

**“La buena legislación.
Cómo atraer más
inversión a España
mediante la mejora
de los procesos
regulatorios”**



Informe elaborado por:



ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO

2. INTRODUCCIÓN

**3. ELEMENTOS FORMALES DE
LA BUENA REGULACIÓN Y RELEVANCIA
PARA LAS DECISIONES DE INVERSIÓN
EXTRANJERA**

**4. SITUACIÓN COMPARATIVA DE
ESPAÑA RESPECTO SU ENTORNO**

**5. PROPUESTAS PRIORITARIAS
DE MEJORA**

6. ÍNDICE DE REFERENCIA

1. RESUMEN EJECUTIVO

Importancia de estabilidad y buena regulación. Su impacto favorable en la inversión:

- La buena regulación constituye una **política estratégica** que tiene como objetivo **mejorar y simplificar el entorno regulatorio, de manera que permita una estabilidad normativa, un marco jurídico seguro y de calidad, así como una regulación necesaria, apropiada, proporcionada, transparente, accesible, eficaz, eficiente y simple.**
- La buena regulación tiene dos facetas, la formal y la de los contenidos, siendo objeto del presente documento la formal. En su vertiente formal, tiene los siguientes elementos principales: **(i) previsibilidad (ii) simplicidad (iii) reducción de las cargas administrativas (iv) participación (v) evaluación de impacto (ex ante) (vi) evaluación ex post.**
- **Tanto la estabilidad política como la buena regulación, son factores que impactan positivamente en las decisiones de localización de las inversiones extranjeras,** por su vinculación con el clima general de negocios de cada jurisdicción. Adicionalmente, tiende a mejorar el incentivo a la actividad empresarial, a reducir los costes innecesarios y a minimizar los obstáculos a la adaptabilidad y la innovación, promoviendo una mayor actividad económica general.
- Por el contrario, las malas prácticas regulatorias suponen una **pérdida de oportunidades de crecimiento:** las barreras regulatorias innecesarias y desproporcionadas, los marcos normativos complejos y cambiantes, la existencia de duplicidades y la fragmentación del mercado consecuente, **afectan negativamente a la capacidad de crecimiento y a su competitividad.**
- España destaca por su **abundante producción normativa,** que se desarrolla por los diferentes niveles administrativos (nacional, autonómico y local), creando un **marco regulatorio** que se suele considerar **excesivamente oneroso** para los operadores económicos, por su dispersión y complejidad. Una regulación compleja como la española puede generar un impacto negativo, al incrementar los costes derivados del cumplimiento de normas y al fragmentar artificialmente el mercado.
- **España presenta una clara debilidad en materia de evaluación normativa ex post.** Así, existe margen para la mejora, dado que no se efectúa una revisión sistemática de los principales textos, una vez que se han aprobado y se han aplicado, por lo que se pierde la ocasión para depurar normas, concordarlas y para mejorar los aspectos sustantivos que peor están funcionando.
- También existe la posibilidad de mejorar la **evaluación normativa ex ante,** así como la **participación ciudadana, incluidos los grupos de interés** y la **previsibilidad** de las normas. Si bien en tales aspectos el desempeño de España es mejor, **intensificar esfuerzos** permitiría mejorar tanto el clima general de negocios como su percepción para los decisores de inversiones extranjeras directas.
- En cuanto a las **propuestas prioritarias de mejora** sobre buena regulación aplicables a España, destacan:

- **Ampliar el ámbito temporal del plan normativo** desde la anualidad actual hasta la legislatura y reducir el número de normas aprobadas que no fueron incluidas en tal planificación.
- Buscar la **sencillez** y la **certidumbre** del marco normativo.
- **Minimizar las cargas administrativas impuestas.**
- **Incrementar el plazo para la participación ciudadana** cuando así lo reclame el texto.
- **Ejecutar las evaluaciones de impacto ex ante y ex post** con mayor intensidad, de manera que la reflexión para la aprobación de un texto sea sosegada, y que se revise sistemáticamente con posterioridad.

2. INTRODUCCIÓN

- En el presente informe la Asociación empresarial Multinacionales con España analiza la **importancia de una buena regulación formal para el crecimiento económico, la inversión y la innovación** de un país, a través del vínculo con la inversión extranjera directa.
- **El presente documento se centra en la faceta formal de la buena regulación**, que es la referente a la forma en la que se elaboran las normas. Adicionalmente, cabe destacar la faceta referente a los contenidos.
- **En cuanto a los contenidos de la regulación**, la Asociación empresarial Multinacionales con España ya ha elaborado el Informe Atrae, referente al Plan de Atracción de la Inversión Global a España 2024 – 2030, al que cabe remitirse.
- Según se sostiene, la noción de buena regulación desde el punto de vista formal abarca todo el proceso legislativo, desde el diseño de una norma hasta su aplicación, ejecución, evaluación y posterior revisión, y que contribuye a la obtención de un **marco jurídico de calidad**, que permita crear un mejor clima para los negocios.
- Del análisis de los procedimientos de toma de **decisiones de inversión extranjera directa**, en los que los posibles destinos compiten, se concluye que las **cuestiones del entorno empresarial son relevantes**, y que un mayor atractivo en términos de buena regulación contribuye a incrementar tal inversión.
- Además, existe una correlación positiva, detectada por los autores y las instituciones, **entre la buena regulación y la inversión extranjera directa.**
- Sobre tal base, se ha analizado la situación de España en materia de buena regulación, destacando los aspectos en los que existe un margen para la mejora.
- Para ello, se han analizado los índices internacionales disponibles, que ofrecen un contexto respecto de la posición comparativa española, y que además son habitualmente empleados en los procesos competitivos aludidos.

“La better regulation es la convicción de que para mejorar el marco regulador es necesaria una nueva concepción de la manera de elaborar las normas, que evite los “efectos perversos” de una regulación ineficiente”.

La Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos defienden una buena regulación que “permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo la evaluación ex ante, a través de las memorias del análisis de impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo”.

- Como conclusión, se plantea un conjunto de recomendaciones, sobre la base de las debilidades detectadas, así como de las mejores prácticas que se han identificado en instituciones de nuestro entorno.

3. ELEMENTOS FORMALES DE LA BUENA REGULACIÓN Y RELEVANCIA PARA LAS DECISIONES DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Elementos formales de la buena regulación

La buena regulación es un **conjunto de principios e instrumentos** de actuación en la intervención pública para garantizar que se cumplen los objetivos previstos al mínimo coste, creando un “entorno favorable para que los operadores se beneficien de un marco regulatorio eficiente para el acceso y ejercicio de sus actividades económicas”. (El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España. María Álvarez Suárez, 2019).

En este sentido, y de acuerdo con la orientación del presente documento, a continuación, se analizan los elementos y principios de la buena regulación. Es decir, los referentes al **procedimiento de elaboración de las normas**, con independencia del contenido que finalmente adopten.

