

REGULACIÓN INTELIGENTE EN EUROPA: CASOS DE ÉXITO EN SUECIA, ALEMANIA Y REINO UNIDO



**Foro Regulación
Inteligente**

Febrero de 2024



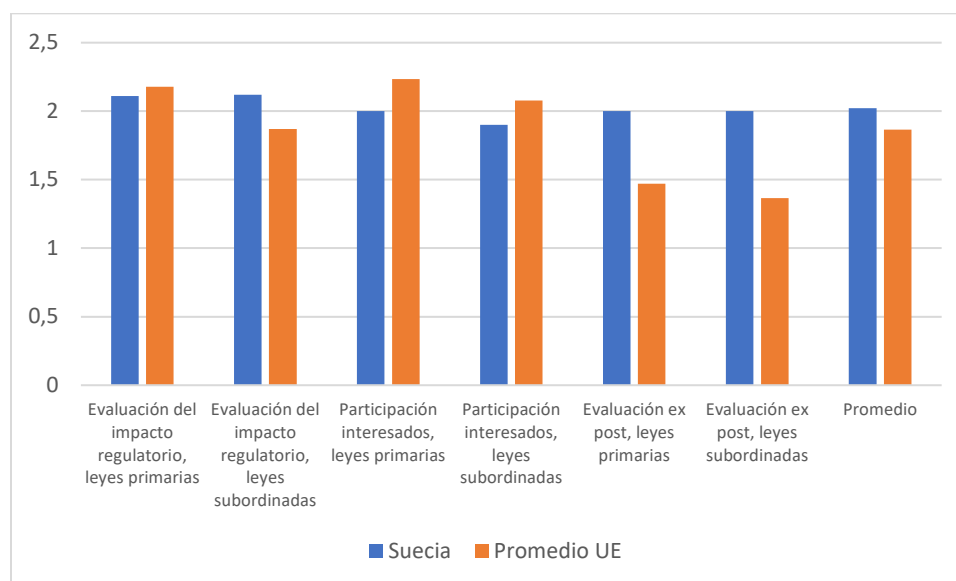
En publicaciones anteriores de FORO REGULACIÓN INTELIGENTE se describió la situación de la regulación económica en Europa a partir de diversos indicadores. Además, se apuntó qué países han obtenido mejores resultados y peores puntuaciones en dichas mediciones, con ánimo de identificar tendencias generales.

Sin embargo, es relevante seguir explorando estas cuestiones con la mirada puesta en identificar **iniciativas nacionales concretas que muestren los avances que se pueden producir en materia de regulación inteligente**, con la mirada puesta en casos de éxito observados durante los últimos años.¹ De eso trata el presente documento, que evalúa los avances alcanzados en **Suecia, Alemania y Reino Unido**.

SUECIA

En todos los indicadores mencionados anteriormente, **Suecia** aparece en los puestos de cabeza, superando holgadamente al promedio de los países de la Unión Europea. Por ejemplo, en **indicadores de política regulatoria y gobernanza**, el país nórdico destaca sobre todo en la **evaluación *ex post*** efectuada tanto sobre las leyes primarias como sobre las subordinadas, lo que se deriva en una puntuación por encima de la media comunitaria.

Gráfico 1. Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Suecia y en el promedio de la UE, 2017.



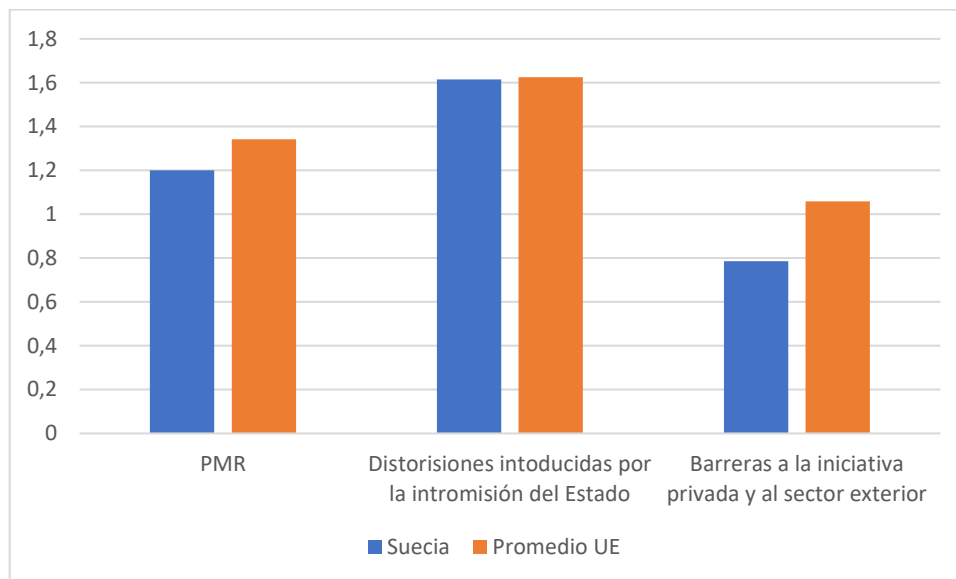
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Además, la **regulación del mercado de productos** es mucho menos restrictiva, tanto si observamos la ausencia generalizada de distorsiones generadas por la intromisión del sector público en el día a día del sector privado como si prestamos atención a las barreras impuestas a la iniciativa privada y al sector exterior. Por eso no es de extrañar que las facilidades para hacer negocios y para montar una empresa sean muy elevadas, superando de forma notable

¹ Para consultar el presente estudio al completo, puede consultar [este enlace](#).

