



## NOTA SOBRE LAS III JORNADAS DE LA RED NACIONAL DE CALIDAD NORMATIVA

24 DE JUNIO DE 2022

**Instituto Andaluz de Administración Pública**

### Objetivo

Servir de foro común de debate e intercambio de información en el ámbito de la buena regulación y de la calidad normativa entre las unidades y profesionales de las administraciones públicas españolas que trabajan en esta materia.

En esta tercera edición, correspondiente al semestre coordinado por la Junta de Andalucía, la temática está enfocada, por una parte, a la necesidad y repercusiones de la simplificación normativa para la ejecución presupuestaria de la financiación europea (Marco financiero plurianual para 2021-2027 e Instrumento Europeo de Recuperación "Next Generation EU") y, por otra parte, a la importante contribución que dicha simplificación supone en el aumento de la competitividad de las regiones.

Las Jornadas contarán también con la presentación por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de su Plan de Mejora Regulatoria y Calidad Normativa.

### Participantes

Miembros de la Red Nacional de Calidad Normativa (integrada por las Oficinas y profesionales en el ámbito de la calidad normativa en el sector público español) y personal funcionario y laboral de VI Convenio de la Junta de Andalucía que trabajen sobre la materia.

### Formato

Híbrido (virtual/presencial). Emisión vía streaming.

### Programa

#### 9:30 h. INAUGURACIÓN

**D. Antonio Sanz Cabello.** Viceconsejero de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior. Junta de Andalucía.

#### 09:45 h. MESA REDONDA "Normativa en materia de simplificación administrativa como instrumento de ejecución de los Fondos Europeos. Especial referencia al caso de Andalucía"

Ponentes:

**D. Ignacio Carrasco:** Letrado de Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

**D. Eduardo Gamero:** Catedrático de Derecho Administrativo, consejero de Montero-Aramburu Abogados.

**D. Antonio Lamela:** Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Modera: **Ana María Vielba.** Secretaria General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía.



Debate y planteamiento de cuestiones.

### **11:45 h. PRESENTACIÓN DE CASOS DE ESTUDIO O BUENAS PRÁCTICAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**Presentación del Plan de Mejora Regulatoria y Calidad Normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

**Ana Pilar Herrero Sempere.** Inspectora Jefa de la Inspección General de Servicios. Subdirectora General de Regeneración y Modernización Administrativa. Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias de la Región de Murcia.

### **12:30 h. PONENCIA "La mejora de la regulación económica como motor de competitividad de las regiones: Plan de Mejora de la Regulación Económica en Andalucía Horizonte-2024"**

**José Félix Riscos Gómez.** Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

### **13:30 H. CIERRE Y CONCLUSIONES**

**María del Mar Caraza Cristín.** Directora del Instituto Andaluz de Administración Pública.

## **RESUMEN DE LAS SESIONES**

### **INAUGURACIÓN**

La calidad regulatoria se presenta como uno de los instrumentos clave para una gestión eficaz y eficiente de los fondos de recuperación y para hacer frente a la crisis económica, fomentando la competitividad y el emprendimiento empresarial.

Es necesario evaluar las normas en cuanto a su efectividad y su adecuación a las situaciones que pretenden resolver, verificar que son proporcionales y que constituyen la alternativa más adecuada para cada caso concreto.

La regulación adecuada contribuye a reforzar la confianza social en la acción de los poderes públicos.

En Andalucía se han publicado tres decretos leyes que contienen 400 medidas de simplificación administrativa, concernientes en su mayoría al sector económico, recientemente se ha aprobado un Plan específico para la mejora de la regulación económica y se encuentra en fase de elaboración una ley para la evaluación de las políticas públicas.

Los objetivos de todas estas acciones son fundamentalmente.

- Planificar la actividad normativa con la participación de todos los sectores involucrados.
- Reforzar la evaluación ex ante y ex post.
- Impulsar la participación ciudadana en el proceso normativo.
- Reducir el inventario regulatorio.



