

Marisa Álvarez Suárez\*  
Beatriz Pérez Raposo\*\*

# EL PROGRAMA DE TRABAJO DE UNIDAD DE MERCADO: EL PLAN DE RACIONALIZACIÓN NORMATIVA COMO EJERCICIO DE BUENA REGULACIÓN ECONÓMICA

*El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación, que continúa las prácticas previas de mejora regulatoria en España y avanza en la garantía de la libre circulación y prestación de bienes, servicios y del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional, desarrollando un plan de racionalización normativa en paralelo a la elaboración de un anteproyecto de ley. En este artículo se analizan los elementos, elaboración y ejecución del Programa de Trabajo.*

**Palabras clave:** better regulation, simplificación normativa, trámites administrativos, duplicidades, principios de necesidad, justificación, proporcionalidad, no discriminación.

**Clasificación JEL:** D40, E60, H11, H70, L1, P11.

## 1. Introducción

La unidad del mercado nacional hace referencia a la libre circulación y prestación de bienes, servicios y el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional.

La unidad del mercado no solo es uno de los principios básicos de integración económica intrínsecos a la existencia de un Estado sino que, además, es un principio irrenunciable para la competitividad de la economía española. El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado pretende contribuir a garantizar este principio.

Para ello, establece un marco legal básico (el Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado, en adelante el Anteproyecto o APLGUM) que incluye medidas de aplicación y mecanismos de cooperación, que eliminen las trabas regulatorias existentes, impidan la

---

\* Vocal Asesora de la Dirección General de Política Económica. Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

\*\* Subdirectora General Adjunta de Competencia y Regulación Económica. Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

creación de barreras futuras y solucionen ágilmente posibles conflictos que perjudiquen a los operadores económicos.

Se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación, o política que busca mejorar y simplificar el entorno regulatorio, en todos los mercados de bienes y servicios y en todos los instrumentos de intervención de las Administraciones con efectos en la economía española. Se enmarca en la estrategia económica de la Unión Europea y en las Recomendaciones del Consejo Europeo a España en el procedimiento del Semestre Europeo de 2013, que nombra en la recomendación séptima «Aprobar y aplicar urgentemente el proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y acelerar todas las acciones complementarias necesarias para su pronta aplicación».

Para la efectividad del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado son claves la buena definición del marco normativo y el proceso de ejecución. En el presente artículo analizaremos este último, entendiendo que es un paso significativo en el camino de la implantación de buenas prácticas en la regulación española. En el segundo apartado repasaremos los ejercicios previos de buena regulación en España. En el tercero y en el cuarto apartado, destacamos los elementos comunes y diferenciales en este amplio ejercicio de mejora normativa. En el quinto apartado desgranamos los elementos del Programa de Trabajo, es decir, las fases previas, la ejecución y su evaluación. El trabajo se cierra con las conclusiones obtenidas.

## 2. Procesos previos de buena regulación en España

España, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>1</sup> y la

---

<sup>1</sup> La OCDE ha sido pionera en el desarrollo y difusión de la buena regulación con la publicación en 1995 de las «Recomendaciones del Consejo de la OCDE en la mejora de la calidad de su regulación gubernamental». Estas recomendaciones han fomentado la cultura de

Unión Europea (UE)<sup>2</sup>, que son organismos líderes en la implantación de prácticas de buena regulación, comenzó en los años noventa la práctica de mejora regulatoria. Los efectos quedaron reflejados en la buena evolución, en términos absolutos y relativos, de los indicadores de regulación del mercado de productos (*PMR o Product Market Regulation*) elaborados por la OCDE, en los que España sobresale como país cuyo esfuerzo liberalizador ha sido más prolongado.

Sin embargo, el análisis desagregado de los indicadores mostraba que todavía existía margen de mejora en la regulación de las actividades en los sectores de comercio minorista, servicios profesionales y turismo.

En concreto, las distorsiones del sector servicios se reflejaban en la estrechez de los mercados y la falta de competencia, que resultaban en una menor productividad y aumento de costes. Estas ineficiencias en la asignación de recursos en servicios alejaban a la economía española de su crecimiento potencial y causaban una mayor inflación diferencial con el resto de los Estados miembros de la UE.

Las iniciativas regulatorias llevadas a cabo desde 2006 profundizan significativamente en las prácticas de mejora regulatoria y en la reducción del protagonismo del Estado en la economía. Entre los proyectos normativos aprobados destacan la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, o Ley Paraguas, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

— La Ley Paraguas transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre

---

eficiencia regulatoria, transparencia y responsabilidad en los Gobiernos. Su publicación ha sido revisada periódicamente y completada con análisis de buena regulación para economías específicas.

