El análisis previo de las propuestas normativas. La experiencia de la AGE

Miguel Fernández Díez

ESCUELA DE FORMACIÓN
E INNOVACIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Índice

- La motivación del **análisis de impacto**:
  - ¿Cueste lo que cueste?
  - El entorno regulatorio y el crecimiento económico.
- El (cambiante) **marco** a nivel nacional.
  - Impulso europeo: la Directiva de Servicios y su transposición.
  - Marco general: Ley de Economía Sostenible.
  - Perspectiva de competencia y de unidad de mercado.
  - Propuesta de nuevo marco general: Anteproyecto de Ley de procedimiento administrativo común.
- La **experiencia** con las MAIN en el ámbito de la AGE.
  - Algunas claves sobre el efecto de la elaboración de MAIN en la AGE: publicación; centro responsable…
  - Ejemplos de MAIN: RD visados; RD gases fluorados; APL procedimiento administrativo común.
- **Consideraciones** finales.
  - Análisis del centro proponente.
  - Memorias para compartir: memorias publicadas.
  - Papel de la evaluación en la definición de las políticas públicas.

Análisis de impacto. Preguntas de partida

Primera pregunta:

Como regulador,
¿puedo perseguir mis objetivos cueste lo que cueste?
¿Cueste a quien cueste?

Análisis de impacto. Preguntas de partida

Si no sé cuánto "cuesta"…
ni a quién "cuesta",

¿cómo puedo decir que voy a perseguir mis objetivos con un coste razonable?

Análisis de impacto. Preguntas de partida

Más preguntas:

1. ¿Cómo sé que tengo que actuar?
2. ¿Estoy seguro de que no hay otra manera de hacerlo?
3. ¿Cómo puedo reducir los efectos indeseados?

Análisis de impacto. Preguntas de partida

El Análisis de impactos ofrece **respuestas** a las preguntas anteriores

- **El análisis de los objetivos permite saber en qué medida son alcanzables y qué necesito para alcanzarlos.**
- **El análisis de impactos señala cuáles son los efectos de la opción elegida.**
- **El análisis de alternativas permite comparar el coste y eficacia de cada alternativa.**

➢ **Un buen análisis de impacto normativo fundamenta una política de calidad regulatoria.**

La mejora regulatoria: fundamento de la competitividad

La importancia del **entorno económico favorable a la actividad**:

Incidencia del entorno regulatorio en el crecimiento a largo plazo vía

→

Competitividad

Sostenibilidad

Conceptos fundamentales:

Desregulación

Mejora de la regulación (*Better regulation)*

Regulación eficiente (*Smart regulation)*

La mejora regulatoria: fundamento de la competitividad

1. **Iniciativas internacionales**:
   1. The OECD Report on Regulatory Reform (1997).
   2. Informe Grupo Mandelkern sobre mejora regulatoria (2001).
   3. Estrategia Europea de Mejora de la Regulación (marzo 2005).

   http://www.oecd.org/eco/reform/
   http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm
   https://www.gov.uk/government/topics/regulation-reform

2. **Elementos principales**:
   1. Evaluación previa (ex –ante).
   2. Evaluación posterior (ex-post).
   3. Reducción de cargas.
   4. Consulta y participación.

Marco nacional de mejora regulatoria

- Institucionalización del **análisis posterior**: Agencia Evaluación Políticas Públicas (2007).
- Programa **reducción cargas** (2008). Objetivo de reducción del 30%.
- Formalización del análisis previo: **Real Decreto 1083/2009**, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.
- Transposición de la **Directiva de Servicios**. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
  - ✓ Nuevos principios regulatorios: necesidad, proporcionalidad…
  - ✓ Revisión de 50 leyes y 118 reales decretos estatales, más 199 leyes y 546 decretos autonómicos. Eliminación de 116 autorizaciones a nivel estatal y cerca de 633 autonómicas.

Marco nacional de mejora regulatoria

Ley 2/2011, de Economía Sostenible. Tit. I Cap. 1

- Primera vez que se incluyen **principios *de buena regulación*** para las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas: Necesidad; Proporcionalidad; Seguridad jurídica; Transparencia; Accesibilidad; Simplicidad; Eficacia.
- **Instrumentos**:
  - ✓ Análisis previo: no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados.
  - ✓ Prestar atención y facilitar los procesos de audiencia pública.
  - ✓ Promover evaluación posterior.
- **Adaptación** periódica de la **normativa existente**; papel de las Conferencias sectoriales.
- **Seguimiento**: informes periódicos en Conferencia AAAPP y en Comité Mejora Regulación.

