



LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA *BETTER AND SMART REGULATION* EN LA UNIÓN EUROPEA. EL CASO DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

José Félix Riscos Gómez. jfelix.riscos@juntadeandalucia.es. Director del Departamento de Estudios de la ADCA. Cátedra de Política de Competencia (US).

José Luis García Hidalgo. jgarcia16@us.es. Universidad de Sevilla. Cátedra de Política de Competencia (US).

Luis Palma Martos. lpalma@us.es. Departamento de Economía e Historia Económica (Universidad de Sevilla). Cátedra de Política de Competencia (US).

RESUMEN:

La mejora de la regulación viene cobrando una importancia creciente en los últimos años, hasta el punto de suponer un pilar esencial en la agenda de la UE. Prueba de ello son tanto el reciente paquete de modernización como la institucionalización de la *better regulation* en el organigrama europeo. El presente trabajo está dedicado al estudio de dicha estrategia y cómo esta se está implantando en los Estados miembros. En concreto, se aborda la experiencia del estado español a partir del caso de Andalucía, incluyendo las líneas de actuación que se han emprendido en dicha comunidad para la mejora de la regulación económica. La principal aportación de esta investigación consiste precisamente en presentar el modo en que la mejora de la regulación está siendo institucionalizada en los territorios de la UE a partir del ejemplo andaluz.

ABSTRACT:

Better regulation has been gaining increasing importance in recent years, to the point of being an essential pillar on the EU's agenda. Proof of this is both the recent modernization package and the institutionalization of better regulation in the European organizational structure. The present work is dedicated to the study of this strategy and how it is being introduced in the Member States. Specifically, it addresses the experience of Spain from the case of Andalusia, including the lines of action that have been undertaken in that community for the improvement of economic regulation.

The main contribution of this research is precisely to present the way in which better regulation is being institutionalized along EU territories through Andalusian case.

PALABRAS CLAVES: Mejora de la regulación, regulación, evaluación de impacto normativo, política de competencia.

KEYWORDS: Better regulation, Regulation, Regulatory Impact Assessment, competition policy.

1. INTRODUCCIÓN

La acción reguladora ha sido históricamente un asunto controvertido por el conflicto de intereses que entraña. A la clásica disputa de economía política entre capital (beneficio) y trabajo (salarios) hay que añadir, por citar las más relevantes, aquéllas que se producen entre grandes corporaciones y PYMES, entre empresas nacionales y extranjeras –en un ejercicio de neoproteccionismo relativamente extendido-, o entre los distintos sectores productivos. La formación de grupos de interés, las “puertas giratorias” o la “captura del regulador” son expresiones ya clásicas que revelan esta problemática.

En teoría, el regulador debe basar la regulación en la protección de los intereses generales. Para ello es necesario establecer una metodología sólida y en cierta medida (o a eso aspiramos los economistas) científica, que lleve a la práctica el paradigma de mejora de la regulación (*better regulation*) o regulación inteligente (*smart regulation*). Si bien la calidad de la regulación no es un tema novedoso, sí lo es el desarrollo de un programa integral de mejora de la regulación como actividad específica de los planes de reforma de los distintos Estados. Por ello, la mejora de la regulación viene cobrando una importancia creciente en los últimos años.

El primer paso lo dio la OCDE estableciendo en 1995 unas directrices para la reforma de la regulación¹. Por otro lado, a partir del año 2000 se ha ido conformando en Europa una comunidad transnacional de profesionales y especialistas en la mejora de la regulación que apoyan este proceso. Dicho grupo está facilitando la rápida difusión de las principales herramientas usadas en la mejora de la regulación, tales como el Análisis o Evaluación de Impacto Normativo o el Modelo de Coste Estándar² (Wegrich 2009).

El objetivo del presente trabajo consiste en explorar el desarrollo de la mejora de la regulación en el ámbito de la UE y cómo ésta se va implantando en España a través de la experiencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. A partir de las distintas comunicaciones y estudios impulsados por las instituciones europeas,

¹ “Recomendaciones para mejorar la Calidad de la Regulación” (OCDE, 1995).

² El Modelo de Coste Estándar es un método para determinar las cargas administrativas sobre las empresas impuestas por la normativa. Se trata de una metodología cuantitativa que puede ser aplicada para medir sólo una ley, determinados sectores normativos o la legislación de todo un país. Además, esta técnica también permite medir propuestas de simplificación, así como las consecuencias administrativas de una nueva propuesta normativa (OCDE 2004: 2).

trataremos de vertebrar la estrategia comunitaria para la mejora de la regulación. Centraremos nuestra atención en el paquete de modernización publicado por la Comisión Europea (en adelante, CE) en mayo de 2015 y en su actualización de 2017. Asimismo, hemos de considerar cómo esta estrategia europea es implementada en la práctica, para lo que nos centraremos en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la labor de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (en adelante, ADCA) en dicho proyecto.

De este modo, el artículo queda estructurado en tres partes bien diferenciadas. En la primera, se incluye una discusión sobre el concepto de regulación y cómo éste ha ido evolucionando hasta conformar el actual paradigma de mejora de la regulación. El segundo epígrafe aborda la estrategia de la UE sobre el particular, poniendo especial énfasis en el nuevo impulso que este ha experimentado en los últimos años. Finalmente, la tercera sección recoge las cuestiones más prácticas de la mejora de la regulación orientadas al caso de Andalucía.