En 2010, la OCDE ha editado el profundo estudio del sistema regulatorio español subrayando sus posibles mejoras en eficiencia y claridad normativa. Parte de las recomendaciones de este estudio son abordadas ampliamente por el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado.

<sup>2</sup> Desde 2005, la UE con su comunicación «Cómo legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», imprime los criterios de la buena regulación en la Estrategia de Lisboa e implica activamente a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros en su desarrollo.

de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios). La Directiva de Servicios establece un nuevo modelo regulatorio de aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en las intervenciones administrativas en el mercado de servicios. El nuevo modelo regulatorio establece el régimen de libre acceso y ejercicio de la actividad económica o «no regulación» como régimen general. Las licencias o regímenes de autorización previa pasan a tener un uso excepcional y limitado a situaciones con alto riesgo de producir daños irreparables. La introducción de una mayor restricción al acceso de la actividad o su ejercicio queda compensado por la prevención de daños irreparables.

Se crean dos nuevos regímenes de intervención: la comunicación y la declaración responsable. Ambos son documentos mediante los que los operadores, con carácter previo o posterior al inicio de la actividad, ponen en conocimiento de la Administración pública sus datos identificativos y el acatamiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente, respectivamente. Son regímenes que permiten el acceso y ejercicio inmediato a la actividad económica y cuyo control del cumplimiento de la normativa y los requisitos se basará en inspecciones posteriores a la prestación de servicios.

El giro en el modelo regulatorio ha supuesto un impulso muy notable para la eliminación de barreras, simplificación de los procedimientos e introducción de los principios de buena regulación económica, de forma coordinada entre las Administraciones y de gran eficacia para el desarrollo del sector servicios.

El intenso ejercicio de mejora regulatoria de la Directiva de Servicios se ha mantenido tras la transposición a través del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios, constituido por representantes de los tres niveles de la Administración. El Comité desarrolla su actividad a través de programas de trabajo en los que analiza y pone en común las prácticas regulatorias de acceso y ejercicio a actividades económicas entre las Administraciones estatal, autonómica y local españolas, para distinguir y difundir las mejores prácticas regulatorias. Los últi-

mos trabajos realizados difunden las mejores prácticas de regulación para actividades sin riesgo irreparable, visados colegiales e intervención de las autoridades municipales.

La Ley Paraguas también impulsó la ventanilla única de la Directiva de Servicios y los mecanismos de cooperación para la implantación del Mercado Único entre los Estados miembros de la Unión Europea.

La ventanilla única centraliza y dispone la información a través de Internet a los prestadores de servicios (nacionales y comunitarios) para el acceso y ejercicio de su actividad empresarial. También está dirigido a los consumidores, destinatarios de los servicios, proporcionándoles información sobre las asociaciones y formas de reclamación. Es por tanto un ejercicio de transparencia para el empresario y consumidor que, además, impulsa la mejora regulatoria entre Administraciones.

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ha extendido el nuevo modelo de regulación a todas las actividades económicas en el territorio nacional.

### 3. Elementos de continuidad en el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado

La reforma impulsada por el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado continua la esencia de medidas previas de mejora regulatoria en España.

El Programa profundiza en la implantación del nuevo modelo regulatorio basado en los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Además el proyecto, lanzado en contexto de crisis económica, sigue la línea de cumplir el triple propósito de establecer reformas económicas estructurales con posibilidad de estimular la demanda agregada a corto plazo y consolidar el presupuesto público, como la mayoría de las medidas del programa económico actual. Estas políticas apoyarían la conducción de la economía española a la senda de crecimiento equilibrado y a la creación de empleo.

En este sentido el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado:

- Reduce las restricciones y refuerza la competencia en los mercados de bienes, que son ejemplos de la OCDE

de reformas que contribuirían al doble objetivo de reforma estructural a largo plazo y aumento de la demanda agregada a corto plazo.

— Moderniza la Administración pública, lo que aumentará la capacidad de competir de la economía y ayudará a alcanzar simultáneamente la consolidación presupuestaria y la estimulación del crecimiento económico y el empleo.

#### **4. Elementos diferenciales del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado**

El Programa de Trabajo es ambicioso por: el tratamiento de la unidad de mercado, el ejercicio de simplificación normativa y la creación del mecanismo de resolución de conflictos, todos ellos como elementos diferenciales.

— El Programa aborda por primera vez la cuestión de la unidad de mercado con dos implicaciones: solucionar los problemas de la fragmentación del mercado nacional y aumentar la seguridad jurídica al reconocer los actos, disposiciones y autorizaciones de las Administraciones en el territorio nacional.

