

INFORME¹

EL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA. HORIZONTE-2024

I. INTRODUCCIÓN

Es objeto de este informe el “Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. Horizonte-2024”, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de noviembre de 2021 y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 233, de 3 de diciembre.

El Plan se estructura en los siguientes siete apartados: 1) Introducción y aspectos generales. 2) Elaboración, seguimiento y gobernanza del Plan. 3) Marco estratégico y contexto de referencia. 4) Diagnóstico de la calidad regulatoria en España y Andalucía. 5) Objetivos del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. 6) Líneas de actuación: medidas y actuaciones específicas. 7) Conclusiones. Completan el Plan tres anexos: el primero se refiere a los principios básicos de la regulación económica eficiente; el segundo, al inventario inicial de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación Económica; y el tercero, al catálogo de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación.

A continuación, efectuaremos una breve reseña de sus contenidos.

II. INTRODUCCIÓN Y ASPECTOS GENERALES

Este primer apartado del Plan aborda cuestiones generales sobre la mejora de la regulación económica, que caracteriza como una política pública de carácter estructural.

El Plan define la mejora de la regulación económica como “el conjunto de actuaciones de los poderes públicos mediante las cuales se generan normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, para conseguir un funcionamiento óptimo de las actividades económicas”. Desde el primer momento se advierte que mejora de la calidad regulatoria no es equivalente a desregulación, puntualizándose que trata de reducir trabas y barreras innecesarias o desproporcionadas, en línea con el concepto de mejora de la regulación económica que acoge el artículo 2.2 de

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía².

El documento pone de manifiesto la existencia de informes económicos, que no se identifican, en los que se evidencia que la Comunidad Autónoma “no se caracteriza por poseer niveles aceptables de competitividad y calidad regulatoria”. Ello ha llevado a adoptar distintas iniciativas para reducir las cargas administrativas y las trabas innecesarias y desproporcionadas, subrayándose que “es un objetivo irrenunciable por parte de la Administración andaluza reducir las diferencias en calidad regulatoria e institucional que nos separan de nuestros socios económicos”.

A continuación, se reseña como antecedente normativo del Plan la Ley 3/2018, de 8 de mayo, Andaluza de Fomento del Emprendimiento, cuya disposición adicional tercera preveía un Plan de Mejora de la Regulación que el Consejo de Gobierno debía aprobar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley³, que evidentemente no se ha cumplido⁴.

Por otra parte, se anticipan aspectos relativos a la elaboración del Plan y, finalmente, se reconoce que “como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, el Gobierno de la Junta de Andalucía ha aprobado todo tipo de medidas urgentes y decretos leyes al objeto de atender la emergencia sanitaria, afrontar el contexto económico

² “[E]l conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

³ A tenor de la citada disposición adicional tercera, el Plan determinará: “a) Los procedimientos administrativos en los que corresponda sustituir el régimen de autorización por una declaración responsable o una comunicación, especialmente en aquellos casos en los que haya una carga administrativa innecesaria. b) Los procedimientos para la inscripción en los registros dependientes de la Comunidad Autónoma y la obtención de autorizaciones autonómicas, en los que proceda reducir a la mitad los plazos, con un máximo de tres meses desde su inicio. c) Los procedimientos de tramitación de ayudas e incentivos a los autónomos, que tendrán un plazo máximo para resolver y notificar de tres meses desde su inicio, y de dos meses para hacer efectivo el pago una vez publicada la resolución de concesión de las ayudas e incentivos. d) Los procedimientos administrativos que afecten a la actividad emprendedora en los que corresponda establecer el silencio positivo, de acuerdo con los términos previstos por la legislación básica sobre procedimiento administrativo común”.