- Clarificar el lenguaje administrativo y hacer la regulación accesible a los interesados.
- Mejorar la calidad de la Inspección de los Servicios.
- Dotar a los funcionarios de la formación adecuada.
- Crear una unidad específica, “un servicio de calidad normativa” para llevar a cabo estos proyectos.

### **MESA REDONDA "Normativa en materia de simplificación administrativa como instrumento de ejecución de los Fondos Europeos. Especial referencia al caso de Andalucía"**

La simplificación es una prioridad. El volumen regulatorio es “asfixiante”, agota al sector privado e impide el desarrollo económico. La reciente crisis sanitaria y la actual crisis económica exigen cambios importantes, entre ellos una mayor colaboración Estado/ sociedad civil.

Toda aquella regulación que no aporte valor añadido debe ser derogada, la OCDE ha puesto de manifiesto el ingente coste en recursos que supone esta situación y que en Andalucía se puede cifrar en un 4,6% del PIB.

No se trata de una corriente ideológica ni se debe vincular a una determinada sensibilidad política, todas las CCAA han asumido este reto, acuñando como propio el término “smart regulation” en lugar de “better regulation” lo cual supone avanzar un paso más en esta política pública.

Es necesario cambiar la cultura administrativa en cuanto a la concepción del procedimiento administrativo, conseguir que no se perciba como una tramitación tediosa y excesivamente garantista, sino como un mecanismo ágil, sencillo al servicio de los interesados. Evolucionar desde el “mejor procedimiento al más adecuado”

Andalucía entiende que la simplificación es un fin en sí mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la constitución y se ha legislado en consecuencia, por ejemplo a través del decreto-ley 2/2020, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía; por su parte, el decreto-ley 3/2020 incorpora al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; través de estas directivas la UE da por concluido un proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, que permitirá incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la contratación pública, así como favorecer que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales, laborales y medioambientales comunes.

Las medidas de simplificación, además, han de permitir ejecutar un volumen muy importante de recursos, provenientes de los fondos de recuperación de manera eficiente y en un breve plazo de tiempo, teniendo en cuenta que, actualmente las administraciones no están dimensionadas ni preparadas adecuadamente para ello.

En España, existe el riesgo de que se pierdan una parte importante de los fondos ante la imposibilidad de ejecutarlos en plazo (43%, 80.000 millones de €).



Para paliar este problema, se plantea la posibilidad reducir los controles ex ante de la regulación (en el ámbito de la contratación) e intensificar los controles ex post, por ejemplo, a través de las “auditorias de costes” que no están prohibidas por las directivas comunitarias.

La OCDE, el Banco de España y los informes “Doing Bussiness” del Banco Mundial han puesto de manifiesto el importante coste de crear una empresa en España, comparándolo entre otros países, con el Reino Unido, lo cual lastra indefectiblemente la economía.

En Andalucía se pueden citar casos como ordenes de las consejerías que tardan dos años en aprobarse, o el hecho de que se recurra al decreto-ley para modificar decretos, debido a la dilación en el tiempo que supondría la modificación a través de una norma del mismo rango.

Se plantea también la necesidad de utilizar de forma sistemática herramientas informáticas que permitan trabajar los textos de manera simultanea por los distintos actores intervinientes en el procedimiento, evitando la dilación en la elaboración del texto definitivo.

Se mencionan los problemas que surgen en la aplicación de la legislación estatal básica y la autonómica, como ocurre con la ley 21/2013 de evaluación ambiental, respecto a la que han surgido discrepancias de interpretación en Andalucía, en relación con su propia normativa autonómica, Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

## **Debate**

Se plantean cuestiones diversas:

Como equilibrar situaciones no deseables e intereses a veces contrapuestos, como las cargas administrativas que puede conllevar la protección medioambiental. Deben ser los poderes públicos y la sociedad conjuntamente quienes decidan que debe prevalecer en cada caso a la hora de regular, se requiere más información y mejores datos para poder valorar.

Como conseguir simplificar el lenguaje normativo.