La fragmentación del mercado nacional, provocada por el exceso y dispersión de producción normativa, impide aprovechar las economías de escala de un mercado de mayores dimensiones. Esto desincentiva inversiones, dificulta la competencia, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo y tiene, por ello, un coste en términos de bienestar para los ciudadanos. La eliminación del coste y de la carga que genera la abundante dispersión normativa ha sido una de las principales demandas de los operadores económicos a la Administración, durante los últimos años.

La falta de reconocimiento de actuaciones de otras administraciones crea un contexto de incertidumbre y de inseguridad jurídica que obliga a las empresas a duplicar los procedimientos administrativos para poder prestar el mismo servicio o actividad en distintas Comunidades Autónomas (CC AA) o municipios.

Esta reforma pretende garantizar el mantenimiento de las competencias de cada Administración, pero dotando

de eficacia nacional a las decisiones de las autoridades competentes a través de los principios de eficacia nacional y de cooperación y confianza mutua.

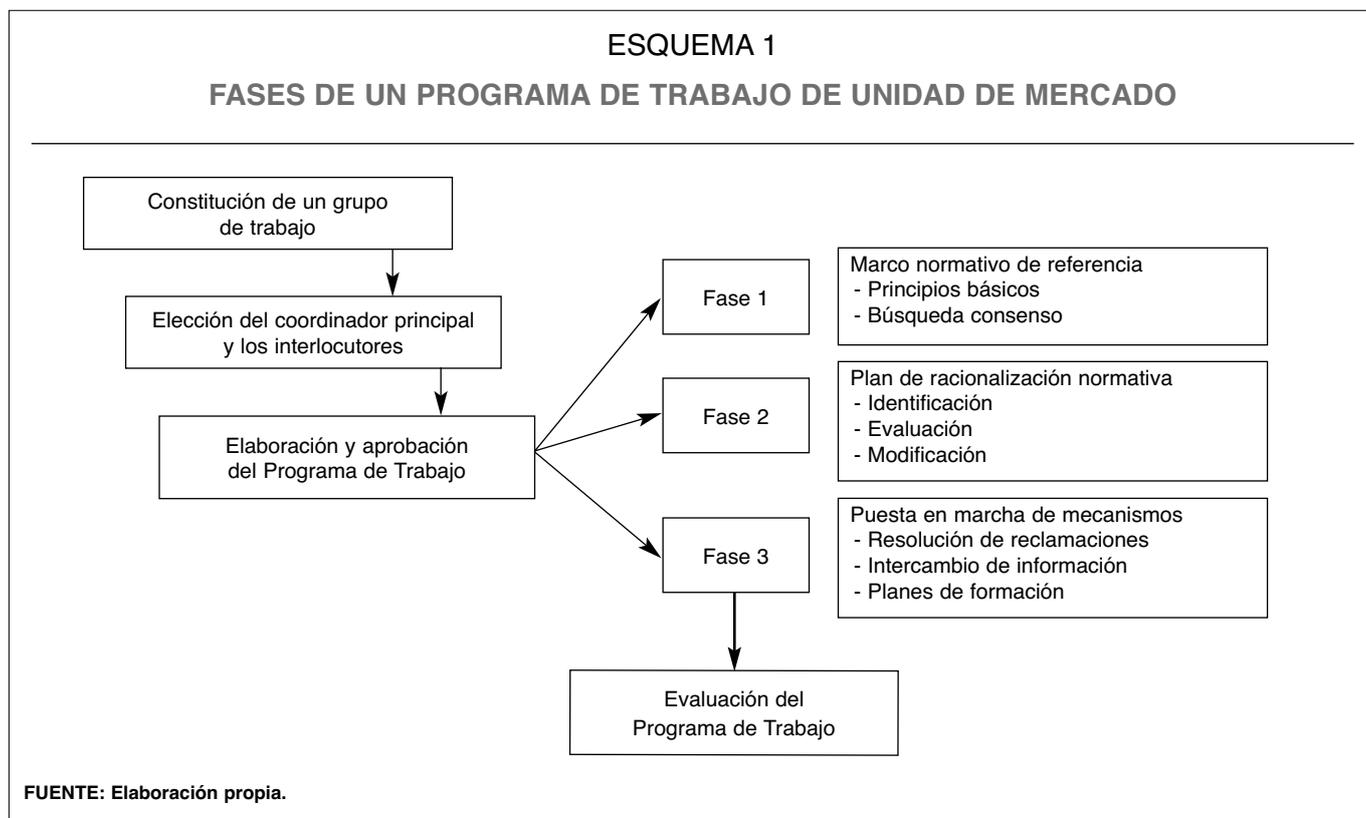
— El Programa pone en marcha un plan de racionalización de la normativa, presente y futura, con la cooperación de autoridades regulatorias estatales, autonómicas y locales. En las Recomendaciones del Consejo Europeo a España en el procedimiento del Semestre Europeo de 2012, se incluye (recomendación novena) la necesidad de «eliminar los obstáculos al ejercicio de la actividad resultantes de la existencia de normativas múltiples y superpuestas establecidas por distintos niveles de gobierno».