⁴ El acuerdo de formulación del Plan se aprobó el 24 de julio de 2018 (BOJA 146, de 30 de julio), con los siguientes objetivos: “1. Favorecer reformas estructurales y facilitar el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados, para promover el desarrollo económico y la creación de empleo. 2. Impulsar un cambio en la cultura de la Administración, que posibilite la reducción progresiva de las trabas administrativas para las empresas y el desarrollo económico. 3. Fomentar y atraer inversiones productivas, en la medida en que la inversión es uno de los determinantes esenciales para el crecimiento económico y, por tanto, del bienestar social; ello implica desarrollar políticas que conduzcan a una mayor seguridad jurídica y la mejora continua de la calidad regulatoria”.

adverso y sostener la actividad económica”, destacándose en particular el Acuerdo para la Reactivación Económica y Social de Andalucía, suscrito entre el Gobierno de la Junta de Andalucía y los agentes económicos y sociales más representativos.

III. ELABORACIÓN, SEGUIMIENTO Y GOBERNANZA DEL PLAN

En este apartado, el Plan parte del acuerdo de 24 de julio de 2018, ya citado, que asignó a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (hoy Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía⁵, ADCREA en lo sucesivo) su redacción, con la participación de las distintas consejerías.

Se refiere también al Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se determina la participación de un grupo de trabajo de expertos para la simplificación normativa y administrativa en la elaboración del Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía (2018-2022)⁶. De este grupo de trabajo procede el “Documento de propuestas para la mejora de la regulación económica”⁷, que a su vez es el germen del Decreto-ley 2/2020⁸. Se constituyeron otros grupos de trabajo por funcionarios de las distintas consejerías y, finalmente, otro formado por los agentes económicos y sociales más representativos (Mesa para la mejora de la regulación)⁹.

En síntesis, el procedimiento seguido ha sido el siguiente: 1) Elaboración de una propuesta por la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, a propuesta a su vez de la ACREA; 2) Traslado a las consejerías para su análisis y presentación de propuestas; 3) Apertura de un proceso de diálogo y consenso con los agentes económicos y sociales más representativos en la Mesa para la Regulación Económica; 4) Sometimiento a información pública; 5) Evaluación por parte de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de la Junta de Andalucía; 6) Elevación al Consejo de Gobierno.

⁵ El cambio de denominación procede de la reforma operada en la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, por el artículo 10 del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

⁶ BOJA 61, de 29 de marzo de 2019.

⁷ <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/DOCUMENTO%20DEL%20GRUPO%20DE%20EXPERTOS%20DE%20PROPUESTAS%20PARA%20LA%20MEJORA%20DE%20LA%20REGULACI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA%20EN%20ANDALUC%C3%8DA.pdf>

⁸ El documento propició una serie de reuniones con los titulares de las viceconsejerías, con la participación Secretaría General de Economía. Las conclusiones alcanzadas dieron lugar al Decreto-ley.

⁹ La metodología y la estructura del Plan se estableció en un documento de trabajo que aprobó la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en junio de 2019.

El seguimiento y evaluación del Plan se asigna a la ADCREA, con la participación de la Mesa para la mejora de la regulación y de los grupos de trabajo formados por funcionarios que igualmente participaron en la elaboración del Plan. Se prevé la realización de un informe de ejecución y seguimiento intermedio en el año 2022 y de un informe final de ejecución, así como un análisis del impacto en la economía de la reducción de cargas y de trabas administrativas derivadas de las medidas y actuaciones del Plan. De modo particular se indica que se tomarán en consideración los Indicadores de Confianza Empresarial, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística, los Indicadores del informe DOING BUSINESS y otros indicadores elaborados por la ACREA.

IV. MARCO ESTRATÉGICO Y CONTEXTO DE REFERENCIA

El Plan dedica escasa atención a su marco estratégico, efectuando una breve reseña del Programa de Estabilidad 2020-2023 y del Plan de recuperación para Europa.

