



Reunión:

TALLER REGWATCHEUROPE

SUPERVISIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA LEGISLACION DE LA UE: METODOLOGÍA,
REQUISITOS, RETOS

Fecha: 15 de marzo de 2021

Lugar: Videoconferencia

Objetivo:

Intercambiar y debatir experiencias y buenas prácticas regulatorias sobre los diferentes procedimientos y metodologías relativos a la supervisión de la implementación de la regulación de la UE y obtener un aprendizaje de los diferentes enfoques.

Participantes:

Miembros de RegWatchEurope (Noruega, Holanda, Alemania, Suecia, Dinamarca, Finlandia, República Checa, Reino Unido); miembros de los órganos supervisores de la Unión Europea, Francia, Islandia, Lituania, Portugal, España y Eslovaquia, como observadores.

Agenda:

- Bienvenida.
- Breve presentación por parte de los participantes.
- Presentación sobre el mandato del Consejo de Evaluación Normativa (CNEN), Francia.
- Desarrollo del taller con presentaciones por parte de los órganos supervisores de Suecia, Holanda, Dinamarca, Alemania, Noruega y República Checa.

Desarrollo de la reunión

**Primer punto: PRESENTACIÓN SOBRE EL MANDATO Y FUNCIONES DEL CONSEJO DE
EVALUACION NORMATIVA DE FRANCIA**

Este órgano desarrolla sus funciones con total independencia del poder ejecutivo si bien su secretaría general sí depende de la organización administrativa.

Consta de 36 miembros elegidos, por un período de tres años, entre autoridades nacionales y locales (funcionarios, diputados o senadores) que por tanto no tienen dedicación exclusiva.



Fue creado a raíz del proceso de descentralización llevado a cabo en Francia entre los años 2007 y 2013, que dio lugar a un importante traspaso de competencias y de medios financieros desde el Estado al ámbito local.

Su misión consistía en supervisar la legalidad de dicho traspaso para ello analizan los textos normativos y sus correspondientes memorias (RIA) que puedan tener un impacto económico-financiero en la legislación local, salvo los supuestos en que se justifique la necesidad de urgencia en la tramitación del texto.

El Secretariado del Gobierno es el encargado de asignar los proyectos que deben ser evaluados por el CNEN, sus informes se publican en la web del organismo, aunque no siempre con la celeridad que sería deseable.

Su labor todavía es bastante desconocida a nivel general por lo que se considera necesario dotarle de mayor publicidad.

En Francia, todos los proyectos normativos deben ir acompañados de RIA por mandato constitucional si bien en ocasiones no se cumple este requisito o si se efectúa el RIA adolece de la calidad necesaria.

Segundo punto: CUESTIONES A DEBATIR SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA LEGISLACIÓN UE

Fase de negociación:

- Organización del procedimiento durante la fase de preparación y negociación de la legislación de la UE. ¿Se realiza una evaluación de impacto sobre las propuestas de la Comisión?
- ¿Tiene el órgano de supervisión un papel (formal) en esta fase?

Fase de implementación:

- Organización del proceso de implementación de la legislación europea (papel de los ministerios, hay una consulta formal, papel del parlamento).
- ¿En qué etapa de este proceso está involucrado el órgano supervisor? (formal o informalmente)?
- ¿Qué elementos se examinan al supervisar la implementación de la legislación de la UE
¿Existe un marco específico en este sentido?



- ¿Qué tratamiento se le da al “goldplating” en el escrutinio?
- ¿Se utiliza un cierto “margen de discrecionalidad” (discretionary room) para reducir la carga regulatoria?
- ¿Se consideran diferentes alternativas (cuando las directivas de la UE contienen “margen de discrecionalidad”) en la transposición de la legislación de la UE?
- ¿Se cuantifican los impactos de la legislación transpuesta? ¿Cómo?
- ¿Se tienen en cuenta las experiencias de otros países?
- ¿Cuáles son los desafíos más importantes en cuanto a los procedimientos de aplicación de la legislación de la UE y de su supervisión y que podría mejorarse?