Marco nacional de mejora regulatoria

Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común; Tít. VI (Procedimiento elaboración normas); Caps. II y III

- **Principios** de elaboración de normas:
  - ✓ necesidad,
  - ✓ eficacia,
  - ✓ proporcionalidad,
  - ✓ seguridad jurídica,
  - ✓ transparencia, y
  - ✓ eficiencia
- **Adaptación periódica** de normativa existente.
- **Planificación** normativa anual de iniciativas legales o reglamentarias con identificación de las que deben analizar: Resultados; Coste que suponen para la Administración o los destinatarios y cargas administrativas, e informe anual de cumplimiento.
- **Consulta pública**, a través del portal web, con carácter previo a la elaboración del texto, con *tiempo suficiente* y documentado.

Marco nacional de mejora regulatoria

APL de Procedimiento Administrativo Común; Tít. VI (cont.)

- **Contenido** de la memoria:
  a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas; incluye justificación frente a la "opción 0".
  b) Contenido y análisis jurídico; incluye lista normas derogadas.
  c) Análisis adecuación al orden de distribución de competencias.
  d) Impacto económico y presupuestario: consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados; incluye efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y "test Pyme".
  e) Cargas administrativas; coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados, con especial referencia a PYMEs.
  f) Impacto por razón de género
  g) Un resumen de las principales aportaciones en trámite de consulta.

Experiencia en la AGE con la MAIN

- Lecciones de la experiencia:
  - ✓ Centro proponente frente a Servicios Jurídicos (SGTs).
  - ✓ Memoria breve o abreviada.
  - ✓ Papel de la MAIN en el proceso de consulta.
  - ✓ El análisis de las alternativas.
  - ✓ La dificultad del análisis de impacto económico.

- Buenos ejemplos:
  - ✓ Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial.
  - ✓ Real Decreto 795/2010, de 16 de junio, por el que se regula la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismos, así como la certificación de los profesionales que los utilizan y su reforma (2015).
  - ✓ Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Consideraciones finales

- **El entorno regulatorio afecta al crecimiento económico y al bienestar.**
- **El análisis de las iniciativas regulatorias es esencial para la mejora regulatoria.**
- **Para un buen análisis**:
  - El análisis previo es la base para una buena norma.
  - La implicación del centro proponente es crítica.
  - Las Memorias son para compartir.
- **La evaluación mejora las políticas públicas.**

Gracias por su atención

Murcia, 11 de marzo de 2015

El análisis previo de las propuestas normativas.
La experiencia de la AGE.

Diapositivas adicionales.

Miguel Fernández Díez

Murcia, 11 de marzo 2015

I. Importancia del marco institucional

1. El marco institucional y el “entorno regulatorio” afecta al conjunto de la economía.

   ¿Vivimos una crisis de “mala regulación”?

2. ¿Por qué es importante?:
   - Carácter estructural:
     - Efectos a largo plazo: certidumbre, inversiones…
     - Efectos horizontales (muchas veces)
     - Adaptación a los cambios
   - Afecta a variables clave: competitividad, productividad…
   - Marca la diferencia (moneda única, apertura mercados…)
   - Reacción rápida: los efectos de los indicadores

I. Importancia del marco institucional

3. ¿Por qué no se hace mejor entonces?

- Dificultades de la regulación:
  - Intereses particulares frente al general
  - Inercia
  - Captura del regulador

Escasez de información

- *"Reformas estructurales"* ¿qué hay debajo?
  - Reforma estructural 1:
  - Reforma estructural 2:
- Objetivos de política pública en conflicto:

¿Es todo cuestión de comparar costes y beneficios?
¿Pueden perseguirse los objetivos "cueste lo que cueste"?

II. Estrategia de mejora regulatoria

¿Se regula mal en España?