Desde los años ochenta, vinculada a la descentralización administrativa, España ha experimentado una multiplicación exponencial de la actividad legislativa, que complica el sistema jurídico, crea cargas jurídicas innecesarias y legislación obsoleta. Por ello, se necesita instaurar un eficiente proceso de evaluación de la legislación existente y nueva, del impacto en la unidad de mercado y del cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

El APLGUM, como marco de referencia básico del Programa, define una gestión coordinada clara de la simplificación legislativa, con especial énfasis en la reducción de cargas administrativas y en el refuerzo de la ventanilla única empresarial.

— El Anteproyecto de ley crea un mecanismo de cooperación orientado a evitar nuevas barreras económicas y solucionar ágilmente posibles conflictos en la actividad de los operadores económicos.

Se enfatiza la importancia del trabajo coordinado de los tres niveles de la Administración para la consecución de un marco económico eficiente. En esta coordinación, el liderazgo desde el centro fomenta la puesta en común y adopción de buenas prácticas normativas y reformas. Destaca el trabajo propio de las Comunidades Autónomas para la práctica en los programas de simplificación administrativa que se están asentando paulatinamente. Por último, la cooperación entre CC AA y municipios crea una comparativa y una competencia amistosa de aplicación de la buena regulación.



## 5. Los elementos de un Programa de Trabajo de Unidad de Mercado

Seguidamente se define el proceso de definición y ejecución de un Programa de Trabajo de Unidad de Mercado<sup>3</sup>. Para la elaboración de dicho Programa se ha tenido en cuenta la experiencia acumulada durante el proceso de transposición de la Directiva de Servicios, período durante el cual se implementó un programa de trabajo similar<sup>4</sup> (Esquema 1).

<sup>3</sup> La puesta en marcha de un Programa de Unidad de Mercado fue anunciada en la Estrategia Española de Política Económica (Programa Nacional de Reformas) aprobada por el Consejo de Ministros en septiembre de 2012 y actualizada el 26 de abril de 2013 como una de las medidas estructurales dirigida a «establecer, en todos los niveles de la Administración, un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente, permitiendo el aprovechamiento de las economías de escala y la eliminación de trabas al desarrollo económico».

<sup>4</sup> Véase el Informe sobre la Transposición de la Directiva de Servicios de 29 de abril de 2010.

## Fases previas para la elaboración de un programa de trabajo

La efectiva aplicación de los principios de buena regulación en todos los ámbitos de las Administraciones públicas es un proceso complejo que puede requerir la modificación de numerosa normativa y la puesta en marcha de distintos mecanismos institucionales. En consecuencia, para ordenar adecuadamente todo el proceso, se considera necesaria la elaboración previa de un programa de trabajo que especifique claramente los objetivos, las medidas a implementar, las autoridades responsables y el calendario previsto de ejecución.

Este programa de trabajo debe contar con el máximo apoyo institucional posible, siendo conveniente su elaboración y aprobación por algún grupo de tipo interdepartamental creado *ad hoc* o ya existente. Además, es necesario designar a un departamento concreto que asuma las labores de coordinación principal del proceso o de «secretaría» para

la organización de la infraestructura y logística necesaria y para dar coherencia a las distintas fases del programa.

Respecto al procedimiento concreto seguido en España, se ha creado un Grupo de Trabajo Interministerial que ha aprobado el Programa de Trabajo de Unidad de Mercado y que se está encargando del seguimiento de todo el proceso.

Asimismo, para coordinar todo el proceso de forma horizontal, garantizar su coherencia e implicar a todas las Administraciones públicas es conveniente que cada departamento designe «puntos de contacto únicos». Estos interlocutores serán las personas que asumirán la responsabilidad de coordinar en el seno de los departamentos la ejecución del programa de trabajo. La «red» de interlocutores debe ampliarse con el nombramiento de responsables específicos por área o sector. Se creará, de esta forma, todo un entramado institucional orientado a la coordinación de las actuaciones del Programa de Trabajo. Específicamente la designación de puntos de contacto únicos es de interés si se desarrolla un sistema de resolución de reclamaciones de los operadores económicos.

En España, siguiendo el ejemplo del proceso de transposición de la Directiva de Servicios, se ha procedido a nombrar interlocutores únicos en cada uno de los Ministerios, que también son los representantes del Grupo de Trabajo Interministerial. El esquema general de coordinación con el resto de las Administraciones se prevé que se realice de manera sectorial a través de diferentes mecanismos de coordinación y, en concreto, a través de la labor de las conferencias sectoriales.