- **Previsibilidad:** supone que las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas puedan ser anticipadas por los particulares y organizaciones, al anunciarse previamente la intención de adoptarlas. Las ventajas que aporta son las siguientes:
 - Contribuye a crear un entorno empresarial de mayor certidumbre.
 - Favorece una reflexión sosegada que permita dictar normas lo más previsoras posibles evitando reacciones desproporcionadas a hechos anecdóticos.
 - Permite que los destinatarios puedan aportar elementos de juicio más reflexionados en los trámites de audiencia.

Respecto de su relevancia, cabe citar el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la mejora de la legislación, de abril de 2016.

- **Simplicidad:** supone que las normas publicadas sean de fácil entendimiento e interpretación, de manera que no surjan dudas sobre su alcance y sentido, incluso no siendo un experto. Para ello, resulta necesario:
 - La aprobación del número de normas estrictamente necesario.

“La *better regulation* es un proceso de cambio en la cultura regulatoria que requiere el compromiso de los máximos responsables de las instituciones públicas”.

La Asociación empresarial Multinacionales con España sostiene, a partir de la experiencia de gestión de sus asociados, que las cuestiones de buena regulación son estratégicas para cualquier país, por su impacto en la inversión extranjera y en el desempeño económico general.

- El empleo de un lenguaje claro y sencillo.
- El establecimiento de reglas que permitan entender la solución dada a la problemática abordada.

La complejidad regulatoria tiene diversos efectos negativos según el estudio empírico realizado por J.S. Mora-Sanguinetti denominado “Sector- Level Economic effects of Regulatory complexity: evidence from Spain (2023)” editado por el Banco de España, que se concretan en:

- El aumento de la regulación provoca la disminución de (i) la mano de obra y salarios, y (ii) de la tasa de inversión.
 - Un aumento de un 1% del índice de complejidad normativa que propone se asocia con una caída del 0,7% en el empleo del sector afectado.
- **Minimización de las cargas administrativas:** en caso de que las normas aprobadas afecten a actividades de naturaleza administrativa, tal vertiente de buena regulación exige que no se generen cargas innecesarias o desproporcionadas. Al respecto, la interpretación de nuestro ordenamiento jurídico consiste en que “cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta” (artículo 129.4 de la Ley 39/2015). Además, el artículo 37 de la Ley 14/2013, que establece que “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”.
 - **Participación ciudadana:** supone dar audiencia de los particulares y organizaciones, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. Este elemento de buena regulación tiene como fin asegurar que las empresas y ciudadanos afectados por las propuestas tengan la oportunidad de aportar elementos de juicio que sean considerados por la autoridad que dicta la norma.
 - **Evaluación de impacto ex ante:** consiste en que, antes de aprobar la disposición, la autoridad documente que ha reflexionado sobre su necesidad, el problema que aborda, la interacción con el resto del ordenamiento jurídico y los impactos que provocará en los principales ámbitos, de manera que, se contemple que son necesarias y proporcionadas, introduciendo las menores restricciones posibles para atender el interés general buscado.
 - **Evaluación de impacto ex post:** se puede definir, según el Gobierno de España, como el conjunto de actividades encaminadas a observar, evaluar e informar sobre el acierto de una regulación, a fin de mantenerla, modificarla o derogarla. Adicionalmente, cabe destacar que la evaluación ex post de la normativa promueve su eficacia y eficiencia. Pretende, por tanto:
 - Valorar los efectos de las normas aprobadas.
 - Verificar el cumplimiento de los objetivos que justificaron su adopción.
 - Comprobar la vigencia de su necesidad y de las soluciones que adoptó, así como la interacción con el resto de las normas y posibles patologías.

Relevancia de la buena regulación

A) Enfoque basado en los procedimientos de inversión de las multinacionales

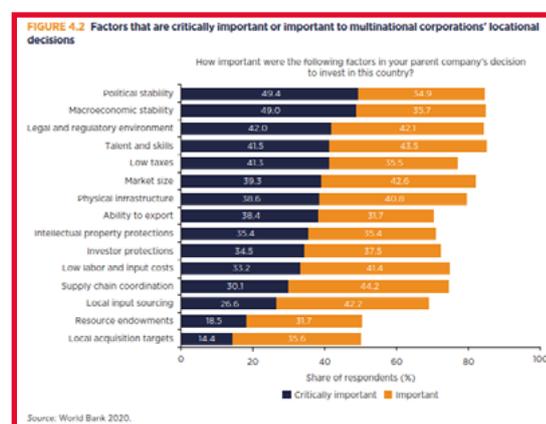
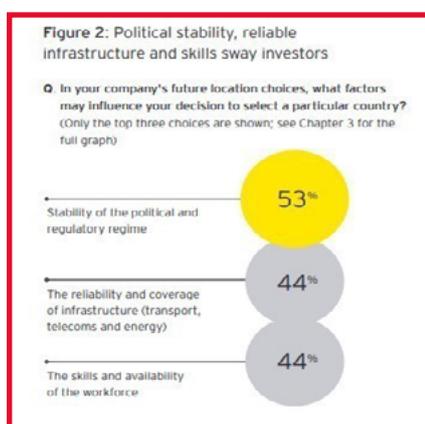
Una mejora en el marco regulador comporta resultados positivos en términos de productividad y crecimiento de una economía, en tanto que, la inversión de recursos en la mejora de la regulación incentiva la actividad empresarial, reduce los costes innecesarios y elimina los obstáculos a la adaptabilidad y la innovación (Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2005).

Por lo anteriormente expuesto, estos elementos de buena regulación impactan **positivamente en las decisiones de localización de las inversiones extranjeras**. En efecto, la calidad regulatoria resulta un factor clave en la selección del destino final de la inversión, cuando se valora frente a otras alternativas.

No puede obviarse que la decisión empresarial de ejecutar una inversión en el extranjero conlleva un elevado riesgo. Por ello, cuando se trata de adoptarla, es común seguir un procedimiento que ayude a adoptar una posición consciente e informada, que permita maximizar la utilidad esperada del proyecto.

Prueba de ello resultan los siguientes gráficos, que muestran cómo, a nivel global, **la decisión de inversión se toma en la gran mayoría de los casos teniendo en cuenta la estabilidad política y el régimen regulatorio**:

A estos efectos, ambos estudios indican que más del 50% de los inversores considera que la estabilidad política y la consecución de una buena regulación se sitúa como el elemento clave en el marco del procedimiento de decisión de localización de la inversión.



En tal procedimiento, típicamente se distinguen las siguientes etapas:

- Se identifica la oportunidad que se quiere perseguir, se definen los objetivos que se pretendan obtener.
- Se elabora la lista de alternativas inicialmente consideradas.
- Se recopila y procesa la información necesaria para valorarlas.
- Se descartan las candidaturas menos atractivas en sucesivas rondas.
- Se adopta una decisión entre un número reducido de opciones finales.