En las recomendaciones de su Informe de 2011 sobre mejora de la regulación en España, la OCDE advertía que no existe un debate académico sobre mejora de la regulación, que contribuiría a aumentar su trascendencia. El presente trabajo pretende reducir tal déficit a través del análisis conjunto de los aspectos teóricos y prácticos de la estrategia de la mejora de la regulación. La principal aportación de esta investigación consiste en abordar el modo en que dicha estrategia se está difundiendo por la UE tomando como ejemplo el caso de España y Andalucía.

2. SOBRE EL CONCEPTO DE REGULACIÓN

Antes de abordar el paradigma de mejora de la regulación, conviene detenernos en el concepto de regulación, dada la multitud de significados que se le han vinculado, y comprender la construcción del primero. En realidad, lo que se entiende por regulación ha estado condicionado por el momento histórico y por el lugar en el que se enarbolaba el significante. No es lo mismo hablar de regulación en EEUU a principios del siglo XX que hacerlo en la Francia de la década de 1970; o en la UE en la actualidad, tras la crisis financiera de 2008.

En una primera aproximación, podemos decir que la regulación es una manifestación de la relación estado mercado, mediante la cual el primero establece el marco legal para que el segundo pueda desarrollarse, por un lado; y para modificar los resultados arrojados por el mercado por razones de eficiencia o equidad, por otro.

Respecto a la primera función, de lo que se trata es de establecer un marco legal efectivo para los derechos de propiedad y celebración de contratos. Una forma de intervención mínima que incluso los economistas liberales aprueban. Más sujeta a controversia es la segunda proposición, motivo por el cual su naturaleza y alcance ha ido transformándose, como veremos a continuación.

A principios del siglo XX, culminando la primera edad de oro del capitalismo, el sentido común alimentado por las ideas liberales y marginalistas advertía de que el papel del Estado en la economía debía ser precisamente marginal. Su función (en el desarrollo económico)³ era la de establecer esa seguridad jurídica mínima. Sin embargo, es en estos años cuando empieza a desarrollarse el concepto moderno de regulación.

A medida que se iban estableciendo los servicios públicos con infraestructuras en red⁴, los economistas eran cada vez más conscientes del problema de introducir competencia (fuerza motriz del mecanismo de mercado) en dichas industrias⁵. La solución pasaba, o bien por permitir la iniciativa privada a cambio de someterse al control estatal (regulación) o bien por dejar dicho mercado en manos de empresas públicas. En el mundo anglosajón se impuso la primera alternativa, mientras que en la Europa continental se fundaron grandes monopolios públicos. Éste puede ser el motivo por el que el concepto de regulación nace en el mundo anglosajón y de ahí salta al acervo jurídico internacional.

La Gran Depresión de 1929, el ascenso de los estados totalitarios y la II Guerra Mundial, supusieron un trauma para la dialéctica estado-mercado que costaría más de tres décadas superar. Los tres acontecimientos mencionados con anterioridad pusieron de manifiesto la necesidad de un mayor grado de intervención en el proceso económico. El liberalismo estaba más en entredicho que nunca tras la revolución keynesiana.

La reacción fue la construcción de los estados de bienestar y un equilibrio en los mercados entre operadores económicos públicos y privados. Ambas líneas de acción exigían de regulación. En este punto, cabe distinguir dos procesos distintos, aunque interconectados. Por un lado, el Estado de Bienestar exigía un sector público ampliado que desarrollase o facilitase (a través de la regulación) no pocas actividades económicas. Por otro, se fue desarrollando una estructura normativa y burocrática que no paró de crecer hasta la turbulenta década de 1970.

Paralelamente, en la década de 1960 fue desarrollándose la teoría de los fallos del mercado, que legitimaba a los poderes públicos a modificar los resultados arrojados por el mercado, ya no solo por motivos de equidad, sino también de eficiencia económica. Se estaba construyendo lo que hoy se conoce como teoría de la regulación basada en el interés público (Den Hertog, 2010).

Este nuevo equilibrio estado-mercado presenció la segunda edad de oro del capitalismo. Las sociedades occidentales⁶ experimentaron unas décadas de crecimiento económico estable e inclusivo como nunca antes. Sin embargo, todo se empezó a derrumbar en 1971. Las subidas en el precio del petróleo junto con un modelo de acumulación que daba síntomas de agotamiento supusieron el caldo de cultivo ideal para que las ideas liberales resurgiesen con renovados bríos.

A la teoría de los fallos del mercado se le dio respuesta con una teoría de los fallos del estado. Una nueva dialéctica estado-mercado se empezaba a configurar en Chicago con los trabajos de Aaron Director, George

³ No así en otros ámbitos como el de la seguridad.

⁴ *Public utilities*, en inglés.

⁵ Se fue desarrollando así la teoría del monopolio natural.

⁶ Junto con Japón, Australia y algunas áreas del sureste asiático.

J. Stigler y Richard A. Posner, razón por la cual al término regulación se le debía vincular un nuevo significado⁷. El regulador ya no sería visto como un agente benevolente actuando en defensa de los intereses generales, sino como un sujeto particular con su propio esquema de fines y medios. Estaba naciendo la teoría de la regulación basada en el interés privado.

A partir de finales de la década de 1970 las ideas desarrolladas en Chicago fueron trasladándose a la esfera política. Son los años de la privatización y la desregulación, además de otros significantes anexos que fueron construyéndose para dar cuenta de esta nueva etapa, tales como los de autorregulación o re-regulación.⁸ Nuevamente, el estado empezaba a alejarse del ámbito económico⁹.