Como superar los problemas en la selección del personal de las AAPP que actualmente carece de la preparación, perfil y experiencia adecuada en muchos casos para llevar a cabo la gestión y ejecución de los fondos europeos, cabría explorar mecanismos de colaboración público-privada para la gestión de los expedientes. Existe la posibilidad de que se produzca una vorágine judicial cuando se evalúe la gestión de los fondos, lo cual origina un temor generalizado en los funcionarios públicos a la hora de aceptar puestos que conlleven este tipo de actuaciones.

Se comenta también la dificultad de gobernar sin mayorías parlamentarias lo cual dificulta enormemente el proceso de toma de decisiones.

Es necesario reflexionar sobre el papel de la Administración y del derecho administrativo en la sociedad actual.

## **PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORA REGULATORIA Y CALIDAD NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

Punto de partida: La Estrategia Regional de Gobernanza Pública 2020-2023



### Objetivos generales a largo plazo

- **Reducir el número de normas** del ordenamiento jurídico regional, buscando una coherencia lógica y sistemática entre las leyes y reglamentos que lo componen.
- **Reforzar la seguridad jurídica** mediante el desarrollo de un ordenamiento autonómico comprensible, accesible y predecible para los distintos segmentos de la sociedad civil.
- **Garantizar la calidad regulatoria** del ordenamiento jurídico regional, para que resulte efectivo como instrumento válido de ordenación social.
- Avanzar hacia un **proceso de toma de decisiones normativas más transparente y abierto a la sociedad civil**, a través de su participación por distintos cauces y en diversos momentos del ciclo normativo.

### Objetivos específicos

- Elaborar una **base de datos** de normativa regional consolidada.
- Estudiar el ordenamiento jurídico regional para someterlo a un **proceso de depuración**.
- **Planificar** la actividad normativa.
- **Mejorar la técnica normativa** en el procedimiento de elaboración de las normas.
- Fomentar las **evaluaciones de impacto normativo**.
- Estructurar y potenciar la **participación de la sociedad civil** en momentos clave del ciclo normativo.
- Utilizar los procedimientos de elaboración y modificación de disposiciones normativas para **eliminar trabas, reducir cargas administrativas y simplificar** los procedimientos administrativos.
- Asesorar sobre la **estructura administrativa** necesaria para garantizar la calidad regulatoria.
- Facilitar el conocimiento del ordenamiento jurídico autonómico, así como su **accesibilidad y transparencia**.

### Plan General de la Inspección General de Servicios para el período 2020-2023

Como novedad, incluye un área de inspección de “mejora regulatoria y simplificación normativa” que incorpora todas las actuaciones vinculadas a la promoción del Plan de Mejora Regulatoria Regional.

### PONENCIA: "LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA COMO MOTOR DE COMPETITIVIDAD DE LAS REGIONES: PLAN DE MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA HORIZONTE-2024"

#### Introducción

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.



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 de las sociedades.

Desde 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 descentralización regulatoria tiene aspectos positivos, pero también puede facilitar la fragmentación territorial de los mercados y producir un impacto negativo en la demografía empresarial y en la productividad, según señalan Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (BdE. 2020).

Un dato relevante, de este estudio del BdE, es que “en conjunto, la regulación regional explica aproximadamente **el 60 % anual de toda la producción normativa**”.

Si una regulación es **restrictiva, introduce medios de intervención o requisitos innecesarios, desproporcionados o incluso discriminatorios** por razón del territorio, se estarían poniendo trabas y barreras al desarrollo del tejido empresarial y, por tanto, a la competitividad de ese territorio.

La 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), entre otros temas, estableció la aplicación de los principios de una buena regulación económica por todos los poderes reguladores, como elemento clave de garantía al respecto. Estos principios son los mismos que los establecidos para garantizar el mercado único europeo.

La **Comisión Europea**, ha centrado parte de las recomendaciones, que efectúa con ocasión del semestre europeo, en la necesidad de aplicar la LGUM y de la coordinación entre las distintas administraciones

Para su aplicación efectiva, la LEGUM contiene una serie de procedimientos de reclamación y protección de los operadores económicos. **La Agencia de Cooperación Autonómica y de la Competencia de Andalucía (ACREA)** actúa como punto de contacto de Andalucía en esta materia.