La decisión de inversión dependerá, de una forma muy relevante, de los siguientes elementos:

- La motivación de la empresa para ejecutar la inversión y las finalidades que pretende lograr.
- El contexto interno de la empresa, en especial su estrategia.
- El contexto externo de la empresa, en particular las corrientes del mercado y su previsible evolución.
- El perfil y composición del órgano decisor.

Oportunidad de incrementar el atractivo del país

Por una parte, existirán rasgos propios de cada país que resulten naturalmente interesantes para el proyecto inversor, o que resulten naturalmente incompatibles con el mismo. Tales rasgos, obviamente, son difícilmente gestionables a corto plazo por los gobiernos, en tanto que su modificación resulta muy lenta. **Sin embargo, los países pueden hacerse más atractivos frente a los competidores en la recepción de inversiones**, a través de otra parte de los factores relevantes en tales decisiones, que resulten gestionables por los gobiernos. Entre tales elementos se encuentra la **buena regulación**, tanto en su faceta formal como en cuanto a los contenidos. (Para más detalle sobre los contenidos básicos de la regulación y su relación con la toma de decisiones de los inversores y su posible diferenciación transversal véase el siguiente [enlace 1](#)).

Más aún, dadas las dificultades para procesar grandes volúmenes de información, **la imagen proyectada al exterior por el país que pretende ser percibido como un destino atractivo para inversiones resulta clave**, por afectar a las percepciones, que en muchas ocasiones sustituyen al análisis fáctico. En este sentido, **los esfuerzos de los países en difundir sus ventajas para la atracción de inversión extranjera son rentables**.

Por otra parte, en materia de buena regulación, tanto formal como de contenidos, se trata de aspectos en los que **lo relevante es que el país candidato a la inversión tenga una puntuación superior a la mínima imprescindible para no ser excluido como alternativa a valorar**.

Asimismo, no puede obviarse que **tal atractivo también resulta relevante respecto de las decisiones de continuidad** de la inversión ya ejecutada.

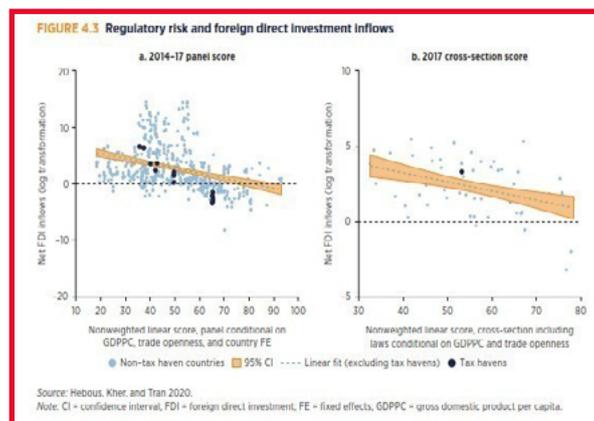
B) Enfoque basado en la correlación observada entre buena regulación e inversión extranjera directa

- La buena regulación persigue la eficiencia, la eficacia y la simplicidad del marco normativo, fomentando el impacto positivo de la regulación sobre la estabilidad del mercado, así como el crecimiento económico y el bienestar de la población (para más detalle sobre los principios e instrumentos de la buena regulación como elemento clave para el crecimiento económico, la inversión y la innovación, véase el siguiente [enlace 2](#)).
- A este respecto, se ha detectado que una mejora en el marco regulador comporta resultados positivos en términos de productividad y crecimiento de una economía, en tanto que, la inversión de recursos en la

mejora de la regulación incentiva la actividad empresarial, reduce los costes innecesarios y elimina los obstáculos a la adaptabilidad y la innovación (Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2005).

- Esto se debe, en parte, a que, **la buena regulación impacta positivamente en las decisiones de localización de las inversiones extranjeras**, por cuanto la situación regulatoria resulta un factor clave en la depuración de las diferentes alternativas de localización, como se ha analizado.
- De acuerdo con la representación del gráfico a la derecha, **el riesgo regulatorio y la inversión directa extranjera guardan una correlación inversa**.

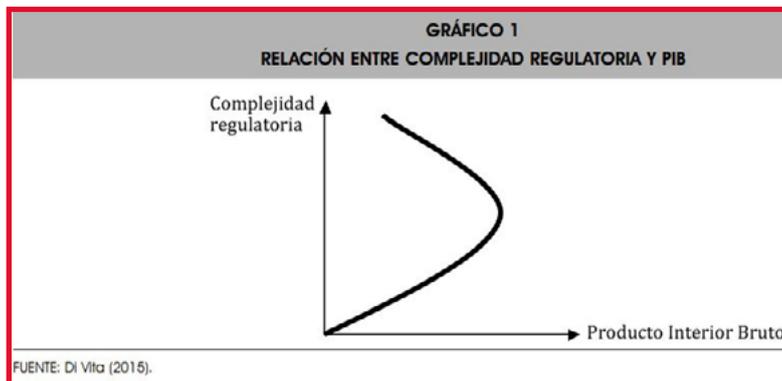
Por otra parte, cabe destacar que el incremento de la inversión directa extranjera no sólo introduce más recursos en la economía, sino que contribuye al incremento de la productividad (Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. J.W. Dawson y J.J Seater, 2013), provocando un crecimiento de los niveles de intensidad de la competencia y la innovación (An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions. J.S. Mora-Sanguinetti y A. Fuentes, Banco de España, 2012.).



- Por lo anteriormente expuesto, se concluye que **la ausencia de un marco regulatorio eficiente ralentiza la actividad económica y empresarial, drena recursos que podrían ser empleados en inversiones productivas, reduce la transparencia y la agilidad, dificulta la libre competencia, frena la innovación y la creación de empleo y desincentiva el espíritu emprendedor** (¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. J.S. Mora-Sanguinetti y R. Pérez-Valls, Documento de trabajo n° 2002, Banco de España, 2020).
- A mayor ahondamiento, **la regulación imperfecta puede ocasionar costes para los agentes económicos e impactar negativamente en el crecimiento económico de un país** (Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2005).
- Así, son múltiples los estudios realizados en las últimas décadas que señalan que, desde un punto de vista teórico y empírico, **las barreras regulatorias innecesarias y desproporcionadas, los marcos normativos complejos y cambiantes, la existencia de duplicidades y la fragmentación del mercado consecuente, tienen efectos negativos directos sobre la economía y el bienestar general**. A nivel macroeconómico, todos estos efectos se traducen en un menor crecimiento de la economía en términos de producto interior bruto, empleo y bienestar (El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España. María Álvarez Suárez (2019).
- Así, la regulación, en general, reduce los costes de transacción, **pero su exceso o mal diseño** (excesiva complejidad o baja calidad) **podrían aumentarlos** de tal forma que su impacto en la riqueza podría tener una

forma de “u”. El siguiente gráfico presenta esta idea para el caso de la complejidad regulatoria:

- A estos efectos, en términos de costes, la regulación puede generar, en primer lugar, un coste directo en la productividad total de los factores de una economía debido a que **determinados recursos son destinados a cumplir con la regulación establecida y no a la producción del producto o servicio final** (Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden for Companies. H. Kox. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Memorandum 136, Rev.1, 2005).