Por otra parte, se prevé que las autoridades competentes actúen y cooperen a través de una red de puntos de contacto para la defensa de los intereses del operador económico. Para ello cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía deberá designar también en su momento un punto de contacto para la unidad de mercado y la solución de diferencias.

### **La ejecución del programa**

El programa de trabajo debe tener un enfoque omnicompreensivo y horizontal, incluyendo a todos los merca-

dos de bienes y servicios y todos los medios de intervención que influyan sobre el acceso o el ejercicio de las actividades económicas a todos los niveles territoriales de la Administración.

Un buen programa de trabajo de unidad de mercado o de buena regulación debe al menos detallar adecuadamente los principales ejes o fases de actuación. Entre dichos ejes deben considerarse los siguientes:

#### *La elaboración de un marco normativo de referencia*

Este marco normativo, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones, resulta necesario para proporcionar base jurídica y guiar la implementación y ejecución de todo el programa de trabajo. El marco normativo debe contener, al menos, los principios básicos de actuación a garantizar por parte de todas las Administraciones públicas. Asimismo, debe institucionalizar los mecanismos de cooperación administrativa, supervisión y resolución de conflictos o de reclamaciones necesarios para el adecuado cumplimiento del programa.

Dado el elevado impacto de este tipo de normativa resulta conveniente que en la elaboración de este marco se intente involucrar a todos los agentes potencialmente afectados, operadores económicos, administraciones, consumidores, etcétera, a efectos de lograr el mayor consenso posible y de, en consecuencia, facilitar su implementación.

El pasado 25 de enero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó<sup>5</sup> el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>6</sup>. Como se ha comentado, esta

---

<sup>5</sup> El Anteproyecto se encuentra actualmente en una fase muy previa del proceso de tramitación ya que ha sido aprobado a efectos de lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, es decir a efectos de decidir sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

<sup>6</sup> La aprobación de una Ley de Garantía de Unidad de Mercado se ha incluido en el Programa Nacional de Reformas de los años 2012 y 2013 como una de las medidas orientadas a la mejora de la calidad de la regulación económica a través de la eliminación de las barreras administrativas, la unidad de mercado y el fomento de la competencia. En el informe presentado por la Comisión sobre España (in-depth review for Spain) la Comisión considera que el Anteproyecto adoptado por el Consejo de Ministros tiene el potencial de reducir la fragmentación del

normativa se concibe como un marco de referencia para todo el programa de trabajo de unidad de mercado y se estructura en dos bloques básicos. En el primer bloque se definen los principios generales de la ley y las garantías al libre establecimiento y circulación. En un segundo bloque se desarrollan los mecanismos de cooperación, de resolución de conflictos y reclamaciones y los sistemas de seguimiento y evaluación.

#### *La ejecución de un plan de racionalización normativa*

Dentro del programa de trabajo es necesario llevar a cabo un ejercicio de identificación y evaluación de la normativa potencialmente afectada. El objetivo será proceder a la modificación, consolidación o derogación de la normativa que pudiera ser contraria a los principios establecidos en el marco normativo de referencia. Es conveniente que este ejercicio se ordene a través de un plan específico concebido al respecto: el plan de racionalización normativa.

El programa de trabajo debe tener en cuenta los recursos disponibles para el tratamiento de la información y la explotación de los datos que serán la base del plan de racionalización. Dado la envergadura del ejercicio y el elevado volumen esperado de normativa afectada, es conveniente que se utilicen medios informáticos para facilitar a las autoridades competentes la evaluación de la normativa incluso mediante aplicaciones específicas creadas al efecto.

En una primera fase inicial, de identificación de la normativa, es necesaria la elaboración de unas orientaciones prácticas para facilitar la tarea de las autoridades responsables. Asimismo, para un mejor tratamiento de la información, es conveniente que se proceda a la desagregación del ámbito de aplicación del ejercicio en distintos sectores de actividad. El proceso de identificación debe realizarse de manera abierta de forma que cual-

quier autoridad competente pueda identificar normativa potencialmente afectada en cualquier fase de ejecución del programa de trabajo.

Siguiendo estos principios, en España como fase esencial del Programa de Trabajo de Unidad de Mercado se ha puesto en marcha un Plan específico de racionalización normativa que se divide en una fase de identificación, una fase de evaluación y una fase final de modificación, consolidación o derogación de la normativa potencialmente afectada.

Dentro de este Plan de racionalización normativa, la fase de identificación se inició en julio de 2012 a través de unas fichas-tipo que permitían la homogeneización de la información facilitando así su tratamiento. En la actualidad (mayo de 2013), se han identificado más de 5.700 normas que podrían estar afectadas por el programa de trabajo. Estas normas se han agrupado en 28 sectores económicos distintos (Cuadro 1).