- España ha vuelto a caer en el ranking “Doing Business”.
  - En la edición 2015, del puesto 31 al 32. (Hemos estado peor)
  - En facilidad para iniciar un negocio, mejora al 74 (desde el 115).
- Indicadores de la OCDE (PMR): 18 de 33. Debilidades: barreras a los emprendedores,, complejidad de los procedimientos, empeora en cargas administrativas.
- Cargas administrativas: suponen un 4,6% del PIB.
- Estimaciones de la Ley de Economía Sostenible para 2020. Impacto mejor regulación:
  - Reducción costes y plazos de creación de empresas: 0,77% PIB
  - Reducción de cargas administrativas: 0,6% PIB

Hacia una “regulación eficiente”: un largo camino

II. Estrategia de mejora regulatoria

Iniciativas internacionales

- OCDE
  1. *Recommendations for Improving the Quality of Government Regulation* (1995)
  2. The OECD Report on Regulatory Reform. (1997) Plan de acción.
  3. Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (2005)
  4. APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform (2005)

  http://www.oecd.org/eco/reform/
  http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm

- Unión Europea
  1. Informe Grupo Mandelkern sobre mejora regulatoria (2001)
  2. Estrategia Europea de Mejora de la Regulación (marzo 2005)
  3. Revisiones de la Estrategia de Mejora de la regulación (2006, 2008, enero 2009)
  4. Programa de Acción para reducir las cargas administrativas que soportan las empresas de la UE en un 25% en el año 2012 (enero 2007).

  http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

II. Estrategia de mejora regulatoria

Elementos principales

- Estrategia global formalizada con impulso político
- Evaluación previa (ex –ante)
- Evaluación posterior (ex –post)
- Reducción de cargas administrativas
- Simplificación administrativa
- Accesibilidad a la legislación
- Consulta y participación

III. Regulación del análisis del impacto normativo

III.1 Real Decreto 1083/2009

- **Desarrollo de artículos 22 y 24 de la Ley 50/2007**
- **Integración en un solo documento. Estructura**

- **Obligación** Entrada en vigor: inicio de la tramitación.
  - Excepciones: Presupuestos Generales del Estado
  - Ampliaciones para Análisis impacto de género
- ¿Cuándo se hace la Memoria?
- ¿Quién hace la Memoria? El centro proponente **siempre**.
- Informe anual sobre la calidad de las memorias.

III. Regulación del análisis del impacto normativo

III.2 Guía

- **Orientativa:** *La Guía contiene "pautas orientativas".*
- **Realización del análisis y redacción de la Memoria**. Diferencias.
- **Objetivos del Análisis**
  - **Identificar necesidades de intervención: "¿Cómo sé que tengo que actuar?"**
  - **Encontrar la mejor solución técnica a una necesidad de intervención.**
- **Objetivos de la Memoria:**
  - **Sistematizar resultados del análisis**
  - **Poner en común**
- **Estructura básica: cuerpo central y anexos**

CONCLUSIONES

La Memoria recoge los resultados del Análisis. Por tanto:

- **La Memoria sirve para compartir**

- **En la Memoria deben incluirse los resultados relevantes para todos los aspectos del Análisis**

- **Memorias breves y abreviadas: una confusión frecuente**

CONCLUSIONES

- **Distinguir entre el Análisis de Impacto y su Memoria**
- **La Memoria la realiza siempre el centro proponente**
- **Valoración: graduación de la exigencia.**
- **Criterios básicos de elaboración: rigor, autoexplicativa, completa.**
- **Objetivos exigibles para la Memoria: Dar respuesta a las preguntas fundamentales del Análisis de Impacto:**
  - ¿Cómo sé que tengo que actuar?
  - ¿Cómo sé que es la mejor solución posible?
  - ¿Cómo pueden reducirse los efectos indeseados?

CONCLUSIONES

¿Cuándo procede realizar una memoria abreviada? No vale:

- Poca entidad del Proyecto
- Exclusivamente organizativo
- Desarrollo reglamentario de una Ley:

Ejemplos:

"*El Proyecto de Real Decreto obedece al mandato legal que se recoge en el artículo 479 de la Ley Orgánica* xxxxx. *Por ello se justifica la elaboración de la presente memoria abreviada al ser su contenido desarrollo de normas ya en vigor*"

"*Los cuatro artículos que integran* la presente norma *se limitan a renovar o prorrogar previsiones normativas adoptadas con anterioridad, por lo que se estima adecuado que la presente memoria se cumplimente conforme al formato de "Memoria abreviada" al que hace referencia el art. 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y el apartado V de la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.*

En el caso de la Disposición Adicional Única se trata de una medida cuyos principales impactos se deducen de su propio contenido, estimándose suficiente el análisis que se deriva de la utilización de una memoria abreviada."