- Asimismo, la regulación puede generar también efectos indirectos sobre el nivel de la productividad, por ejemplo, imponiendo la elección de una técnica productiva determinada o generando una mala asignación de recursos (El impacto económico de la actividad normativa. los riesgos de la gran convergencia. J.S. Mora-Sanguinetti y S. Salvador Mora, Banco de España, 2015).
- En consecuencia, **un marco regulatorio complejo puede afectar negativamente a la competencia y, por ende, a la productividad de un país, desincentivando las inversiones y la incorporación de nuevos entrantes** (Informe de la Agencia Sueca de Análisis de Políticas de Crecimiento, 2010).
- Por lo anteriormente expuesto, la regulación ineficiente es un obstáculo para que los operadores puedan emprender o expandir su actividad económica y no tiene beneficios asociados. Esto supone un desincentivo a las inversiones empresariales y un coste macroeconómico relevante. Así, la mala regulación se puede llegar a convertir en un problema estructural de una economía y generar pérdida de competitividad, productividad, empleo y consecuentemente potencial de crecimiento (El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España. María Álvarez Suárez (2019).

4. SITUACIÓN COMPARATIVA DE ESPAÑA RESPECTO SU ENTORNO

En línea con el epígrafe anterior, en cuanto a los **elementos del clima regulatorio y entorno regulatorio general** que se valoran en los procedimientos de selección de inversiones, se destaca a continuación la situación de los mismos en España:

- **Previsibilidad:**
 - El Gobierno de España publica un Plan Anual Normativo (“PAN”) en el que se recogen las iniciativas legislativas o reglamentarias que el gobierno prevé elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación.

- No obstante, su incumplimiento no acarrea más consecuencias jurídicas que la carga de justificarlo adecuadamente.
- En la práctica, muchas de las iniciativas aprobadas no estaban previstas en el PAN, mermando así la previsibilidad de las normas, así lo refleja el Informe Anual de Evaluación Normativa (“IAEN”), instrumento gubernamental de análisis de la actividad normativa en relación con el PAN del año 2021, así como los resultados de la aplicación de las normas aprobadas en los años precedentes.

En este sentido el IAEN de **2021 es el segundo que se publica, y el primero que se ha publicado en plazo**. En cuanto a su contenido, el IAEN de 2021 recoge las siguientes conclusiones:

- Datos de cumplimiento del **PAN de 2021**: el 57% de las 144 iniciativas previstas han sido aprobadas, el 37% han iniciado su tramitación, y un 6% están pendientes de tramitación, lo que permite concluir que el grado de **cumplimiento es mejorable**.
- Actividad normativa no planificada. Además de las normas previstas en el PAN de 2021, el Gobierno ha aprobado 261 normas: una reforma constitucional, 32 reales decretos-leyes, 12 leyes (3 orgánicas y 9 ordinarias) y 216 reales decretos.
La **proliferación de normas no previstas**, en especial reales decretos-leyes es disconforme con los requerimientos de buena regulación dejando margen para la mejora.
- Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (“PRTR”). Se han aprobado 31 de las 43 normas del PRTR que también están incluidas en el PAN-21 (72%). Además, en 2021, se aprobaron **otras 56 normas que no estaban previstas en el PAN-21**, vinculadas al PRTR.

Como conclusión, **el PAN solo incluye una reducida parte del conjunto de normas que se aprueban**, perdiendo buena parte de su valor como predictor de la actividad regulatoria para la sociedad civil.

En consecuencia:

- España debería reducir la aprobación de normas no previstas en el PAN.
- La mejor práctica en este aspecto es la de la Comisión Europea.
- La Comisión publica un programa de trabajo que explica cómo piensa poner en práctica las prioridades planteadas por el Presidente durante la legislatura.
- Los administrados y las restantes instituciones de la Unión pueden conocer anticipadamente las regulaciones que se plantea impulsar la Comisión.

Por último, cabe destacar el ejercicio de planificación que ha constituido el **PRTR**. Se trata del **instrumento que define las iniciativas españolas que sirven de contrapartida a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**, y que cristalizan en el compromiso de cumplimiento de un conjunto de hitos (no cuantificables) y objetivos (cuantificables).

Se trata del mayor ejercicio de planificación política a largo plazo que se ha ejecutado, y puede servir de ejemplo para que se extienda como una práctica habitual en las Administraciones españolas.

En tanto que muchos de los hitos se refieren a medidas de carácter normativo, el PRTR se ha convertido en un **instrumento de planificación normativa a largo plazo**, que contribuye a generar certidumbre y un clima de negocios más favorable. Adicionalmente, cumpliendo uno de los elementos del hito 1 de la componente 11 del PRTR, ha entrado en vigor la Ley 27/2022, que refuerza la evaluación ex ante de las políticas públicas en general. Se trata, por lo tanto, de una muestra del valor estratégico de la planificación en materia de actuación pública, y de la relevancia que debe recibir.

- **Simplicidad:** España tiene una desventaja estructural, desde el punto de vista de la simplicidad regulatoria, derivada de su condición de **estado complejo**. Así, la existencia de un **nivel administrativo regional**, con competencias regulatorias tanto legislativas como reglamentarias, introduce una inevitable complejidad.

En efecto, el marco jurídico español resulta **complejo**, lo que puede generar un impacto negativo en la inversión, al incrementar **la incertidumbre de los agentes económicos y al fragmentarse el mercado español en submercados regionales**.

J.S. Mora-Sanguinetti en el estudio titulado “*Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España*” de noviembre de 2022, editado por el Banco de España, recoge las siguientes conclusiones:

- En el período comprendido **entre 1979 y 2021**, el conjunto de las Administraciones españolas aprobó **411.804 normas nuevas**.
- El incremento de volumen de la normativa correlaciona negativamente con el volumen de empresas: **un aumento en el 1% del volumen de regulación se relacionaría con 0,05 % menos empresas de media** (17.000 empresas menos, aproximadamente).
- La **complejidad de las normas**, definida por el empleo de remisiones internas, determina que el funcionamiento de la **justicia sea más lento** o se vea dificultado.
- La **diferente regulación en las regiones** provoca que el **mercado** en el que actúan las empresas pasa a ser **más pequeño**, lo que reduce las posibilidades de crecimiento y especialización de las empresas.
- La relevancia de la regulación regional se aprecia en el cambio de composición del nivel administrativo del que proceden las normas: si en los primeros años de la democracia la **Administración General del Estado** aprobaba casi el 90% de la normativa, **en 2018 era responsable de menos de un 15% de las normas aprobadas**.

