



NOTA SOBRE LA 19ª SESIÓN DEL COMITÉ DE POLÍTICA REGULATORIA DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO (OCDE)

27 a 29 de noviembre de 2018

PARÍS

Introducción:

Con carácter previo a las jornadas del Comité de Política Regulatoria (CPR) que tuvieron lugar los días 28 y 29 de noviembre, se celebró el día anterior una sesión del **Steering Group on Measuring Regulatory Performance**, grupo de trabajo creado inmediatamente después de la constitución del Comité de Política Regulatoria, en el año 2009 integrado por aquellos países con voluntad de participar más activamente y profundizar en el conocimiento aquellos temas que son posteriormente objeto de debate en el seno del CPR.

Los países asistentes en esta ocasión han sido: Canadá, Reino Unido, República Checa, Países Bajos, Noruega, Italia, Irlanda, Estonia, Dinamarca, Australia, Alemania, Bélgica, un representante de la Unión Europea y España. Francia también es miembro de este grupo si bien no ha asistido a las últimas sesiones.

Principales asuntos tratados por el Comité:

1. IREG para la Unión Europea. Buenas prácticas regulatorias en la UE.
2. Resultados del Regulatory Policy Outlook 2018. Perspectivas de la OCDE sobre la Política Regulatoria 2018.
3. Mejora de la metodología para obtener los datos del Regulatory Policy Outlook 2018.
4. Retos tecnológicos: Respuestas de las Políticas de Mejora Regulatoria.
5. Buenas Prácticas. Evaluación ex post.
6. Buenas prácticas para la evaluación del impacto normativo (RIA)
7. Cooperación regulatoria internacional
8. Economía conductual (Behavioural Insight) y marco ético



1. IREG PARA LA UNIÓN EUROPEA. BUENAS PRÁCTICAS REGULATORIAS EN LA UE

La OCDE publicó en 2012 la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria en la que establece 12 principios de la política de mejora regulatoria.

Para medir la mejora regulatoria a nivel internacional existía el “Indicators of Regulatory Management Systems” de la OCDE y el ranking del “Doing Business” del Banco Mundial. En 2015 la OCDE creó un nuevo sistema de indicadores: Indicators of Regulatory Policy and Governance (IREG) que se complementa con las revisiones que se realizan periódicamente a petición de los países.

Este informe relativo a las buenas prácticas regulatorias en la UE evalúa los requisitos e implementación de las políticas de mejora regulatoria en la UE y en los estados miembros, deteniéndose particularmente en el análisis de las tres áreas clave para la mejora regulatoria: participación de los interesados, análisis del impacto normativo y evaluación ex post; examina también los órganos supervisores en el seno de la UE y en los Estados miembros e investiga las prácticas regulatorias de los Estados miembros; también contiene información sobre como los estados miembros utilizan los instrumentos de gobernanza regulatoria en su relación con los órganos legisladores (EU-made laws).

Aplica la misma metodología (IREG) que la utilizada para el “Regulatory Policy Outlook 2018”.

Se extiende por primera vez a cinco estados miembros de la UE que no son miembros de la OCDE; (Chipre, Malta, Rumanía, Bulgaria y Croacia).

Principales ideas:

1. Todos los países de la UE centran sus políticas de mejora regulatoria en el procedimiento de elaboración de las leyes y el análisis ex ante (100% de los estados), la evaluación ex post sigue siendo el área más débil de las tres que configuran la mejora regulatoria (79%), se circunscribe básicamente a la evaluación de cargas y al impacto económico, sólo algunos países como Alemania la integran plenamente en su proceso regulatorio. Se pone de manifiesto la importancia que a ésta última fase conceden tanto la UE como la OCDE como pilar fundamental de la mejora regulatoria. La UE obtiene mejor puntuación en el desarrollo de las tres áreas.
2. La interrelación de los estados miembros con los encargados de elaborar las leyes en la UE se hace muy tarde en el proceso, lo cual limita su capacidad de influencia en la toma final de decisiones, reduciéndose por tanto los potenciales beneficios de la legislación comunitaria.
3. La participación de los interesados en los procesos regulatorios internos ha mejorado mucho debido a la inversión de los estados en nuevas herramientas para efectuar las



consultas y a la mayor publicidad que se da a este trámite (96%), si bien su eficacia es limitada ya que muchas veces no se efectúa en una fase temprana del proceso lo cual dificulta mucho el feed back y por tanto el valor real de la consulta.

