

Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía

HORIZONTE-2024

RESUMEN EJECUTIVO



Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía Horizonte-2024

RESUMEN EJECUTIVO

Índice

1. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA?	4
2. DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA	7
3. ENFOQUE ESTRATÉGICO DE ELABORACIÓN	9
4. OBJETIVOS DEL PLAN	10
5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS	11
LÍNEA 1ª. Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas	11
LÍNEA 2ª. Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos	14
Área 2.1. Distribución comercial	14
Área 2.2. Actividades Turísticas	15
Área 2.3. Sector industrial	15
Área 2.4. Sector Servicios	16
LÍNEA 3ª. Facilitar el desarrollo de las actividades económicas en el medio rural	17
LÍNEA 4ª. Mejora de la calidad regulatoria en el ámbito local	18
Área 4.1. Reforma y simplificación de la normativa urbanística	18
Área 4.2. Reforzamiento de la Gestión de la Administración local.....	19
LÍNEA 5ª. Reforzar y consolidar las políticas de competencia y mejora de la regulación	20
LÍNEA 6ª. Medidas para promover y eliminar barreras o trabas administrativas a las inversiones productivas	21
6. GOBERNANZA DEL PLAN	22
7. CONCLUSIONES	23

PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA
HORIZONTE-2024
RESUMEN EJECUTIVO

Depósito Legal: SE 2217-2021

Elabora:

Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA)

Edita:

Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades

C/ Johannes Kepler, 1

41092 - Sevilla

Diseño gráfico y edición digital:

Irisgráfico Servicio Editorial S.L. / laletradigital.com

Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía Horizonte-2024

RESUMEN EJECUTIVO

La Mejora de la Regulación Económica es una política pública mediante la cual se generan normas eficientes, trámites simplificados e instituciones eficaces, para fomentar y promover la actividad económica.

La Mejora de la Regulación Económica en la legislación

Se define la Mejora de la Regulación Económica* como:

“el 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”.

* Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía



1. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA?

Tanto la teoría económica como la evidencia empírica demuestran que **la calidad de las instituciones es un factor determinante en la productividad y el crecimiento económico sostenido y sostenible de las sociedades**. Por ello, desde las organizaciones multilaterales de carácter económico, se viene insistiendo, de forma especialmente intensa en los últimos años, en poner un mayor énfasis en mejorar la calidad regulatoria.

La “**Better Regulation**” ha ido adquiriendo una mayor importancia en los países de nuestro entorno, debido al impulso y promoción de organismos internacionales, como la OCDE. En el caso de la Unión Europea, la voluntad de garantizar **la calidad de la legislación ha impregnado las estrategias a largo plazo establecidas por la Comisión Europea** como la Agenda de Lisboa o la Estrategia Europa 2020.



La Unión Europea ha establecido como una de sus prioridades la mejora regulatoria de forma que la legislación debe crear valor añadido, reducir la carga administrativa a un nivel mínimo y ser proporcional a los objetivos perseguidos, además de ser clara y transparente.

En cualquier caso, la mejora de la calidad regulatoria no es sinónimo de desregulación, sino que busca la simplificación de procedimientos y la reducción de trabas, barreras o cargas que resulten innecesarias o desproporcionadas, mediante la aplicación de los principios de una regulación económica eficiente en el marco de la economía social de mercado.

En el contexto actual en el que nos encontramos de pandemia mundial, debido a la emergencia de salud pública provocada por la COVID-19, las políticas de mejora de la regulación económica han cobrado especial relevancia.



De esta forma, contar con un **marco institucional y regulatorio inteligente, eficaz y eficiente constituye un factor decisivo** para facilitar la adaptación del tejido productivo a las nuevas necesidades sociales, promover la recuperación y transformación de las actividades productivas y aprovechar las sustanciales oportunidades de inversión derivadas de los diferentes Fondos Europeos, tanto del Next Generation EU como de los Marcos Plurianuales 2014-2020 y 2021-2027, y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030.