En el año 2021, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) sostuvo que “el conjunto de las **páginas publicadas por los Boletines Oficiales de ámbito estatal y autonómico** alcanzó 1.088.249 de páginas en 2021. Se trata del sumatorio **más alto de los últimos 10 años**, siendo un 15% superior

a la media anual observada en lo que va del siglo XXI. Además, el año **2021 es el sexto consecutivo en el que el número de reales decretos es superior al número de leyes ordinarias** publicadas en el BOE”.

La inflación normativa ha sido identificada como un factor de **merma de la productividad** en España, al provocar un ineficiente marco regulatorio.

Los datos absolutos actuales son preocupantes, véase el informe sobre producción normativa en 2022 de CEOE donde entre otras cosas se dice que “(...) en España **se publicaron el año pasado más de 1.300.000 páginas de legislación (en el BOE y boletines autonómicos)**, lo que supone la cifra más alta de los últimos 11 años y un 22% más que el año anterior”.

Asimismo, el estudio denominado “Sector - Level Economic effects of Regulatory complexity: evidence from Spain” realizado por J.S. Mora-Sanguinetti (Banco de España 2023) señala que el **impacto negativo de la complejidad de la regulación tiene una mayor intensidad en:**

- Las **empresas más pequeñas y jóvenes** que no cuentan con los medios suficientes (equipos legales internos o externos) que les den apoyo en el entendimiento de la normativa.
- El **sector manufacturero**, probablemente por la mayor complejidad de su negocio.
- Un aumento de un 1% del índice de complejidad normativa que propone se asocia con una caída del 0,7% en el empleo del sector afectado (J.S. Mora-Sanguinetti, “Sector- Level Economic effects of Regulatory complexity: evidence from Spain (2023), editado por el Banco de España).

Por último, conviene señalar la **escasez de guías aplicativas de normas** que publican las Administraciones públicas españolas.

- Se trata de instrumentos de apoyo para la correcta aplicación e interpretación de lo dispuesto en la norma.
- En algunas materias se publican, pero no se realiza de modo sistemático.
- Son más habituales en el ámbito tributario o de subvenciones.
- En ocasiones adoptan la forma de respuestas a preguntas frecuentemente formuladas.
- Se viene detectando un mayor énfasis en la publicación de este tipo de guías con ocasión de la convocatoria de subvenciones con cargo al PRTR.

- **Minimización de las cargas administrativas:**

El **Foro Económico Mundial (“WEF”** por sus siglas en inglés) publica desde 1979 un informe que evalúa la competitividad de todos los países del mundo a través de una serie de factores.

Este índice **señala que el exceso de regulación afecta directamente a la competitividad de las compañías del país** y se ha convertido en el segundo obstáculo para la actividad empresarial.

En el año 2019, **España ha caído al puesto 114 de 141 países en el aspecto regulatorio** de la competitividad, debido a las numerosas cargas administrativas que recaen sobre las empresas, según su *Global Competitiveness Report* de 2019.

Por el contrario, en este mismo índice, se encuentran **dentro de las primeras veinte posiciones países de nuestro entorno** como Finlandia, Suiza, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, entre otros, además de otros más lejanos como Singapur. La complejidad del cumplimiento de obligaciones administrativas **fuerza a la contratación de expertos y a la dedicación de esfuerzos de gestión a tal función**, reduciendo el atractivo de un destino de inversión.

Al respecto, cabe destacar que España ha adoptado la regla “one in one out”, a través del artículo 37 de la Ley 14/2013, que establece que “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”.

- **Participación ciudadana, evaluación de impacto ex ante y evaluación de impacto ex post:**

La OCDE, como parte del asesoramiento en materia de políticas públicas y en el establecimiento de estándares y criterios internacionales a partir de datos empíricos, realiza estudios periódicos sobre la situación de los países de nuestro entorno en materia de buena regulación (para más detalle sobre la metodología aplicada por la OCDE en materia de buena regulación véase el siguiente [enlace 3](#)).

En particular, publica periódicamente los denominados Regulatory Policy Outlook, siendo las últimas ediciones las elaboradas con datos referentes a 2015, 2018 y 2021.

Los Regulatory Policy Outlook proporcionan información sobre “cómo los países abordan la elaboración, la aplicación y la revisión de las regulaciones, y sugiere dónde los países pueden concentrar mejor sus esfuerzos para garantizar que las leyes y reglamentos funcionen según lo previsto”.

A partir de los datos recabados, elabora **el indicador conocido como iREG**, que sintetiza la calidad regulatoria en relación con la participación ciudadana (que incluye los grupos de interés empresariales), la evaluación del impacto normativo ex ante y la evaluación ex post de las normas aprobadas, distinguiendo entre normativa con rango de Ley y con rango reglamentario. El fiel de la balanza que emplea son las recomendaciones de la OCDE sobre política y gobernanza regulatoria emitidas en 2012.

Al respecto, debe notarse que se trata de un índice que no agota todos los elementos comúnmente aceptados que integran la buena regulación, dadas las limitaciones metodológicas.

Cabe destacar que la puntuación máxima es de 4 puntos, y que se valoran cuatro aspectos en relación con cada variable: i) metodología; ii) adopción sistemática; iii) transparencia; y iv) supervisión y control de calidad.

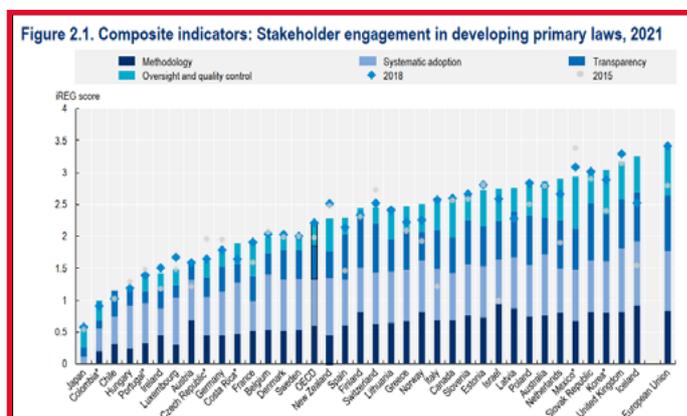
Resultados del *Regulatory Policy Outlook* de 2021 en los aspectos de buena regulación medidos por la OCDE

A continuación, se detallan gráficamente los resultados obtenidos por la OCDE en el *Regulatory Policy Outlook* del año 2021 en cuanto al cumplimiento de las tres facetas relevantes de buena regulación que mide:

- Participación ciudadana.
- Evaluación del impacto normativo ex ante.
- Evaluación del impacto normativo ex post.