4. El órgano supervisor se considera un componente crítico en la implementación de las políticas de mejora regulatoria, sin embargo, a pesar de su importancia, es una de las figuras menos desarrolladas en la UE. Mientras los estados (75%) han establecido un órgano responsable de la promoción de las políticas regulatorias, así como de su seguimiento, supervisión e información sobre la reforma regulatoria en general, la UE se centra fundamentalmente en la supervisión (scrutiny) del análisis del impacto regulatorio, a través del Regulatory Scrutiny Board, no en otros elementos relevantes de la política regulatoria.
5. En los últimos 20 años, se han creado este tipo de órganos en todos los estados miembros. En la mayoría de ellos se encuentran incardinados dentro del ejecutivo, bien en la Presidencia del Gobierno o en ministerios sectoriales y sólo excepcionalmente residen fuera del mismo, configurándose como órganos parlamentarios, entidades fiscalizadoras superiores o unidades que son parte del poder judicial. En 3 de cada 4 estados, residen en la Presidencia del Gobierno y en la mitad de los estados, la presidencia del gobierno comparte responsabilidades supervisoras con ministerios sectoriales, sobre todo de economía y materias administrativas.

Esta función de supervisión junto con la evaluación ex post es la herramienta menos desarrollada en el ámbito UE.

6. Se destaca también el papel crucial en la política regulatoria y en la función supervisora, de los parlamentos en cuanto órganos que en última instancia aprueban las leyes. Sin embargo, actualmente no desempeñan el papel relevante que le correspondería, sólo 6 estados cuentan con un órgano parlamentario responsable de supervisar la calidad de cada uno de los análisis de impacto regulatorio (RIA). Por ejemplo, “el Comité de Evaluación y de Control de las Políticas Públicas” en Francia publica un informe examinando las diferentes herramientas que utiliza el gobierno para evaluar las políticas públicas, incluyendo el *statu quo* del uso de los RIA.

El Parlamento Europeo lleva a cabo el control de calidad de las evaluaciones de impacto de la Comisión Europea y dirige la evaluación ex post de la regulación existente, el Directorio para la Evaluación de Impacto efectúa un diagnóstico inicial de todas las evaluaciones de impacto preparadas por la Comisión Europea para su consideración por los comités parlamentarios y proporciona otros servicios como evaluaciones de impacto complementarios o evaluaciones de impacto de las enmiendas parlamentarias a las proposiciones legislativas. Este órgano también evalúa la implementación de la legislación vigente de la UE en relación con todas las propuestas que pretendan la actualización del marco legal existente, también puede solicitar evaluaciones de impacto complementarias sobre determinadas políticas o leyes de la UE. Por último, la Corte Europea de Auditores, también efectúa auditorias sobre el funcionamiento del sistema



regulatorio.

7. **Por lo que respecta a España**, hay que tener en cuenta que la recogida de datos para el informe se cerró en diciembre de 2017 y si bien se siguió trabajando en su contenido los dos primeros meses de 2018, refleja la situación existente en el período 2016-2017.

El informe destaca los siguientes puntos:

- España está ampliando gradualmente su programa sobre mejora regulatoria (better regulation agenda) centrado en sus inicios en la simplificación de cargas administrativas, la participación de los interesados y la evaluación.
- Recientemente el gobierno español ha creado el “Portal de Transparencia” una website de sencilla navegación en la que se puede consultar el Plan Anual Normativo y a través de la cual se puede efectuar el trámite de consulta pública, si bien la participación de los interesados todavía no se lleva a cabo de forma sistemática.
- La memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) se exige y en la práctica acompaña a la totalidad de proyectos normativos.
- La nueva regulación de la MAIN en 2017 supone un avance importante como instrumento de mejora regulatoria al profundizar en la estructura y contenidos de las memorias e introducir requisitos adicionales en la evaluación de los impactos en materia de competencia y en las pequeñas y medianas empresas, así como un nuevo marco para efectuar las evaluaciones ex post.
- La actualización de la guía de 2009 para la elaboración de la MAIN permitirá a los reguladores contar un eficaz instrumento para la mejorar su elaboración, dicha guía podría ir más lejos proporcionando asesoramiento sobre métodos de recopilación de datos y metodologías claras y transparentes para las evaluaciones.

