



ARTÍCULO

## TIEMPOS DE CORREGULACIÓN, EL ESTADO NO SE HACE SOLO

Madrid, 29 de mayo de 2019

La política pública de los próximos años tendrá como motor a la iniciativa privada o no será. Las democracias que pretenden depender en su acción de gobierno solo de la iniciativa pública, están condenadas a ser democracias crecientemente improductivas e ineficaces. La nuestra lo es ya.

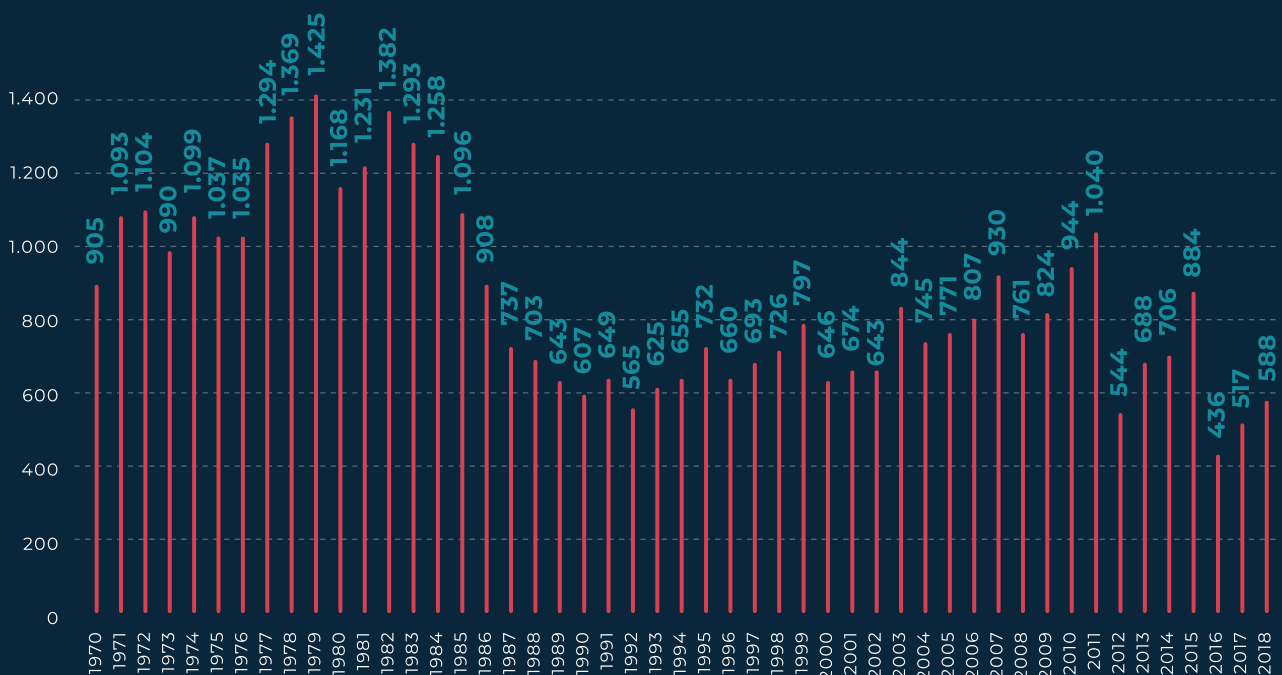
Venimos aquejados de falta de producción legislativa desde hace tiempo. Desde el año 2015, la patronal CEOE publica un **informe sobre producción legislativa**. El último, de febrero de 2019, constata, a pesar de un leve repunte, una tendencia que hace de los últimos tres años los que registran cifras más bajas de toda la serie histórica desde el año 1970.

A ello contribuyen diversos factores que, combinados entre ellos, conforman la tormenta perfecta de la inacción de gobierno. Y aunque lo cuantitativo resulte muy gráfico, no es solo una razón de este tipo la que está detrás de esa inquietud que muestran sectores empresariales y

de la sociedad civil española. Se habla de cantidad, pero también de calidad. Así, la CEOE advierte en su informe que “el debate debe centrarse en la mejora de la eficiencia y la estabilidad del marco legislativo, reduciendo su complejidad, limitando la producción de normas y garantizando una cierta estabilidad del ordenamiento jurídico. De igual modo, las normas promulgadas han de ser claras y simples con el fin de evitar ulteriores interpretaciones; la transposición de la normativa europea debe realizarse sin introducir requisitos o cargas administrativas adicionales; y debe adoptarse un sistema de coordinación legislativa entre las Administraciones Públicas”.