Sí se detiene más en el contexto de referencia, que se ciñe a la denominada *better regulation*. Tras una reseña de los documentos e informes de la OCDE que se consideran relevantes, se analiza la mejora de la regulación económica, tanto en la Unión Europea como en España. Los hitos que se destacan, respecto de nuestro país, son el Plan Nacional de Reformas, presentado ante la Comisión Europea en octubre de 2005, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El apartado concluye con una breve síntesis y valoración:

“España ha ido incorporando a su ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación, impulsada bajo los principios rectores de los organismos internacionales pioneros, tanto OCDE como UE, camino que fue iniciado ya hace más de dos décadas pero que es necesario consolidar y reforzar y en la actual situación, resulta necesario un especial impulso en la aplicación práctica de los principios de la buena regulación”.

V. DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD REGULATORIA EN ESPAÑA Y ANDALUCÍA

Como diagnóstico de la calidad regulatoria en España y Andalucía, el Plan indica que

“[...] en Andalucía existe un significativo margen de mejora y por tanto es preciso continuar impulsando el cambio en la mejora regulatoria e institucional y en la simplificación normativa y la reducción de trabas administrativas, contribuyendo a crear un entorno de seguridad jurídica y estable, con capacidad para atraer mayor número de inversiones productivas y proyectos empresariales solventes y sostenibles generadores de riqueza en nuestra comunidad. En definitiva, avanzar hacia una regulación más inteligente, más justa y menos intrusiva, (“Better Regulation” según terminología de la Comisión Europea). Ello implica, aunque excede el ámbito específico de este Plan, también promover una Administración pública más eficiente e implantar una transformación digital de la Administración”.

A este diagnóstico se llega a partir de datos, indicadores y estudios externos. Son los siguientes:

El Índice Europeo de Calidad del Gobierno (EQI).

El estudio “Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018”, de Alcalá Agulló y Jiménez Sánchez, Fundación BBVA.

El estudio “¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España”, Banco de España, 2020.

El Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (World Economic Forum), correspondiente a la edición 2019.

El Informe “Doing Business: Midiendo regulaciones para hacer negocios”, del Banco Mundial.

El Indicador de regulación de los mercados de bienes (PMR) de la OCDE

El Indicador sobre regulación económica del Instituto Nacional de Estadística.

El Informe “Doing Business” del Banco Mundial para el año 2015 de ámbito regional.

VI. OBJETIVOS DEL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA

Este apartado comienza destacando los fines que se persiguen con el Plan, repetidamente reiterados a lo largo del mismo y que son los de “facilitar la creación y el

mantenimiento de empresas y de empleo, así como promover el desarrollo económico de Andalucía y el bienestar social”. Al efecto, se considera que “un factor central para un buen funcionamiento de la actividad productiva es el de disponer de normas eficaces y eficientes, así como de trámites administrativos ágiles y simplificados”.

Tras una serie de consideraciones sobre las bondades de la mejora de la calidad regulatoria, el Plan reitera, con ligeras variantes, los objetivos que ya le fueron asignados en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de julio de 2018. Son los siguientes:

“Favorecer reformas estructurales que faciliten el acceso y ejercicio de una actividad productiva a personas emprendedoras y empresas, mediante la reducción de trámites y requisitos administrativos injustificados y desproporcionados.

Impulsar un cambio en la cultura de la Administración, que la haga más ágil, accesible y proactiva, que asuma la evaluación y la reducción de barreras y trabas administrativas a las actividades productivas.

Fomentar y atraer inversiones productivas sostenibles, y a tal efecto desarrollar políticas que conduzcan a una mayor seguridad jurídica y a la mejora continua de la calidad regulatoria”.

VII. LÍNEAS DE ACTUACIÓN: MEDIDAS Y ACTUACIONES ESPECÍFICAS

Las líneas de actuación que marca el Plan son seis: 1) Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas. 2) Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos¹⁰. 3) Facilitar el desarrollo de las actividades económicas en el medio rural. 4) Impulsar la mejora de la regulación económica en el ámbito local. 5) Reforzar las políticas de competencia y de mejora de la regulación. 6) Promover y atraer inversiones productivas.

