leer todas las páginas generadas, habría que repasar una media 2.776 páginas diarias durante todo un año, sin descanso.

GRÁFICO 101.
Evolución del número de páginas en boletines oficiales autonómicos y del Estado (1978-2008).



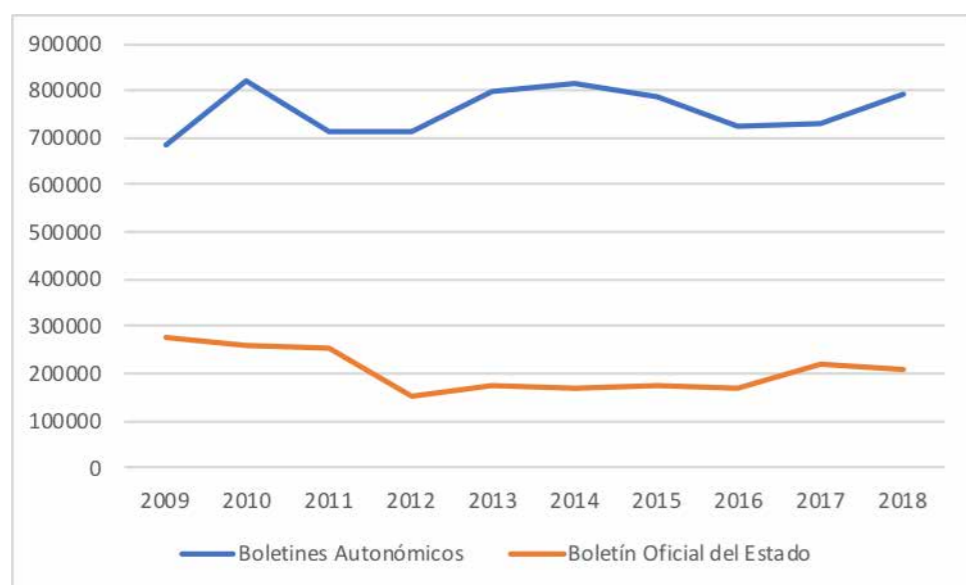
Fuente: Elaboración propia a partir de Marcos et al. (2010)²¹.

¹⁹ Buesa, M. (2015). *La pachorra conservadora*. Madrid: La Esfera de los Libros. Ver p. 109-110.

²⁰ CEOE (2019). La producción normativa en 2018. Disponible en red en: https://contenidos.ceoe.es/CEOE/var/pool/pdf/publicacions_docs-file-601-la-produccion-normativa-en-2018.pdf

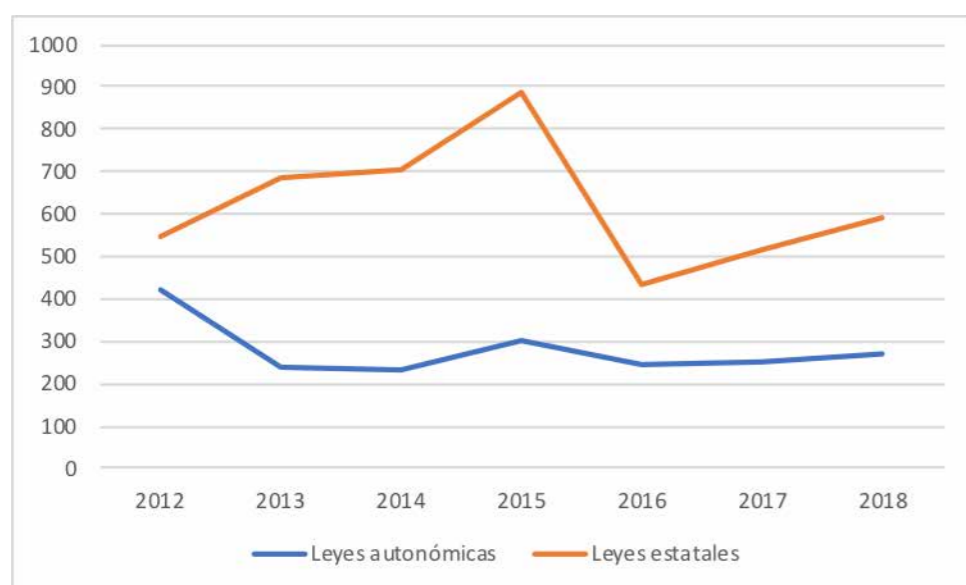
²¹ Marcos, F.; Santaló, J.; Sanchez-Graells, A. (2010). Measuring Regulatory Intensity by the Spanish Regions (1978-2009). *InDret*, 4(10), pp. 1-50.