Asimismo, este Plan forma parte de uno de los ejes de la **Estrategia de Transformación Económica de Andalucía (ETEA) 2021-2027**, así como contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluidos en la **Agenda 2030 de las Naciones Unidas**, que tanto la Unión Europea, como España y, en nuestro caso, Andalucía han hecho suyos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



2. DIAGNÓSTICO DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA

El diagnóstico de la calidad regulatoria se efectúa a través de un conjunto de indicadores, estudios e investigaciones, entre los que se pueden destacar los siguientes:

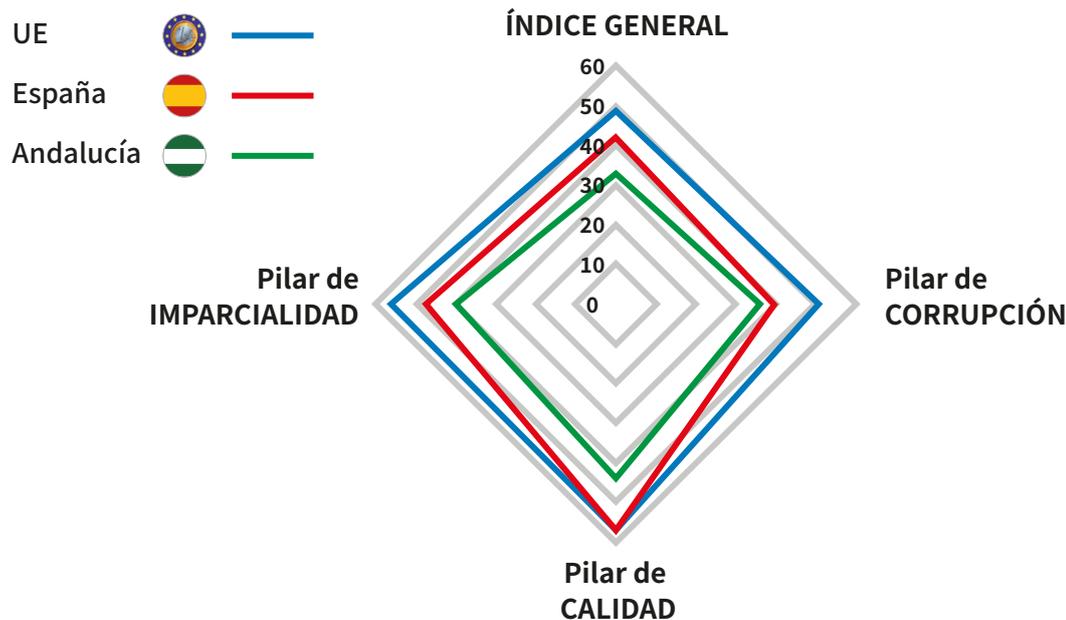
- “Índice Europeo de Calidad del Gobierno” de la Universidad de Gotemburgo;
- “Estudio de los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018”, Fundación BBVA;
- “¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España”, del Banco de España;
- “Informe de Competitividad Global”, del Foro Económico Mundial;
- “Informe Doing Business”, del Banco Mundial;
- “Indicador de regulación de los mercados de bienes (PMR)”, de la OCDE;
- “Indicador sobre regulación económica”, del Instituto Nacional de Estadística;
- “Doing Business del Banco Mundial para el año 2015 de ámbito regional en España”.



De todos ellos se puede concluir que tenemos un déficit, tanto en España como en Andalucía, de calidad institucional, especialmente en la regulación, que es preciso atajar para aumentar nuestra productividad y crecer más y mejor.

