



## **NOTA SOBRE LA REUNIÓN DE DIRECTORES Y EXPERTOS EN MEJORA REGULATORIA**

**3 y 4 de septiembre de 2018**

**VIENA, SEDE DEL GOBIERNO**

---

### **Ideas principales:**

En el marco de la Presidencia de Austria del Consejo de la UE, se convocó en Viena una reunión del grupo de trabajo que reúne a directores y expertos en calidad normativa de todos los Estados miembros de la UE, aprovechando el inicio de cada período presidencial de la Unión Europea.

La reunión ha tenido un gran interés, no sólo por los temas objeto de debate, sino por el esfuerzo organizativo llevado a cabo por Austria y la actualidad de los asuntos tratados.

### **1. DISCURSO DE APERTURA A CARGO DE LA MINISTRA DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y DIGITALES**

Expone brevemente la política general de su departamento y específicamente en materia de calidad normativa, que se regirá bajo el lema “Regulation not Strangulation” y tendrá como eje la educación digital.

### **2. “BETTER REGULATION”, UN CONCEPTO QUE NO SE HA INCORPORADO A LA CULTURA POLÍTICA EN AUSTRIA**

El Director General del Ministerio para la Constitución, Reformas, Desregulación y Justicia, indicó en su exposición que, por falta de una adecuada traducción del concepto “Better Regulation” al lenguaje jurídico austriaco, éste no se ha consolidado en su país.

Sin embargo, sí se están emprendiendo acciones paralelas como la Ley de Derogación de Normas Obsoletas, que ha supuesto una notable reducción legislativa de cerca de dos mil normas.

En resumen, el nuevo Gobierno Austriaco ha lanzado una serie de iniciativas en relación con la política pública denominada “Better Regulation”, aunque todavía no se ha puesto en



práctica una estrategia global al respecto.

### 3. “SUNSET CLAUSE” Y “ONE-IN, ONE OUT”

Un catedrático de la Universidad de Klagenfurt explicó el alcance de dos herramientas de mejora regulatoria que denominó, respectivamente, “Sunset clause” y “One-in, One Out rule”. La primera conlleva que una norma deja de tener vigor en una fecha determinada, a menos que sea renovada expresamente por el poder legislativo, lo que garantiza que dicha norma continúa alcanzando los objetivos previstos.

Por su parte, la conocida “One-in, One-out” indica que, por cada nueva norma que conlleva una carga administrativa, debe ser suprimida una antigua similar de igual coste, siendo uno de los pilares de la denominada “desregulación” legislativa. Puso como ejemplo a Alemania, donde la “ruptura burocrática” está encaminada al logro de la reducción de cargas administrativa en el sector económico.

Este principio se enfoca en la cantidad de textos legales.

**En Alemania**, la región de cabecera aplicando el principio “One in-One out” es Baviera. Evalúan también el concepto cualitativo. La desregulación cuantitativa reduce la cantidad de regulación y puede mejorar la calidad de la legislación.

En Alemania han implementado a nivel federal el “One in-One out” con una Ley, la denominada “Burocracy Benk”.

Desde 2015 calculan que han ahorrado 1,9 bill/€.

**En Austria**, el principio “One in One out” fue introducido en 2017 a través de la Ley de Principios de la Desregulación. Se aplica de manera similar a como se hace en España.

### 4. LA PRÁCTICA DE LA CALIDAD NORMATIVA

La Presidenta del Regulatory Scrutiny Board, órgano supervisor de la regulación de la Comisión Europea, informó que dicho órgano fue creado en 2015 bajo la dependencia directa del Presidente Juncker.

El análisis del impacto normativo ha cobrado carta de naturaleza en la Comisión, estando su implementación ya generalizada en todos los ámbitos competenciales bajo los principios establecidos por la guía para la mejora legislativa en 2015, en especial la obligación de abrir un periodo de consultas públicas y la aplicación de la regla “evaluate first”.

Se hace mención al sistema de indicadores de la Plataforma REFIT y se reflexiona sobre cómo debe efectuarse la cuantificación y presentarse los resultados de la misma.



También se pone de manifiesto la complejidad de definir qué se entiende por una legislación eficaz y eficiente.

En un 60% de los casos, los resultados de la evaluación indican que la legislación no cumple con los objetivos establecidos.