España también se beneficiaría desarrollando técnicas estándar para la “evaluación ex post” que todavía se encuentra en fase inicial y no implementada de forma sistemática.

- En 2017 se crea la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN), como órgano supervisor de la regulación. Empieza su actividad en 2018. Inscrita en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, tiene el mandato específico de supervisar la aplicación de los requisitos de la mejora regulatoria, concretamente examinando los contenidos de las MAIN y las evaluaciones ex post.
- **El marco institucional en España para la supervisión regulatoria** está constituido además de por la OCCN, por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, responsable de promover y efectuar el seguimiento de la reducción de cargas administrativas, de la consulta pública y de la participación y por el Ministerio de Economía y Empresa, todos ellos comprueban la calidad de los diferentes aspectos del RIA. Por último, el Consejo de Estado es el órgano responsable de evaluar la legalidad de la regulación, el procedimiento de tramitación, la eficiencia de la



Administración para conseguir sus objetivos y examinar la calidad legal de los reglamentos y leyes iniciados por el ejecutivo.

- **Los indicadores** señalan que España ha mejorado en las tres áreas clave, siendo la mejor puntuada la evaluación del impacto normativo y la peor la evaluación ex post. Sin embargo, en las tres áreas permanece por debajo del promedio de la OCDE.
- En cuanto a la **participación de España en la elaboración de la legislación europea**, se señala lo siguiente:

Participación de los interesados:

- El sistema no ofrece actualmente facilidades en los procesos de consulta de la Comisión Europea.
- No se requiere para definir la posición en la negociación de la regulación/directivas.
- No se abren las consultas al público en general.

Evaluación del Impacto Normativo (RIA):

- No se requiere para definir la posición en la negociación de la regulación/directivas.
- Sí se requiere para la transposición de directivas.
- Los requisitos del RIA son los mismos que para las leyes internas.
- RIA incluye una específica evaluación de las disposiciones agregadas a nivel nacional, más allá de las de las directivas UE.
- RIA no distingue entre los impactos derivados de los requisitos de la UE y las medidas adicionales de implementación a nivel nacional.

2. RESULTADOS DEL REGULATORY POLICY OUTLOOK 2018. PERSPECTIVAS DE LA OCDE SOBRE LA POLÍTICA REGULATORIA 2018

Este informe relativo a las *PERSPECTIVAS DE LA OCDE SOBRE LA POLÍTICA REGULATORIA 2018* es el segundo de una serie iniciada en 2015 donde se analizan las iniciativas emprendidas por los países para mejorar la calidad regulatoria en comparación con los principios establecidos por Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria en 2012.

Se presenta oficialmente el informe del que ya se había debatido un borrador en el CPR de abril de este año.

Existe un compromiso general de los 39 países con la calidad regulatoria. A finales de 2017 todos los estados y aquellos en proceso de adhesión tenían una (whole-of-government regulatory policy) política regulatoria de todo el gobierno o política regulatoria de carácter transversal, contaban con un órgano encargado de promover y coordinar la calidad regulatoria en todos los órganos gubernamentales. Se ha avanzado en todas las áreas que



constituyen la política regulatoria.

Áreas de mejora:

- Compromiso: Se requiere mayor transparencia y mejor comunicación para garantizar que los ciudadanos y las empresas se sientan incluidos en el proceso de formulación de políticas públicas y no perciban las políticas de mejora regulatoria como un mero ejercicio burocrático.
- Evaluaciones de impacto: En algunos países se focalizan excesivamente en los procedimientos y no en las leyes y regulaciones más importantes, también se siguen centrande en los efectos económicos muy específicos, como la carga regulatoria para las empresas.
- Aplicación de las políticas: Los países actúan con mayor eficacia en las primeras etapas de la política de mejora regulatoria que en las etapas posteriores de ejecución y revisión de dichos instrumentos. No existe todavía un método sistemático para valorar si las leyes y regulaciones, en efecto logran sus objetivos en la práctica.
- No existen políticas de todo el Gobierno o de carácter transversal que promuevan mejores estructuras y procesos de gobernanza. Las autoridades regulatorias y los organismos de inspección a menudo carecen de marcos de política explícitos para reforzar su desempeño.
- Cooperación Internacional: En todos los países se reconoce cada vez más la importancia de la cooperación regulatoria internacional (CRI), pero, en la práctica, si bien algunos indicadores (IREG) señalan este tipo de actuación, sólo algunos países tienen una visión transversal de la política regulatoria y su gobernanza está aún muy fragmentada.
- Supervisión: El carácter limitado del control y la supervisión de la calidad sigue siendo la pieza más débil de la política regulatoria. Algunos países han establecido funciones y capacidades de supervisión de regulaciones, sin embargo, en muchos países esta supervisión se divide entre varias instituciones por lo que es esencial disponer de una función de coordinación eficaz. El control de calidad de las herramientas de gestión regulatoria se realiza en una etapa tardía del ciclo de formulación de regulaciones y se centra sobre todo en la calidad del procedimiento de la evaluación del impacto regulatorio y no en objetivos de política más amplios. Sólo 5 de 36 países cuentan con un enfoque sistemático para evaluar las regulaciones y considerar el cumplimiento de sus objetivos, como parte de la evaluación.
- Economía conductual: Reviste de gran importancia como una herramienta para concebir y formular mejores políticas. Al fomentar una cultura de experimentación y basarse en una mejor comprensión de la conducta real, es una eficaz herramienta de aprendizaje e innovación, aplicada a la política regulatoria, es posible incorporarla en la evaluación de impacto y la ex post, utilizándola para favorecer la participación de los actores



interesados y aplicarla para cambiar la conducta de las instituciones, órganos reguladores y entidades reguladas.

Situación de España

En cuanto a la situación de su política de mejora regulatoria, se encuentra en el grupo de países en estado intermedio (Francia, Bélgica, Italia, Israel, Austria o Japón), frente al grupo de países avanzados (Australia, Canadá, Corea, México, Reino Unido, UE o Alemania) y los que se encuentran en fase inicial (República Checa, Grecia, Chile, Portugal...)

3. MEJORA DE LA METODOLOGÍA PARA OBTENER LOS DATOS DEL REGULATORY POLICY OUTLOOK 2018

Las dificultades que plantea cumplimentar la encuesta en Excel y los comentarios al respecto por parte de los Estados, ha promovido la búsqueda de una metodología alternativa.

Se presenta una nueva herramienta informática: (PAR.IS)

- Permite pre-llenar los cuestionarios y enviarlos a otros departamentos
- Accesible para múltiples usuarios
- Verificación interactiva del proceso
- Fácilmente comprensible
- Compartible entre los usuarios
- Estructura clara
- Mejor navegación

Calendario:

- Enero 2019, se dará a los Estados información más detallada sobre la nueva herramienta para poder valorar si merece la pena el cambio.
- Abril 2019, en el Steering Groups se discutirán los datos a cumplimentar para 2020.
- 2020: Se cumplimentarán los datos para el Regulatory Outlook 2020.

4. RETOS TÉCNOLÓGICOS: RESPUESTAS DE LAS POLÍTICAS DE MEJORA REGULATORIA

El CPR tiene un ambicioso programa en el período 2019-2020 en tres ámbitos:

- El papel de las políticas regulatorias frente al reto de la transformación tecnológica.



- Utilización de las tecnologías digitales para mejorar el diseño y la ejecución de las políticas regulatorias.
- Necesidad de cooperación para regular las innovaciones disruptivas.

Hay que hacer frente a problemas como:

- El alto coste que puede suponer una regulación fallida.
- La falta de expertise en metodologías y tecnologías complejas (inteligencia artificial, uso de algoritmos, de big data) retrasa los avances regulatorios.
- La sociedad y los mercados evolucionan mucho más rápidamente que la regulación.
- Es importante mantener criterios éticos, por ejemplo, en el tratamiento de los datos, proteger a los más vulnerables y dar respuestas responsables a los nuevos retos tecnológicos y a las nuevas formas de economía.