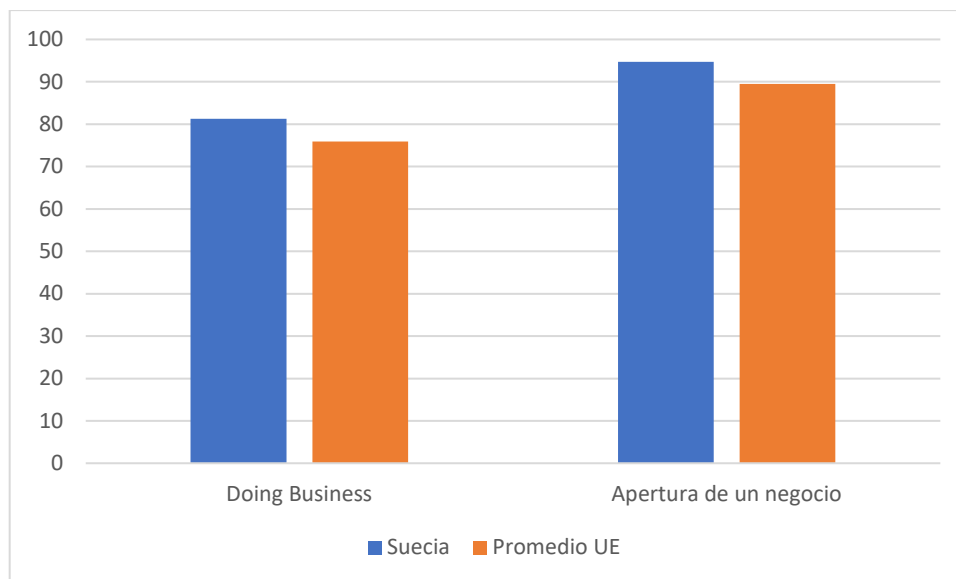
a la media comunitaria en estos indicadores medidos por el *Doing Business* del Banco Mundial.

Gráfico 2. Indicadores de regulación del mercado de productos en Suecia y en el promedio de la UE, 2018.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

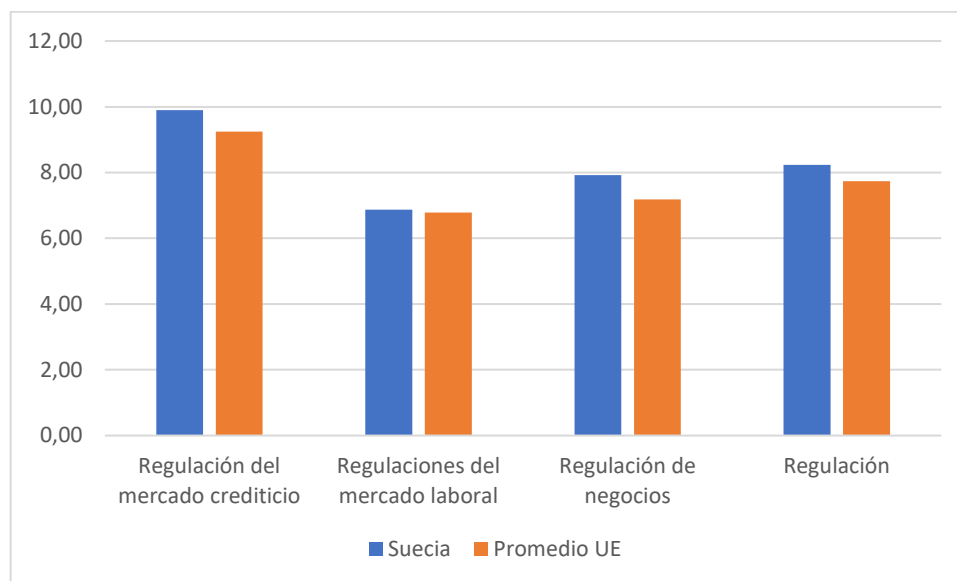
Gráfico 3. Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Suecia y en el promedio de la UE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Así, el grado de libertad regulatoria del que disfrutaban los suecos es bastante elevado en relación a la carga regulatoria que soportan en todos los sectores medidos por el Instituto Fraser, es decir, en Suecia existen unos **mercados crediticios, laboral y de negocios mucho más flexibles y menos intervenidos** que en el resto de la Unión Europea.

Gráfico 4. Libertad regulatoria en Suecia y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Pero, ¿qué es lo que ha hecho que Suecia se haya convertido en un referente dentro de Europa de la *regulación inteligente*? Buena parte de la responsabilidad se debe a la creación del ***Swedish Better Regulation Council***, el Consejo Sueco por una Mejor Regulación, el cual es un órgano específico de toma de decisiones dependiente de la Agencia Sueca para el Crecimiento Económico y Regional.

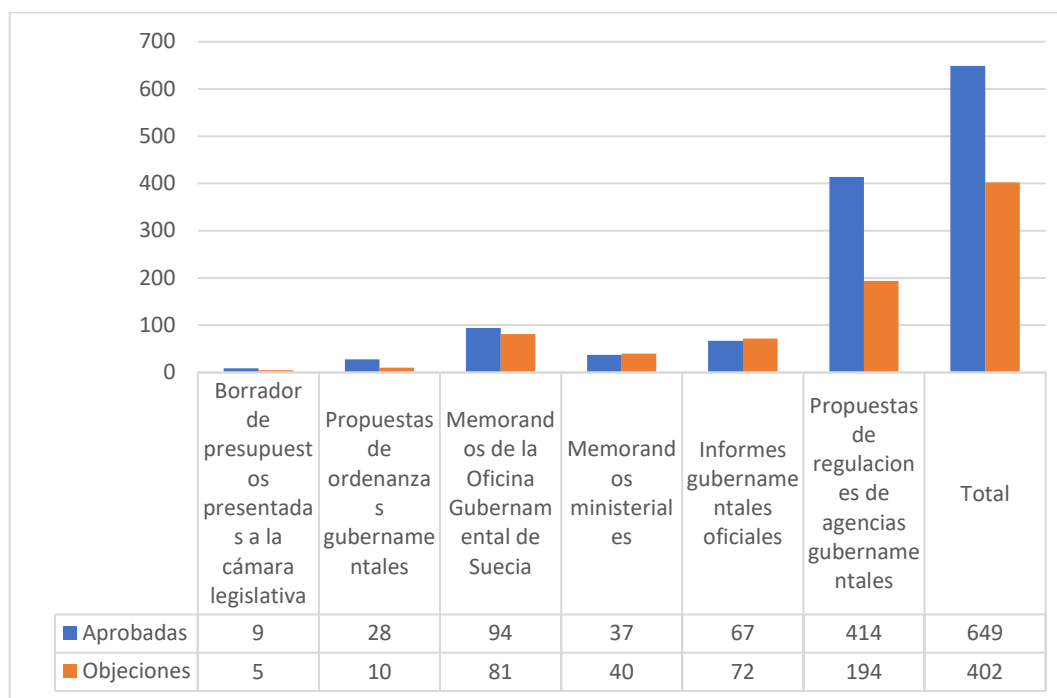
La tarea de este consejo es la **de revisar y emitir opiniones sobre las propuestas legislativas que tengan efectos sobre las empresas**, además de revisar y evaluar propuestas de la Unión Europea que puedan tener un impacto notable en la actividad económica sueca.