Para el tratamiento de toda esta información se ha elaborado una aplicación informática específica<sup>7</sup> (aplicación *Gum*). Esta aplicación contiene toda la información obtenida durante la fase de identificación y permite el almacenamiento de los registros, la consulta de la información, la evaluación de los casos, el almacenamiento de los resultados y la explotación de la información.

La segunda fase del plan de racionalización debe consistir en evaluar la normativa que ha sido previamente identificada. Para facilitar este proceso, y lograr que se realice de manera sistemática y homogénea, se deben elaborar instrumentos de apoyo que orienten a las autoridades competentes.

Dada la amplitud del programa de trabajo es necesario que el proceso de evaluación se estructure en dos fases diferentes. Por una parte debe analizarse el marco total de normativa a todos los niveles territoriales y de

---

mercado doméstico, expandir la competencia y permitir la obtención de ganancias de eficiencia a través de las economías de escala. Asimismo, se considera que debe preservarse el grado de ambición del Anteproyecto y el calendario para una pronta adopción.

---

<sup>7</sup> Esta base de datos es similar a la base de datos SIENA, que se utilizó para la evaluación de las normas identificadas en el proceso de transposición de la Directiva de Servicios. Durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de Servicios, se identificaron un total de 4.131 normas.

**CUADRO 1**  
**NORMAS IDENTIFICADAS POR ÁREAS**

Áreas	Normas identificadas	Áreas	Normas identificadas
Administraciones públicas . . . . .	26	Hacienda . . . . .	65
Alimentación . . . . .	63	Industria . . . . .	564
Asuntos sociales . . . . .	361	Interior . . . . .	18
Audiovisual . . . . .	33	Juego . . . . .	780
Comercio . . . . .	249	Justicia . . . . .	18
Consumo . . . . .	166	Medio ambiente . . . . .	207
Cultura . . . . .	302	Salud y sanidad . . . . .	181
Defensa . . . . .	2	Seguridad privada . . . . .	4
Deporte . . . . .	88	Servicios de agricultura . . . . .	485
Economía . . . . .	28	Sociedad de la información/teleco . . . . .	26
Educación . . . . .	64	Suelo y urbanismo . . . . .	99
Empleo . . . . .	76	Transportes . . . . .	30
Energía . . . . .	293	Turismo . . . . .	264
Financiera . . . . .	847	Vivienda y construcción . . . . .	410
		<b>Total . . . . .</b>	<b>5.749</b>

FUENTE: Subdirección General de Competencia y Regulación Económica (mayo 2013).

diferente rango, que incide sobre un determinado sector de actividad. Debe evaluarse la presencia de duplicidades e incoherencias y la posibilidad de construir un marco más simplificado y consolidado. La idea es analizar un conjunto de normativa dispar que incide sobre una determinada actividad económica para reducir lo que en el ámbito de la buena regulación es conocido como la *red tape* (la excesiva, redundante y rígida burocracia o regulación que constriñe la actividad económica). El objetivo debe ser, en aplicación de los principios de simplificación de cargas y transparencia, evitar los marcos normativos complejos, incoherentes y donde diferentes Administraciones públicas realizan controles duplicados o intervenciones adicionales sobre unos mismos actos.

Como consecuencia de este primer proceso de evaluación el conjunto de normativa evaluada que incide sobre una determinada área de actividad deberá ser derogada, modificada o consolidada, deberá ser objeto de revisión en las conferencias sectoriales para su simplifi-

cación, codificación, modificación y consistencia o podrá mantenerse sin ninguna modificación.

En una segunda etapa del ejercicio de evaluación es necesario proceder a valorar la adecuación de los medios de intervención de las administraciones o autoridades en las actividades económicas. En este caso deben ser las propias autoridades competentes de cada normativa las que entren a evaluar los diferentes casos que regulan los medios de intervención para asegurar que dichos medios se ajustan a los principios de buena regulación (en concreto los principios señalados de necesidad y proporcionalidad así como otros específicamente considerados básicos en un programa de unidad de mercado como, por ejemplo, el de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional o el principio de cooperación y confianza mutua y el de no discriminación).

Cada medio de intervención y cada específico requisito de acceso o ejercicio deben ser evaluados. El ejer-

cicio debe ser realizado con un ámbito de aplicación amplio, incluyendo todos aquellos casos susceptibles de incidir sobre el acceso y el ejercicio de una actividad económica como, por ejemplo, la normativa de ayudas públicas, de contratación, de obtención de acreditaciones voluntarias, etcétera.

Como consecuencia de esta segunda etapa de la fase de evaluación cada medio de intervención o cada requisito concreto previsto en cualquier normativa deberá ser derogado, modificado o podrá mantenerse sin necesidad de modificación.