ÍNDICE EUROPEO DE CALIDAD INSTITUCIONAL

Comparativa UE - España - Andalucía

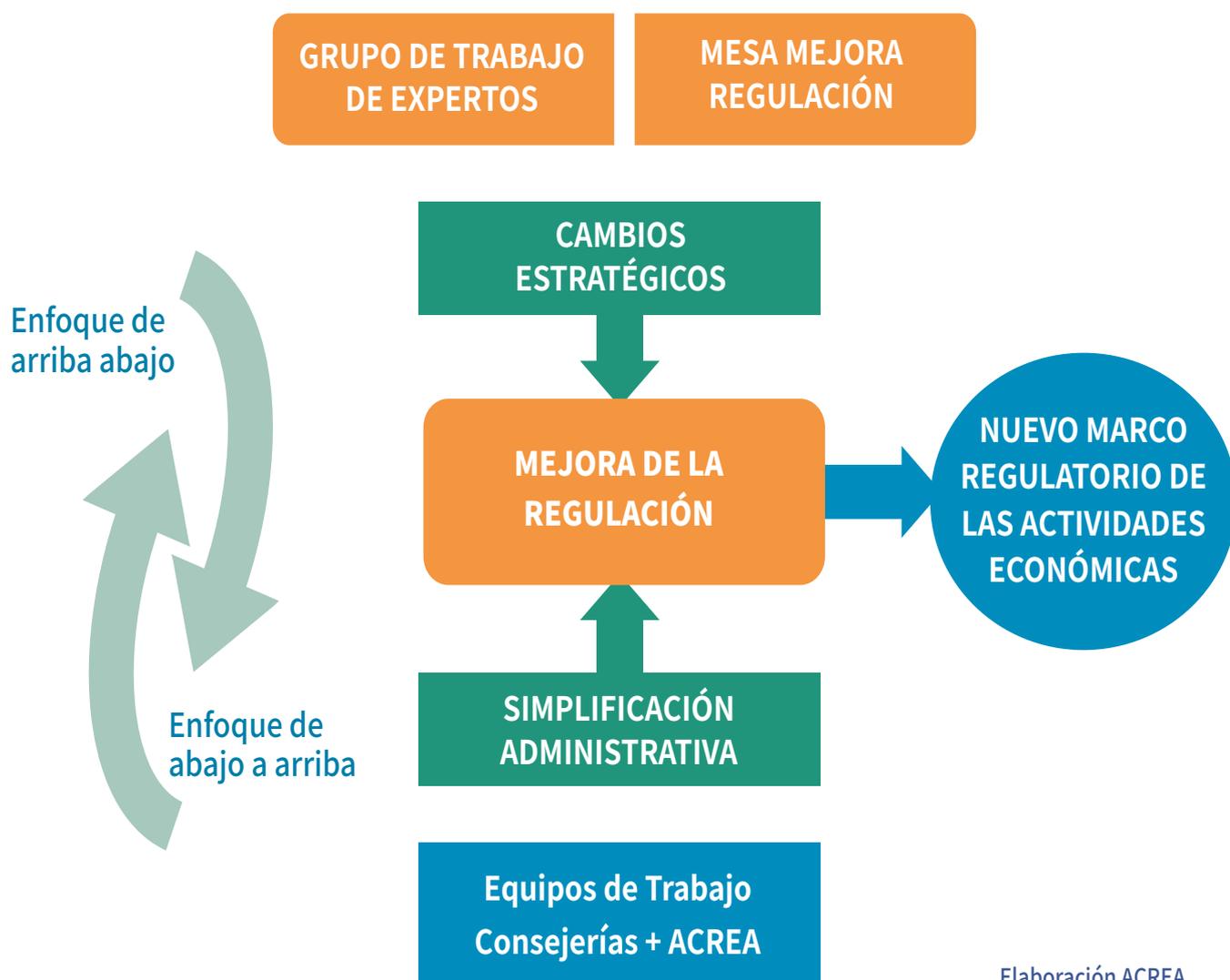


Fuente: Comisión Europea. Instituto de Calidad de Gobierno. Universidad de Gotemburgo.

En Andalucía existe un significativo margen de mejora y por ello es necesario **continuar impulsando la mejora regulatoria e institucional, la simplificación normativa y la reducción de trabas administrativas**, contribuyendo a crear un entorno de seguridad jurídica, mejora de la productividad y estabilidad, con capacidad para atraer mayor número de inversiones y proyectos empresariales solventes y sostenibles generadores de riqueza.

3. ENFOQUE ESTRATÉGICO DE ELABORACIÓN

En coherencia con el diagnóstico expuesto, se establece el siguiente enfoque estratégico de elaboración:



Elaboración ACREA

4. OBJETIVOS DEL PLAN

1º Favorecer reformas estructurales que faciliten el acceso y ejercicio de una actividad productiva a personas emprendedoras y empresas.

2º Impulsar un cambio en la cultura de la Administración que la haga más ágil, accesible y proactiva.

3º Conseguir un marco jurídico simple, seguro y eficiente que posibilite la atracción de inversiones productivas sostenibles.



