

PROGRAMA DE TRABAJO COMITÉ PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio realizado por todas las Administraciones públicas a lo largo de los últimos tres años para transponer al ordenamiento jurídico español la **Directiva de Servicios** ha exigido un **importante esfuerzo** de revisión del modelo de intervención económica y de fomento de un cambio en el enfoque de la regulación de las actividades de servicios con la finalidad de alcanzar un entorno económico más favorable, transparente y competitivo.

Este esfuerzo ha permitido avanzar hacia un **nuevo modelo de regulación económica** -asentado sobre los principios de necesidad, proporcionalidad y concurrencia competitiva- que rompe con el recurso sistemático a las autorizaciones previas y elimina requisitos económicos o desproporcionados, reduciendo así las barreras de entrada y salida a los mercados de servicios y propiciando un significativo ahorro de costes monetarios y de tiempo.

Cabe extraer dos conclusiones principales del proceso llevado a cabo: la **importancia de la cooperación entre administraciones y la mayor concienciación de los reguladores respecto al impacto económico** de sus normas, en concreto sobre el tejido empresarial, fundamentalmente las PYMES, y los consumidores y usuarios.

Para aprovechar el impulso que ha supuesto la transposición de la Directiva de Servicios y **seguir avanzando en la mejora de la regulación económica**, la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*), crea un esquema de cooperación más estable entre las distintas administraciones, a través del Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.

En el Acuerdo Institucional de Constitución del Comité (en adelante CMR o Comité), de 19 de julio de 2010, se delimitaron sus fines. En concreto:

- a) La adopción de criterios para promover la mejora del entorno económico mediante la aplicación de los principios de buena regulación económica, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas al funcionamiento de los mercados.
- b) La cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.
- c) El seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes administraciones para la correcta transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios).

A la luz de estos de fines, y al objeto de continuar profundizando en las medidas puestas ya en marcha por las diferentes administraciones, en la reunión de constitución del Comité en julio de 2010 se acordó la **concreción** de su labor en un **programa de trabajo**, que permitiera realizar un seguimiento continuo de sus actuaciones.

En atención a este mandato, a continuación se detallan las **principales líneas de actuación** del programa de trabajo del Comité cuyas acciones se concretan en: consolidar el cambio de modelo en la regulación económica de los sectores cubiertos por la Directiva, promover la aplicación de sus principios de buena regulación a nuevos sectores y desarrollar instrumentos y metodologías comunes encaminados a tener más presente la perspectiva económica y empresarial a la hora de regular las actividades.

Dada la amplitud de la tarea es recomendable que estas acciones puedan ser desarrolladas en un ámbito temporal lo suficientemente amplio que permita un análisis riguroso de los temas propuestos, por lo que sus actuaciones se enmarcan dentro de una proyección temporal de al menos seis trimestres.

En todo caso, las previsiones temporales se realizan a título orientativo, dado que en los próximos trimestres puede ser necesario ir actualizando el programa de trabajo, en función de la experiencia acumulada. Esta flexibilidad se considera también necesaria para poder tener en cuenta las propuestas de la Comisión Europea y los Estados miembros para una mejor aplicación de la Directiva de Servicios y un mejor funcionamiento del mercado interior.

Asimismo, este programa de trabajo integra en una misma planificación temporal el trabajo del Pleno de la Comisión de Mejora de la Regulación y el de la Comisión Local para la Mejora de la Regulación.

II. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Las actividades del Comité se estructuran en torno a las siguientes líneas de trabajo:

- Desarrollo de criterios para la aplicación de los principios de buena regulación económica.
- Desarrollo y difusión de instrumentos que sean de utilidad a las Administraciones para el análisis del impacto económico de la regulación.
- Establecimiento y articulación de vías de comunicación con el sector privado para la mejora de la regulación económica.

Para realizar un adecuado seguimiento de las actuaciones desarrolladas en las diferentes líneas de actuación, el Comité presentará anualmente un **Informe sobre la mejora de la regulación económica**.

II.A. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN ECONÓMICA

La experiencia recabada en los últimos años en el contexto de la transposición de la Directiva de Servicios ha permitido constatar que una de las mayores demandas de los reguladores es conocer alternativas adecuadas de regulación económica.