GRÁFICO 102.
Evolución del número de páginas en bolegines oficiales autonómicos y del Estado (2009-2018).



Fuente: elaboración propia a partir de CEOE.

GRÁFICO 103.
Evolución del número de leyes aprobadas en el ámbito estatal y autonómico.



Fuente: elaboración propia a partir de CEOE.

Tal cantidad de producción normativa se traduce en una cuantiosa sobrerregulación que asfixia de prohibiciones y costes al sector privado. Marcos y Santaló estimaron en 2010 que duplicar la cantidad de normas autonómicas existentes en una Comunidad Autónoma implica una caída del 3,5% en los niveles de productividad regional, como también supone una

fuerte reducción en el número de patentes solicitadas y otros títulos de propiedad industrial, redundando en una economía menos innovadora y dinámica²².

El coste de la ausencia de unidad de mercado en España puede rondar los 55.000 millones de euros, según cálculos de la CEOE²³. Por lo tanto, es necesario

abordar el problema de manera ambiciosa, para corregir las distorsiones que esta circunstancia está generando.

Desde el año 2013 está en vigor la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, que promueve la liberalización del acceso a las actividades económicas, limitando la potestad administrativa de autorizar dicho acceso. Esto quiere decir que, a priori, si una empresa obtiene un permiso para operar en una comunidad, entonces no debería someterse a permisos o reglas administrativas diferentes para funcionar en otras autonomías.

Para lograr este objetivo se ha creado el *Consejo para la Unidad del Mercado*, un ente que busca establecer una mayor cooperación entre las regiones en relación con este punto, pero que también está llamado a canalizar las reclamaciones de ciudadanos y empresas afectados por normas autonómicas que vulneren los principios de libertad de establecimiento. Desde que se aprobó la Ley de Garantías de Unidad de Mercado, la CNMC ha recibido de esta instancia

numerosas quejas y ha llevado a cabo 381 actuaciones que buscan garantizar el libre acceso, el ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional.

Este es un avance en positivo, pero el principio de licencia única ha recibido varios reveses por parte de los tribunales de justicia, incluido el Tribunal Constitucional. En consecuencia, la Comisión Europea ha advertido de que es necesario tomar más medidas, puesto que las aplicadas han tenido resultados tímidos e insuficientes²⁴.

Por tanto, la solución pasa por asegurar la Ley de Garantía de Unidad de Mercado a través de la elaboración de un inventario oficial de todas aquellas normas que produzcan duplicidades innecesarias al pasar de una región a otra. Una vez localizadas las citadas normas, se debe negociar la armonización normativa través del *Consejo para la Unidad de Mercado*, premiando a las regiones que cooperen a la hora de fijar los criterios de financiación autonómica.

24 Maqueda, A. (2019). El Gobierno creará un foro con las comunidades para evitar el proteccionismo autonómico. *El País*. Disponible en red en: https://elpais.com/economia/2019/05/31/actualidad/1559332033_217268.html

22 Marcos, F.; Santaló, J. (2010). Regulation, Innovation and Productivity. *Instituto de Empresa Business School, Working Paper No. 10(4)*, pp. 1-54.

23 CEOE (2012). Inventario de las distorsiones de mercado existentes en España. Disponible en red en: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/inventario_distorsiones_unidad_mercado_espana_2012_03_30.pdf

EL RETO DE REVERTIR LA SOBRRERREGULACIÓN



Uno de los objetivos perseguidos por la Administración durante los últimos años ha sido el de simplificar la normativa existente para hacerla más accesible al ciudadano, reduciendo los costes de cumplimiento. Sin embargo, la profundidad de las actuaciones adoptadas ha sido limitada, puesto que se han aplicado principios de *regulación inteligente* en un número reducido de nuevas iniciativas. El ejemplo más evidente de esto es que recientemente el Gobierno encontró hasta 130 leyes que están en vigor y que afectan negativamente el crecimiento empresarial²⁵.