Para garantizar la celeridad de todo este proceso es conveniente que el marco de referencia contenga un plazo transitorio máximo en el que se debe proceder a la evaluación de la normativa y, en su caso, a la modificación de la misma. Se debe tener en cuenta que la modificación de la normativa, en caso de tratarse de leyes, puede alargarse debido a la tramitación parlamentaria, por lo que en cualquier caso la fase tanto de identificación como de evaluación debe dar comienzo incluso con anterioridad a la aprobación del marco de referencia y de manera simultánea a la tramitación de éste hasta su definitiva aprobación.

En España la realización del segundo ejercicio del plan de racionalización normativa consistente en la evaluación de la normativa, se ha dividido en dos etapas.

La primera etapa del ejercicio de evaluación ha sido puesta en marcha en mayo de 2013. En esta etapa las unidades competentes de los ministerios evaluarán toda la normativa que consideran que puede afectar a un determinado sector de actividad. Se ha considerado que los ministerios sectoriales podrían tener el conocimiento horizontal y vertical necesario para proceder a dicho ejercicio.

Para facilitar la tarea de los departamentos ministeriales en la evaluación de la normativa, se ha elaborado un cuestionario específico que ha sido incluido para su cumplimentación en la aplicación informática *Gum*. Los ministerios pueden realizar *ad hoc* agrupaciones de normas, de entre la normativa identificada, que inciden sobre una determinada actividad para evaluarlas de manera conjunta a través de la resolución del cuestionario. Este cuestio-

nario pretende, a través de un flujo de preguntas de fácil comprensión y respuesta, orientar a los departamentos ministeriales hacia la acción final a tomar (modificación de la normativa, análisis en las conferencias sectoriales o mantenimiento sin modificación). Las preguntas intentan evaluar la complejidad del marco analizado, la posibilidad de simplificación administrativa por la presencia de duplicidad de controles o de intervenciones adicionales y la presencia de normativa de tipo divergente y de incoherencias que genera inseguridad jurídica a los operadores económicos.

Las Conferencias Sectoriales, como organismo de cooperación a nivel interterritorial, serán el marco adecuado para analizar la normativa que, en caso de competencias compartidas o autonómicas, puede afectar a una determinada área de actividad. El objetivo será, a través de un acuerdo de cada Conferencia sectorial, proceder a la simplificación, codificación, modificación y consistencia de todo el marco normativo.

La segunda etapa del ejercicio de evaluación, para el resto de autoridades competentes de diferente ámbito territorial, se pondrá en marcha una vez entre en vigor la Ley.

#### *La puesta en marcha de mecanismos de cooperación, de intercambio de información, de resolución de conflictos y de formación*

El verdadero éxito del programa de trabajo depende en gran medida del desarrollo de diferentes tipos de mecanismos orientados a dar cobertura institucional a las disposiciones del marco de referencia (del APLGUM). En concreto es necesario el desarrollo de distintos mecanismos de cooperación institucional que tengan como objetivo primordial la eliminación de trabas existentes y futuras y la solución rápida y eficaz de los posibles conflictos, además de problemas que puedan surgir en la aplicación de la norma. Los sistemas de cooperación que se instituyan deben poder garantizar:

- La supervisión y control de los operadores a través del intercambio ágil de información entre autorida-

des competentes, para el mantenimiento de la calidad de los productos y servicios y la protección del consumidor.

— La evaluación constante de la normativa en fase de proyecto para garantizar su total adecuación a los principios del marco de referencia.

— La resolución ágil de los posibles problemas de los operadores económicos a través de la institución de canales específicos de comunicación con el sector privado.

— La implicación de todos los empleados públicos a través de la generalización de ciclos formativos y planes de formación.

El desarrollo de este tipo de mecanismos puede tener un coste no desdeñable. Por ello es conveniente que se utilicen y aprovechen las estructuras de cooperación, incluyendo las posibles plataformas informáticas de intercambio de información, ya existentes en la Administración. No obstante, puede ser igualmente deseable que, para garantizar la especialización de este proceso y el necesario impulso político, se cree un órgano interterritorial *ad hoc* que asuma las competencias de seguimiento y aplicación del programa de trabajo.

Está previsto que durante esta fase de ejecución del programa de trabajo aprobado se pongan en funcionamiento diferentes mecanismos. En concreto el Anteproyecto de Ley ha asignado competencias específicas a estructuras interterritoriales y organismos ya existentes (las Conferencias Sectoriales, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL). Además, se ha previsto la creación de un Consejo de Unidad de Mercado con la participación del Estado y las Comunidades Autónomas como máximo órgano de carácter interterritorial de impulso, seguimiento y evaluación del cumplimiento del marco de referencia y del programa de trabajo.