Esta nueva tesis liberal es la que a la postre conformaría, junto con el anterior paradigma, la síntesis de la mejora de la regulación¹⁰. La crisis económico-financiera de 2008 vino a confirmar lo que muchos ya apuntaban: mercados tan sensibles para la economía, o riesgos sistémicos, no deben auto-regularse. Así, no se trata de engordar el marco legal con disposiciones que afecten a cada ámbito de la vida económica, ni de dejar a los mercados sujetos a fallos sistémicos a la suerte de la autorregulación. De lo que se trata es de regular los mercados a partir de los principios de necesidad y proporcionalidad, para que la intervención pública se limite a alcanzar los objetivos establecidos con un coste mínimo y con la menor distorsión del proceso de mercado.

La mejora de la regulación se enmarcaría en lo que Jacobs (1999) denomina segunda generación de reformas, que tendrían como objetivo alinear las relaciones entre el mercado, el estado y la sociedad civil. Se sustentan en el hecho de que las instituciones no se han adaptado al nuevo modelo de crecimiento guiado por el mercado que está dejando tras de sí la primera generación de reformas. Es decir, el problema central de estas nuevas reformas es la adaptación de la variable institucional. La mejora de la regulación sería una de las respuestas a dichas demandas de reforma.

3. LA CONSOLIDACIÓN Y MODERNIZACIÓN DE LA *BETTER REGULATION* EN LA UNIÓN EUROPEA

La CE (2015a: 5) interpreta la mejora de la regulación como aquel proceso que permite que las políticas y las leyes de la UE puedan alcanzar sus objetivos a un coste mínimo. Se trata de una forma de trabajar que garantice que las decisiones políticas sean diseñadas de un modo abierto, transparente, considerando el mayor volumen de información posible, y contando con la participación de los agentes afectados.

⁷ La aceptación de sus ideas quedó de manifiesto con la adjudicación del Premio Nobel de 1982 a G. J. Stigler por sus trabajos sobre los efectos de la regulación.

⁸ Hay que advertir que no solo fueron las ideas económicas las que propiciaron este cambio de paradigma. El progreso tecnológico actuó en paralelo, permitiendo abrir a la competencia industrias que otrora eran vistas como monopolios naturales (caso de la telefonía o energía).

⁹ Es digno de mención que en esos mismos años se desarrollase en Francia una corriente de pensamiento económico que añadiría una nueva dimensión al significado de la regulación. Se trata de la Escuela de la Regulación, cuyos principios pueden consultarse en Boyer (1986).

¹⁰ Nuevamente, la aceptación de esta síntesis que condiciona la dialéctica estado-mercado se ve reflejada en la concesión del Premio Nobel, esta vez a Jean Tirole por sus trabajos sobre poder de mercado y regulación.

La mejora de la regulación se incorporó a la agenda europea desde el cambio de siglo, con la publicación del Libro Blanco sobre Gobernanza (2001) y de unas Directrices para la Evaluación de Impacto Regulatorio (2002)¹¹. Desde entonces, la mejora de la regulación ha impregnado las estrategias a largo plazo establecidas por la CE y materializadas en la Agenda de Lisboa (2000-2010) y en la Estrategia Europa 2020 (2010-2020).

En la Estrategia Europa 2020, a través de la iniciativa emblemática “una política industrial para la era de la mundialización”, se subraya la importancia de contar con un entorno regulador inteligente que permita a las empresas operar con mayores niveles de competitividad gracias a la existencia de una competencia efectiva y a la reducción de cargas innecesarias. Esto resulta especialmente relevante en una coyuntura de estancamiento económico como la actual, pues presionaría los precios a la baja, controlando la inflación; aumentaría la renta real de los ciudadanos; fomentaría el consumo y la inversión; y todo ello estimularía el crecimiento económico.

3.1. Un nuevo impulso a la mejora de la regulación a nivel europeo

En de 2015 la CE lanzó su paquete de modernización para la mejora de la regulación. Éste lo conforman nueve documentos, que se enumeran a continuación:

- Una Comunicación en la que se establece un programa para la mejora de la regulación en la UE, titulada “Better Regulation for Better Results –An EU Agenda”.
- Unas Directrices para la mejora de la regulación.
- Una *toolbox* (caja de herramientas) que acompaña a las Directrices.
- Tres documentos sobre el *Regulatory Fitness and Performance Programme*¹² (REFIT).
- Dos documentos sobre la *Regulatory Scrutiny Board*¹³ (RSB).
- Una Comunicación en la que se propone un acuerdo interinstitucional para la mejora de la regulación.

El objetivo del presente apartado no es analizar detalladamente el contenido del paquete de modernización. Más bien se trata de ofrecer una visión panorámica del mismo, incidiendo en los aspectos más relevantes del mismo.

La CE se propone con esta modernización seguir profundizando en la mejora de la regulación, de modo que ésta impacte de un modo transversal en todos los procesos de toma de decisiones comunitario y en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo). Esto implica poner un mayor énfasis en la transparencia y en el diseño de mecanismos de participación para contar con la opinión de los agentes afectados desde las primeras fases del proceso de regulación. Para ello, la CE ha creado una página web desde la que se pueda hacer un

¹¹ En concreto, se considera que la primera piedra del paradigma de mejora de la regulación en la UE la puso el Informe Mandelkern (2001).