## **5. TASK FORCE SOBRE SUBSIDIARIEDAD, PROPORCIONALIDAD Y HACER MÁS CON MENOS (“MENOS ES MÁS”)**

El ponente, miembro del task force y del Parlamento Nacional austriaco indica que este grupo de trabajo está directamente impulsado por el presidente de la Comisión Europea, se creó en 2017 y elabora informes que publica en su página web.

Sus funciones son:

- Efectuar recomendaciones para mejorar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Identificar los ámbitos políticos en que los que el trabajo podría volver a delegarse o devolverse definitivamente a los Estados miembros de la UE.
- Encontrar las fórmulas de involucrar a las autoridades regionales y locales en la formulación de propuestas y deliberaciones.

Está formado por miembros de los Parlamentos Nacionales y del Comité de las Regiones.

Los Parlamentos Nacionales tienen la posibilidad de realizar propuestas para participar, formulando recomendaciones sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, han llegado propuestas de diversa índole sobre las que el grupo está trabajando.

Se efectúa una aproximación al principio de subsidiariedad y se comenta que no siempre se está aplicando correctamente. A nivel nacional se han de tomar medidas, ya que algunos Estados miembros no están satisfechos con lo logrado y aplicado hasta ahora en el ámbito de este principio.

Se ha ampliado el plazo de 8 a 12 semanas para que los Parlamentos nacionales realicen propuestas.

El Parlamento Europeo debe motivar a los Parlamentos nacionales para la implementación del derecho comunitario a nivel nacional, deben ser capaces de proponer nueva legislación.

No puede obviarse el enorme incremento de leyes delegadas: 38 en 2012, 56 en 2016 y 132 en 2017.

Es necesaria una redefinición del principio de subsidiariedad con respecto a la recogida en el Tratado de Amsterdam.



La participación de los Parlamentos nacionales ahora se encuentra en una fase temprana.

La Comisión se ha comprometido seriamente en el task force, se seguirán discutiendo las principales cuestiones en el presente y en el futuro inmediato hasta lograr los consensos necesarios y éste formará parte del programa de trabajo anual de la Comisión.

Se centrará en mejorar la definición de la subsidiariedad, en discutir posibles gaps que puedan surgir y en aportar ideas al futuro de la UE, lo cual debe pasar necesariamente por la implicación de los Parlamentos nacionales y así acercar la UE a los ciudadanos y a los propios Estados miembros.

## **6. TALLER: EVALUACIÓN DE IMPACTO COMO BASE DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS BASADAS EN LA EVIDENCIA**

Participan varios países, entre ellos, España.

La Directora de Política Regulatoria de la OCDE anunció la próxima publicación del Informe sobre política regulatoria que se ha publicado el pasado 10 de octubre “Regulatory Policy Outlook” cuya principal conclusión es que, tanto en las leyes como en las normas subordinadas, la memoria de análisis de impacto acompaña ya a un noventa por ciento de la normativa de los Estados miembros de la OCDE.

Por su parte, la Directora de Desarrollo y Comunicación del Tribunal de Cuentas de Austria se refirió a las actividades de la Organización Internacional de Tribunales de Cuentas que ha lanzado numerosas iniciativas para contribuir el éxito de la agenda 2030. Entre ellas destacó el informe que prepara el Tribunal de Cuentas español sobre la igualdad de género y que será publicado en 2019.

Finalmente, la Vicepresidenta del Consejo Nacional de Control Normativo, organismo independiente alemán creado en 2006, compuesto por diez miembros procedentes del mundo empresarial, cultural y científico, así como por representantes de los poderes públicos, explicó que su principal función es la de asesorar y apoyar al Gobierno Federal de forma crítica y constructiva en el desarrollo de su agenda legislativa. El Consejo ha participado en proyectos legislativos para calibrar su impacto sobre los ciudadanos, el sector económico y la propia Administración. Todo ello está dando lugar a un nuevo modelo de cultura normativa basado en una mayor transparencia y conciencia de la necesidad de mejorar la regulación.

Las principales funciones del Consejo son aconsejar al Gobierno en la reducción de la burocracia, de las cargas administrativas, evitando a la vez crear otras nuevas. En especial destacó el éxito de la aplicación del principio “One In, One Out”, que tras dos años y medio ha supuesto un alivio para la economía que se cifra en más de un billón de euros.