En ello coinciden múltiples autores. La producción legislativa no es suficiente, la calidad de lo producido no es buena. Con suerte, estamos logrando evitar multas millonarias de Bruselas que llegan por no cumplir los plazos de transposición de las Directivas. En los últimos años este ha sido, quizás, el acicate más eficaz. Evitar la multa.

## TOTAL DE NORMAS ESTATALES



Fuente: CEOE



Pero, ¿cuáles serían esos factores de la tormenta perfecta que justifican esa sensación de cuasi-parálisis? Podríamos señalar tres:

### 1. Inestabilidad política

Los últimos años han traído consigo nuevos actores, nuevas reglas del juego, legislaturas más inestables y el auge de la geometría variable como condición *sine qua non* para la acción de gobierno. El ciclo actual, sin mayorías absolutas a la vista, convierte en más compleja y lenta la acción de gobierno.

### 2. Obsolescencia legislativa

Regulamos poco, despacio y mal. Si decíamos que la inestabilidad política hacía más tedioso el proceso de producción legislativa, el ritmo cada vez más vertiginoso de la innovación empresarial (y sus disrupciones) convierte en aparentemente irreconciliables ambos mundos. Se necesitan más, se entienden menos. Recientemente, Antonio Garrigues señalaba a propósito de esto que “lo que se regula hoy tiene un riesgo enorme de obsolescencia. Eso hace que el sistema jurisprudencial tenga ventajas sobre el de codificación”. Y concluía: “la codificación está en peligro”. Algo de esto podría explicar los años de limbo jurídico para

temas como el alquiler de turismo residencial o la movilidad urbana, por citar solo dos ejemplos, en los que los operadores nuevos y tradicionales no saben a qué reglas atenerse, lo que ha dado lugar a nuevas alegaldades que nacen de una realidad técnicamente posible y jurídicamente incomprendida. ¿El riesgo? Entre otros, que terminemos regulando realidades que, finalizado el proceso de producción legislativa, hayan ya mutado y sean precisamente eso, obsoletas. La regulación persigue realidades a muchísima distancia, pero no las crea ni aspira a ello.

### 3. El inasible “nuevo”

Una parte importante de los retos regulatorios a los que se enfrentan nuestras sociedades tiene que ver con fenómenos nuevos, técnicamente complejos y que suponen un pulso al orden democrático y cultural -filosófico- actual. Las criptomonedas, la inteligencia artificial, la fiscalidad digital, la robotización de la economía, el futuro del Estado de Bienestar o la masificación urbana son solo algunos de los ejemplos de realidades que antes de ser reguladas habrán de ser comprendidas. Por no estar claro, no lo está ni quién es el actor competente para regularlas. Tampoco estaba previsto regular disrupciones.

## DE PEDIR PERDÓN A LA CONSTRUCCIÓN DEL PERMISO

Las primeras brechas que en este siglo evidenciaron el desajuste entre la velocidad de producción legislativa y la velocidad de la innovación empresarial trajeron consigo a compañías que optaban por pedir perdón antes de pedir permiso. Era una forma de estar en el mercado desde el minuto uno (y no en los almacenes) y de presionar a los poderes públicos para que tomaran posición más rápido y facilitaran un marco regulatorio a esos nuevos actores. La estrategia, con sus dudas, pudo funcionar durante un tiempo, pero el coste económico y social es tremendamente alto y con un retorno dudoso.