Debe advertirse que en el curso de elaboración del Plan se han ido aprobando diferentes normas para dar respuesta a los problemas que el Plan diagnostica, señaladamente el Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos y su declaración de interés estratégico para Andalucía, para la creación de una unidad aceleradora de proyectos de interés estratégico y por el que se modifica la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comu-

¹⁰ Los sectores son: 1) La distribución comercial. 2) La actividad turística. 3) Sector industrial. 4) Servicios profesionales y otros servicios.

nidad Autónoma de Andalucía, y la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

Y debe destacarse, también, que no son pocas las medidas y actuaciones concretas que el Plan propone y que igualmente han sido adoptadas al filo del mismo o inmediatamente después, como las contenidas en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía o en el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

Por todo ello, las novedades concretas que aporta el Plan son menos de las que cabía esperar, hasta el punto de que, en vez de un plan, en el momento de su publicación parecía más, en muchas de sus previsiones, un inventario de medidas ya adoptadas o en fase de inminente adopción.

Puede decirse entonces que la elaboración y preparación del Plan parece haber sido altamente fructífera, de manera que el Gobierno andaluz ha ejecutado muchas de sus medidas antes de la aprobación del Plan o inmediatamente después, en parte sirviéndose de la figura del Decreto-ley y, por cierto, haciendo incluso un uso distorsionado de este instrumento, pues lo ha utilizado para modificar el contenido de normas reglamentarias con simultánea deslegalización de los contenidos modificados¹¹, eludiéndose así el procedimiento de elaboración de reglamentos.

VIII. CONCLUSIONES Y ANEXOS

Las conclusiones del Plan consisten en un resumen de sus contenidos, que en general siguen el mismo orden de exposición de los epígrafes que componen el Plan, salvo en la parte final, pues terminan con la síntesis del segundo apartado (“Elaboración seguimiento y gobernanza del Plan”).

El primer anexo contiene los denominados “Principios Básicos de la Regulación Económica Eficiente”. En el Plan no se da razón de este anexo, cuyo contenido consiste en una breve exposición –a nuestro juicio no del todo acertada– acerca de las figuras de la autorización y de la declaración responsable o comunicación, a partir de lo establecido en las leyes 17/2009, 20/2013 y 39/2015.

El segundo anexo se denomina “Inventario inicial de Procedimientos del Plan de mejora de la Regulación Económica”, elaborado a partir de la información del

¹¹ Vid. por ejemplo la disposición final primera del Decreto-ley 26/2021.

Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía a fecha de 7 de mayo de 2019 y de los datos suministrados por las consejerías.

De la parte del Plan dedicada a la primera línea de medidas (“Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas”) parece desprenderse que se trata de la selección previa de los procedimientos que interesan a los efectos del Plan, esto es, del resultado de la depuración llevada a cabo sobre el completo listado de procedimientos del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía, con exclusión, pues, de aquellos ajenos a su ámbito (por ejemplo, los procedimientos internos de organización de la Junta de Andalucía o aquellos cuyos destinatarios no son operadores económicos, por solo citar dos grupos).

Finalmente, el anexo III recoge el “Catálogo de procedimientos del Plan de Mejora de la Regulación”. Elaborado también a partir de la información suministrada por las consejerías, este anexo especifica el mecanismo de intervención previsto en cada concreto procedimiento de los que relaciona, excepto en los casos de procedimientos regulados exclusivamente por normativa europea o normativa básica estatal. El listado de procedimientos, con formato de tabla, se divide en dos apartados: 1) Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad; 2) Subvenciones.

Igualmente, de la parte del Plan dedicada a la primera línea de medidas parece desprenderse que este catálogo de procedimientos es el objeto de las tres fases que se contemplan en la primera línea de medidas: 1) Evaluación y simplificación de mecanismos de intervención. 2) Simplificación de: A. Requisitos y trabas¹²; y B. Plazo y sentido del silencio. 3) Análisis de los procedimientos: A. Regulados por normativa básica estatal o europea. B. Subvenciones.

Merece la pena detenerse en estas fases porque propiamente responden a la parte del Plan que estaría pendiente de ejecución.