Así, se identificó como problemático el umbral a partir del cual es necesario constituir un comité de empresa o encargar auditorías externas, como también se llamó a acabar con el aumento de las retenciones del pago fraccionado del Impuesto de Sociedades cuando las ventas superen los 6 millones de euros. Sin embargo, el grueso de estas 130 normas siguen pendientes de revisión o eliminación. Además, la unidad de mercado es esencial para evitar la transferencia de costes innecesarios derivados de cruzar “fronteras autonómicas”.

Conscientes de esta situación, en Andalucía han creado un *Plan para la Mejora de la Regulación Económica*, el cual busca mejorar la eficiencia y la eficacia de la intervención pública en la economía, tratando de simplificar y reducir trabas burocráticas para empresas y emprendedores. La Junta de la región sureña ha identificado 1.838 procedimientos administrativos, de los cuales 872 se analizarán a fondo al considerarse que generan costes innecesarios a ciudadanos y empresas, frenando el crecimiento económico.

Siguiendo el esquema de trabajo elaborado por la Junta de Andalucía, podría implementarse una estrategia similar, pero de manera estatal, con el fin extender el Plan al conjunto del Estado. De esta manera, se crearían tres grupos de trabajo, formados por expertos, funcionarios y especialistas del sector privado.

Las líneas de trabajo deberían ser las siguientes:

- Evaluar procedimientos administrativos y posibles actuaciones de simplificación y reducción de

trabas administrativas.

- Reducir las barreras legales al desarrollo de sectores económicos específicos.
- Facilitar el desarrollo de actividades económicas en zonas poco desarrolladas en declive demográfico.
- Impulsar la mejora de la regulación económica en el ámbito local.
- Reforzar las políticas de competencia y de mejora de la regulación.
- Promover una administración más eficiente.
- Crear un entorno favorable para la innovación y la economía digital.
- Elaborar una ley para promover y atraer inversiones productivas.
- Generar un clima de coordinación y cooperación interjurisdiccional.

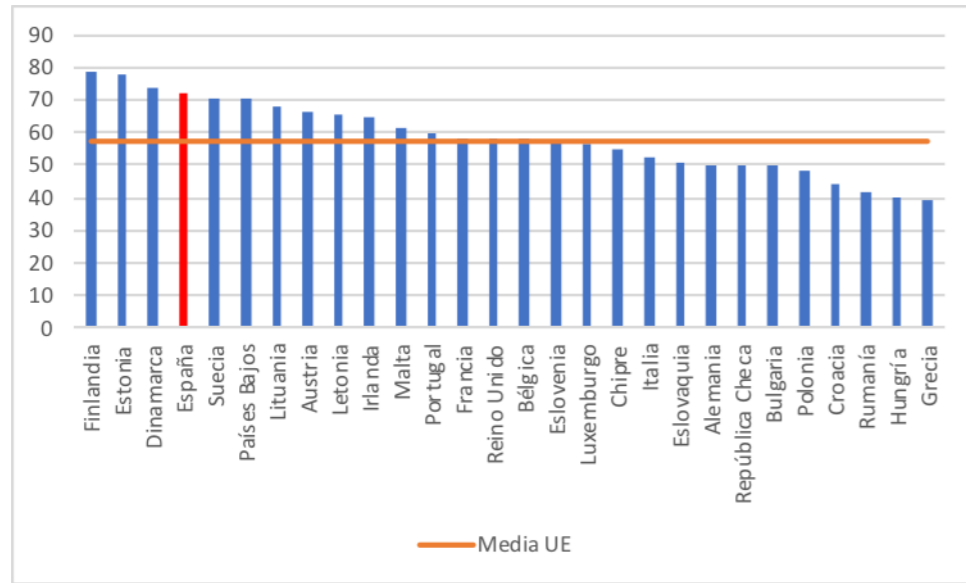
Por último, sería conveniente abordar y poner en funcionamiento del principio de “*one in, one out*” (“una ley dentro, otra ley fuera”). Eso sí: no debería aplicarse solamente al número de leyes (esto ya sucede *de facto* en muchos casos porque las nuevas leyes derogan otras anteriores), sino que debería entenderse como en Alemania (con el criterio de coste generado). En el país teutón, el ahorro ha sido de 750 millones de euros anuales.