¹² Programa de comprobación de idoneidad y desempeño regulatorio.

¹³ Junta de Control Regulatorio.

seguimiento de todas las iniciativas políticas, abriendo la posibilidad de que los agentes muestren su parecer ante las mismas.

Asimismo, la CE muestra su determinación de contar con la opinión de los agentes económicos afectados por la regulación, y de la ciudadanía en general, por medio de un sistema de consultas que abarca todo el proceso regulador. Se establecen doce semanas de consulta pública tanto para las nuevas propuestas, como para los “*fitness checks*” de la legislación vigente.

Mención especial merece el Programa REFIT. Se trata de una iniciativa promovida por la CE en 2012 al objeto de garantizar que la legislación europea vigente sigue siendo apropiada para alcanzar los objetivos que le fueron asignados. No se trata de desregular, sino de regular mejor (Comisión Europea, 2015b: 10).

Con el paquete de modernización se le pretende dar un nuevo impulso al REFIT que le permita un mejor desempeño. En concreto, la intención es que el REFIT sea más específico, centrándose en las ineficiencias o cargas más pesadas; más cuantitativo, estimando los ahorros de costes y beneficios potenciales y adjuntando dicha información cuantitativa a las propuestas del REFIT, actualizando las mencionadas estimaciones, y contando con los Estados miembros y los agentes económicos para comprobar que dichas estimaciones se trasladan a la economía real; más inclusivo, convirtiendo la plataforma REFIT en una valiosa fuente de sugerencias para mejorar la legislación comunitaria; y más implicado en el proceso de toma de decisiones de las instituciones europeas (Comisión Europea, 2015b: 10).

En aras de la transparencia, la CE contempla fortalecer el Memorando explicativo que debe acompañar a cada propuesta que emane de la propia CE¹⁴. Dicho documento deberá dejar clara la necesidad de la intervención, por qué se han elegido esos instrumentos y no otros, qué piensan los agentes afectados por la medida, y qué posibles impactos –medioambientales, sociales y económicos- se estiman, prestando especial atención a aquéllos relacionados con la competitividad y las PYMES (Comisión Europea, 2015b: 5).

Para facilitar la implementación de la cultura de la *Better Regulation* están las Directrices que acompañan a la comunicación en cuestión. Dichas Directrices aportan las claves de la mejora de la regulación para cada una de las fases del proceso regulador: planificación; evaluación de impacto normativo; implementación (trasposición y acciones complementarias no normativas); seguimiento; evaluación y control a través del Programa REFIT; y consulta a los agentes interesados.

3.2. La evaluación de impacto normativo

La mayoría de las novedades que incorporan las Directrices van dirigidas a los responsables políticos de la UE. Nosotros vamos a detenernos en la evaluación de impacto normativo por su incidencia de en las actividades de la mejora de la regulación de los Estados miembros en general, y de la ADCA en particular.

¹⁴ El Memorando explicativo es obligatorio para todas las propuestas legislativas y los actos delegados (delegated acts), mas no para las disposiciones de implementación (implementing acts).

El análisis o evaluación de impacto normativo es una actividad clave en la mejora de la regulación. Se trata de reunir y analizar toda la información relevante disponible para apoyar la formulación de políticas. Durante el proceso, se verifica la existencia del problema, se identifican sus causas, se evalúa si es necesaria la intervención, y se analizan las ventajas y desventajas de las distintas alternativas (Comisión Europea, 2015a: 15).

Las Directrices recomiendan que se determine lo antes posibles en la planificación de las políticas la necesidad de contar con un análisis de impacto normativo a partir de una Hoja de Ruta asociada. Por su parte, la *Regulatory Scrutiny Board* de la CE se erige como el organismo encargado de examinar la calidad de los Informes de Impacto Normativo a nivel europeo, siendo necesario su dictamen positivo antes de que una determinada iniciativa pueda ser puesta en marcha.

El análisis de impacto normativo, en la práctica, exige resolver las siguientes cuestiones de forma iterativa (Comisión Europea, 2015a: 19-30):

- a) ¿Cuál es el asunto a resolver, y por qué constituye un problema?
- b) ¿Por qué deberían intervenir los poderes públicos?
- c) ¿Cuál es el/los objetivo/s de la intervención?
- d) ¿Cuáles son las opciones disponibles para alcanzar dichos objetivos?
- e) ¿Cuáles son los impactos de las distintas alternativas y quién se vería afectado?
- f) ¿Cómo se comparan las distintas opciones?
- g) ¿Cómo podría realizarse un seguimiento y evaluación de los impactos reales?

Con todo ello se elaboraría un Informe de Evaluación de Impacto que resuma y presente los resultados finales del análisis. Entre los elementos que no pueden faltar en el citado informe se encuentran los siguientes (Comisión Europea, 2015a: 31):

- Una descripción del impacto medioambiental, económico y social; y una declaración explícita en el caso de que éstos no se estimen como significativos.
- Una descripción clara de quién y cómo se vería afectado por la iniciativa.
- El impacto sobre las PYMES.
- El impacto sobre la competitividad.
- Una descripción detallada de la estrategia de consulta, así como de los resultados derivados de la misma.