**“La velocidad a la que cambia nuestra realidad económica y social exige, pues, nuevos enfoques regulatorios. Más si cabe en sistemas jurídicos latinos como el nuestro”**

De alguna forma, podríamos señalar que tanto lo público (administraciones públicas) como lo privado (empresas y sectores) están siendo apelados en este nuevo tiempo a dotar a la sociedad de reglas de juego claras, justas y estables. Las seguimos necesitando. Si cabe, más que nunca. Ambas partes tienen en su “debe” un trabajo por delante. Las administraciones públicas tienen que mejorar y agilizar sus procesos de toma de decisión, pero, por mucho que estos mejoren, el sector privado tiene que colaborar activa y responsablemente también.

Sobre el primer eje, hay autores como Beth Simone Noveck que llaman a que las administraciones públicas “reinventen los procesos mediante los cuales hacen política”, a que las administraciones públicas también innoven en sus procesos de decisión y se hagan más ágiles, transversales e inteligentes (*Smart*). Sobre el segundo de los ejes, aún hay poco explorado, pero, atendiendo a la complejidad de los desafíos, será la verdadera clave para una mejor calidad democrática. Las empresas tienen que participar más activamente en los procesos de decisión señalando prioridades, alertando riesgos, poniendo todo su conocimiento a disposición de las administraciones públicas y proponiendo soluciones a los problemas y desafíos que llegan. Son los bancos de pruebas y la autorregulación las opciones más plausibles, porque la innovación no se puede frenar y los grandes desafíos sociales continúan su avance.

## NUEVOS ENFOQUES REGULATORIOS

Efectivamente, la velocidad a la que cambia nuestra realidad económica y social exige, pues, nuevos enfoques regulatorios. Más si cabe en sistemas jurídicos latinos como el nuestro, en los que, y a diferencia de los regímenes jurídicos anglosajones, la norma escrita prepondera sobre la solución del caso concreto y el precedente.

Hace solo unas décadas, partiendo de una bien ponderada y razonablemente previsible estabilidad social y económica, la ley podía aspirar a aprehender la realidad, establecer límites de actuación a las empresas y mecanismos adecuados para prevenir y reprender eventuales desviaciones. Actualmente, los cambios se suceden a tal velocidad que cuando se detecta la necesidad de hacer frente a nuevos problemas, y antes incluso de que puedan iniciarse las actuaciones apropiadas para ofrecer una solución regulatoria, la realidad ya ha cambiado. Por tanto, no pocas veces la solución ofrecida no es realmente eficaz para hacer frente a la nueva situación.

Es preciso, como decíamos, evolucionar hacia procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas mucho más ágiles en las que las compañías afectadas puedan participar.

**“LAS EMPRESAS TIENEN QUE PARTICIPAR MÁS ACTIVAMENTE EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN SEÑALANDO PRIORIDADES, ALERTANDO RIESGOS, PONIENDO TODO SU CONOCIMIENTO A DISPOSICIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y PROPONIENDO SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS Y DESAFÍOS”**

Los bancos de pruebas o *sandbox*, como se les conoce en derecho anglosajón, y la autorregulación son dos manifestaciones de esa posible y necesaria colaboración público-privada en la definición de marcos regulatorios proporcionados y eficaces para amparar el desarrollo económico y tecnológico y, a la vez, dar adecuada respuesta a los riesgos y peligros que dicho desarrollo puede conllevar para la sociedad.

Los bancos de pruebas son entornos regulatorios provisionales y flexibles en los que, sin el peligro de incurrir en infracción administrativa, nuevos operadores en mercados disruptivos pueden testar sus productos y servicios bajo la tutela y supervisión directa del regulador correspondiente y en un mercado controlado de usuarios no vulnerables. Su objetivo es aprender y valorar la adecuación del régimen jurídico al que se somete la actividad a nuevas modalidades y proporcionar los costes de entrada en determinados mercados.

Por su parte, y en sentido amplio, autorregulación es todo establecimiento voluntario de normas que un operador económico se compromete a cumplir más allá de las que derivan de las dictadas por las autoridades competentes. Desde una perspectiva jurídica, no podemos hablar de un sistema de

autorregulación sino cuando ese conjunto de normas es asumido por un número representativo de empresas de un sector determinado y, además, los adheridos al sistema confieren el control de su cumplimiento a una entidad independiente a la que se dota de medios suficientes para imponer sus decisiones en caso de conflicto.

