



TESIS DOCTORAL

**LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CON-
TEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS.
ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA**

Doctorando: José Félix Riscos Gómez

Directores: Dr. D. Luis Antonio Palma Martos

Dr. D. José Luis García Hidalgo

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Doctorado en Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales

SEVILLA, 2022

**LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.**

A mis nietas Sonia y Carmen.

Tesis doctoral: José Félix Riscos Gómez

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas que han contribuido, de distintas formas, al proceso de elaboración de la presente Tesis Doctoral, entre todos mis amigos y compañeros quiero personalizar en:

Mis compañeros de la Agencia, especialmente Eva, Alfonso y Manuel.

Mi familia y especialmente Carmen.

Mis directores, Dr. Luis Palma y Dr. Jose Luis García, por su dedicación en este proceso.

El Tribunal que ha dedicado tiempo al estudio de mi Tesis Doctoral.

Muchas gracias a todos.

**LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.**

“..., y al final llegué a comprender que todos los Estados actuales están mal gobernados; pues su legislación casi no tiene remedio sin una reforma extraordinaria unida a felices circunstancias. Entonces me sentí obligado a reconocer, en alabanza de la filosofía verdadera, que sólo a partir de ella es posible distinguir lo que es justo, tanto en el terreno de la vida pública como en la privada.”

Platón: Diálogos, Carta VII, (Ed. Gredos p.488)

Resumen

En esta tesis doctoral, el punto de partida es el importante papel que el sector público, las instituciones y la regulación desempeñan en la economía de mercado. De esta forma, una administración pública ágil, con procedimientos simplificados y con una regulación económica eficiente, es un factor clave para el desarrollo de las actividades productivas y para conseguir beneficios económicos y sociales significativos.

Sobre esta base, el objetivo general de este trabajo es analizar las iniciativas adoptadas por la Administración de la Junta de Andalucía para mejorar la regulación económica, con especial atención al papel desempeñado por la Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), para establecer criterios para mejorar y fortalecer el proceso de la actividad regulatoria. A tal efecto, el trabajo, que combina aspectos teóricos y análisis empíricos, se estructura en dos partes.

En la primera parte; se realiza un análisis conceptual y contextual, así como una reflexión sobre el marco teórico en el que se inserta la mejora de la regulación económica como forma de intervención del Estado en la economía y el papel que debe desempeñar en relación a los mercados y la sociedad civil; se expone el desarrollo del paradigma de la mejora de la regulación en el ámbito de la Unión Europea y el proceso de su implantación en España. Una vez establecido este planteamiento general, se exploran los indicadores disponibles sobre la calidad regulatoria y los instrumentos disponibles, con una especial referencia a Andalucía.

En la segunda parte, se abordan los análisis empíricos de la investigación mediante estudios de casos sobre los instrumentos empleados en Andalucía. En primer término, se describen dos

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

análisis empíricos realizados en el ámbito del sector de la cultura, uno de carácter regulatorio y otro centrado en la Alhambra de Granada. A continuación, se plantea una propuesta de un indicador de calidad regulatoria. Por último, se expone el proceso de elaboración y ejecución del Plan para la Mejora de la Regulación en Andalucía-Horizonte 2024 y el papel destacado desempeñado por la ACREA en este proceso, la metodología empleada para la detección de barreras y trabas; y en la evaluación y simplificación de procedimientos administrativos.

Un aspecto a destacar es la participación directa del autor en las actividades de la ACREA, lo cual me ha situado en una posición privilegiada para avanzar el desarrollo del trabajo de investigación,

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	15
PARTE I: EL MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	28
CAPÍTULO I: CONCEPTO Y CONTEXTO DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	29
1.1. Introducción	29
1.2. Concepto de regulación económica	32
1.3. El marco conceptual de la regulación económica	33
1.3.1. La Teoría de la Regulación Económica.....	33
1.3.2. El enfoque de la nueva economía industrial.....	37
1.3.3. La Better Regulation y la Política de Mejora de la Regulación (PMR)	39
1.4. El contexto de la mejora de la regulación económica	42
1.4.1. La OCDE y la mejora de la regulación.	43
1.4.2. El contexto de la PMR en la Unión Europea.....	46
1.5. El desarrollo de la mejora de la regulación en España	60
1.5.1. Los primeros referentes (1958-2005).....	62
1.5.2. Iniciativas para implantar la mejora de la regulación (2005-2008).....	63
1.5.3. La mejora de la regulación como política pública a partir de 2009	67
CAPITULO II: EL MARCO DE REFERENCIA DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN	73
2.1. Introducción	73
2.2 La Mejora de Regulación Económica como una de las formas de intervención pública.	76