El potencial de simplificación normativa que puede explorar España es muy significativo. Por ejemplo, en lo relativo a la Administración Digital, se han hecho algunos avances que han resultado en ahorros cuantiosos. Así, según la Comisión Europea, la penetración de los servicios digitales en organismos públicos españoles ha aumentado en los últimos años ha crecido en un 12,6%, situando a España en la cuarta posición en el Índice de Digitalización de la Economía y de la Sociedad en el apartado de servicios públicos, en su edición de 2018. Estas políticas han significado un ahorro de 20.000 millones de euros. Como resultado, los trámites con la Administración que realizan las empresas a través de aplicaciones web roza el 100%, mientras que el 65% de los ciudadanos usa medios electrónicos para realizar trámites varios a través de medios telemáticos.²⁶

²⁵ Sánchez, D. (2018). El Gobierno “marea la perdiz” y sigue sin eliminar 130 leyes que impiden el crecimiento empresarial. *Libre Mercado*. Disponible en red en: <https://www.libremercado.com/2018-01-17/el-gobierno-marea-la-perdiz-y-sigue-sin-eliminar-130-leyes-que-impiden-el-crecimiento-empresarial-1276612127/>

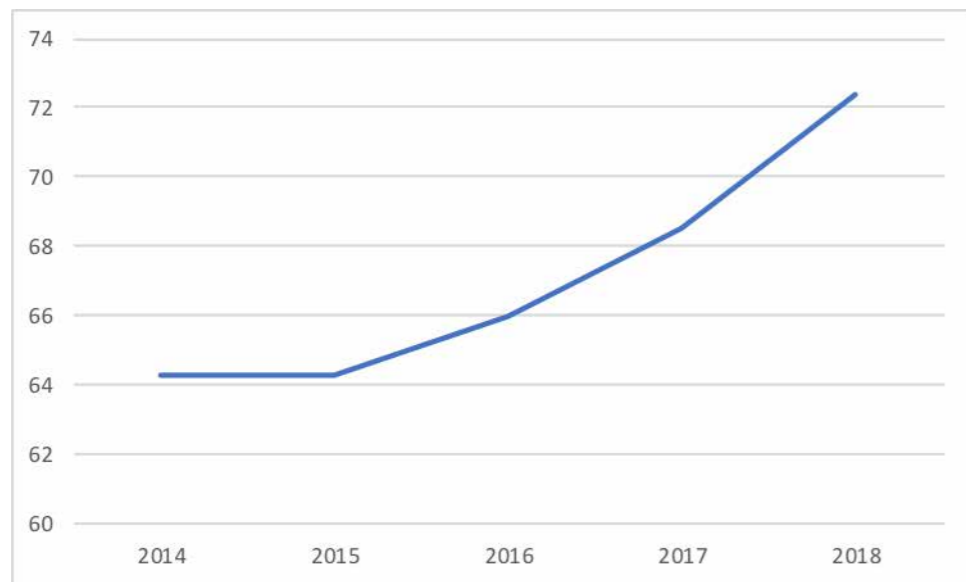
²⁶ El Confidencial (2015). Rajoy cifra en 20.000 millones el ahorro gracias a la administración electrónica. *El Confidencial*. Disponible en red en: https://www.elconfidencial.com/espana/2015-02-19/rajoy-cifra-en-20-000-millones-el-ahorro-gracias-a-la-administracion-electronica_714900/

GRÁFICO 104.
Digitalización de los servicios públicos según el Índice de Digitalización de la Economía y de la Sociedad, año 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea.

GRÁFICO 105.
Evolución de la digitalización de los servicios públicos según el Índice de Digitalización de la Economía y de la Sociedad en España.