Así como los bancos de prueba no están sino empezando a ser considerados por nuestras autoridades públicas como una solución plausible a la obsolescencia regulatoria de los mercados más disruptivos, la autorregulación no es nueva en nuestro sistema jurídico. De hecho, en ciertos sectores, como el publicitario, tiene una larga tradición y su aportación al control y regulación de una actividad tan importante, especialmente en determinados sectores relacionados con la salud pública, es indiscutible y reconocida unánimemente por las instituciones públicas y el mercado en su conjunto. Sin embargo, es en estos últimos años en los que, particularmente por influencia de la normativa comunitaria, se está extendiendo a otros ámbitos y sectores.

La autorregulación pura, o la corregulación, que tiene lugar cuando la Administración Pública participa directa o indirectamente en los instrumentos



de control de cumplimiento del conjunto de las normas autoimpuestas, permite mitigar en cierta medida las ineficiencias regulatorias que, como venimos diciendo, la realidad actual genera.

## “El éxito de un sistema de autorregulación exige que esa colaboración entre el sector privado y el público sea sincera”

Supone, en primer lugar, un compromiso firme de un sector económico de autolimitar su actividad de acuerdo con una serie de normas que sirvan para prevenir los eventuales riesgos que aquella pueda generar y cuya materialización generará a corto o medio plazo un incentivo regulatorio en las instituciones públicas cuyo resultado último previsiblemente estará desfasado y les resultará perjudicial.

Una adecuada autorregulación permite, por tanto, no solo ofrecer soluciones proporcionadas a problemas aún no concretados, sino que además previene regulaciones inadecuadas. Desde esta perspectiva constituyen un cauce eficaz para canalizar la colaboración regulatoria entre el sector privado y el público, tan indispensable en una situación de disrupción económica y social como la que vivimos en estos días. En este sentido, un compromiso firme de un sector económico con una autorregulación seria y proporcionada a las preocupaciones de las autoridades públicas se traduce igualmente en un mecanismo de posicionamiento institucional especialmente eficaz

para que esa colaboración público-privada a nivel regulatorio tenga lugar en la definición y aprobación de futuras normas legales o reglamentarias que se consideren necesarias.

Debe así mismo destacarse la flexibilidad que caracteriza a estos sistemas de autorregulación y que se refiere no solo a la mayor agilidad y menor onerosidad en la detección y solución de desviaciones e incumplimientos sino también a la rapidez y facilidad con la que las normas autoimpuestas pueden adaptarse a los cambios sectoriales que puedan apreciarse o ajustarse a nuevas o más profundas preocupaciones de los reguladores competentes.

Es cierto que el éxito de un sistema de autorregulación exige que esa colaboración entre el sector privado y el público sea sincera y transparente y necesita, por supuesto, de la implicación activa e incondicional de todas las empresas adheridas, no solo en el cumplimiento de las normas de conducta aprobadas, sino también, y de forma particular, en la detección y denuncia de los eventuales incumplimientos de otros adheridos.

Del mismo modo, el éxito de un banco de pruebas dependerá en gran medida de dos cosas:

- De la capacidad del regulador responsable de entender los nuevos modelos de negocio.
- De la disposición y compromiso del operador en pruebas para comprender los riesgos que implica su actividad y la necesidad de que la misma se someta a restricciones proporcionales.

Nuestra tradición jurídico-administrativa y la aparición constante de nuevos actores relevantes en mercados sensibles supone una dificultad real para el establecimiento y generalización de sistemas de autorregulación o bancos de pruebas, pero la tendencia constante hacia este tipo de figuras regulatorias es una necesidad que nuestra realidad cambiante acabará imponiendo.

## AUTORES



**Carmen Muñoz.** Directora Senior de Asuntos Públicos en LLYC. Es especialista en posicionamiento institucional e incidencia política. En su trayectoria profesional ha asesorado a numerosas empresas de los sectores tecnológico, educativo o de movilidad. Ha desarrollado la mayor parte de su vida profesional en el ámbito de los asuntos públicos y corporativos. Es docente en varias universidades y escuelas de negocio, entre las que destacan la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Europea de Madrid. Es doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid, licenciada en Ciencias de la Información, por la misma universidad, y graduada en Gestión Empresarial y Dirección de Comunicación por el Instituto de Empresa y en Dirección de Campañas Electorales por ICADE. Además, Carmen es socia de APRI.