PRESENTACIONES:

➤ DINAMARCA

Su órgano supervisor “*Danish Business Regulation Forum*” (DBRF) evalúa los impactos económicos y cargas administrativas de la regulación nacional y también interviene en el proceso de transposición de la legislación UE.

Fase de negociación

Se centra en la simplificación y en la obtención de soluciones técnicas en el ámbito económico. Efectúa recomendaciones al gobierno y éste decide si efectuar o no un RIA sobre el proyecto normativo de la UE para fijar su posición, en una fase previa a la negociación en el Consejo, pero no tiene un papel formal.

Su actuación puede considerarse efectiva, de las 26 recomendaciones efectuadas al gobierno danés desde 2019, sobre temas como medio ambiente, defensa y transporte, todas han sido adoptadas.

Fase de implementación

Supervisa 5 principios respecto a la implementación de la normativa que afecta a las empresas:

- La regulación nacional no debe sobrepasar los requisitos mínimos de la regulación de la UE.
- La implementación nacional no debería conllevar más cargas de las identificadas por otros países.
- La flexibilidad y exenciones en la regulación de la UE deberían ser exhaustivas.
- En la medida de lo posible, deben analizarse diversas alternativas de transposición.



- La normativa de la UE que conlleve cargas debería entrar en vigor lo más tarde posible, dentro del marco establecido.

El incumplimiento de estos principios necesitaría la aprobación del Comité Económico del Gobierno o del Ministro de Industria, Economía y Asuntos financieros.

Plan de Implementación

El DBRF puede efectuar recomendaciones al gobierno sobre el procedimiento de transposición, antes de la fase de consulta pública.

Se pronuncia sobre:

- Datos clave (título del acto legislativo de la UE, fecha límite para implementación y ministerio afectado)
- Consecuencias para las empresas.
- Método de implementación (alternativas, modificación de la regulación existente).
- Análisis de la implementación en otros países de la UE.
- Participación de las partes interesadas (cómo se va a llevar a cabo)

El DBRF actúa para reducir las cargas en la legislación nacional consecuencia de la transposición de normativa de la UE lo cual implica:

- Identificar esas cargas y estudiar la posibilidad de reducirlas.
- Recomendar que el gobierno lleve a cabo una comparación sobre cómo se ha efectuado esa misma transposición en otros EEMM (neighbour check) para comprobar si se está actuando apropiadamente.

Desafíos y observaciones

- No existe la obligación de incluir al DBRF en la fase de negociación.
- No existe función formal para el escrutinio externo de la implementación final.
- Es una labor compleja identificar el “goldplating”.
- Es importante saber que hacen el resto de los países.
- La fase de implementación de la legislación de la UE no está sujeta a supervisión.

En el turno de preguntas, se aclaró que las recomendaciones del órgano supervisor se publican tres veces al año, también se comentó que para detectar las cargas administrativas se efectúan consultas y entrevistas a empresas, por último, se planteó el hecho de que los gobiernos a veces se extralimitan en la transposición y por ello es importante tener muy en cuenta la proporcionalidad y la transparencia, aunque en último término, la decisión es política.



➤ **HOLANDA**

Fase de negociación

En el plazo de las 6 semanas posteriores a la publicación de la propuesta de la Comisión, el gobierno informa a la cámara de representantes (podría considerarse un RIA de la propuesta, pero incompleto).

Este informe es público y contiene:

- Descripción de la propuesta.
- Posición negociadora del gobierno holandés en el Consejo.
- Breve análisis de la subsidiariedad, proporcionalidad, cargas financieras y carga regulatoria (para empresas y ciudadanos).

En esta fase el órgano supervisor “*Advisory Board Regulatory Control*” (ABRC) no tiene un papel formal.

Fase de transposición

- El ABRC sí tiene un papel formal en esta fase.
- Existe la posibilidad de consulta informal al ABRC sobre el plan de implementación o el borrador inicial en una fase temprana del procedimiento.
- Analiza a fondo la regulación transpuesta en caso de que se refiera a un ámbito normativo nacional, en otro caso se recurrirá a un procedimiento abreviado.
- La supervisión se lleva a cabo durante la fase de consulta pública online.