## 7. TALLER SOBRE LA APLICACIÓN DEL TEST PYME

Participa España, entre otros países.

Es uno de los puntos clave de la Presidencia Austriaca del Consejo.

Se le da gran importancia en la evaluación de impacto que afecta a la actividad legislativa de la Comisión.

No puede entenderse disociado del principio “Think small first”.

El Jefe de la Unidad de Gobernanza Global, Innovación y Economía Digital del Centro de Estudios Políticos Europeos opina que la agenda de mejora regulatoria de la UE está aún a la espera de una verdadera identidad.

El principio de “menos es más” tiene que ampliar su horizonte, se trata de reducir cargas administrativas, pero también de aumentar el esfuerzo en innovación.

Es fundamental que las diferentes Direcciones Generales de la Comisión implicadas en la materia actúen coordinadas.

El principio “think small first” surgió en el Reino Unido con la aprobación de la Ley del Pequeño Comercio (Small Business Act) y en ella el Test PYME pivota sobre 4 pilares fundamentales:

- La consulta a las PYMES
- Una identificación adecuada de cuáles son realmente los comercios afectados
- Una valoración exacta de las medidas que afectan a las PYME's
- Evaluar si existen alternativas mejores

Se recomienda llevar a cabo una buena política de exenciones impositivas, en licencias, subsidios, a la realización de informes que ayuden a la simplificación y a las campañas de información.

Es importante tener en mente el análisis coste-beneficio al referirnos a este test, han de considerarse también los costes indirectos.

Parece importante que la Comisión en el futuro tome una serie de medidas tendentes a la realización de tests PYME de calidad, ya que ello conlleva la mejoría del análisis de impacto respectivo, no debe abandonarse el análisis coste-beneficio. El modelo “Standard Cost Model” fue muy útil estos años atrás para medir las cargas administrativas, pero va decayendo. Se tiende al uso de procedimientos alternativos, como por ejemplo la consulta a los agentes interesados.

Resulta importante igualmente tomar en cuenta los estándares normativos y potenciar la innovación.

Las Compañías a veces son compelidas a utilizar alternativas para cumplir con la



legislación europea. Es fundamental que no pierdan privilegios si innovan, para contribuir así a que actúen de modo más transparente y ecológico. Los Países Bajos han desarrollado un buen trabajo en este ámbito.

Debe haber ideas orientadas a la innovación que establezcan las líneas maestras que sirvan de guía acerca del funcionamiento, así como de detección de los principales errores o trabas que las PYMES se encuentran a la hora de innovar.

Desde la Dirección General de Crecimiento y Competitividad de la Comisión se comenta que **se ha realizado un estudio a partir de trece evaluaciones de impacto en la Comisión** y han chequeado el funcionamiento del Test PYME.

#### **Las principales conclusiones serían:**

- La relevancia del test PYME.
- La necesidad de mejorar su aplicación.
- Este test es considerado una buena herramienta en el área de la mejora regulatoria, pero tiene que potenciarse el conocimiento de los resultados positivos de su aplicación en el mundo real, en la práctica.
- Los datos que ofrecen las PYMES, a veces son débiles.
- El estudio se ve dificultado si no se realizan consultas objetivables (targeted), lo que dificulta obtener una buena cuantificación. Hay que mejorar este aspecto.
- Se detectan gaps informativos en la estimación de los costes potenciales del test PYME.
- Es importante clasificar bien las empresas e identificar si son realmente PYMES.
- Finalmente, el análisis acaba siendo más bien cualitativo.

#### **Recomendaciones:**

- Aplicar las líneas-guía de la Comisión en esta materia
- Actualizar los test PYME y añadirles nuevos elementos.
- Atender a la importancia de la actuación de co-legislación, que los colegisladores hagan buenas consultas y que se realice una buena labor de implementación por parte de los Estados miembros.
- El test PYME no es operativo en sí mismo si no se realiza en el ámbito de una buena evaluación de impacto.
- Suelen ser más valiosos, a la hora de realizar el test PYME, los datos oficiales que los otorgados por las empresas consultadas, que muchas veces carecen del tiempo necesario para dar respuestas de calidad. Otras veces tienen dificultades en hacer funcionar la compañía eficientemente con la nueva legislación que les resulta aplicable.
- Al mismo tiempo se necesita el input de los stakeholders para lograr mejores tests, lo que redundará a su vez en una mejora de la innovación.