**Carlos Hernández,** abogado del estado en excedencia y socio de Mercados Regulados de RCD. Asesora a empresas y asociaciones sectoriales en sus relaciones con las Administraciones Públicas y otras instituciones al objeto de promover o intervenir en procesos regulatorios en defensa de sus intereses. Está especializado en sistemas de autorregulación y la propuesta de soluciones regulatorias en mercados disruptivos. Con carácter previo y tras su paso por la Abogacía del Estado, fue Director General de Ordenación del Juego en el Ministerio de Hacienda y, en su condición de tal, responsable de la apertura del mercado español de juego online.



**DIRECCIÓN CORPORATIVA**

**José Antonio Llorente**  
Socio Fundador y Presidente  
jallorente@llorenteycuenca.com

**Alejandro Romero**  
Socio y CEO Américas  
aromero@llorenteycuenca.com

**Enrique González**  
Socio y CFO  
egonzalez@llorenteycuenca.com

**Adolfo Corujo**  
Socio y Director General de Estrategia  
acorujo@llorenteycuenca.com

**Goyo Panadero**  
Socio y Director General de Talento e Innovación  
gpanadero@llorenteycuenca.com

**Carmen Gómez Menor**  
Directora Corporativa  
cgomez@llorenteycuenca.com

**Juan Pablo Ocaña**  
Director de Legal & Compliance  
jpocana@llorenteycuenca.com

**Daniel Fernández Trejo**  
Director de Tecnología  
dfernandez@llorenteycuenca.com

**José Luis Di Girolamo**  
Socio y CFO América Latina  
jldgirolamo@llorenteycuenca.com

**Antonietta Mendoza de López**  
Vicepresidenta de Advocacy LatAm  
amendozaalopez@llorenteycuenca.com

**ESPAÑA Y PORTUGAL**

**Arturo Pinedo**  
Socio y Director General Regional  
apinedo@llorenteycuenca.com

**Luisa García**  
Socia y Directora General Regional  
lgarcia@llorenteycuenca.com

**Barcelona**

**María Cura**  
Socia y Directora General  
mcura@llorenteycuenca.com

**Oscar Iniesta**  
Socio y Director Senior  
oiniesta@llorenteycuenca.com

Muntaner, 240-242, 1<sup>o</sup>-1<sup>a</sup>  
08021 Barcelona  
Tel. +34 93 217 22 17

**Madrid**

**Joan Navarro**  
Socio y Vicepresidente  
Asuntos Públicos  
jnavarro@llorenteycuenca.com

**Amalio Moratalla**  
Socio y Director senior del Área  
Deporte y Estrategia de Negocio  
amoratalla@llorenteycuenca.com

**Iván Pino**  
Socio y Director Senior Digital  
ipino@llorenteycuenca.com

**David G. Natal**  
Director Senior  
Consumer Engagement  
dgonzalez@llorenteycuenca.com

**Paco Hevia**  
Director Senior  
Comunicación Corporativa  
phevia@llorenteycuenca.com

**Jorge López Zafra**  
Director Senior  
Comunicación Financiera  
jlopez@llorenteycuenca.com

Lagasca, 88 - planta 3  
28001 Madrid  
Tel. +34 91 563 77 22

**Lisboa**

**Tiago Vidal**  
Socio y Director General  
tvidal@llorenteycuenca.com

Avenida da Liberdade nº225,  
5º Esq.  
1250-142 Lisboa  
Tel. + 351 21 923 97 00