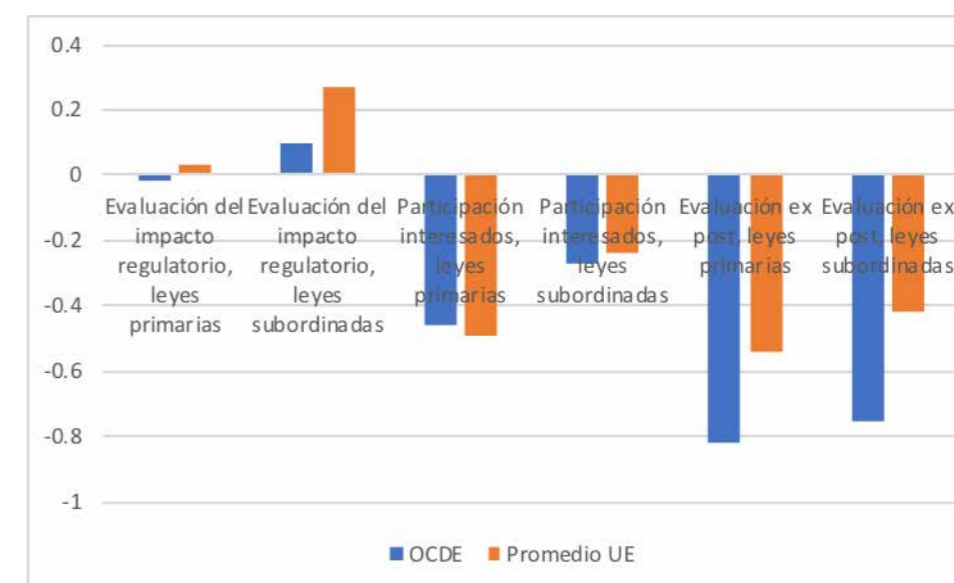
Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea.

REVISIÓN A FONDO DE LA REGULACIÓN

España destaca de forma negativa en las evaluaciones *ex post* que realiza sobre las regulaciones y políticas que mantiene en vigor,

como se puede comprobar en el gráfico siguiente. La brecha entre el país ibérico y el promedio de la UE y la OCDE en este ámbito es muy significativa.

GRÁFICO 106.
Brecha entre España y el promedio de la OCDE y UE en los indicadores de política regulatoria y gobernanza, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Por lo tanto, parece evidente la necesidad de ampliar las políticas de revisión del gasto (“spending review”) para convertirlas también en programas de revisión regulatoria (“regulatory review”). La estrategia se desarrollaría con un doble objetivo: por un lado, el de mejorar la eficacia de las iniciativas aprobadas y medir si realmente están cumpliendo los objetivos marcados una vez que son aplicadas; por otro lado, evaluar la eficiencia de tales medidas, es decir, un análisis *ex post* que contribuya determinar si se están invirtiendo demasiados recursos en obtener unos determinados resultados, y, por lo tanto, si tal medida realmente merece la pena o existen alternativas menos costosas, tanto para la Administración, como para los ciudadanos.

Es conveniente que estas revisiones sean elaboradas por organismos independientes, puesto que es posible que los propios departamentos ministeriales generen informes de impacto que simplemente busquen justificar sus propias iniciativas, sin ningún tipo de rigor técnico. En este sentido, la figura de la AIReF, descrita con anterioridad, está cobrando cada vez mayor importancia. Hablamos de un organismo con autoridad como revisor de las cuentas

públicas de manera agregada, pero que también está comenzando a elaborar revisiones generales de gasto en determinados departamentos y políticas, con el objetivo de hacer una evaluación *ex post* de su eficacia y eficiencia.

Por ejemplo, uno de los más recientes informes elaborado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha sido el de la evaluación de la estrategia y el procedimiento seguido en la concesión de subvenciones públicas. Las conclusiones del citado informe señalan que existe una “falta de vinculación entre políticas públicas, planes sectoriales, programación presupuestaria y planificación estratégica de subvenciones”, por lo que al final buena parte de las subvenciones otorgadas por las distintas administraciones no siguen un plan orientado a la consecución de determinados objetivos, siendo coherente con otro tipo de políticas de fomento de determinados sectores productivos, por ejemplo. Además, los controles de las subvenciones se centran simplemente en un control de la legalidad, sin detenerse a evaluar la eficacia y eficiencia de las mismas²⁷.

²⁷ AIReF (2019). Evaluación del gasto público 2018, proyecto 1 (transversal): evaluación de estrategias y procedimiento de las subvenciones. Disponible en red en: https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/01_Proyecto_01.pdf



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)