Para la fase I, que afecta a procedimientos autonómicos y procedimientos desarrollados por normativa autonómica, se establece la siguiente metodología de trabajo: difusión y promoción de la buena regulación económica, evaluación de los mecanismos de intervención, asesoramiento y apoyo técnico de la ACREA. Se espera obtener en esta fase compromisos de supresión o sustitución de mecanismos de intervención, que deben hacerse efectivos en el marco del Plan, si bien se reconoce que ello se ha venido realizado de manera recurrente por las administraciones públicas.

¹² “Trabas” es la palabra que utiliza el Plan, aunque la correcta hubiera sido “cargas”, si entendemos que la traba es el requisito o la carga que resultan innecesarios o desproporcionados.

La fase II A, que afecta a los mismos procedimientos antes citados de la fase I, consiste en la revisión de los requisitos y cargas que pueden suponer trabas a la actividad económica. Al efecto, se debe tener en cuenta especialmente si se trata de requisitos prohibidos y, respecto de las cargas, si son innecesarias o desproporcionadas. En todo caso, debe realizarse una valoración estimativa del coste de las trabas detectadas, aplicando el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción (Anexo V de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la Administración General del Estado), basado en el Modelo de Costes Standard Europeo. Con ello se espera obtener también compromisos de supresión o sustitución de las trabas detectadas, que igualmente deben hacerse efectivos en el marco del Plan.

La fase II B, que tiene el mismo ámbito que las anteriores, se centra en la reducción de tiempos y revisión del sentido del silencio administrativo. En esta fase se han de tener en cuenta, respecto de los plazos, la simplificación que ya se haya hecho en las fases anteriores y el grado de implantación de la administración telemática. Respecto del silencio, el propósito es valorar las posibilidades de ampliación de su sentido positivo, de conformidad con la legislación básica, así como la oportunidad de incorporar un mecanismo análogo al establecido por los artículos 30.2, 34.1 y 46.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y el apartado cuarto de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, en la redacción dada por la disposición final tercera (respecto de la Ley 21/2013) y la disposición final undécima (respecto de la Ley 13/2003) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una vez más, como resultado de los trabajos de esta fase se han de obtener los compromisos de reducción de tiempos o de cambio en el sentido del silencio administrativo, que se harán efectivos en el marco del Plan.

La fase III.A tiene por objeto las subvenciones, aunque en el esquema previo de fases que anuncia el Plan se corresponde con la fase III.B. Las previsiones para esta fase consisten en la elaboración de una Guía de Subvenciones para los gestores de la Administración de la Junta de Andalucía y en el establecimiento de un calendario de difusión y formación, todo ello con la finalidad de que las Consejerías evalúen los procedimientos para comprobar si se adecúan a los principios de una buena práctica regulatoria y si contienen, entre los requisitos exigidos, algunos prohibidos por la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, señaladamente criterios discriminatorios por razón territorio. También se prevé reforzar el seguimiento y la evaluación de las políticas de subvenciones en cuanto a sus efectos y al grado de eficacia y eficiencia,

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

en términos de crecimiento económico o de creación y mantenimiento de empresas y empleo.

La fase III.B (III.A según el esquema previo) se centra en la evaluación de los procedimientos estatales o europeos que se aplican en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lógicamente, en estos supuestos solo se aspira a elevar a las correspondientes instancias informes con recomendaciones, efectuadas por los gestores responsables de la aplicación de los procedimientos, quienes “aportarán una visión en positivo de aquellas actuaciones que pueden proporcionar mayor eficiencia en sus relaciones con sus administrados y por tanto en la economía”.

Finalmente, se prevé el refuerzo de la inspección y el control a través de las siguientes actuaciones: 1) Dotación de más medios humanos y materiales. 2) Avance en la participación de Entidades de certificación. 3) Refuerzo de la digitalización y robotización de los expedientes, elaboración de instrucciones de tramitación de los expedientes y coordinación entre los diferentes servicios, departamentos y Consejerías de la administración autonómica. 4) Impulso de la coordinación entre administraciones, en especial, con las corporaciones locales.