**ESTADOS UNIDOS**

**Erich de la Fuente**  
Socio y Chairman US  
edelafuente@llorenteycuenca.com

**Mike Fernandez**  
CEO US  
mikefernandez@llorenteycuenca.com

**Miami**

**Claudia Gioia**  
SPV Américas, Business Development  
cgioia@llorenteycuenca.com

600 Brickell Avenue  
Suite 2020  
Miami, FL 33131  
Tel. +1 786 590 1000

**Nueva York**

**Gerard Guiu**  
Director de Desarrollo de  
Negocio Internacional  
gguiu@llorenteycuenca.com

277 Park Avenue,  
39th Floor  
New York, NY 10172  
Tel. +1 212 371 5999 (ext. 309)

**REGIÓN NORTE**

**Javier Rosado**  
Socio y Director General Regional  
jrosado@llorenteycuenca.com

**Ciudad de México**

**Juan Arteaga**  
Director General  
jartega@llorenteycuenca.com

**Rogelio Blanco**  
Director General  
rblanco@llorenteycuenca.com

Av. Paseo de la Reforma 412,  
Piso 14 Col. Juárez, Alcaldía.  
Cuauhtémoc CP 06600,  
Ciudad de México  
Tel. +52 55 5257 1084

**Panamá**

**Manuel Domínguez**  
Director General  
mdominguez@llorenteycuenca.com

Sortis Business Tower,  
piso 9 Calle 57,  
Obarrío - Panamá  
Tel. +507 206 5200

**Santo Domingo**

**Iban Campo**  
Director General  
icampo@llorenteycuenca.com

Av. Abraham Lincoln 1069  
Torre Ejecutiva Sonora, planta  
7 Suite 702  
Tel. +1 809 6161975

**San José**

**Pablo Duncan - Lynch**  
Socio Director  
CLC Comunicación | Afiliada LLYC  
pduncan@clcglobal.cr

Del Banco General  
350 metros oeste  
Trejos Montealegre,  
Escazú, San José  
Tel. +506 228 93240

**REGIÓN ANDINA**

**Luis Miguel Peña**  
Socio y Director General Regional  
lmpena@llorenteycuenca.com

**Bogotá**

**María Esteve**  
Socia y Directora General  
mesteve@llorenteycuenca.com

Av. Calle 82 # 9-65 Piso 4  
Bogotá D.C. - Colombia  
Tel. +57 1 7438000

**Lima**

**Luis Miguel Peña**  
lmpena@llorenteycuenca.com

Av. Andrés Reyes 420, piso 7  
San Isidro  
Tel. +51 1 2229491

**Quito**

**Carlos Llanos**  
Director General  
cllanos@llorenteycuenca.com

Avda. 12 de Octubre N24-528 y  
Cordero - Edificio World Trade  
Center - Torre B - piso 11  
Tel. +593 2 2565820

**REGIÓN SUR**

**Juan Carlos Gozzer**  
Director General Regional  
jcgozzer@llorenteycuenca.com

**São Paulo y Rio de Janeiro**

**Cleber Martins**  
Director General  
clebermartins@llorenteycuenca.com

Rua Oscar Freire, 379, Cj 111  
Cerqueira César SP - 01426-001  
Tel. +55 11 3060 3390

Ladeira da Glória, 26  
Estúdios 244 e 246 - Glória  
Rio de Janeiro - RJ  
Tel. +55 21 3797 6400

**Buenos Aires**

**Mariano Vila**  
Director General  
mvila@llorenteycuenca.com

Av. Corrientes 222, piso 8.  
C1043AAP  
Tel. +54 11 5556 0700

**Santiago de Chile**

**Francisco Aylwin**  
Presidente Consejero  
faylwin@llorenteycuenca.com

Magdalena 140, Oficina 1801,  
Las Condes  
Tel. +56 22 207 32 00



# IDEAS LLYC

EXPLORAR. INSPIRAR.

IDEAS es el Centro de Liderazgo a través del Conocimiento de LLYC.

Porque asistimos a un nuevo guión macroeconómico y social. Y la comunicación no queda atrás. Avanza.

IDEAS LLYC es una combinación global de relación e intercambio de conocimiento que identifica, enfoca y transmite los nuevos paradigmas de la sociedad y tendencias de comunicación, desde un posicionamiento independiente.

Porque la realidad no es blanca o negra, existe IDEAS LLYC.

[llorentycuenca.com](http://llorentycuenca.com)  
[www.revista-uno.com](http://www.revista-uno.com)