2.3. La importancia de la calidad institucional	79
2.4. La calidad regulatoria como componente de la calidad institucional	85
2.4.1. Las trabas y cargas burocráticas, sus costes para las empresas y la facilidad para emprender o iniciar negocios.	86
2.4.2. La calidad regulatoria y la política de competencia	88
2.5. Efectos combinados de las políticas de mejora de la regulación económica y de competencia	95
CAPITULO III: INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA	100
3.1 Introducción	100
3.2. Indicadores de confianza empresarial en España	101
3.3. Informe Doing Business	104
3.4. El Índice Europeo de Calidad de Gobierno	106
3.5. Indicadores de regulación en los mercados de bienes	109
3.6. Propuesta de Indicador de calidad regulatoria	114
CAPITULO IV: INSTRUMENTOS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONOMICA. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCIA	116
4.1 Introducción	116
4.2. Las instituciones en la mejora de la regulación económica	116
4.2.1. El papel de las autoridades de competencia autonómicas en la mejora de la regulación económica.....	117
4.2.2. Las ventajas de un sistema descentralizado de mejora de la regulación y de promoción y defensa de la competencia.	121
4.2.3. El modelo de la Agencia andaluza	125

4.3. Instrumentos para la mejora de la regulación económica en Andalucía.....	131
4.3.1. Informes sobre anteproyectos de Ley y proyectos de normas.....	135
4.3.2. Estudios, trabajos de investigación e informes para mejorar la regulación económica y promover la competencia.	137
4.3.3. Informes para garantizar la Unidad de Mercado	140
4.3.4. Mesa para la mejora de la regulación	141
4.3.4. Consultas para mejorar la regulación económica y promover la competencia	142
4.3.5. Cátedras de política de competencia y mejora de la regulación económica.	142
4.3.6. Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía- Horizonte 2024	144
4.4. Conclusiones.....	148
PARTE II: ESTUDIOS EMPIRICOS	149
CAPITULO V: REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LA CULTURA EN ANDALUCÍA	150
5.1 Introducción	150
5.2. Metodología.....	150
5.3. Análisis de las funciones de la Agencia	151
5.4. Análisis de los informes de proyectos normativos de carácter cultural.....	155
5.5. Conclusiones.....	161
CAPITULO VI: LOS EFECTOS PERVERSOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ENTRADAS A MONUMENTOS HISTÓRICOS: EL CASO DE LA ALHAMBRA DE GRANADA.	163
6.1. Introducción	163
6.2. Descripción del sistema de comercialización de entradas.....	164

6.3. Análisis comparado de los sistemas de acceso a monumentos.....	166
6.4. Evaluación del sistema de comercialización de entradas a la Alhambra para grupos.	169
6.4.1. Valoración general del sistema de comercialización de entradas a través de los agentes autorizados	169
6.4.2. Creación de un mercado artificial privado de venta anticipada de entradas a grupos y reserva de actividad a las agencias de viajes.....	173
6.4.3. Proceso de acreditación a las agencias de viajes para la obtención de la condición de agentes autorizados.....	174
6.4.4 Limitación del número de entradas que pueden comercializar cada uno de los agentes autorizados	175
6.4.5. Creación de una reserva de actividad a favor de las personas guías turísticas habilitadas y acreditadas por el PAG.....	175
6.4.6. Sobre el carácter nominativo de las entradas en el canal de agentes autorizados	176
6.4.7. Limitación cuantitativa adicional del número de entradas a disposición de los agentes autorizados	176
6.5. Propuesta de un sistema alternativo, respetuoso con la competencia efectiva y los principios de una buena regulación económica	178
CAPITULO VII: CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA.....	181
7.1. Introducción	181
7.2. Índices multinivel e índices híbridos.....	182
7.3. Adaptación de los Indicadores de Confianza Empresarial (ICE) para la construcción del componente subjetivo.....	183
7.3.1. Coeficiente de ajuste por tamaño de los establecimientos.	183