**La Presidenta de HOTREC** se centra en explicar cómo funciona esta Confederación austriaca de hoteles.

El turismo genera mucho empleo en Austria y está dominado por las microempresas, opina que el acceso a cierto expertise en el ámbito legislativo que les resulta aplicable, no es fácilmente accesible, plantea algunos problemas prácticos que les surgen en el día a día al lidiar con la realización del test PYME. Cree que mejorarían con menos preguntas y más dirigidas a los objetivos. Sería positivo que el test analizara todo el proceso, no sólo el final del mismo, en algunos ámbitos de la producción. Sería mejor analizar el impacto de un modo horizontal, los tests son demasiado largos.

El impacto horizontal en las PYMES es difícil de definir y encuentra mucha burocracia (red tape).

Desde la **Dirección General de Crecimiento de la Comisión** se indica que habría que rediseñar la legislación, así se realizaría mejor la evaluación de impacto y el test PYME, se resalta la importancia del principio de proporcionalidad.

Las PYMES están directamente afectadas por aproximadamente el 90% de las propuestas legislativas.

La Comisión deberá trabajar en la toma de una decisión sobre la definición del test PYME, hay sectores en los que ni siquiera la definición de PYME es obligatoria en su test.

#### **Los retos más inmediatos son:**

- El test PYME no abarca todo el proceso legislativo
- Algunos Estados tienen problemas con la cuantificación, otros con la definición del test.
- Es muy necesario profundizar en la cultura de la implementación de estas herramientas.
- El Regulatory Scrutiny Board desempeña un papel necesario en este proceso.
- Debe mejorar el análisis coste-beneficio
- La Dirección General de Crecimiento de la Comisión debe trabajar en desarrollar sus buenas prácticas.
- La consulta a los stakeholders a menudo es muy larga y no disponen del tiempo necesario para afrontarla, además, lo que se hace hoy en seis meses puede quedar obsoleto.
- La calidad es importante, pero cuantificar es fundamental.
- Los legisladores presentan resistencia a innovar, hay que revertir esta tendencia.
- El concepto de PYME ha cambiado, al aparecer, la sociedad de la información y el mercado digital.

Por parte del **Ministerio de Administraciones Públicas de Eslovenia** se presenta una herramienta online para el cálculo de la reducción de cargas administrativas, basada en el



Standard Cost Model.

Se trata de una aplicación web, incardinada en el Portal “e-democracy”, en el apartado “Public Regulatory”, a la que pueden acceder directamente los stakeholders y en la que pueden realizar sus propios tests PYME y cálculos, y también se puede consultar los test o estudios realizados por parte de los stakeholders, organismos públicos e instituciones. Está organizado por áreas temáticas.

En la web se da formación a todos aquellos sujetos que tienen acceso a la misma. Esto requiere un esfuerzo en tiempo y recursos que el Gobierno ha realizado.

Puede accederse al impacto cuantitativo y cualitativo. En consecuencia, se puede realizar el análisis coste-beneficios.

Una vez que el interesado ha realizado su análisis, puede enviarlo al legislador que proyecta la norma de que se trate y así éste conoce el impacto que los stakeholders han encontrado al realizar su análisis. Este análisis se puede anonimizar.

## **VALORACIÓN FINAL**

- La reunión viene a corroborar de nuevo la importancia que las políticas de mejor regulación y calidad normativa han cobrado en el ámbito internacional.
- En el espacio europeo, la UE lidera los esfuerzos para mejorar la calidad normativa de sus Estados miembros, especialmente por medio de un Consejo de Mejora Regulatoria que depende directamente del Presidente de la Comisión.
- Austria y Alemania está haciendo grandes esfuerzos en favor de reducir la burocracia y los resultados comienzan a ser palpables.
- Una dificultad es este ámbito, no obstante, es la inexistencia de un concepto omnicomprensivo internacionalmente, que hace que el término “Better Regulation” no sea bien comprendido fuera de los países de habla inglesa.
- Hay que resaltar la importancia que para la economía representa la “calidad normativa”, aspecto ratificado por la numerosa presencia de funcionarios de órganos y ministerios económicos en la reunión.