5. BUENAS PRÁCTICAS. EVALUACIÓN EX POST

Es un pilar crucial del ciclo regulatorio, en algunas circunstancias puede ser más efectivo que el análisis ex ante la hora de decidir que políticas regulatorias efectuar, permite por ejemplo identificar aquellas políticas adoptadas bajo presión o como respuesta rápida ante una situación determinada.

Sin embargo, su desarrollo y puesta en práctica es menor debido en parte a la posible resistencia política y burocrática y al coste de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Reino Unido señala que sólo supervisa cada 5 años las normas que superen un nivel de importancia y las que tienen un gran impacto y advierte dificultades con respecto a quién tiene la responsabilidad de realizar la evaluación ex post. Otros países que realizan evaluaciones ex post son Estonia, República Checa, Francia, Nueva Zelanda, Japón, Italia y Austria.

Es preciso incluirla en el ciclo de gobernanza regulatoria de manera efectiva y que los órganos supervisores estén muy atentos a que se efectúe este tipo de evaluación. Es un instrumento muy importante para crear un inventario regulatorio, seleccionando que regulaciones mantener en vigor, dado que el stock regulatorio es ingente en todos los países y la realidad muy cambiante.

6. BUENAS PRÁCTICAS PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO (RIA)

El análisis o evaluación de impacto normativo (RIA) es un instrumento consolidado en la práctica. Es importante contar con una buena metodología para llevarla a cabo. Aunque



puede variar en cada país según sus circunstancias y necesidades, debe efectuarse en una fase temprana del proceso regulatorio. Debe estar en continua evolución para adaptarse a una realidad muy cambiante y ser supervisada por los órganos correspondientes.

Debería ponerse a disposición de los interesados para que puedan opinar sobre las propuestas regulatorias y poder contar con estas opiniones en la toma de decisiones.

Cuanto mejor sea la RIA, más fácil será llevar a cabo la evaluación ex post, es preciso concebir ambas evaluaciones como parte de un todo.

Debería plantearse la opción de efectuar la RIA en las normas iniciadas en los parlamentos.

7. COOPERACIÓN REGULATORIA INTERNACIONAL

Su importancia está reconocida en la Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012.

Ningún país ha desarrollado todavía políticas generales o bases legales consolidando su visión y estrategia en este ámbito, se efectúa de forma sectorial, en base a estándares internacionales o acuerdos de cooperación. En este sentido, los países más avanzados son Australia (Directiva sobre Estándares Internacionales), Canadá (Directiva sobre gestión Regulatoria), EEUU (Orden Ejecutiva 13609 sobre Cooperación Regulatoria Internacional) o la UE (con varios marcos de referencia y políticas en las que intervienen los Estados miembros).

Una tercera parte de los Estados incluyen de forma sistemática en sus prácticas regulatorias instrumentos internacionales.

En las organizaciones internacionales predomina la evaluación ex post frente a la ex ante.

Como **áreas de mejora** se pueden citar algunas propuestas:

- Analizar los costes/beneficios de las regulaciones divergentes y el impacto de aproximar las regulaciones, mediante el estudio de sectores concretos aplicando una determinada metodología.
- Creación de una guía (toolkit) para avanzar en este ámbito.

8. ECONOMÍA CONDUCTUAL (Behavioural Insight) Y MARCO ÉTICO

Es la combinación de la economía y la psicología para estudiar lo que ocurre en los mercados, analizando el comportamiento del hombre, sus limitaciones y las problemáticas que se originan desde esas limitaciones.



Aplica la investigación científica en las tendencias cognitivas y emocionales humanas y sociales para una mejor comprensión de la toma de decisiones.

Esta ciencia que en su origen se utilizaba fundamentalmente para la toma de decisiones económicas analizando el comportamiento de los mercados, está cada vez más presente en las agendas públicas y se perfila como un instrumento importante para el diseño de las políticas de mejora regulatoria, los gobiernos se enfrentan a cómo aplicar la información que proporciona de forma ética y responsable. Para ayudar en este reto la OCDE está desarrollando un conjunto de herramientas y un marco ético, conocido como “BASIC” con la ayuda de expertos de la OCDE y de los Estados miembros.