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

7.3.2. Coeficiente de ajuste muestral por sectores de actividad.....	185
7.3.3. Construcción de un Índice de Calidad de la Regulación preliminar.....	187
7.3.4. Construcción del componente objetivo para el Índice.....	190
7.4. Propuesta de un Índice de Calidad de la Regulación.....	194
7.5. Resultados.....	196
CAPITULO VIII: METODOLOGIA DEL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA-HORIZONTE 2024.....	198
8.1 Introducción.....	198
8.2. Metodología de elaboración y aprobación del Plan.....	198
8.3. La Ejecución del Plan: Especial referencia al trabajo de la ACREA y a los Decretos-Leyes aprobados.....	203
8.3.1. Aprobación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo.....	203
8.3.2. Aprobación del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre.....	209
8.3.3. Metodología de evaluación y simplificación de procedimientos administrativos. 213	
8.4. Balance de ejecución del Plan.....	224
CONCLUSIONES.....	228
REFERENCIAS.....	238
ANEXO 1: Medidas más relevantes adoptadas por el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo	255
ANEXO 2: Medidas del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre.....	260
ANEXO III: Méritos que soportan la defensa de la Tesis Doctoral de José Félix Riscos Gómez.....	283

ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil.....	30
Gráfico 2: El dilema del Marco Institucional.....	81
Gráfico 3: Relaciones entre política de competencia, calidad regulatoria, crecimiento económico y bienestar.....	94
Gráfico 4: Evolución de la asignación de expedientes	124
Gráfico 5: Organigrama de la ACREA.....	130
Gráfico 6: Evolución del número de Informes Normativos emitidos por la Agencia.....	152
Gráfico 7: Número de Informes Normativos según ámbito de competencia, 2007-2019.....	153
Gráfico 8: Normas en el ámbito cultural aprobadas en Andalucía, 1983-2018.....	154
Gráfico 9: Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos.....	158
Gráfico 10: Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos (en %)......	159
Gráfico 11: Principios de la buena regulación que soportan las recomendaciones.....	160
Gráfico 12: Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos sobre proyectos de orden en audiovisuales y artes escénicas, 2016-2018.....	161
Gráfico 13: Estructura y ponderación de las variables y componentes del Índice de Calidad de la Regulación.....	195
Gráfico 14. Propuesta de Índice de la Calidad de la Regulación Económica para España y Andalucía. Resultados (2013-2016):.....	196
Gráfico 15: Enfoque estratégico de elaboración del Plan.....	199
Gráfico 16: Esquema de la gobernanza del Plan.....	202
Gráfico 17: Fases de la Línea 1.....	219

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Comparación de los principios de la mejora de la regulación.....	66
Tabla 2: Principales efectos perjudiciales agregados sobre la demanda de la mala regulación y la falta de competencia.....	97
Tabla 3: Resumen de la actividad en relación a la Promoción de la Competencia, la Mejora de la Regulación Económica y Unidad de Mercado Periodo 2008-2021.....	134
Tabla 4: Estudios y trabajos de investigación realizados por la Agencia. 2008-2021.....	139
Tabla 5: Informes normativos en sectores audiovisual y artes escénicas, 2016-2018.....	156
Tabla 6: Análisis comparativo de los sistemas de acceso a monumentos.....	167
Tabla 7: Distribuciones muestrales del ICE andaluz y nacional.....	184
Tabla 8: Distribución sectorial de muestra ICEA y población.....	186
Tabla 9: Extrapolación del tamaño de establecimientos a la submuestra del ICE.....	188
Tabla 10: Componente subjetivo del Índice de Calidad de la Regulación Económica.....	190
Tabla 11: Ponderación de variables del componente objetivo para Andalucía.....	192
Tabla 12: Ponderación de variables del componente objetivo para España.....	193
Tabla 13: Componente objetivo de la regulación. Resultados agregados.....	193
Tabla 14: Actuaciones a realizar en relación a la Línea 1: Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas.....	214
Tabla 15: Proceso de selección de procedimientos que conforman el inventario.....	217

**LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.**

INTRODUCCIÓN

El capitalismo es un sistema social complejo y cíclico, probablemente el más complejo que haya existido; además es por su naturaleza un proceso evolutivo de innovación. De acuerdo con Aghion, Antonin y Bunuel (2021: 319)¹ “La economía de mercado es por definición una economía disruptiva, porque induce a la destrucción creativa” que se transforma permanentemente desde dentro y en el que intervienen tres actores fundamentales: los mercados, el Estado y la sociedad civil.

Según Schumpeter (1996: 121) “el impulso fundamental que pone y mantiene en movimiento la máquina capitalista procede, de los nuevos bienes de consumo, de los nuevos métodos de producción y transporte, de los nuevos mercados, de las nuevas formas de organización industrial que crea la empresa capitalista”². Por ello históricamente se han producido altas tasas de crecimiento, que alternan periódicamente con importantes desequilibrios económicos y efectos de retroalimentación que acaban generando crisis económicas sistémicas.

En este escenario, “la historia del pensamiento económico es esencial para cualquiera que se interese por comprender cómo funcionan las economías.” (Roncaglia, 2006:17). A este respecto este autor identifica dos maneras de concebir el funcionamiento de la economía. Por una parte, estaría una visión subjetiva del valor, considerando que proviene de la oposición entre escasez y

¹En este libro, los autores ofrecen pautas para “comprender mejor cómo el crecimiento basado en la destrucción creativa interactúa con dimensiones como la competencia, la desigualdad, el medio ambiente, las finanzas, el desempleo...”. El poder de la destrucción creativa: ¿Qué impulsa el crecimiento económico? DEUSTO, (2021 313)

² La primera edición es de 1942, la edición que utilizo es: J. Schumpeter, Capitalismo, socialismo y democracia (vols. 1 y 2), Folio (Barcelona, 1996)

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

utilidad, esto es, el enfoque marginalista; y, por otra parte, tendríamos una visión objetiva del valor, que sería el enfoque de los economistas clásicos, basada en la noción de excedente, como expresión del *esqueleto* de una economía basada en la división del trabajo, el mercado y las relaciones de propiedad. “sin dejar de tener presente que cada uno de ellos exhibe una extrema variedad, y que existe una «tierra de nadie» que ambos reclaman, y que está habitada por protagonistas como Keynes y Schumpeter”. (Roncaglia, 2006: 668).

Según este autor, sería una simplificación representar la evolución de la ciencia económica como una confrontación continua entre dos visiones rivales y que sería “incorrecto representar la confrontación entre las dos visiones como una oposición política, con el enfoque neoclásico-marginalista en el lado conservador/reaccionario y el enfoque clásico en el lado progresista/revolucionario. Podemos encontrar representantes de cada uno de estos dos enfoques distribuidos en todo el espectro político.” (Roncaglia, 2006: 661 Nota 2)

No obstante, a lo largo de la historia de la economía política, el debate central, con un elevado contenido ideológico y político, ha sido el referido a la intervención pública en la economía, sobre el tamaño del Estado; y sobre cuándo o cómo debe regular el sector público el sistema económico.

A este respecto, el debate sobre la intervención pública en la economía, dio un importante giro en los años 30 del pasado siglo a raíz de la gran depresión y tras la publicación del libro de

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

John M. Keynes, “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”³. En las notas finales de este libro, a modo de conclusión, señala Keynes (1986: 335):

“Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones del gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.

Porque si la demanda efectiva es deficiente, no sólo resulta intolerable el escándalo público de los recursos desperdiciados, sino que el empresario individual que procura ponerlos en acción opera en lucha desigual contra todas las fuerzas contrarias.”

El libro de Keynes, así como sus otras contribuciones y artículos, tuvo una trascendental influencia en la sistematización de la intervención pública en la economía. Sin ánimo de ser exhaustivo cabe poner como ejemplos; la puesta en funcionamiento del presupuesto de ingresos, de gastos y de inversiones, la creación de las organizaciones económicas internacionales y la regulación de la economía mixta, incluso a un nivel constitucional.