Este Consejo, nombrado por el Gobierno tiene su origen en 2008, aunque su actividad arrancó un año después, en 2009, bajo un régimen de notable independencia. Las evaluaciones de propuestas se realizan cuando una normativa (nueva o existente) tenga efecto sobre el clima empresarial, la competitividad o las condiciones en general de la actividad económica. Además, a lo largo de los últimos años se han creado cursos para legisladores y otras autoridades públicas para mejorar su preparación en materia de calidad regulatoria y evaluación de políticas públicas.

De acuerdo con el informe de los primeros cinco años de funcionamiento del Consejo, los ministerios y agencias gubernamentales han presentado a la entidad más de 2.600 propuestas normativas. De estas, el Consejo emitió una opinión directa en 1.053 casos, mientras que en

el resto de expedientes procedió a hacer comunicaciones más breves y escuetas². En total, en aquellas tramitaciones que sí fueron merecedoras de una opinión más desarrollada, 649 regulaciones fueron aprobadas y 402 recibieron una objeción por parte del Consejo.

Gráfico 5. Opiniones de aprobación o de objeción del Consejo Sueco por una Mejor Regulación entre 2009 y 2014.



Fuente: Regel/radet.

En esos 1.052 casos, el organismo emitió su opinión a partir de las evaluaciones de impacto que incluían los proyectos presentados, determinando que un 39% de los expedientes presentaba un análisis deficiente, mejorable o matizable. La importancia de esta revisión del impacto regulatorio es crucial para aplicar políticas basadas en datos fríos y aplicar una regulación mucho más adecuada a las necesidades del mercado. De hecho, **desde 2014 vemos que este organismo creado en Suecia ayuda monitorizar el peso real de los costes administrativos que enfrentan las empresas.**

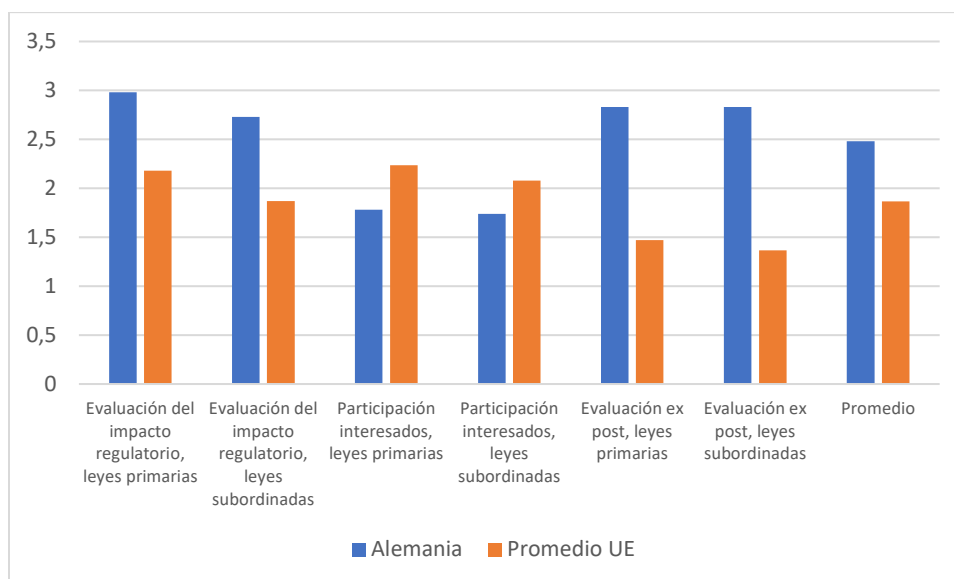
En resumen, **Suecia se ha convertido en un referente en materia de regulación inteligente** gracias a la creación de un cuerpo independiente que revisa el impacto de las reformas propuestas que pueden tener efectos sobre la actividad empresarial, de tal forma que, desde 2009, se ha acelerado el proceso de toma de decisiones basadas en un análisis concreto de las cifras.