Finalmente, la CE volvió a mostrar su compromiso y determinación con la mejora de la regulación económica en 2016, con la publicación de su propuesta para “culminar el programa de mejora de la regulación” (Comisión Europea, 2016): la Comunicación “Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte” (Comisión Europea, 2016). En dicho documento, la CE vuelve a poner en valor la importancia de la calidad de la regulación y la legislación, fundamentalmente en los grandes asuntos:

aquéllos de mayor valor añadido para la UE (inversión, crisis de los refugiados, el mercado único digital, la lucha contra el cambio climático, la lucha contra la evasión y elusión fiscales, o la protección de datos). De lo que se trata es de centrarse en los verdaderos problemas que amenazan a la UE y no desviar recursos a cuestiones secundarias que, además, puedan auto-regularse.

Respecto a la simplificación administrativa, el documento indica que se han emprendido casi 200 iniciativas de reducción de cargas y simplificación a través del programa REFIT. Entre otros logros, se han establecido nuevas normas de contratación electrónica que se espera que reduzcan los costes de contratación en un 20%.

En definitiva, el paradigma de mejora de la regulación ha llegado para quedarse. Los logros alcanzados (tanto cualitativos como cuantitativos) y su lógica hasta cierto punto ecléctica (pero rigurosa y sistemática) que trata de equilibrar el grado de intervención del estado en la economía a través de los principios de necesidad y proporcionalidad, constituyen sus grandes activos. Ésta puede ser la razón por la que está gozando de aceptación en términos generales.

4. MEJORA DE LA REGULACIÓN EN ESPAÑA. EL CASO DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

En España, la introducción de mecanismos para la mejora de la regulación económica ha estado fuertemente inspirada en las recomendaciones de la UE. Un primer paso se dio con la adopción del Plan Nacional de Reformas (2005), por el que se reafirmó el compromiso con la competencia efectiva, con la transparencia en el proceso normativo, con la modernización de la Administración Pública para disminuir cargas innecesarias, y con la competitividad del sistema productivo español.

Posteriormente, la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pretendía profundizar en este nuevo modelo de regulación económica más eficiente y eficaz. Entre las novedades más importantes que incorpora, cabe destacar la creación de un Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios¹⁵.

Dos años más tarde, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, establece el marco actual para la mejora de la regulación e incorpora definitivamente los principios de la buena regulación a la actividad reguladora en España. Estos son los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad, eficacia, transparencia y accesibilidad.

En la misma línea, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, confirma el compromiso del Estado Español con el paradigma de la mejora de la regulación, incidiendo en las dificultades que implica para los operadores económicos la existencia de distintos marcos normativos entre las Comunidades Autónomas. En esencia, esta ley extiende los principios inspiradores de la “Directiva de

¹⁵ En ese mismo año se impulsó otra herramienta de gran utilidad para la mejora regulatoria, como es la Guía para la Elaboración del Impacto Normativo, regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Servicios”¹⁶ a todas las actividades económicas (al afectar a sectores expresamente excluidos por la citada Directiva europea), y a la circulación de los productos.

4.1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA

En el caso de Andalucía, el proceso de mejora de la regulación arranca con la trasposición de la “Directiva de Servicios”, la cual conllevó la reforma de 17 leyes y 97 decretos. Con posterioridad, la Ley 4/2011¹⁷ profundiza en la aplicación de los principios de la mejora de la regulación contenidos en la “Directiva de Servicios”, extendiendo a todos los sectores económicos las figuras de simplificación administrativa, tales como la declaración responsable o la comunicación previa, cambiando así el control *ex ante* de las Administraciones Públicas por un control *ex post*.

La institucionalización de la *better regulation* en Andalucía recibió un impulso definitivo con la promulgación de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. Además de orientada a los objetivos establecidos en su título (reducción de trabas administrativas), la citada Ley asigna la función de contribuir a la mejora de la regulación económica de los mercados a la ADCA, hasta entonces dedicada exclusivamente a las labores de promoción y defensa de la competencia en el territorio andaluz.

En concreto, el Título II de la citada ley establece que la ADCA podrá ser consultada, con carácter facultativo, sobre la aplicación de los principios de una regulación eficiente (además de sobre cuestiones relativas con la promoción y defensa de la competencia). Asimismo, deberá informar, con carácter preceptivo aunque no vinculante, los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan en las actividades económicas, la competencia efectiva en los mercados o a la unidad de mercado, con el objetivo de proteger los intereses generales. Las corporaciones locales podrán también solicitar que se informen sus proyectos normativos.

En este sentido, se abre la puerta a las distintas entidades de la Administración Local para requerir orientación acerca de la mejora de sus proyectos normativos, solicitando el asesoramiento gratuito de la ADCA. Las orientaciones previas y recomendaciones que se contengan en los informes normativos de la ADCA pueden resultarles especialmente útiles a los entes locales en los procesos de elaboración de las ordenanzas y otros instrumentos normativos; si bien la labor consultiva es facultativa en estos casos.

Además, se le atribuye al Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía la labor de emitir dictámenes en materia de mejora de la regulación económica. Al mismo tiempo, la Secretaría General de la ADCA ve ampliadas sus funciones para incluir la de asesorar sobre la aplicación de los principios de la mejora de la

¹⁶ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

¹⁷ Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía

regulación económica. En relación con la eficacia de estos dictámenes a la hora de influir en los Proyectos y Anteproyectos normativos de la Administración Andaluza, se ha de hacer referencia a un trabajo de investigación de la ADCA sobre el seguimiento de dichos dictámenes aún no publicado, donde se obtiene como resultado que el porcentaje de recomendaciones que se siguen total o parcialmente se acerca al 30%, de un total de 131 recomendaciones en el período 2008-2013. Sin embargo, ese porcentaje aumenta en el periodo 2014-2017, debido a las nuevas funciones otorgadas a la ADCA por la citada Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, ascendiendo a cerca del 50%, de un total de 108 recomendaciones.