La formulación teórica concreta de este planteamiento se produjo mediante la denominada síntesis neoclásica-keynesiana, que fue dominante durante unas tres décadas, fundamentada en las aportaciones iniciales de John Hicks (1937)⁴, mediante el modelo IS-LM donde confluyen los

³ La primera edición es de 1936, la edición que utilizo es: J. M. Keynes, (1986), “Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero”, Fondo Cultura Económica.

⁴ El modelo de Hicks, expuesto en 1937, “Keynes y los clásicos: Una posible interpretación” ha sido muy analizada y discutida en la bibliografía disponible. La edición en español está disponible en Hicks J. R. Dinero, interés y salarios, FCE, 1989.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

mercados de bienes y de dinero. También, Paul Samuelson, popularizo el término de “síntesis neoclásica” en su libro de texto, “Economics”⁵.

Un aspecto a destacar a nivel teórico de los “postkeynesianos” es el enfoque de los “fallos del mercado” expuestos inicialmente por A.C. Pigou en su libro *The Economics of Welfare* (1920), y posteriormente por Francis M. Bator (1958), “*The Anatomy of Market Failure*” y sistematizados en el manual “*La economía del sector público*” por Joseph Stiglitz, (2000)⁶.

La síntesis neoclásica-keynesiana, como corriente principal, empezó a declinar a finales de los 60 del pasado siglo, tras un periodo de alta inflación combinada con desempleo, en las economías avanzadas, que no pudo ser explicado usando el marco teórico de este enfoque. La formulación teórica alternativa se realizó por Milton Friedman a lo largo de distintos trabajos, que se pueden sintetizar en su discurso como presidente de la *American Economic Association*⁷.

En dicho discurso expuso, por una parte, lo que la política monetaria no puede conseguir, re-
marcando que sólo puede influir en la renta y el empleo a corto plazo; a largo plazo las variaciones de la oferta de dinero influyen en el nivel general de precios; en consecuencia, la curva de Phillips adopta una pendiente negativa sólo a corto plazo, y se convierte en vertical a largo plazo. Por otra parte, señaló lo que la política monetaria debe realizar. En concreto, además de mantener

⁵ “esta síntesis viene a rellenar la brecha que existía entre la macroeconomía y la microeconomía clásica, reuniéndolas como complementarias en una unidad” Samuelson (*Economics* 1961: XVII)

⁶ La primera edición es de 1986, utilizo la tercera edición en español Joseph Stiglitz, (2000), “*La economía del sector público*” Antoni Bosch, editor, Capítulo 4.

⁷ “The role of monetary Policy “*American Economic Review* 58: 1-17. Versión en español en *Información Comercial Española* nº 425. 1969

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

la máquina en un “buen estado de trabajo” y bien “engrasada”, debe dar estabilidad y “evitar errores importantes”, mediante un crecimiento estable, pero moderado, en la cantidad de dinero.⁸

Más allá, de este planteamiento concreto, las posiciones de Friedman y la escuela de Chicago, devinieron en dominantes desde los años setenta del pasado siglo, poniendo el énfasis en que la intervención pública no puede mejorar los resultados del mercado; y no solo a un nivel monetario o macroeconómico, sobre la base de la hipótesis de las expectativas racionales y de los mercados eficientes y completos; sino a un nivel más general, con los denominados fallos del sector público, teorizados por la Escuela de la *Public Choice*. El corolario es que la intervención del Estado debe ser mínima, esto es que sector público se debe limitar a garantizar la ley, el orden, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.

Dos eventos relevantes ocurridos en el pasado más cercano han cuestionado este enfoque, señalando la existencia de disfunciones y efectos indeseados respecto a los resultados obtenidos; y especialmente las evidencias empíricas cuestionan la hipótesis del “Estado mínimo”.