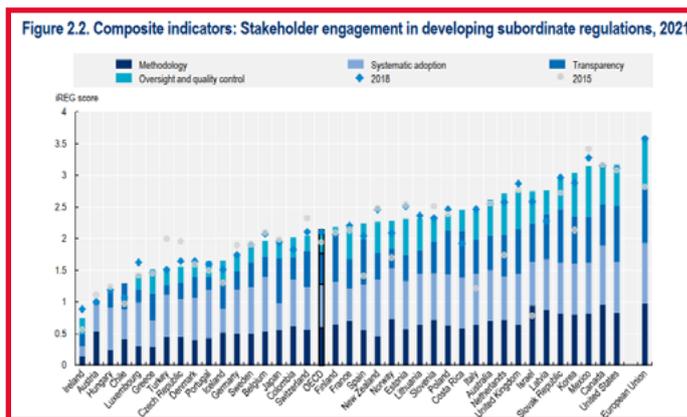
• **Participación ciudadana**

Los gráficos de la derecha representan el estudio realizado por la OCDE materia de participación ciudadana en el año 2021. La OCDE señala que el cumplimiento de la normativa puede verse favorecido cuando los particulares y organizaciones sienten que sus opiniones han sido tenidas en cuenta. Esto implica concederles la oportunidad de contribuir a reformar las normas que les afectan.



En cuanto a los resultados, la OCDE destaca los cambios sustanciales producidos desde 2017 en los siguientes países: España, Países Bajos, Grecia, Islandia, Letonia, Noruega, Chile, Colombia y Costa Rica.

Para el caso de **España**, la OCDE concluye que se encuentra incluyendo todas las consultas en curso en su plataforma en línea centralizada y permitiendo a los particulares y organizaciones participar antes de que comience el desarrollo normativo y en la fase de proyecto de reglamento. La participación de los particulares y organizaciones se permite en dos momentos: i) de manera previa al desarrollo reglamentario y ii) en la fase del proyecto de reglamento.



España obtuvo una puntuación cercana a la media de los miembros de la OCDE, **situándose en los puestos 20 y 19 de 36** en Leyes y normas subordinadas respectivamente.

Hay que tener en cuenta que estos datos de la OCDE son comparativos entre países y a la evolución de los mismos en el tiempo.

Por último, conviene destacar a **Países Bajos** por obtener una de las puntuaciones más alta, cercana a los 3 puntos del iREG. La OCDE indica que: “Países Bajos ofrece orientaciones escritas a los responsables políticos sobre cómo llevar a cabo la participación ciudadana”. Además, en los últimos tres años ha empezado a celebrar reuniones con las PYME en las primeras fases de la elaboración de políticas, como parte de su “Prueba PYME” (para más detalle sobre Países Bajos véase el siguiente [enlace 4](#)).

- **Evaluación de impacto ex ante:**

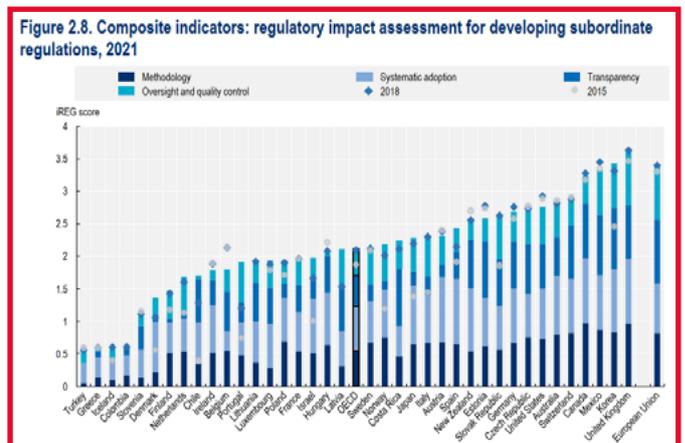
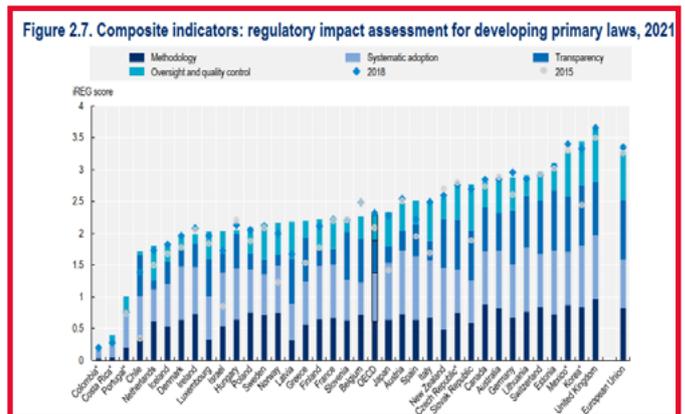
Los gráficos de la derecha representan el estudio realizado por la OCDE en materia de evaluación de impacto normativo en el año 2021. En cuanto a los resultados, la OCDE destaca los cambios sustanciales producidos desde 2017 en los países como: España, Portugal, Grecia, Letonia, Chile e Israel (para más detalle referente a España véase el [enlace 5](#)).

Para el caso de **España**, la OCDE nuevamente le otorga una puntuación cercana a la media de los miembros de tal organización internacional, obteniendo una puntuación cercana a 2,5 puntos y situándose **en los puestos 14 y 13** de las figuras 2.7 y 2.8.

Por último, conviene destacar a **Reino Unido** por obtener la mayor puntuación situándose cerca a 4 (la máxima). La OCDE destaca que el sistema de política reguladora sigue centrándose especialmente en las empresas. Además, **existen nuevas medidas reguladoras que implican que aquellas normas que tengan un impacto significativo en las empresas deban contar con un análisis de impacto normativo completo**. Por otro lado, Reino Unido cuenta con un órgano consultivo no ministerial encargado de proporcionar al Gobierno un control externo e independiente de los análisis en que se basan las nuevas propuestas de reglamentación en la evaluación de impacto (para más detalle sobre Reino Unido véase el siguiente [enlace 6](#)).

- **Evaluación ex post:**

Los gráficos de la derecha representan el estudio realizado por la OCDE materia evaluación ex post en el año 2021. Con carácter general, la OCDE destaca que el **acervo normativo ha crecido rápidamente en la mayoría de los países miembros, y que resulta necesario que las normas se revisen**



periódicamente, dado que, aunque se hayan analizado cuidadosamente ex ante, las circunstancias en las que se aplican pueden haber cambiado, sus efectos no siempre pueden preverse o resultan diferentes de los previstos. Por ello, pone énfasis en la necesidad de las evaluaciones ex post, como forma de completar el ciclo normativo.