Finalmente, se ha articulado a través de la ADCA un cauce de intermediación para que los operadores económicos, las personas consumidoras y usuarias y las organizaciones que los representen, puedan poner de manifiesto los obstáculos y barreras detectadas al objeto de agilizar las actividades económicas. El objetivo es desarrollar un modelo de relación con los agentes económicos que permita utilizar como instrumentos más efectivos el diálogo y el consenso, en lugar de recurrir a los procedimientos de reclamación en sede contencioso-administrativa.

4.2. ACCIONES LLEVADAS A CABO POR LA ADCA PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

En este último apartado se incluyen las líneas de actuación concretas que se han emprendido por parte de la ADCA para la mejora de la regulación económica. Dichas líneas de acción pasan por 1) la reducción de trabas administrativas y cargas a las actividades económicas; 2) la institucionalización de los procesos de consulta con los agentes económicos y sociales; y 3) la difusión de las herramientas para la elaboración de evaluaciones de impacto regulatorio por parte de los entes reguladores. Pasamos a analizar cada una de ellas.

4.2.1. Reducción de trabas administrativas y cargas a las actividades económicas

Durante el período 2012/2013, la ADCA coordinó un Grupo de Trabajo que realizó una labor de evaluación de los procedimientos de autorización vinculados al inicio o desarrollo de una actividad económica para comprobar el impacto de la nueva normativa. Dicha evaluación abarcó un total de 1.313 procedimientos, de los cuales 691 afectaban al inicio o desarrollo de la actividad económica. Tras la transposición de la Directiva de Servicios y la adopción de la Ley 4/2011, se han simplificado 156 procedimientos, 85 de ellos por la Junta de Andalucía y 71 por la Administración Central. Por otro lado, aún persisten 535 procedimientos de autorización, de los cuales 315 se encuentran enraizados en la legislación estatal, mientras que 220 se fundamentan en la normativa de la Junta de Andalucía (ver tabla 1).

Tabla 1. Simplificación de procedimientos de autorización en función de la normativa de la que se deriven.

PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN	Derivados de normativa				
	Estatal/UE	%	Autonómica	%	TOTAL
Simplificados	71	18,4	85	27,9	156
Se mantienen	315	81,6	220	72,1	535
Total	386	100	305	100	691

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, teniendo en cuenta la afectación al inicio de la actividad empresarial y su desarrollo, la tabla 2 refleja que el 63,5% de los procedimientos de autorización afectan al inicio de la actividad económica frente al 36,5% que se concentran en realizar un control de las fases posteriores de la vida de cada negocio.

Tabla 2. Simplificación de procedimientos de autorización en función de si afectan al inicio o al desarrollo de la actividad empresarial.

PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN	Total procedimientos				
	Inicio	%	Desarrollo	%	Total
Simplificados	109	24,8	47	18,7	156
Se mantienen	330	75,2	205	81,3	535
Total	439	100	252	100	691

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, en el año 2014 el Consejo de Gobierno mostró su compromiso con la mejora de la regulación económica en Andalucía marcándose los siguientes objetivos: eliminar aquellas trabas administrativas no justificadas por razones de interés general; simplificar los requisitos para la creación de empresas, como por ejemplo las inscripciones en registros o la renovación de autorizaciones; y reforzar la protección de los intereses generales.

Para alcanzar los objetivos establecidos, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos impulsó las siguientes actuaciones¹⁸:

- a. La aprobación, el 22 de enero de 2014, de un Catálogo de procedimientos de autorización que afectan a las actividades económicas de la Junta de Andalucía.
- b. La creación de un Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de, por un lado, un mapa de procedimientos de autorización basado en el mencionado Catálogo¹⁹; y, por otro, el Decreto Ley 5/2014, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

¹⁸ Todo este proceso fue impulsado con la participación de los Agentes Económicos y Sociales. Correspondió a la ADCA la labor de celebrar reuniones con dichos agentes para trasladar la intención de la Administración y recabar aportaciones de aquéllos.

El Grupo de Trabajo analizó los 535 procedimientos de autorización que aún persisten, poniendo especial énfasis en los 220 que son de competencia autonómica. Tras las actuaciones realizadas se constató que solo 130 procedimientos de autorización estarían justificados por razones de interés general, mientras que el resto, o bien deberían ser simplificados (64 procedimientos); o bien, a raíz de la nueva evaluación, se había detectado que eran voluntarios, o que no afectaban a la actividad económica, o se había constatado que se derivan de la normativa europea o estatal (26). Fruto de toda esta labor se aprobó por unanimidad del Parlamento de Andalucía la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, ya mencionada en el apartado 4.1.

Siguiendo con la reducción de trabas a las actividades económicas, cabe destacar las actuaciones en el ámbito de la economía colaborativa. En este sentido, el Decreto 28/2016, de viviendas con fines turísticos²⁰, informado por la ADCA, traslada los principios de la mejora de la regulación al mercado del alojamiento colaborativo. La regulación en cuestión permite que los micro-operadores (que oferten una o dos viviendas como máximo) puedan iniciar su actividad sin trabas ni cargas económicas; esto es, con la mera presentación de una declaración responsable.