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

Ante la situación actual a nivel mundial cabe destacar que los países que están consiguiendo mejores resultados tienen altas cotas de calidad institucional y regulatoria, unos servicios públicos eficientes y una sociedad civil dinámica.

El estudio de los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018 (Alcalá Agulló y Jiménez Sánchez) de la fundación BBVA pone de manifiesto que Andalucía necesita avanzar en calidad institucional para conseguir una sociedad civil dinámica y una regulación económica eficiente

En la introducción del Plan se resalta que uno de los retos para la Administración de la Junta de Andalucía es “...convertir a la actual Administración Pública andaluza en una nueva **Administración más innovadora, eficaz y eficiente, que coadyuve al desarrollo de un tejido**



*empresarial competitivo, sostenible e inclusivo; garante de los derechos y bienes de la ciudadanía; y todo ello sobre la base de una **sociedad civil dinámica.***”

### **Metodología de Elaboración del Plan**

La **ACREA** fue designada por acuerdo Consejo de Gobierno para la elaboración del Plan.

La metodología y la estructura del Plan se establecieron en un **documento de trabajo** aprobado por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (CDAE) en junio 2019.

Contempla la participación de tres grupos de trabajo:

1º Constituido por once equipos, integrados por funcionarios designados por cada una de las Consejerías de la Junta de Andalucía y de la ACREA, para evaluar los procedimientos.

2º Participado con los agentes económicos y sociales (AES) más representativos, en la mesa para la mejora de la regulación, con un papel primordial, al representar a los protagonistas de los sectores económicos.

3º Grupo de expertos, designados por la CDAE, entre altos directivos de las administraciones públicas, especialistas procedentes del mundo universitario y de la empresa y funcionarios cualificados que efectuó un análisis de las barreras y trabas legales en la economía andaluza y aprobó el “**documento de propuestas para la mejora de la regulación económica**” en 2019.

Sobre la base de este documento, se aprobó el **Decreto-Ley 2/2020 de 9 de marzo**, que reformó 21 leyes y 6 decretos, se eliminaron un centenar de barreras en ámbitos como el comercio, el turismo, el sector industrial, el urbanismo y la agricultura y se reformó la estructura de la ACREA y el **Decreto-Ley 26/2021, de 14 de diciembre**, por el que se adoptaron medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

### **Líneas de actuación del Plan**

- Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas
- Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos
- Facilitar el desarrollo de las actividades económicas en el medio rural.
- Impulsar la mejora de la regulación económica en el ámbito local.
- Reforzar las políticas de competencia y de mejora de la regulación
- Promover y atraer inversiones productivas (**decreto-ley 4/2019**, para superar trabas administrativas y agilizar inversiones estratégicas).

### **Balance de ejecución del Plan**

A través de la aprobación de los 3 decretos-leyes, se han modificado más de 100 normas que han permitido eliminar o simplificar más de 400 trabas o procedimientos que afectan al inicio o ejercicio de las actividades de las empresas en Andalucía.



**Terminar de ejecutar el Plan en el Horizonte previsto de 2024:**

- Culminar la simplificación de los procedimientos autonómicos.
- En el sector industrial, reducir trabas a la implantación de los proyectos energéticos renovables.
- En el sector comercial, una mayor liberalización de los horarios de apertura de los establecimientos físicos.
- En los procedimientos urbanísticos, la regulación de las entidades urbanísticas colaboradoras con la Administración, de forma que no se establezcan barreras y se produzcan reservas de actividad.
- Mejorar la gestión de la Administración Local impulsando la coordinación con la FAMP.
- Culminar la reforma de la ACREA: la adaptación de los Estatutos y el refuerzo con medios suficientes y efectivos especializados en materia de mejora de la regulación económica y defensa y promoción de la competencia.

Madrid, 12 de julio de 2022