5. LÍNEAS DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS

Para el logro de estos objetivos, en el Plan se fijan seis líneas de actuación:

Línea 1^a

EVALUACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTUACIONES DE SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE TRABAS ADMINISTRATIVAS

En esta línea de actuación se están desarrollando los trabajos de evaluación de los procedimientos que afectan a los operadores económicos con objeto de su simplificación.

Se trata de eliminar las posibles trabas que las Administraciones establecen sobre las actividades económicas, entendiéndose éstas como aquellos trámites no necesarios o desproporcionados que los operadores económicos han de realizar para cumplir con las obligaciones que se derivan de la regulación establecida.

Como resultado de esta evaluación se están obteniendo los compromisos de simplificación y mejora de la regulación que deberán hacerse efectivos en el marco de este Plan.

Los trabajos en esta línea del Plan abarcan un análisis exhaustivo de las interrelaciones entre la Administración autonómica y los operadores económicos.



Para ello, se han constituido grupos de trabajo integrados por más de 150 funcionarios y funcionarias de las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía y coordinados por la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA).

El punto de partida fue la elaboración de **un inventario de los procedimientos** administrativos que afectan a los operadores económicos para su clasificación y depuración, obteniéndose un **catálogo de procedimientos** que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad de los operadores económicos, y que será el que se está sometiendo a evaluación para su simplificación por los mencionados grupos.

Respecto a esta línea de actuación, se señala en el Plan que el proceso de simplificación debe ir acompañado de un **refuerzo de la inspección y el control** que detecte los focos de fraude o ilegalidad, sin ser intrusivos con la actividad normal de los operadores que actúan correctamente.

Con respecto al **marco metodológico** seguido para el desarrollo de esta línea de actuación se han establecido tres fases:



Fase I

Evaluación y simplificación de los Mecanismos de Intervención

Consiste en determinar y evaluar aquellos mecanismos que regulan las relaciones entre la Administración y los operadores económicos, especialmente autorizaciones, licencias y registros susceptibles de ser sustituidos por otros menos restrictivos conforme a los principios de una buena regulación económica establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Fase II

Simplificación de requisitos, de reducción de tiempos de tramitación y análisis del sentido del silencio administrativo

Se somete a un proceso de evaluación exhaustivo de los requisitos, aportaciones de información y documentación exigida a los operadores económicos, para valorar su supresión o sustitución por otros menos gravosos. En esta misma fase, se lleva a cabo una valoración del coste de las trabas, a fin de obtener una estimación del ahorro que le supondrá al operador la simplificación.

Fase III

Análisis de los procedimientos regulados por normativa básica estatal o europea y de los procedimientos de subvenciones

Para efectuar propuestas de mejora a presentar en las Conferencias Sectoriales, así como elaborar una Guía para que las ayudas a empresas se adecúen a los principios de buena regulación económica y de unidad de mercado.

Línea 2ª

REDUCCIÓN DE TRABAS ADMINISTRATIVAS AL DESARROLLO DE SECTORES ECONÓMICOS ESPECÍFICOS

En esta línea, los puntos de partida son los siguientes:

- El **documento de trabajo** del Plan para la Mejora de la Regulación en Andalucía, aprobado por la **Comisión Delegada para Asuntos Económicos** en junio de 2019.
- El **documento de propuestas** aprobado por el **grupo de personas expertas** en septiembre de 2019.
- Las actuaciones que se han acometido a través de un conjunto de **reformas legales** instrumentadas mediante la figura del Decreto-ley, entre los que cabe destacar 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.

A continuación se exponen las medidas propuestas en las cuatro áreas de actividad establecidas en el Plan:

Área 2.1. Distribución comercial



El comercio se encuentra en un proceso de reestructuración, acelerado como consecuencia de los cambios en la situación económica generada por los efectos de la crisis sanitaria del coronavirus y que está suponiendo un cambio de modelo en los canales de distribución minorista, los formatos comerciales tras la irrupción del comercio electrónico y en el comportamiento de las personas consumidoras.

El planteamiento en esta área es simplificar y flexibilizar la regulación andaluza para permitir que las empresas puedan competir en mejores condiciones, así como adaptar su oferta a los requerimientos de demanda existente en cada momento.