La prueba de su éxito es que el Decreto ha evitado a la Comunidad Autónoma de Andalucía una serie de conflictos, especialmente con la CNMC y la normativa de unidad de mercado, tal y como se están sucediendo en otras Comunidades Autónomas. En concreto, las restricciones a la competencia que se han encontrado en las propuestas normativas de otros territorios del estado español se resumen a continuación (Riscos *et al*, 2017):

- a) La limitación temporal, ya sea estableciendo períodos máximos de estancia (como en Aragón, un mes) o estancias mínimas (como en Madrid, 5 días; o en Cataluña, 30 días).
- b) La prohibición de alquilar habitaciones de forma separada (Canarias, Galicia, Castilla y León y Aragón).
- c) Procedimientos de declaración responsable que la asemejan a la figura de la autorización (Galicia y Canarias).
- d) Zonas libres de viviendas turísticas (Canarias, Galicia e Islas Baleares).

Con el Decreto 1/2016 para la aplicación de la declaración responsable en determinadas actividades económicas y el Proyecto Emprende en 3²¹ se pretende dar continuidad a la Ley 3/2014. Se trata de profundizar en la sustitución de licencias por las figuras de declaración responsable, la comunicación previa e incluso el libre acceso en aquellas actividades económicas en que fuese posible. Asimismo, el Decreto

¹⁹ Con tal fin se confeccionó un cuestionario de evaluación al objeto de analizar la compatibilidad de cada procedimiento de autorización con la Ley 20/2013.

²⁰ Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

²¹ El título completo es Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y en el proyecto "Emprende en 3".

confirma el compromiso de la Junta de Andalucía con el Proyecto Emprende en 3, impulsado a nivel estatal para la reducción de trabas administrativas.

4.2.2. Los procesos de consulta y la evaluación de impacto normativo

Respecto a los procesos de consulta, se ha constituido en Andalucía una Mesa para la Mejora de la Regulación Económica en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía. En dicha Mesa participan representantes de los agentes económicos y sociales, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), y los sindicatos UGT-A y CC.OO-A. El objetivo es identificar aquellos aspectos de la normativa que dificultan o impiden la creación de empleo. Más concretamente, la Mesa *“centrará su labor en profundizar en los objetivos de mejora de la regulación, eficiencia económica y simplificación de trámites, dando continuidad y carácter estable a los trabajos ya desarrollados”* (ADCA, 2015).

Adicionalmente, se establecerán Protocolos de colaboración específicos para la mejora de la regulación, la simplificación administrativa y la reducción de barreras y trabas a la actividad productiva con la Confederación de Empresarios de Andalucía y las Organizaciones sindicales más representativas UGT y CC.OO; así como con otras organizaciones y entidades representativas de colectivos específicos, tales como las organizaciones de autónomos y las entidades de la economía social.

Por último, pero no por ello menos importante, cabe destacar el esfuerzo que está realizando la ADCA por extender el uso de herramientas de Evaluación de Impacto Normativo entre los organismos reguladores. En concreto, la ADCA ha elaborado una Guía para la Mejora de la Regulación donde se incluye la herramienta de Evaluación de Impacto Normativo adaptada a la realidad de la economía andaluza, pero al mismo tiempo incorporando las técnicas que mejores resultados están arrojando allí donde se aplican.

Se pretende que los órganos reguladores de la Comunidad Autónoma andaluza realicen un análisis de los proyectos normativos para determinar las siguientes cuestiones:

- a) Incidencia del proyecto normativo en las actividades económicas. Se trata ver cómo afectaría la iniciativa normativa a las PYMES, al empleo, a las personas consumidoras y usuarias, a los precios, a la innovación y a la productividad.
- b) Afectación a la competencia efectiva en los mercados. La ADCA ha puesto a disposición de los entes reguladores un test de competencia que permite identificar, fundamentalmente, si la iniciativa en cuestión introduce limitaciones al acceso de los operadores al mercado; si limita la capacidad de los operadores para competir; o si reduce el incentivo de los operadores a competir.
- c) Respecto a la unidad de mercado, hay que determinar si el proyecto normativo entraña algún obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libertad de circulación de los operadores económicos.

CONCLUSIONES

La mejora de la regulación es un asunto que ha ido cobrando protagonismo en las últimas dos décadas. A nivel de la UE, esta estrategia se viene implantando desde 2001, si bien ha sido en los últimos años, ante la coyuntura económica negativa, cuando se le ha prestado una mayor atención. Sin embargo, el debate sobre la regulación se remonta a hace más de un siglo, cuando se empezaron a establecer las primeras industrias de servicios en red y las autoridades se enfrentaron al problema del monopolio natural. Desde entonces, el significado del término ha encarnado la dialéctica estado-mercado hasta nuestros días, donde el eclecticismo sobre el particular se pone de manifiesto en el propio paradigma de la mejora de la regulación.

El objetivo no es otro que el de establecer una metodología estandarizada en el proceso normativo que dote de bases sólidas a la intervención de los poderes públicos en la economía, de modo que se alcancen los objetivos establecidos, incurriendo en el menor coste posible. En la actualidad, la mejora de la regulación es un pilar esencial de la Estrategia Europa 2020, hoja de ruta marcada por las instituciones europeas para la presente década.