ALEMANIA

² Regel/radet (2015). Final Report 2009-2014. Disponible en red en: <http://www.regelradet.se/wp-content/uploads/2014/06/The-Final-report-2009-2015.pdf>

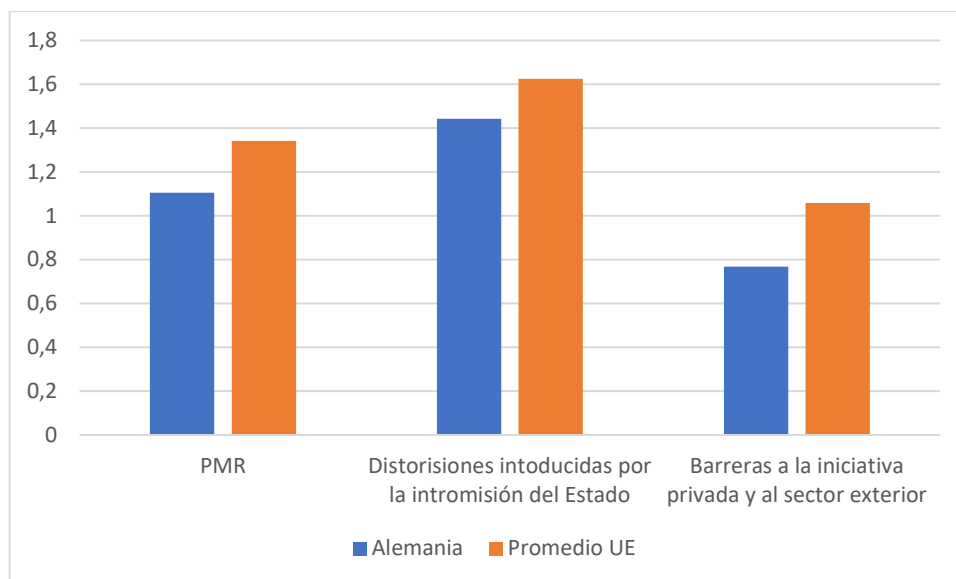
Alemania es otro de los socios europeos con una **regulación más flexible y menos restrictiva para la actividad económica**. Por ejemplo, en el estudio de los indicadores de política regulatoria y de gobernanza, vemos que Alemania se encuentra por encima de la media comunitaria, salvo en la inclusión de grupos afectados en la ronda de consultas previa a la elaboración de normativas y reformas. Por otro lado, **la regulación en el mercado de productos genera menos distorsiones y acarrea menos barreras a la iniciativa privada, a la atracción de inversión extranjera y al comercio exterior que en buena parte de los países estudiados**. Así, Alemania obtiene en los indicadores analizados una puntuación mayor que el promedio de los países miembros de la UE-28, aunque hay algunas asignaturas pendientes y, por ejemplo, vemos que los requisitos de capital societario que impone la normativa germana triplican la media comunitaria. Por último, **la regulación en Alemania propicia una mayor libertad económica que en el promedio de la Unión Europea**, en especial en el mercado laboral y en el marco regulatorio que afecta los negocios.

Gráfico 6. Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Alemania y en el promedio de la UE, 2017.



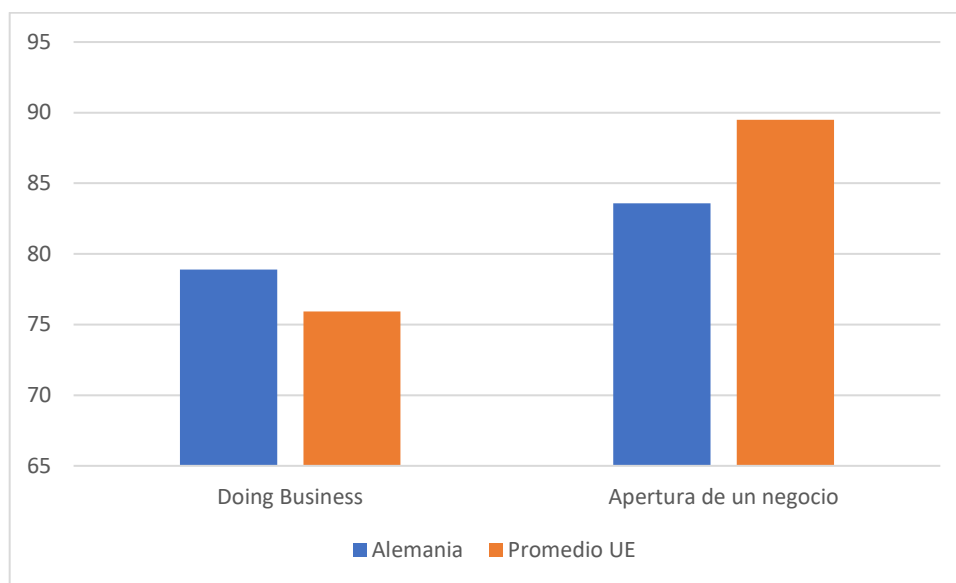
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Gráfico 7. Indicadores de regulación del mercado de productos en Alemania y en el promedio de la UE, 2018.



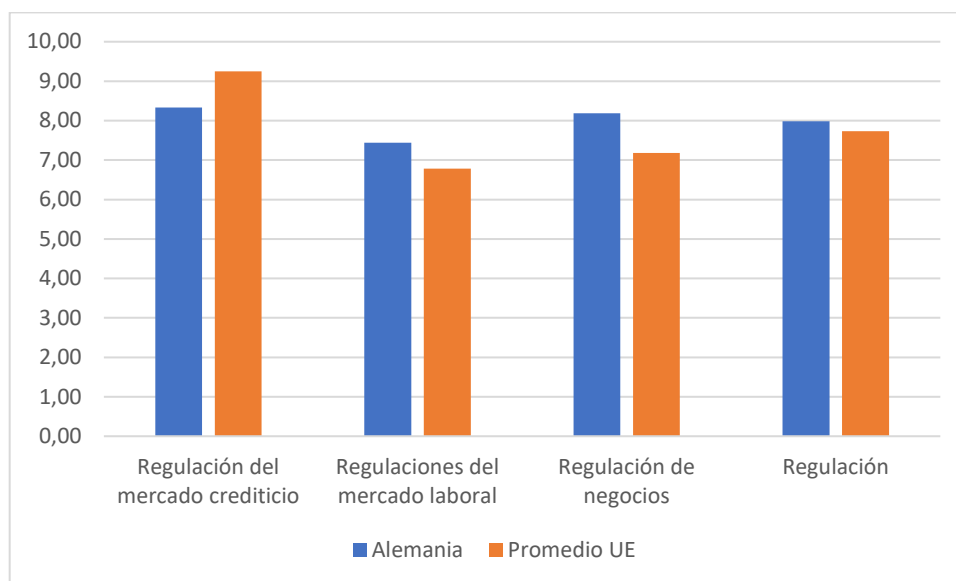
Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Gráfico 8. Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Alemania y en el promedio de la UE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Gráfico 9. Libertad regulatoria en Alemania y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