Área 2.2. Actividades turísticas

Como es sabido, Andalucía es un destino turístico de excelencia, tal y como lo corroboran año tras año el creciente flujo de personas que vienen a nuestra región, más allá de los efectos coyunturales de la COVID-19. Por ello, la regulación de este sector debe adaptarse de manera continua para conseguir una óptima casación entre la oferta y la demanda.

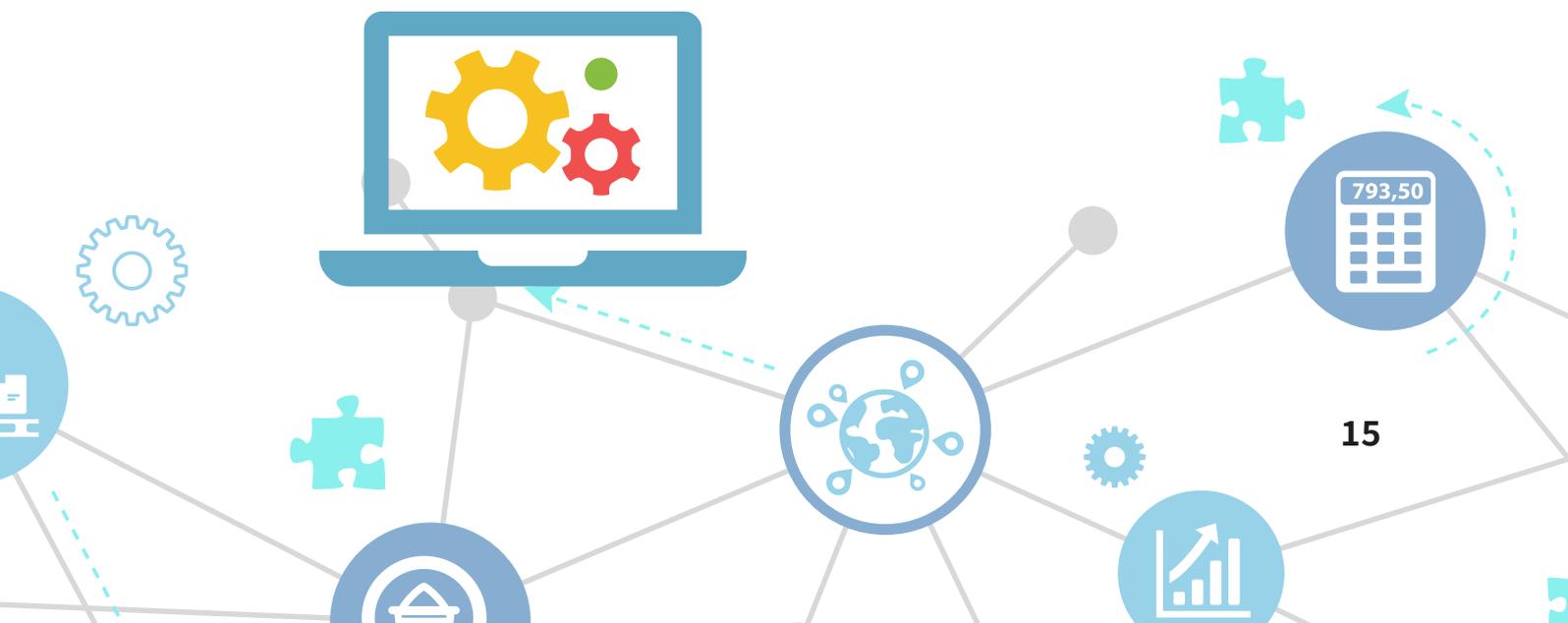
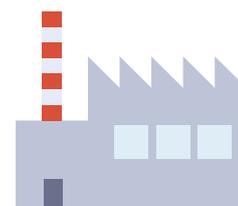
En este apartado del Plan, se plantea todo un conjunto de medidas dirigidas a establecer un marco normativo que favorezca la competitividad del sistema turístico andaluz, promueva la iniciativa empresarial y la innovación, así como simplifique los procesos administrativos que afectan a la toma de decisiones empresariales.



Área 2.3. Sector industrial

Para facilitar la ejecución de proyectos industriales financiados con fondos del *Next Generation EU*, se propone la simplificación de los procedimientos que les afectan, para su agilización y correcta ejecución.