Supervisa los siguientes aspectos:

- Justificación de la propuesta y verificación de la existencia de “gold plating”, análisis de los beneficios vs. costes.
- Si son posibles alternativas menos onerosas.
- Si el método de implementación es adecuado para los destinatarios de la norma (suficiente tiempo para preparar la transposición, se ha tenido en cuenta la relación con la normativa ya existente, se ha llevado a cabo el test PYME en su caso...)
- Si conlleva cargas regulatorias, cuales son consecuencias directas de la transposición (one on one) y cuales provienen del “margen de discrecionalidad”.

Desafíos y observaciones

- Tener en cuenta experiencias de otros países, mayor uso del “neighbour checks”.
- Existen pocos análisis ex post disponibles (no se completa el ciclo de toma de decisiones).



- El ABRC debería involucrarse en el proceso de negociación.
- Se presta poca atención a la carga regulatoria durante la fase de negociación.
- Escrutinio tardío en el proceso, el calendario es muy estricto para mantener las fechas de implementación, por lo que el margen para soluciones alternativas es escaso, las decisiones fundamentales ya se han tomado.
- A menudo no está claro que proviene de la legislación de la UE y qué proviene del “margen de discrecionalidad”, también es complejo identificar el “goldplating”.
- Las posibles alternativas, la mayor parte de las veces no se consideran o calculan de forma visible.
- Las cargas regulatorias son difíciles de evaluar debido a la incertidumbre derivada de la implementación.

En el debate se planteó la dificultad que supone efectuar un RIA de la legislación UE cuando no se sabe cómo se va a aplicar, también surgió la cuestión de que cuando la directiva se transpone a través de diferentes leyes ya existentes, a veces es difícil para los EEMM diferenciar entre legislación nacional y comunitaria.

➤ SUECIA

El órgano supervisor *Swedish Better Regulation Council (SBRC)* revisa:

- Toda la legislación nacional primaria y secundaria que tenga un impacto significativo para las empresas. Las agencias gubernamentales están obligadas a remitir las propuestas y el RIA al SBRC.
- El RIA de las propuestas de la Comisión, a instancias del regulador para asesorar sobre el contenido del RIA doméstico.

En el escrutinio sobre regulación nacional se analiza el problema a resolver y el propósito de la regulación; soluciones alternativas y consecuencias en caso de no regulación; sectores empresariales afectados, número y tamaño; impacto en los costes administrativos; otros costes; consideraciones sobre la fecha de entrada en vigor y consulta pública; impacto sobre la competencia y otros; consideración especial de las PYMES; calidad y adecuación del RIA efectuado.

Fase de negociación

En el escrutinio sobre regulación comunitaria, los informes del SBRC no siguen una estructura estandarizada; se refiere a aspectos como la posible falta de información; repercusión de la regulación en las empresas; necesidad de RIA complementario y que aspectos debe incluir, todo ello con la finalidad de ayudar a fijar la posición nacional en las negociaciones.



Resultados de la supervisión:

- En todos los casos se recomendó un RIA complementario, pero en ningún caso se llevó a efecto por diversas razones (limitaciones de tiempo, recursos internos limitados, cambios en la propuesta durante las negociaciones, costes que superan a los beneficios).
- Las recomendaciones fueron de uso limitado, habrían sido más útiles si contuvieran análisis más específicos y profundos
- Deberían incluir otros impactos además de los económicos.

Propuestas al gobierno por parte del SBRC:

- Solo debe examinar los RIA complementarios (requiere que dichos RIA estén realmente redactados por ministerio responsable).
- Examinar las propuestas críticas de la Comisión y los RIA correspondientes para identificar aspectos críticos para empresas suecas.
- La Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional debe proveer de guías a los reguladores en una fase temprana del proceso legislativo de la UE, incluyendo la consulta con las partes interesadas.
- Las oficinas y agencias gubernamentales deben mejorar los métodos de análisis de impacto y garantizar recursos suficientes para llevarlo a cabo.