El buen hacer alemán en esta materia se explica en gran medida por el ***Programa Gubernamental del Ejecutivo Federal para la Reducción de la Burocracia y la Mejora de la Regulación***, una iniciativa gestionada por un grupo de expertos que forman parte de la *Unidad de Mejora de la Regulación de la Cancillería Federal* y que se encargan de **supervisar de manera transversal el proceso normativo en los distintos ministerios** del gobierno.

El objetivo de este Programa no es solo **frenar la sobrerregulación**, sino también **revisar legislaciones vigentes para contribuir a liberar al sector privado de costes innecesarios que la inercia burocrática ha terminado acumulando y disparando**. Según estimaciones del propio Gobierno Federal, desde que las tareas del Programa empezaron a desarrollarse en 2006, **las cargas administrativas soportadas por las empresas han bajado en más de 12.000 millones de euros**³.

Algunas de las medidas estrella que han surgido de estos trabajos de revisión y evaluación incluyen el reconocimiento de las facturas de correo electrónico para las empresas, una medida que ha permitido aminorar en 4.000 millones de euros el gasto burocrático de las empresas germanas.

En paralelo, cada vez que los ministerios presentan una propuesta legislativa, el Programa indica que están obligados a **estimar los costes de cumplimiento de manera anticipada**, pudiendo de esta manera ofrecer información a los actores interesados para que **tomen decisiones a la hora de prepararse y adaptarse a la legislación** que se está desarrollando. Todo ello contribuye a generar un **marco legal más transparente y basado en evidencia**.

³ Disponible en red en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/better-regulation/the-programme-in-brief-470892>

En este sentido, desde el año 2011, la evaluación de políticas coordinada por la *Unidad de Mejora* abarca el cálculo de los costes administrativos para las empresas, pero también estima los costes de cumplimiento impuestos a todos los agentes privados, empresas y particulares.

Para la medición de los costes de cumplimiento se emplea el **Modelo de Coste Estándar (SCM)**, un procedimiento que se emplea para **estimar el coste de las obligaciones de información impuestas por la legislación federal**, desarrollado de manera sistemática y sobre la base de hechos verificables. Este método permite centrarse en el elemento observable y medible de la burocracia y se basa en el cálculo de los costes a los que deben hacer frente empresas, ciudadanos y organismos administrativos cada vez que completan solicitudes, formularios o trámites. En el momento en el que se detectan obligaciones superfluas, se procede a simplificar el procedimiento.

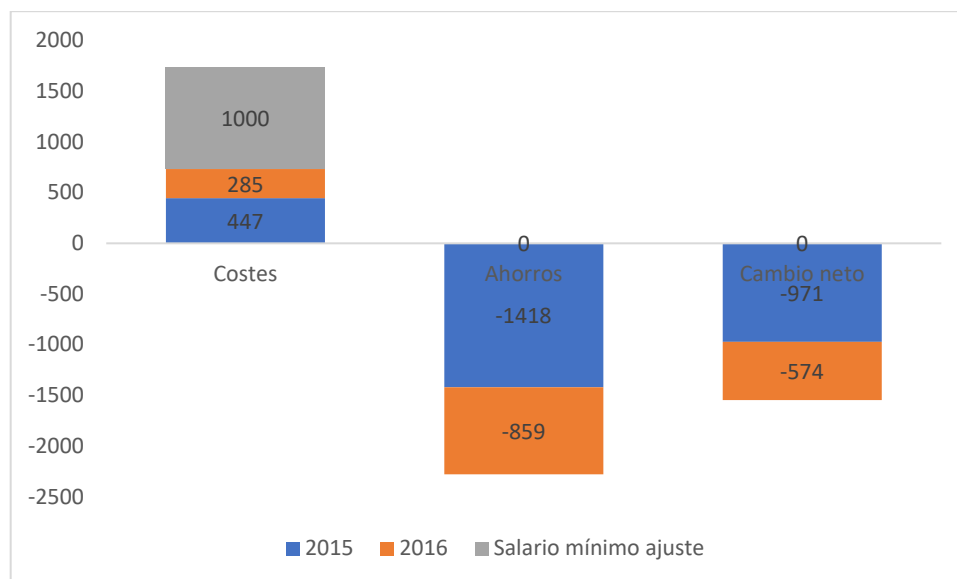
A todo esto hay que sumarle el aumento de la **cooperación interjurisdiccional entre el Gobierno Federal, los *Länder* y las autoridades locales**, pero también con otros organismos con responsabilidades administrativas delegadas, caso de las **cámaras de industria y de comercio**. Toda esta coordinación contribuye a consolidar la mejora regulatoria y evitar los problemas de **acumulación y descoordinación normativa** ligados a la **superposición de jurisdicciones que comparten competencias** sobre determinada área o sector.

Además, Alemania también aplica la regla del “*one in, one out*” (“una ley dentro, otra ley fuera”) en todas las **propuestas reglamentarias del Gobierno Federal que tienen un impacto en los costes de cumplimiento de la actividad empresarial**. Esta práctica viene de lejos: empezó a operar en el año 2005. El principio de esta regla es sencillo: cuando un Ministerio introduce nuevas leyes o exigencias que representan una carga para las empresas, la burocracia vigente debe replegarse de forma equivalente, para que el coste neto de aplicar una norma adicional quede cancelado con la revisión o eliminación de otra previa. El plazo que se establece para adoptar medidas compensatorias es de apenas un año, lo que asegura un **entorno normativo más estable**.