En primer lugar, la gran crisis financiera, de 2008, que cuestionó el supuesto de que los mercados, especialmente los financieros, se autorregulan de forma automática. Esta crisis, obligó a una significativa intervención pública en EE.UU., y también en la Unión Europea (en adelante, UE). De esta forma, la Comisión Europea creó un fondo de 500.000 millones de euros, un mecanismo de estabilización de 60.000 millones destinados a los Estados miembros y administrado

⁸ Friedman plantea en su discurso “una estabilidad aproximada en el nivel de precios de los productos finales, lo que he estimado que requeriría un ritmo de crecimiento de la moneda de algo así como del 3 al 5% por año”.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

por la Comisión (Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera) y un fondo de 440.000 millones de euros para los Estados de la zona euro (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera)⁹.

En segundo lugar, la crisis derivada de la situación de emergencia de salud pública provocada por la epidemia del coronavirus o COVID-19. Esta crisis ha requerido en la mayor parte de economías también la movilización, sin precedentes en el pasado, de ingentes recursos públicos. Cabe señalar que el Banco Central Europeo lanzó el programa de compras de emergencia frente a la pandemia (Pandemic Emergency Purchase Programme), con un importe de 1.850.000 millones de euros, con el objetivo de reducir el coste de financiación y aumentar la concesión de crédito en la zona Euro.

En este sentido, resulta esclarecedora la intervención de la Comisión Europea acordando un paquete de recuperación que supera los 2 billones de euros al combinar el presupuesto de la UE para 2021-2027 y el Programa Next Generation EU. Así como la coordinación de las políticas sanitarias y de movilidad; y la implementación de las actuaciones de vacunación y de investigación.¹⁰

Con todo, lo relevante no son las intervenciones financieras y monetarias, sin precedentes, que estarían plenamente justificadas para salvar “in extremis” el sistema económico (como apuntó en su día Keynes) sino que fundamentalmente destapó un problema de mala regulación,

⁹Los aspectos concretos de este fondo se encuentran disponibles en: European Commission, Directorate-General for Communication, The EU in 2020: general report on the activities of the European Union, Publications Office, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/077365>

¹⁰El programa se encuentra disponible en:

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/overview-commissions-response_es

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

como señala de la Dehesa (2009)¹¹ quien desgrana los once fallos de mercado y de Estado que propiciaron la crisis financiera, señalando en concreto:

“Pues bien, a pesar de las burbujas financieras¹² y sus correspondientes crisis recurrentes a lo largo de la historia, paradójicamente, la corriente académica dominante durante las tres últimas décadas ha seguido siendo la de la “hipótesis de los mercados financieros eficientes”, en conjunción posterior con la “hipótesis de las expectativas racionales”, que establecen que los mercados financieros son eficientes y sus precios son correctos y que, además, esta misma racionalidad la muestran todos los ciudadanos ante las decisiones de política económica.”

Dado que la economía es una ciencia, a este respecto conviene recordar a Karl Popper (1935:262)¹³

“La ciencia nunca persigue la ilusoria meta de que sus respuestas sean definitivas, ni siquiera probables; antes bien, su avance se encamina hacia una finalidad infinita -y, sin embargo, alcanzable-: la de descubrir incesantemente problemas nuevos, más profundos y más generales, y de sujetar nuestras respuestas (siempre provisionales) a contrastaciones constantemente renovadas y cada vez más rigurosas.”

Una premisa indispensable es, para el autor de esta tesis, la “duda metódica”¹⁴, y a tenor de los datos descritos, resulta que, en ambas crisis, sin la menor duda, ha sido necesaria la interven-

¹¹El trabajo está incluido en el Monográfico de Papeles de Economía española, Crisis y regulación financiera; disponible en: <https://www.funcas.es/revista/crisis-y-regulacion-financiera-enero-2010/>

¹²En la misma página del artículo, este autor señala: “... que la evidencia histórica mostraba repetidamente que mantener los tipos de interés muy bajos durante mucho tiempo producía irremediamente burbujas de activos financieros e inmobiliarios que, al estallar, ponían en peligro el sistema financiero y real, hubo una política deliberada de mantenerlos muy bajos con lo que, en sólo una década, se habían producido dos enormes burbujas, la del dot.com en 2000 y la financiera e inmobiliaria en 2007.”

¹³En el libro “La lógica de la investigación científica”, la primera edición es de 1935, la edición que utilizo es la versión en español publicada por la Editorial Tecnos, Madrid, 1982.

ción del sector público en la economía con todo tipo de políticas, instrumentos y recursos para evitar un colapso general y garantizar la estabilidad y supervivencia del sistema.