También se promueven medidas de simplificación en materia medioambiental, de evaluación de impacto de salud, en materia urbanística así como en la participación de las empresas en la lucha contra el cambio climático.



Área 2.4. Sector Servicios



- En este sector, se incide especialmente en el segmento de los servicios profesionales por su particular importancia, su especial intensidad en el empleo cualificado y su impacto en los servicios de calidad de las empresas. A tal efecto se promueve la **adaptación de la normativa andaluza de los Colegios Profesionales**, para adecuar su régimen jurídico a los principios de buena regulación económica y la eliminación de trabas a su desarrollo.



- Por otra parte se plantean actuaciones en otros segmentos que consisten en la simplificación de los procedimientos en relación a las entidades y centros de servicios sociales; la evaluación de medidas relativas a mejorar las actividades de intermediación inmobiliaria y acciones de simplificación en materia de comunicación audiovisual de ámbito autonómico o local.



Línea 3ª

FACILITAR EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL MEDIO RURAL

El Plan parte de la necesidad de adoptar medidas de política económica general para promover un desarrollo territorial equilibrado, frenar la pérdida de población y favorecer el relevo generacional en el medio rural.

Para aumentar la diversificación productiva de los municipios de menor tamaño, se plantean actuaciones **encaminadas a reducir las barreras y trabas administrativas específicas**, al objeto de desarrollar las actividades económicas en este ámbito.

Especialmente, se incide en el área de **simplificación administrativa de procedimientos que afectan a las actividades agrícolas, ganaderas y agroalimentarias**. Nuestra comunidad autónoma cuenta con una agricultura y una ganadería competitivas y sostenibles, sustentadoras de un rico paisaje rural y garantes de la permanencia de una población en el medio rural, así como con un sector agroalimentario que es uno de los principales motores de la economía andaluza, y una agroindustria de clara vocación exportadora.

En concreto, se propone una serie de acciones dirigidas a:

- Simplificación del marco normativo aplicable a los organismos de control de la calidad agroalimentaria.
- Mejorar la normativa de la ganadería, adecuándola a las explotaciones y a los pequeños productores.
- Reducir las trabas sobre la artesanía agroalimentaria.
- Evaluar la regulación de las balsas agroalimentarias.
- Mejorar los procedimientos en los que participan las organizaciones interprofesionales agroalimentarias.

Línea 4ª

MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA EN EL ÁMBITO LOCAL

En este ámbito, se recomienda:

- La reforma y simplificación de la normativa urbanística.
- La adopción de medidas dirigidas a reforzar la gestión de la Administración local.

Área 4.1. Reforma y simplificación de la normativa urbanística



Como es conocido, la normativa tiene una **importancia decisiva en un aspecto tan importante para cualquier sistema económico como es el acceso a la vivienda.**

En este sentido, el Plan señala que el sistema urbanístico andaluz se caracteriza por su complejidad y rigidez. Estos factores limitan la competencia en el mercado del suelo y favorecen la especulación.

Para ello, se incide en favorecer un **parque amplio de viviendas sociales en alquiler**, como se realiza, con efectos económicos positivos, en otros países de la Unión Europea.

Entre las medidas propuestas en este ámbito, destacan las siguientes:

- Mejorar de la regulación de la **oferta del suelo**.
- Agilizar de las actuaciones de **ejecución urbanística**.
- **Simplificar y reducir los plazos** de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
- Sustituir el régimen de licencias por **declaraciones responsables** y comunicaciones e incorporar el **silencio positivo** en los procedimientos.
- Regular la figura de las **Entidades Colaboradoras**, mediante el desarrollo de su régimen jurídico.

Área 4.2. Reforzamiento de la Gestión de la Administración local

Los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales son las Administraciones más cercanas a la ciudadanía, y constituyen un ámbito privilegiado para impulsar la simplificación y la mejora de la regulación económica en Andalucía.

A tal efecto, se plantea **implementar procesos de coordinación con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias**, para mejorar la gestión de la Administración local mediante:

- La creación de instrumentos facilitadores de la gestión y desempeño de competencias (guías y especificaciones técnicas, recomendaciones o modelos de ordenanzas tipo, entre otras).
- La dotación a las entidades locales de unas herramientas o instrumentos que las refuerce y facilite el desarrollo de sus facultades y competencias en sus territorios (aprobación de instrumentos de ordenación urbanística, planeamiento simplificado, así como evitar las duplicidades entre las Administraciones autonómica y local).