En relación a los datos relativos a la regla de una “*one in, one out*”, se estima que dicho protocolo ha conseguido **ahorrar hasta 1.545 millones de euros de burocracia en los años 2015-2016**, si bien es cierto que existió cierta polémica en torno a este cálculo, puesto que no incluye el coste de subir el salario mínimo, a pesar de que numerosos expertos entendían que esta decisión sí redundaba, *de facto*, en un decreto gubernamental que encarecía los costes económicos derivados de cumplir la legislación vigente⁴.

⁴ BürokratieAbbau (2017). Better Regulation 2016: More time for essentials. Disponible en red en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/369864/db0e568aa95b90f62f0d8479caeff9de/2017-11-06-jahresbericht-2016-englisch-data.pdf?download=1>

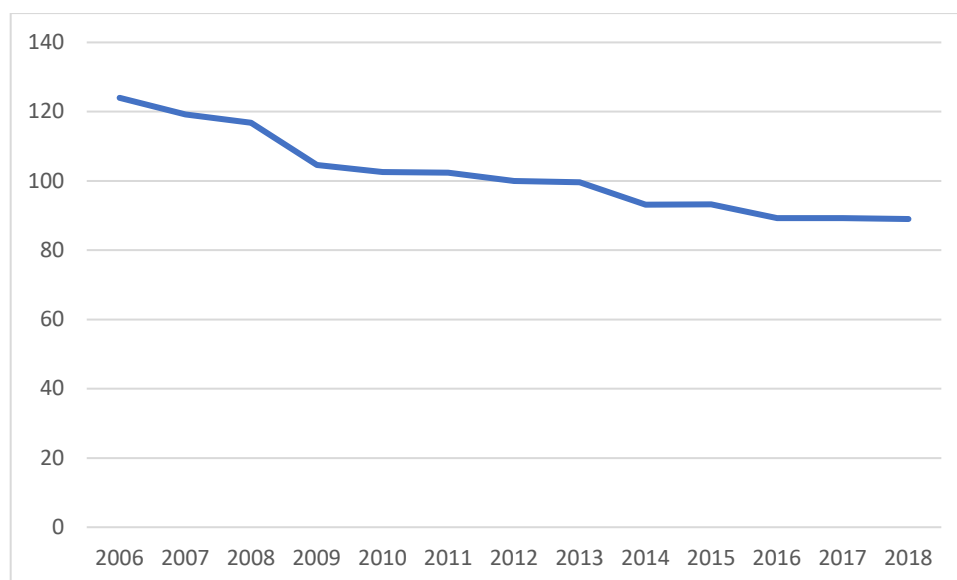
Gráfico 10. Resultados de la aplicación de la regla una ley dentro, una ley fuera en Alemania, en millones de euros.



Fuente: elaboración propia a partir de BürokratieAbbau.

La mentalidad favorable a la reducción de las regulaciones vigentes ha contribuido a que las Administraciones Públicas alemanas establezcan **diversos indicadores que procuran ofrecer una foto aproximativa a la carga real que se deriva del cumplimiento de la legislación**. Por ejemplo, la oficina nacional de estadística, dependiente del Gobierno Federal, ha creado un *barómetro de estrés regulatorio* que mide la carga económica derivada de cumplimentar requisitos de información varios. Desde 2006, este indicador ha bajado de más de 120 a menos de 90 puntos.

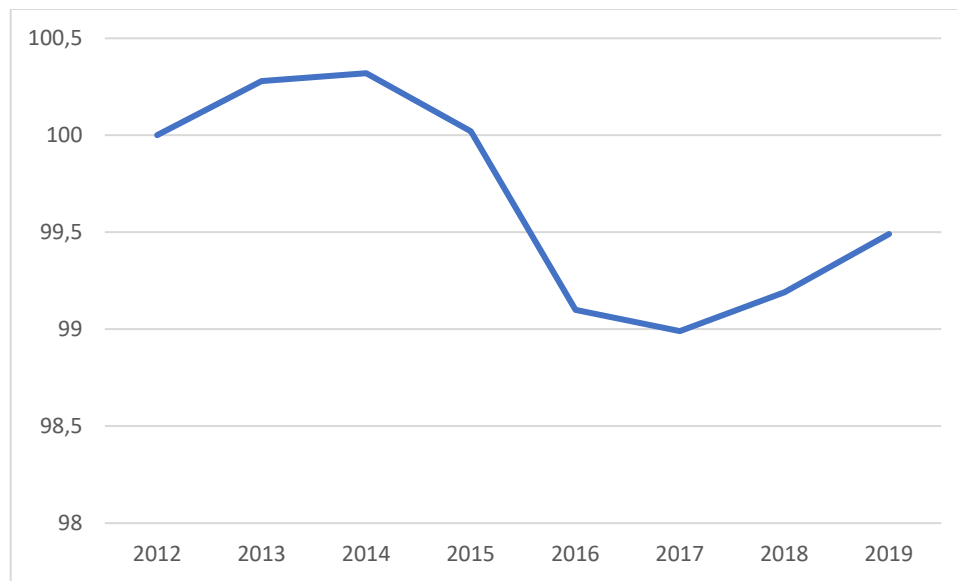
Gráfico 11. Coste económico para las empresas alemanas de cumplimentar los requisitos de información, 2012=100.



Fuente: elaboración propia a partir de Detstaits.

Más importante aún, si cabe, es el *Índice de Coste de la Burocracia*, que muestra cómo las cargas administrativas que sufren las empresas van evolucionando con los nuevos cambios legislativos que se van aprobando. Este indicador refleja un descenso de 2014 a 2017, pero también muestra una preocupante reversión de la tendencia en los últimos años.

Gráfico 12. Índice del Coste de la Burocracia en Alemania a enero de cada año, 2012=100.