Fase de implementación

Propuesta para la elaboración de una plantilla para la implementación de la regulación con la descripción detallada de:

- Los requisitos específicos.
- Existencia de “margen de discrecionalidad” y si se utiliza o no y cómo.
- Cuando la legislación nacional es de mayor alcance que la comunitaria, si debe, por tanto, mantenerse y las motivaciones para la elección.
- Consideración de formas alternativas de implementación.
- Consecuencias (costes administrativos y de cumplimiento para empresas, impacto en la competencia, etc.).
- Cómo se aplican o se han aplicado los requisitos en otros EEMM.

En resumen: “evaluar si la norma de transposición cumple o va más allá, las obligaciones derivadas de la pertenencia de Suecia a la UE ”

Desafíos y retos (en sentido amplio)

- El establecimiento de un Foro para la Mejora de la Legislación (Dinamarca) que participe



en todo el ciclo de elaboración de las políticas públicas.

- El establecimiento de Unidades de Mejora Regulatoria y Unidades Ejecutivas en las oficinas gubernamentales (Reino Unido).
- Mayor uso de legislación experimental.
- Incrementar los ámbitos de evaluación.
- Participación del SBRC en una fase más temprana del proceso legislativo.
- Incrementar las competencias del SBRC, incluyendo la devolución de los RIA no aceptables.

➤ ALEMANIA

Fase de negociación

Se analiza el proyecto normativo y el RIA de la Comisión para conocer lo antes posible el coste de la regulación, paralelamente el gobierno informa al parlamento sobre la propuesta regulatoria.

El órgano supervisor “*National Regulatory Control Council*” (NRCC) analiza el impacto del coste y emite una recomendación al ministerio afectado, si éste lo considera necesario efectúan un RIA complementario, de este modo consolidan la posición nacional frente a la negociación en el Consejo.

Fase de Implementación

- No existe un procedimiento específico, ni una particular exigencia en este sentido.
- Todas las guías contemplan la cuantificación completa obligatoria del coste directo de cumplimiento.
- Se pone especial énfasis en identificar si existe “goldplating”. Cuando se trata de costes anuales de cumplimiento para las empresas, el goldplating juega un papel vital para la aplicación del principio OIOO, si bien su definición es muy amplia.
- En los casos en que las directivas comunitarias ofrecen “margen de discrecionalidad” para evaluar diferentes alternativas, en ocasiones sí se estudian diferentes opciones que los ministerios aprovechan para simplificar cargas y cumplir con el principio OIOO.
- Habitualmente no se tienen en cuenta las experiencias de otros EEMM, bien porque no existen o porque es complejo aplicar esas experiencias en el ámbito doméstico.
- Se lleva a cabo la evaluación ex post en un periodo de 3 a 5 años desde la aprobación de la regulación por lo que se cumple el principio de “evaluar primero”.



Desafíos y observaciones

- Fase de negociación: no es fácil predecir cuál va a ser el procedimiento de transposición ni los costes que conllevará.
- Fase de Implementación: Sin desafíos particulares de escrutinio en comparación a la legislación nacional.
- Los ministerios deberían estar obligados a presentar posibles alternativas y justificar si han hecho uso de todo el potencial de simplificación.

➤ NORUEGA

El órgano supervisor “*Norwegian Better Regulation Council*” (NBRC) está compuesto por 6 miembros independientes designados por el gobierno y cuenta con una secretaría propia:

- Emite informes sobre proyectos de leyes y reglamentos referentes al sector empresarial, en la fase de consulta pública.
- Impulsa buenas prácticas regulatorias.
- Elabora guías para promover una regulación eficaz.
- Asesora a los ministerios en los RIA que acompañan a las propuestas de la UE.
- Recopila y presenta datos sobre la calidad regulatoria, incluyendo las propuestas UE/EEA.

Fase de negociación

El Acuerdo sobre el “Espacio Económico Europeo” (EEA) firmado en 1992 por Islandia, Liechtenstein y Noruega y los 27 estados miembros de la UE, mejorado técnicamente en 2014, permite el acceso total al mercado único y constituye un marco de estrecha colaboración en mejora regulatoria.

Respecto a la regulación comunitaria, el Comité del EEA en el que está representada la Comisión Europea debe primero tomar la decisión de incorporar nuevos actos jurídicos en el EEA antes de su implementación en la ley noruega.