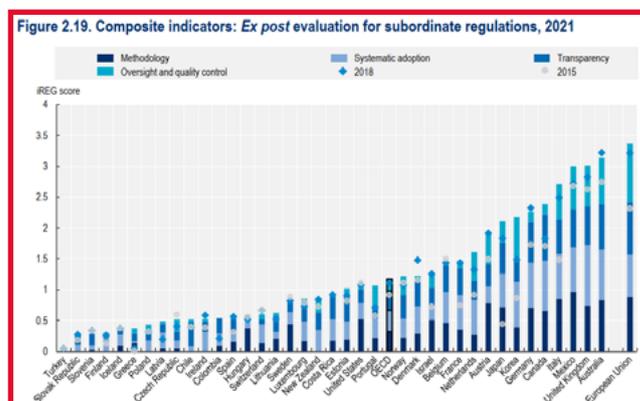
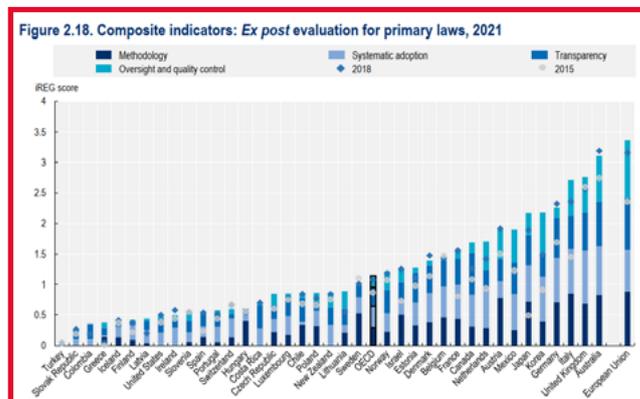
Para el caso de **España**, la OCDE le otorga una puntuación inferior a la media de los miembros de tal organización obteniendo una puntuación que no llega al 0,6 puntos sobre 4 y situándose en la **posición 26 de 36**, cuando la media de la OCDE se sitúa en 1,5. Por tanto, **la mala situación de España en este indicador es responsable de gran parte de la insuficiente posición de España en el indicador compuesto iReg.**

Se debe notar que **Reino Unido** nuevamente obtiene la mayor puntuación situándose cerca a 4 (la máxima). La OCDE señala que los departamentos gubernamentales llevan a cabo periódicamente **revisiones posteriores a la aplicación de la norma, y, en particular, de todas las medidas con un impacto significativo en las empresas.** El mismo órgano consultivo no gubernamental independiente citado anteriormente realiza dichas evaluaciones ex post.

Finalmente, con objeto de concluir el análisis de la situación específica de España desde la perspectiva de la OCDE, en cuanto los tres últimos elementos analizados, conviene traer a colación el siguiente gráfico elaborado por la OCDE que refleja la puntuación del **indicador iREG de España en 2021.** Se trata de un indicador que se compone de tales tres elementos.

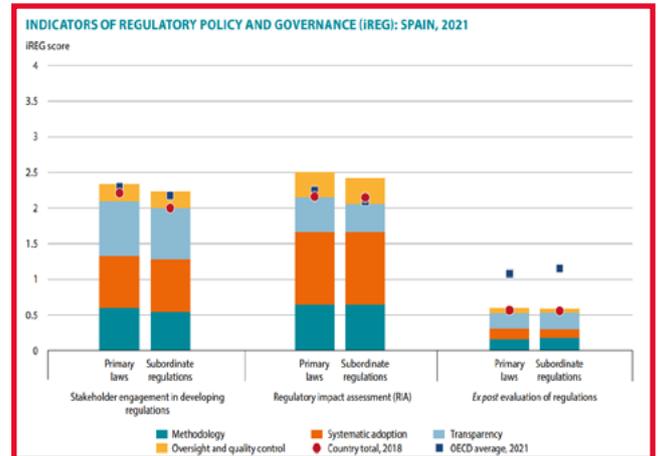
Así, se comprueba que España debería mejorar en cuanto a la evaluación ex post, dado que obtiene una puntuación de casi a 0,6 puntos sobre 4, siendo la media de la OCDE de aproximadamente 1,2 puntos. Respecto de la participación ciudadana y la evaluación de impacto, España se encuentra en línea con la media de la OCDE.

Si bien, la **OCDE concluye que España hace esfuerzos graduales** para alcanzar una mejora en su regulación, habiéndose focalizado en la simplificación administrativa. Sin embargo, sostiene que existe margen para la mejora, en concreto, la OCDE destaca que si bien supervisa la evaluación *ex ante* de las iniciativas normativas, **no examina las propias evaluaciones ex post** de acuerdo con los parámetros anteriormente comentados. Además, si bien destaca la mejora en la transparencia de su sistema de partici-



pación ciudadana, **la OCDE resalta que la participación ciudadana aún no se lleva a cabo de forma totalmente sistemática**, tal y como se recomienda en aras de mejorar el procedimiento de consulta pública.

En conclusión, **de conformidad con la OCDE, es necesario que España mejore la evaluación ex post y la sistematización de la consulta pública** mediante la elaboración e orientaciones específicas y técnicas de evaluación normalizadas que contribuirán a una evaluación más detallada y coherente respecto del funcionamiento real de la normativa en la práctica.



En el mismo sentido, el documento de trabajo de la Comisión con referencia “SWD (2023) 609 final”, que acompaña la **Recomendación de la Comisión al Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España**, valora que “La fragmentación normativa, la escasa evaluación ex post de las políticas y el uso frecuente de procedimientos de urgencia para aprobar leyes debilitan la calidad de la legislación española”, destacando que “España adopta rápidamente, en el Parlamento, legislación, debido al frecuente empleo de los procedimientos de urgencia”.

5. PROPUESTAS PRIORITARIAS DE MEJORA

Recomendaciones de buena regulación

Tras el análisis realizado, a continuación, se exponen las siguientes propuestas relativas al procedimiento sobre buena regulación aplicables a España:

- **Previsibilidad normativa:**
 - **Transformar el actual PAN en un Plan Normativo de Legislatura** de actualización anual. Así, se efectuaría un esfuerzo de planificación de mayor alcance temporal, que tendría dos ventajas: (i) por una parte, exigiría de la Administración un **esfuerzo de adopción de una perspectiva temporal más larga**, lo que implicaría una orientación más estratégica de sus políticas; (ii) por otra parte, otorgaría **mayor previsibilidad a los administrados**, incrementando su certidumbre empresarial.
 - **Reducir sustancialmente el número de normas aprobadas que no fueron incluidas en el PAN.** Además, con el fin de evitar sorpresas regulatorias, resulta necesario limitar, en la medida de lo posible, los **efectos retroactivos de tales normas**, para evitar cambios imprevisibles y drásticos, que generan una sensación de marco de acción cambiante, elevando las rentabilidades exigidas a las inversiones y, en consecuencia, minorando los volúmenes de inversión directa.