Las modificaciones legales efectuadas por la transposición de la Directiva, en particular por la *Ley Paraguas*, así como el mejor conocimiento de las prácticas de regulación en otros Estados miembros, consecuencia del proceso de evaluación mutua sobre la aplicación de la Directiva, permiten profundizar en diferentes alternativas de regulación que favorecen la actividad económica y al mismo tiempo garantizan un elevado nivel de calidad.

Por todo ello, una de las líneas de actuación del programa de trabajo es la de desarrollar criterios que permitan una adecuada aplicación de los **principios de regulación económica**. Estos principios deben ser aplicables a todas las etapas en las que se desarrolla la actividad económica, es decir, desde que un operador decide ponerla en marcha, hasta que la concluye, pasando por todos los requisitos para su ejercicio.

Para poder poner en marcha un objetivo tan amplio es necesario tener en cuenta una serie de **consideraciones**:

- En primer lugar, no resultaría realista introducir en un programa de trabajo de duración limitada en el tiempo una revisión sistematizada de todos los sectores económicos, ni siquiera de aquellos afectados por la *Ley Paraguas*, ya que sólo éstos afectarían al 40% del PIB.
- En segundo lugar, tampoco parece adecuado que el trabajo del Comité se refiera exclusivamente a materias de carácter horizontal que afecten a muchos sectores, lo que llevaría al probable riesgo de no alcanzar conclusiones operativas.

Por ello, se considera oportuno seleccionar una serie de actividades y requisitos de carácter horizontal y su agrupación en categorías de

regulación que a priori puedan compartir los mismos principios de regulación. Así, el análisis pormenorizado de determinadas actividades, a través de la creación de grupos de trabajo, puede servir como referencia para la regulación de otras.

El Comité considera razonable emplear los siguientes **criterios para la selección de actividades o requisitos**:

- Actividades que se han considerado prioritarias y se han analizado dentro del proceso de evaluación mutua sobre la aplicación de la Directiva de Servicios realizado por la Comisión Europea y los Estados miembros. Sobre estos sectores¹ se dispone ya de información y resulta así factible realizar un análisis de regulación comparada.
- Actividades y requisitos horizontales que van a ser objeto de una atención más detallada por parte de la Comisión Europea, una vez concluido el proceso de evaluación y que inciden en la mejora del funcionamiento del mercado único europeo.
- Actividades en cuya regulación intervienen varios niveles de administración.
- Actividades que, aun estando fuera del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se consideren de interés por sus efectos beneficiosos en términos de competitividad y de creación de empleo.

¹ Establecimientos comerciales, actividades de venta ambulante, franquicias y venta a distancia, servicios de instalación, reparación y mantenimiento, administración de fincas, servicios de promoción e intermediación inmobiliaria, agencias de viajes, guías turísticos, hoteles y campings, restaurantes y servicios de catering, actividades recreacionales y turismo activo, servicios de profesiones reguladas, servicios de traducción e interpretación, publicidad, organización de eventos y ferias, servicios de consultoría y otros servicios a empresas agencias de empleo, universidades privadas, centros de formación profesional, escuelas privadas,...

Teniendo en cuenta estos criterios y para alcanzar resultados de utilidad para las Administraciones Públicas, se propone agrupar las actividades y requisitos seleccionados en **cinco categorías de regulación** sobre los que el CMR pueda centrar sus trabajos. La agrupación de las diferentes actividades en categorías atiende a la aplicación de las disposiciones de la *Ley Paraguas*:

1. Actividades cuya regulación se justifica por la salud pública, seguridad pública, orden público y protección del medio ambiente.
2. Actividades cuya regulación se justifica por razones imperiosas de interés general distintas a la salud pública, seguridad pública, orden público y protección del medio ambiente.
3. Actividades condicionadas por la existencia de escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos.
4. Requisitos vinculados a la exigencia de presentación de trabajos profesionales sometidos a visado colegial.
5. Requisitos ligados a la reserva de actividad a profesionales con determinada cualificación.

Para el análisis de estos temas, se procederá a la creación de **grupos de trabajo**, con participación de todas las administraciones públicas interesadas, que analizarán las actividades identificadas por el Comité como prioritarias.

Los grupos de trabajo se configurarán con un horizonte temporal de dos trimestres, con el objetivo de que sus resultados puedan ser analizados en los plenos del Comité. Para equilibrar las acciones del programa y distribuir adecuadamente la carga de trabajo, se considera razonable no hacer coincidir en un mismo trimestre más de tres grupos de trabajo.