El EEA brinda la oportunidad de observar y participar en una fase temprana del procedimiento de elaboración de la propuesta, a través de grupos de expertos y comités que trabajan en el seno de la Comisión con el propósito de fortalecer la base académica de su trabajo, los expertos noruegos participan en pie de igualdad con los expertos de los EEMM.

Fase de Implementación

El documento “Instrucciones para los Estudios Oficiales de Medidas del Gobierno Central”



proporciona algunas directrices específicas para la implementación.

El NBRC se centra en cómo se utiliza el “margen de discrecionalidad”, si permite reducir la carga regulatoria y que más se podría haber hecho al respecto; no emite comentarios sobre el “goldplating” si bien éste aparece con frecuencia y se somete a debate.

Desafíos y observaciones

- A menudo, no se consideran distintas alternativas.
- La falta de cuantificación es un desafío en todas las propuestas regulatorias, no solo en la EEA, no es habitual cuantificar los impactos de la legislación transpuesta.
- No es habitual utilizar el RIA de la Comisión porque no sirve como RIA para los EEMM ya que el propósito es muy diferente.
- Las experiencias de otros países se tienen en cuenta hasta cierto punto, pero no lo suficiente.
- El Ministerio de Finanzas ha creado un grupo de trabajo para mejorar la implementación de las regulaciones de la UE, en este sentido el NBRC ha propuesto entre otras iniciativas una especie de “evaluación comparativa” (benchmarking) para fortalecer la calidad del trabajo de implementación.

➤ **REPÚBLICA CHECA**

El *Consejo Legislativo del Gobierno* (RGC) es un órgano asesor que consta de 30 miembros, en su mayoría expertos externos y abogados de prestigio.

Tradicionalmente es presidido por un miembro del gobierno, actualmente por el Ministro de Justicia, es una institución muy respetada que se remonta a 1969.

Generalmente se reúne cada quince días y analiza todas las propuestas legislativas que se van a presentar al gobierno, analizando:

- Congruencia con la Constitución y resto del ordenamiento jurídico.
- Conformidad con la legislación de la UE.
- Adherencia a la cultura legislativa general

El Comité de Análisis de Impacto, “*RIA Board*” (RIAB) es formalmente uno de los órganos de trabajo de este organismo con las siguientes competencias en relación con la transposición Legislación UE:



Fase de negociación

El RIAB carece de participación formal antes de la adopción de la regulación por las instituciones de la UE. Las autoridades nacionales competentes están obligadas a presentar un informe con la “Posición Marco de la República Checa” en relación con un nuevo proyecto normativo de la UE. Una vez aprobado por el gobierno, se informa a ambas cámaras del parlamento para que emitan su dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Este informe siempre contempla los impactos esperados según lo evaluado por el RIA de la Comisión e incluye también evaluaciones (no extensas) de los impactos en la República Checa para informar la decisión sobre la estrategia de negociación y sobre las posibles "líneas rojas".

Fase de Transposición

El RIAB tiene una participación formal en la fase preliminar. Los proyectos de ley de transposición se incluyen en el Plan Anual Legislativo.

Los ministerios presentan sus propuestas acompañadas de la correspondiente “hoja de ruta” de los posibles impactos, revisada por el RIAB.

El RIAB puede valorar la necesidad de llevar a cabo un RIA completo e independiente por parte de los ministerios cuando:

- Se prevean impactos considerables o cambios en la regulación vigente.
- Exista un “margen de discrecionalidad” y se entienda que el proyecto de transposición va más allá de lo requerido por la legislación de la UE.

Objeto de la revisión

- Casos en los que el “margen de discrecionalidad” no ha sido plenamente utilizado.
- Si las alternativas no han sido suficientemente consideradas y comparadas.
- Verifica la existencia de “goldplating”.

Desafíos y observaciones

- El RIA a nivel de la UE no se tiene en cuenta.
- No es fácil identificar la existencia del goldplating.
- Falta de coordinación entre los distintos ministerios.
- En ocasiones, la transposición se lleva a cabo a través de distintas leyes nacionales.