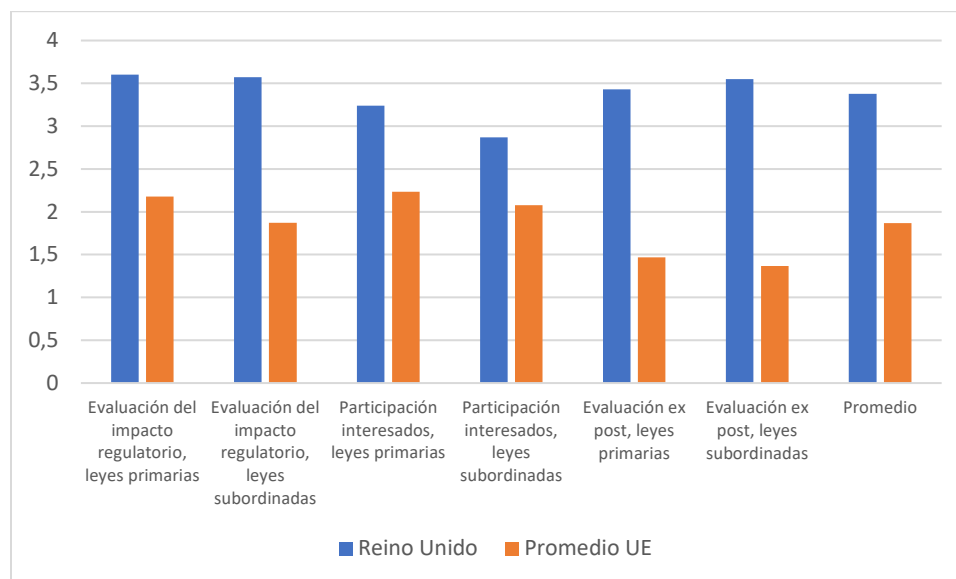


Fuente: elaboración propia a partir de Detstaits.

REINO UNIDO

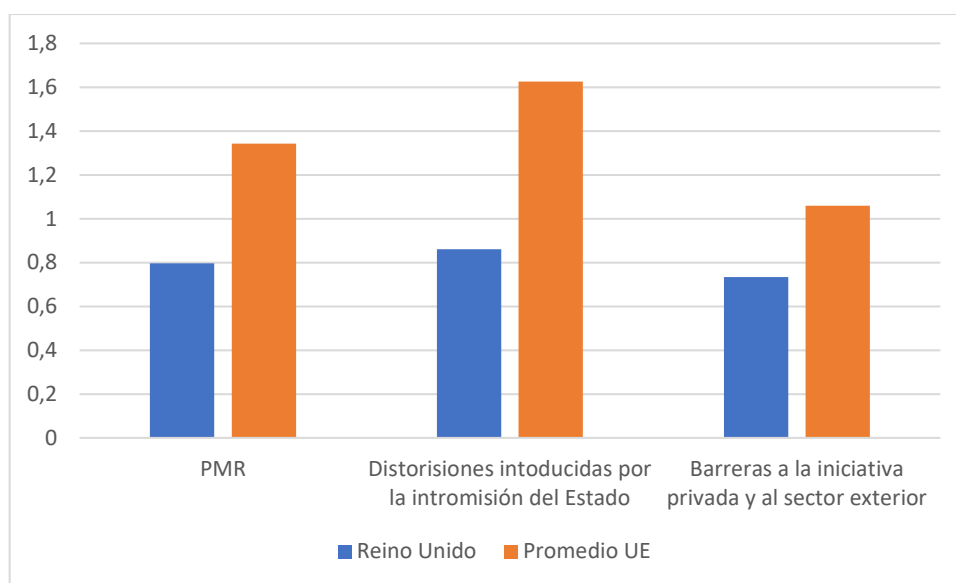
Pero si un país es sinónimo de *regulación inteligente*, sin duda se trata de **Reino Unido**. Como establecen las páginas anteriores, el país anglosajón es uno de los ejemplos más destacados y, no en vano, **encabeza las tablas de calidad regulatoria** en toda la Unión Europea. Lo vemos, por ejemplo, en los indicadores de política regulatoria y gobernanza, donde Reino Unido destaca por un **sistema que evalúa *ex ante* y *ex post* las políticas aplicadas**, incluyendo en el proceso a todos los grupos afectados o interesados en la formulación de nuevas normativas. Esto propicia un **nivel más bajo de distorsiones en el sector privado y de menores barreras a la iniciativa privada**, puesto que la aprobación de toda norma cuelga de un proceso de elaboración que mantiene los principios de la *regulación inteligente*, siguiendo la **tradición del *common law* británico**.

Gráfico 13. Indicadores de política regulatoria y gobernanza en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Gráfico 14. Indicadores de regulación del mercado de productos en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2018.