### La evaluación del programa de trabajo

Todo plan o programa de trabajo debe someterse a un ejercicio de evaluación para garantizar la eficacia en su ejecución y acometer, en su caso, las correcciones oportunas. Para garantizar la veracidad de este procedi-

miento, es necesario que los programas se evalúen siguiendo una metodología estandarizada y homogénea entre períodos. Esta evaluación debe ser realizada por organismos especializados en dicha tarea y en cumplimiento del principio de transparencia, debe hacerse pública.

Asimismo, es necesario un seguimiento y evaluación continuos de las acciones ejecutadas durante el programa de trabajo por parte de las instituciones implicadas en el proceso incluso con la elaboración de planes específicos al respecto.

El APLGUM prevé que la AEVAL —como organismo especializado en la realización de evaluaciones de políticas públicas— realice evaluaciones anuales sobre la implementación y los principales efectos concretos de las medidas del marco de referencia. Asimismo tanto el Consejo de Unidad de Mercado, como las Conferencias Sectoriales asumen funciones de seguimiento y evaluación periódica del programa de trabajo.

### 6. Conclusión

El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado tiene por objeto garantizar la libre circulación y prestación de bienes, servicios y el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio nacional.

Por tanto, se constituye como un ambicioso ejercicio de buena regulación en todos los mercados de bienes y servicios y todos los instrumentos de intervención de la economía española. Como mejora regulatoria, sigue la línea de profundización en la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación entendidos por proyectos previos. Además el Programa es ambicioso por abordar la cuestión de la unidad de mercado a través de la aprobación de un marco de referencia básico (el APLGUM), llevar a cabo un plan concreto de racionalización normativa y prever la puesta en marcha de mecanismos de cooperación, de intercambio de información y de resolución de conflictos.

En un proyecto de estas dimensiones, la ejecución y evaluación del programa cobra mucha importancia. Se prevé una puesta en marcha del ejercicio de revisión

normativa en tres etapas: identificación, evaluación y modificación y se ayudará de aplicaciones informáticas de almacenamiento de las normas, las evaluaciones y los cambios propuestos. La coordinación administrativa será fundamental para el correcto desarrollo del proyecto.

### Referencias bibliográficas

[1] BALSÀ, C. (2006): «La Better Regulation», Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

[2] COMISIÓN EUROPEA (2001): «Madelkern Group. Final Report on Better Regulation», Bruselas.

[3] COMISIÓN EUROPEA (2006): Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), Bruselas, European Union. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:es:PDF>.

[4] COMISIÓN EUROPEA (2013): «Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016», Bruselas.

[5] COMISIÓN EUROPEA (2013): «Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión: examen exhaustivo para España (*in Depth Review Spain*) de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos». Bruselas. Disponible en [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm).

[6] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2008): «Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia», Madrid.

[7] MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010): Informe obre la transposición de la Directiva de Servicios. Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/InformeTransposi%C3%B3nDirectivadeServicios.aspx>.

[8] MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2011): «Mejora de la regulación en Europa: España», Madrid.

[9] OECD (1995): «Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance», París.

[10] OECD (2010): «Better Regulation in Europe: Spain», París.

En el próximo número de  
*Información Comercial Española. Revista de Economía*

# Participación cívica y filantropía

	Presentación
<i>Marta Rey García</i>	Filantropía y participación cívica en el albor del Siglo XXI
<i>Cristina Manzano Porteros</i>	Innovación y nuevas tendencias en el ámbito de la filantropía
<i>Alejandro Blázquez Lidoy e Isabel Peñalosa Esteban</i>	El régimen fiscal del mecenazgo en derecho comparado: Alemania, Reino Unido, Francia y Estados Unidos
<i>Nathalie Laidler-Kylander</i>	Las marcas en el sector de organizaciones no lucrativas: marcos conceptuales emergentes
<i>Javier Martín Cavanna</i>	Buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas en el sector fundacional
<i>Juan Luis Martínez Sánchez</i>	La profesionalización de la dirección en las instituciones no lucrativas españolas: nuevos retos, nuevos perfiles
<i>Pierre Buffet Juan José Rubio Guerrero y Simón Sosvilla Rivero</i>	El tercer sector social en España: atributos y características del mecenazgo y la filantropía
<i>Pilar Ponce Velasco</i>	Mecenazgo. ¿Por qué una reforma normativa? regulación económica
<i>Javier Nadal Ariño</i>	El fenómeno de las fundaciones en España

Coordinadores: *Marta Rey García* y *Vicente J. Montes Gan*

Últimos números  
publicados:

*El mercado multilateral  
Economía de la vivienda  
en España*

*Liberalización del  
comercio interior*

*Innovación y  
competitividad*

*Nuevas tendencias de los  
flujos inversores*

Números en  
preparación:

*La agenda comercial  
bilateral de la UE*

*COFIDES. Financiación  
de la internacionalización  
de la economía española*