Línea 5ª

REFORZAR Y CONSOLIDAR LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

La aplicación efectiva de las normas de competencia es uno de los rasgos distintivos del funcionamiento de la economía social de mercado. En este sentido, cabe señalar el destacado papel que desempeña la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, a la que este Plan otorga un mayor protagonismo, fortaleciendo su carácter de agencia independiente.

A este respecto, se opta por **concentrar** en este organismo especializado las actuaciones de la Junta de Andalucía para reducir y simplificar trabas y barreras administrativas en el ejercicio y desarrollo de las actividades productivas.

También, se **refuerzan** las funciones de la ACREA en relación con las conductas colusorias realizadas en los procedimientos de contratación del sector público.

Esta reforma debe completarse, no obstante, con la próxima aprobación de los Estatutos que rigen este organismo, así como mediante su **refuerzo con medios suficientes y efectivos especializados** en estas materias.



Línea 6^a

MEDIDAS PARA PROMOVER Y ELIMINAR BARRERAS O TRABAS ADMINISTRATIVAS A LAS INVERSIONES PRODUCTIVAS

La inversión productiva es uno de los determinantes esenciales para el crecimiento económico y, por tanto, del bienestar social.

Las medidas y actuaciones descritas en esta línea se han orientado a:

- **La simplificación e impulso** de la declaración de interés estratégico de las inversiones empresariales.
- La creación de una **unidad aceleradora** dirigida a impulsar y realizar una labor de seguimiento de la tramitación de los proyectos de inversión en los distintos departamentos de la Administración de la Junta de Andalucía.

Además, se amplía el ámbito objetivo de las actividades que pueden acceder a la declaración de interés estratégico, como ahora también son:

- Iniciativas de economía circular.
- Actividades de eco-innovación.
- Inversiones en materia de atención a la dependencia o de carácter social.



6. GOBERNANZA DEL PLAN

Junto a los apartados anteriores, el Plan recoge un capítulo dedicado a la gobernanza del Plan, sobre la base del siguiente esquema:



Debe destacarse que este Plan se ha trabajado intensamente con los agentes económicos y sociales más representativos en la **Mesa para la Mejora de la Regulación Económica**. Concretamente, con la Confederación de Empresarios de Andalucía y los sindicatos Comisiones Obreras de Andalucía y Unión General de Trabajadores de Andalucía, en un proceso de diálogo y búsqueda de consenso que ha servido para enriquecer significativamente el documento.

La propuesta de Plan ha sido sometida a **información pública** durante un periodo de treinta días.

El texto resultante ha sido analizado y evaluado en el marco de la planificación económica regional y, en especial, por la **Comisión Delegada para Asuntos Económicos de la Junta de Andalucía**.

Posteriormente, la persona titular de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, ha elevado la propuesta del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía al **Consejo de Gobierno** para su aprobación definitiva mediante Acuerdo y dar cuenta del mismo al **Parlamento**.

Por otra parte, se establece un procedimiento de seguimiento de su ejecución, asignándose a la **ACREA** la labor de **evaluación** de este Plan. Para el desarrollo de esta tarea, es importante destacar, el papel que deben desempeñar las Consejerías y los agentes económicos y sociales más representativos, en la Mesa para la Mejora de la Regulación Económica.

7. CONCLUSIONES

En las actuales circunstancias, el **reto** para la Junta de Andalucía, y al que este Plan pretende dar respuesta, es **mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública en la economía**, esto es, mejorar el marco regulatorio de las actividades económicas para generar empleo de calidad y empresas que aporten valor añadido a la estructura productiva.

En este contexto, el sector público tiene que desarrollar su rol bajo un **nuevo paradigma**: convertir a la actual Administración Pública andaluza en una **Administración proactiva, más innovadora y eficiente**, que coadyuve al desarrollo de un **tejido empresarial competitivo**, sostenible e inclusivo; y que sea garante de los derechos y bienes de la ciudadanía; y todo ello sobre la base de una **sociedad civil dinámica**.