- **Reducir el empleo de los procedimientos de urgencia para la aprobación de normativa**, de manera que queden reservados para situaciones que no hayan podido preverse.
- **Simplicidad normativa**: intensificar la revisión del marco normativo empresarial, buscando la sencillez y la certidumbre, para evitar que suponga un freno a la inversión directa. En concreto, procede:
 - **Derogar las normas obsoletas**, innecesarias o duplicadas.
 - **Promover legislación similar en todo el territorio nacional, para evitar la segmentación del mercado único** y del sobre coste derivado de analizar y aplicar normativas diversas en cada región; **promulgar normas sencillas y fruto de reflexión reposada** y con perspectiva de largo plazo, que tiendan a formar códigos, y que tengan vocación de continuidad.
 - **Reducir el ritmo de producción normativa**, para facilitar su conocimiento y permitir elevar su calidad técnica.
- **Minimización de las cargas administrativa**, para disminuir el coste de instalación y funcionamiento de las empresas, así como la implantación de la regla “one in one out” referida anteriormente. Se trata de una medida que exige una mejor organización y una mayor digitalización administrativa. A pesar de su coste moderado, impacta enormemente en la percepción general de los costes de España como receptor de inversiones, y en la percepción de la facilidad para hacer negocios.
- **Incremento de la participación ciudadana**: la participación ciudadana otorga una mayor transparencia a la gestión pública y mejora la calidad técnica de la normativa, al permitir incorporar elementos de juicio valiosos. Por ello, una mayor participación ciudadana mejora el clima de negocios de un país y favorece la inversión directa.

En este sentido, pueden distinguirse dos momentos de participación ciudadana:

- En cuanto a la **consulta previa** a la redacción del texto del proyecto normativo, convendría que la opinión sobre de los particulares y organizaciones sobre la proporcionalidad y necesidad de un eventual proyecto normativo, así como sobre los elementos de regulación que señalen **fuera tomada en consideración en las fases iniciales de la iniciativa**.
- Además, para garantizar la participación ciudadana resulta conveniente ampliar la duración del **trámite de audiencia pública**, al menos para los proyectos de mayor calado y complejidad. En este sentido es raro que tenga una duración superior a 15 días, mientras que, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea (“UE”), tienen una duración de **12 semanas**. Pues bien, un plazo más largo, en los casos en que lo merezca, facilitaría:
 - Un **estudio más profundo** por los destinatarios de la norma.
 - Una mayor utilidad de sus aportaciones.
 - Más elementos de juicio para acertar en los planteamientos.
 - Una **mejor calidad técnica** de la norma.

- **Evaluación de impacto ex ante:** se recomienda que la **Memoria de análisis de impacto normativo** se convierta en una **pieza clave de la acción política normativa e incluya aspectos referentes a la inversión directa**.
 - En ocasiones, la Memoria se convierte en un mero ritual, debiendo recibir la importancia que merece, lo que pasa por **análisis serios y fundados en evidencias empíricas**.
 - En lo posible, utilizar los vehículos legislativos que permiten un debate sosegado del poder legislativo.
 - Tener en cuenta las evidencias científicas referentes a la materia a regular.
 - Por otra parte, el impacto económico a evaluar en tal instrumento, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 931/2017, se limita a “las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma”, sin comprender la perspectiva de los potenciales inversores extranjeros.
 - Sería conveniente **desarrollar** el Real Decreto 931/2017, de manera que **contemple expresamente el impacto** de cualquier nueva regulación en **la inversión extranjera directa**, con el objeto de que el clima de inversión extranjera sea un criterio para la regulación y un elemento clave de la política normativa.
 - En definitiva, se propone:
 - Un análisis profundo del impacto de la regulación que se pretende introducir, con especial foco en la inversión **extranjera directa y su mantenimiento**.
 - La incorporación del **análisis comparativo** respecto de los países de nuestro entorno, en tanto que los países compiten por las inversiones e interesa incorporar las **mejores prácticas** ya implantadas, entre ellas, la consistente en limitarse a cumplir con las exigencias de una directiva comunitaria, sin añadir restricciones potestativas, dado que no serán incorporadas por otros Estados miembros.
 - Garantizar que la regulación esté basada en evidencias, de manera que se eleve la probabilidad de acertar con los planteamientos adoptados.
- **Evaluación de impacto ex post:** en línea con las recomendaciones de la OCDE en el iREG de 2021, y la propia evaluación del Gobierno, España debería **intensificar los análisis de impacto regulatorio ex post**, para verificar su **calidad**, eventual **desactualización**, así como si la regulación existente **cumple con los objetivos** planteados cuando se concibió, o si impone **cargas y costos innecesarios**, sujetos a simplificación o eliminación o si resulta inadecuada, dada la normativa ulteriormente aprobada.

Contenidos de la regulación

Adicionalmente, no puede obviarse que *los concretos contenidos de la regulación son el otro elemento* del ejercicio de la potestad normativa **que impacta** en la nueva inversión extranjera directa y su mantenimiento. Así, la regulación puede dictarse a través de cauces impecables, **pero si el contenido no crea un adecuado clima de negocios, la inversión no será promovida**. En cuanto a tales contenidos, baste la remisión al **Informe Atrae**.

6. ÍNDICE DE REFERENCIA

- *Better Regulation* Task Force. *Imaginative thinking for a better regulation* (2003).
- Informe “ATRAE. Hacia “2030”, Multinacionales por Marca España, 2022.
- El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España. María Álvarez Suárez, 2019.
- Sector- Level Economic effects of Regulatory complexity: evidence from Spain. J.S. Mora-Sanguinetti, Banco de España, 2023.
- Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, 2005.
- Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. J.W. Dawson y J.J. Seater, 2013.
- An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions. J.S. Mora-Sanguinetti y A. Fuentes, Banco de España, 2012.
- ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. J.S. Mora-Sanguinetti y R. Pérez-Valls, Documento de trabajo n° 2002, Banco de España, 2020.
- Intra-EU Differences in Regulation-caused Administrative Burden for Companies. H. Kox. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis Memorandum 136, Rev.1, 2005.
- El impacto económico de la actividad normativa. los riesgos de la gran convergencia. J.S. Mora-Sanguinetti y S. Salvador Mora, Banco de España, 2015.
- Informe de la Agencia Sueca de Análisis de Políticas de Crecimiento, 2010.
- Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España. J.S. Mora-Sanguinetti, Banco de España, 2022.





Ayudamos a impulsar un entorno favorable a la atracción
y el crecimiento de las multinacionales extranjeras,
promoviendo una prosperidad conjunta y sostenible

Paseo de Recoletos, 5 | 28004 Madrid - España

Tel.: + 34 91 789 82 43

www.multinacional.es

secretaria@multinacional.es