El paquete de modernización iniciado en 2015 y culminado en 2017 incorpora de un modo definitivo y transversal la cultura de la mejora de la regulación al ámbito europeo, con la intención de que los distintos Estados miembros vayan sumándose a la estrategia en cuestión. Es digna de destacar la insistencia de las autoridades europeas por abrir el proceso regulatorio a la participación activa de los agentes implicados, estableciéndose 12 semanas de consulta pública tanto para las nuevas iniciativas regulatorias como para los “*fitness checks*”. Asimismo, hay que poner en valor el esfuerzo de la UE por extender la herramienta del Análisis de Impacto Regulatorio debido a su fuerte incidencia en la calidad de la intervención regulatoria.

En el caso de España y Andalucía, la mejora de la regulación se incorporó a la agenda política con la Ley 2/2011. Sin embargo, con el presente trabajo queda de manifiesto que es partir del año 2012 cuando esta estrategia se asienta en Andalucía a través de una serie de actuaciones emprendidas por las autoridades andaluzas. Entre éstas cabe destacar, por un lado, la evaluación de procedimientos de autorización y la correspondiente supresión de trabas injustificadas para facilitar la creación de empresas en Andalucía; y, por otro, los esfuerzos de la ADCA por institucionalizar los procesos de consulta y extender el uso del Análisis de Impacto Regulatorio entre los distintos entes reguladores de la Comunidad Andaluza.

Finalmente, hemos de mencionar los desafíos que encierra la labor que está impulsando la ADCA. Los responsables de los organismos reguladores deben adquirir la debida formación específica para poder realizar las evaluaciones de impacto normativo con el rigor que se exige. Por ello la ADCA ha puesto en disposición de dichos organismos un conjunto de herramientas que les sirvan como guía en su labor de autoevaluación. De esta forma se avanzará en el objetivo de incorporar la mejora de la regulación en los procedimientos normativos en Andalucía a través del uso de un Análisis de Impacto Normativo integral que evalúe cualquier propuesta.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) (2015): III Plan de Actuación 2015-2020. Consejería de Economía y Conocimiento. Disponible en: <http://web.adca.junta-andalucia.es/sites/all/themes/competencia/files/III%20Plan%20de%20actuacion%202015-2020.pdf>, página consultada el 11.04.2018.

Orbach, Barak (2013). What Is Government Failure. *Yale Journal on Regulation Online* (en inglés) 30. pp. 44-56. Página consultada el 12 de abril de 2018.

Crafts, N. (2006): “Regulation and productivity performance”, *Oxford Review of Economic Policy*, 22 (2), pp. 186- 202.

Comisión Europea (2001): “European Governance. A White Paper”. COM (2001) 428 final. Bruselas, 25.07.2001.

Comisión Europea (2002): “Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276. Bruselas, 05.06.2002

Comisión Europea (2010): “Comunicación de la Comisión: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM(2010) 2020 final. Bruselas, 03.03.2010.

Comisión Europea (2015a): “Better Regulation Guidelines”, Commission Staff Working Document, COM 215 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015b): “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Better Regulation for Better Results –An EU Agenda”, SWD(2015) 110 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015c): “Commission Staff Working Document. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook”, SWD(2015) 110 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015d): “Communication to the Commission. The REFIT Platform Structure and Functioning”, C (2015) 3260 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015e): “Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board”, C (2015) 3263. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015f): “Communication to the Commission. Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff”, C (2015) 3262 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015g): “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation”, COM (2015) 216 final. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2016): “Culminar el proceso de mejora de la regulación. Comunicado de prensa. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4004_es.htm, página consultada el 10.04.2018.

Comisión Europea: Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

Comisión Europea (2017):

Decreto 1/2016, de 12 de enero, por el que se establece un conjunto de medidas para la aplicación de la declaración responsable para determinadas actividades económicas reguladas en la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y en el proyecto “Emprende en 3”.

Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos.

Den Hertog, J. (2010): Review of economic theories of regulation. Discussion paper series nº 10-18. Tjalling C. Koopmans Research Institute. University of Utrecht.

Hardacre, A. (2008): “Better Regulation –What is at stake?”, *EIPASCOPE* 2008/2. (Disponible en http://aei.pitt.edu/11035/1/20080905132115_SCOPE2008-2_1_AlanHardacre.pdf). Página consultada el 27.05.2015.

Helpman, E. (ed.) (2008): “Institutions and Economic Performance”, Harvard University Press. Harvard.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97953 a 97978.

Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Lodge, M. y Wegrich, K. (2009): “High-Quality Regulation: Its Popularity, Its Tools and Its Future”, *Public Money & Management* 29, pp. 145- 52.

North, D. C: (1990): “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge University Press. Cambridge.

Riscos Gómez, J. F., García Hidalgo, J. L. y Palma Martos, L. (2017): Mejora de la regulación en la economía colaborativa. el caso de las viviendas turísticas en Andalucía. *Revista Internacional de Turismo y Empresa. RITUREM. Vol. 1, n°2*, pp. 45-70.

OCDE (1995): “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation”. (Disponible en [www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(95\)95](http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(95)95). 1995).Página consultada el 27.05.2015.

OCDE (2004): “International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses”, SCM Network. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>, página consultada el 04.06.2015.

Wegrich, K. (2009): “The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanism of Policy Diffusion”, *ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper* 52, LSE, London.