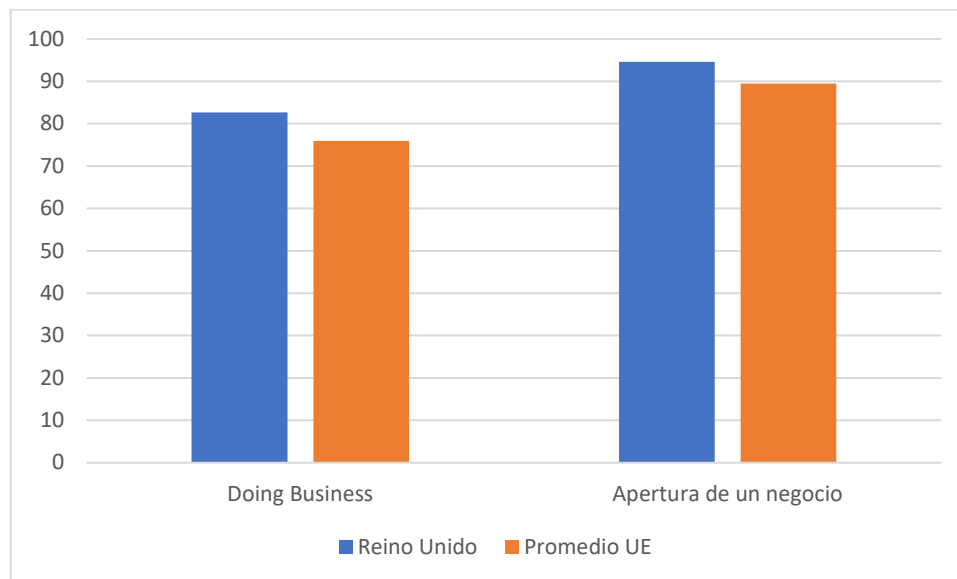


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

En paralelo, los estudios del Banco Mundial que miden la facilidad para hacer negocios y la ausencia de papeleo innecesario a la comenzar una actividad económica arrojan que el paradigma británico obtiene una de las notas más elevadas de todos los países miembros de la Unión Europea, superando holgadamente la media comunitaria. Este clima alejado de la sobrerregulación vigente en otras latitudes propicia una libertad económica mucho más

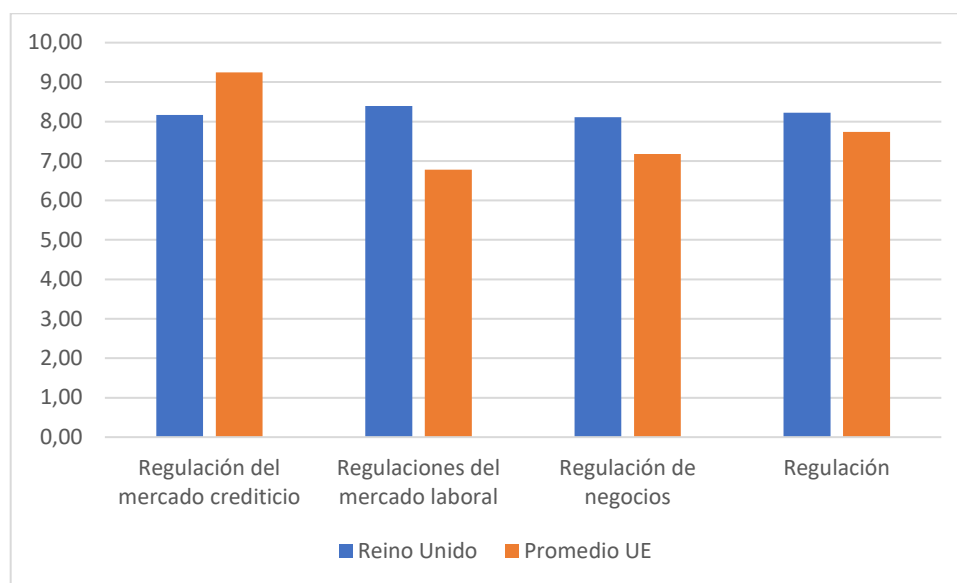
elevada para los ciudadanos británicos, sobre todo en el mercado laboral y en el día a día de los negocios.

Gráfico 15. Doing Business y facilidad para abrir un negocio en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2019.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Gráfico 16. Libertad regulatoria en Reino Unido y en el promedio de la UE, 2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Fraser.

Detrás de estos buenos resultados en política regulatoria se encuentra el **Comité de Política Regulatoria** o RPC, el cual fue creado en 2009 con el objetivo de analizar de manera independiente las **evaluaciones de impacto que respaldan el desarrollo de nuevas regulaciones** propuestas por el Gobierno. Este organismo está compuesto por expertos de

diferentes ámbitos, como el de las políticas públicas o negocios, así como varios economistas especializados.

La filosofía del Comité se basa en siete principios o recomendaciones:

- No suponer que más regulación es siempre la respuesta.
- Tomar tiempo y esfuerzo para considerar todas las opciones regulatorias posibles.
- Asegurarse de que hay pruebas sustanciales a la hora de tomar decisiones.
- Producir estimaciones fiables de costes y beneficios derivados de las nuevas regulaciones que se proponen.
- Evaluar a fondo el impacto monetario, pero también el no monetario (desde el golpe a los incentivos de los agentes económicos al tiempo perdido).
- Explicar y presentar los resultados de todo trabajo elaborado por el Comité de forma clara y transparente.
- Mantener un diálogo constante con el ámbito privado para conocer el coste real de la regulación para empresas y familias.

El rol más importante de este organismo es el de **realizar un análisis del impacto de las propuestas regulatorias**, de tal forma que se evalúan con anterioridad los costes, los beneficios y los riesgos derivados de los cambios regulatorios que se proponen para el Reino Unido. Además, el Comité realiza una **evaluación de los costes y beneficios** orientada a facilitar la implementación de “*one in, one out*”.

Desde el año 2012 el Comité ha analizado políticas sobre temas tan amplios que abarcan desde la **reforma de las industrias del alcohol y del tabaco, a la eficiencia energética doméstica**. Generalmente, cuando se registra una propuesta de reforma legislativa, el Comité asigna una bandera de color verde, naranja o roja, dependiendo de si el cambio propuesto es o no adecuado para el propósito por el que se pretende introducir la nueva norma.

Durante el curso 2016, último año con datos disponibles, **el Comité ha revisado 318 propuestas**, de las que casi el 30% se consideró poco o nada apta (color naranja o rojo). La mayoría de las propuestas que recibieron la bandera roja **carecía de suficiente racionalidad para justificar la intervención regulatoria** o enfrentaba con el problema de **no ser la única opción posible para solucionar el problema o reto planteado**⁵.

⁵ Regulatory Policy Committee (2017). Review of government impact assessment capability in 2016. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/593213/RP_C_Report_-_Review_of_Government_impact_assessment_capability_-_February_2017.pdf