Adicionalmente, dado que el análisis de la mejora de la regulación económica es un proceso complejo y amplio, parece adecuado establecer a grandes rasgos una **metodología** similar para cada análisis. En particular, a través de:

1. La identificación de la normativa que afecta a la actividad económica analizada, tanto para el acceso como para su ejercicio, en cualquier nivel de la administración.
2. El análisis de la regulación de la actividad económica en otros Estados miembros, con la finalidad de considerar diferentes alternativas de regulación, cuando sea posible.
3. El análisis del modelo de regulación existente y consecuencias para el ejercicio efectivo de las actividades en términos de la estructura de mercado (barreras de entrada, limitaciones, etc.).
4. La adecuación de la regulación a la *Ley Paraguas* e identificación de buenas prácticas de aplicación del modelo de regulación propuesto por la Ley.
5. Formulación de criterios para la mejor aplicación de los principios de regulación económica y propuestas de mejora.

II. B. DESARROLLO DE INSTRUMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA REGULACIÓN.

El fomento de la aplicación de criterios económicos en la regulación, requiere que las administraciones públicas cuenten con instrumentos que les permitan reconocer fácilmente los modelos de regulación económica más favorables a la actividad económica, la creación de empresas, el empleo, la productividad y competitividad.

Así, para asegurar y facilitar la consideración de estas implicaciones económicas, parece adecuado que el Comité trabaje en la **sistematización y elaboración de instrumentos** que faciliten a las administraciones públicas la evaluación del impacto económico de su regulación.

Este tipo de instrumentos, considerados desde una perspectiva global, permitirían identificar en qué actividades o sectores deben centrarse las actividades del Comité y si las medidas ya adoptadas en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios han tenido los efectos buscados.

Dentro de esta línea de actuación, por tanto, el Comité realizará las siguientes actividades:

- Desarrollar una metodología y elaborar indicadores sobre la intensidad de la regulación económica que serán puestos a disposición de las administraciones públicas. A tal efecto, los indicadores de regulación sectorial de la OCDE, basados en datos obtenidos mediante cuestionarios base, pueden servir de referencia.
- Desarrollar instrumentos que permitan a las diferentes administraciones públicas mejorar la calidad del análisis económico de la regulación, tanto el realizado con carácter previo a la aprobación de las normas como el realizado con carácter *ex post*.

II. C. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El Comité considera muy positiva la participación del sector privado en el proceso de aplicación de los principios de mejora de la regulación económica, en particular es un elemento esencial para conocer si la regulación efectivamente mejora el marco en el que operan las empresas.

Por ello, es oportuno que el Comité mantenga **vías de comunicación** con el sector privado y los destinatarios finales de la regulación económica. Estas vías de comunicación deberán ir orientadas a conocer el impacto concreto que la regulación supone para los agentes económicos.

Para ello, en un primer momento, esta línea de actuación se concretará en la definición de criterios para una adecuada comunicación con el sector privado, en particular para determinar, cuáles son las mejores vías para su incorporación e involucración en el proceso de mejora de la regulación.

De la misma manera, los diferentes grupos de trabajo determinarán los canales más adecuados para que el sector privado colabore en la definición de actividades más importantes a analizar. Se contará a tal efecto con la participación de las instituciones privadas que resulten más

representativas en los diferentes temas a tratar y se podrá recabar su opinión sobre las discusiones y conclusiones de los diferentes grupos de trabajo mediante los canales que se estimen más apropiados en cada caso.

III. PROGRAMA DE TRABAJO DE LA COMISIÓN LOCAL PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

El Programa de Trabajo de la Comisión Local de la Mejora de la Regulación se integra dentro del Programa de Trabajo del CMR, aplicándose, por tanto, la **misma metodología de trabajo** y el mismo período temporal de aplicación.

De la misma manera, las actividades y trabajos de la CLMR se incorporarán en la elaboración del informe anual sobre mejora de la regulación económica.

Es probable que algunas conclusiones y recomendaciones de los grupos de trabajo deban ser analizadas de forma pormenorizada en la CLMR. Por ello, se propone que una vez obtenidas se vayan creando grupos de trabajo que analicen la aplicación de los principios de buena regulación económica en la normativa municipal. Las conclusiones de estos grupos de trabajo serán debatidas en la CLMR.

De la misma manera los miembros de la CLMR podrán incluir en su programa de trabajo el análisis pormenorizado de alguna actividad específica que, por su especial incidencia en la actividad económica, resulte de interés.