Por tanto, el “Sector público o Estado” es una institución fundamental de la sociedad, que desarrolla un papel significativo en la economía. Pero con la misma contundencia, es preciso destacar que el Estado no puede lograr el bienestar y la prosperidad de sus ciudadanos sin mercado y sin una sociedad civil dinámica.

En consecuencia, en una economía moderna el mercado, el Estado y la sociedad civil, no deben ser antagonistas, sino complementarios: “un capitalismo en el que el Estado y la sociedad civil cumplen plenamente sus respectivas funciones” (Aghion et al., 2021: 320). En definitiva, el funcionamiento competitivo de los mercados depende de una buena regulación de estos, así como del control e impulso de la sociedad civil; como señalan Bowles y Carlin (2020) “... las normas sociales son esenciales para el funcionamiento de los mercados”. De la misma forma, un Estado con fallos en el sector público, por ejemplo, capturado por lobbies, y una sociedad civil pasiva que lo consiente, no contribuye al funcionamiento efectivo del mecanismo del mercado.

Como conclusión, se propone una síntesis superadora, que se formula de la siguiente forma: Dado que es necesaria la intervención pública, el planteamiento es que esta intervención pública sea de la mayor calidad posible. Por tanto, el punto de partida es que deben existir instituciones públicas; y que desempeñan un papel clave en las sociedades del siglo XXI, y que es esencial

¹⁴ “...deseando yo en esta ocasión ocuparme tan sólo de indagar la verdad, pensé que debía hacer lo contrario y rechazar como absolutamente falso todo aquello en que pudiera imaginar la menor duda, con el fin de ver si, después de hecho esto, no quedaría en mi creencia algo que fuera enteramente indudable.” Descartes: El discurso del método. Cuarta parte página 65, publicado en España por ESPASA CALPE 2006.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

trabajar para que el Estado esté mejor gobernado y controlado, esto es, su funcionamiento sea más eficiente y transparente; y, conseguir que la regulación económica, una de las funciones básicas del Estado, garantice la salvaguarda de los intereses generales y facilite que el mecanismo del mercado funcione adecuadamente.

En este contexto, cabe resaltar el especial interés y oportunidad de este trabajo de investigación. En primer término, porque la mejora de la calidad regulatoria se ha convertido en uno de los objetivos principales en la agenda de la Unión Europea y forma parte indisoluble de los planteamientos de los Planes nacionales de reforma anuales.

En segundo lugar, por el importante papel que la administración y la regulación desempeñan en la economía de mercado. De este modo, una administración pública ágil, dinámica y con procedimientos simplificados facilita el desarrollo de las actividades productivas; y también, una regulación económica eficiente contribuye a garantizar la seguridad jurídica y aporta beneficios económicos significativos.

En tercer lugar, la situación de crisis sobrevenida tras la pandemia del Covid 19 y la guerra de Ucrania. En estas circunstancias excepcionales, las políticas públicas de carácter estructural como es la política de mejora de la regulación económica tienen un papel significativo que desempeñar, dado que contar con un marco regulatorio e institucional flexible y eficiente se convierte en un factor decisivo para facilitar la adaptación del tejido productivo a las nuevas necesidades sociales y para promover la inversión y el desarrollo de las actividades económicas.

Sobre esta base, el objetivo general de este trabajo es analizar las iniciativas adoptadas por la Administración de la Junta de Andalucía para mejorar la regulación económica, con especial

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

atención al papel desempeñado por la Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía (ACREA).

En este sentido, se plantean unos objetivos específicos que se vinculan a los diferentes capítulos de este trabajo, con la perspectiva, de establecer criterios para mejorar y fortalecer el proceso de la actividad regulatoria a través del uso integrado de herramientas, instrumentos y procesos estandarizados; y que se especifican en el capítulo de conclusiones.

Por lo que se refiere a la metodología, el presente trabajo de investigación combina aspectos teóricos y análisis empíricos y a tal efecto se estructura en dos grandes partes.

En la primera parte, se aborda un análisis conceptual y contextual, así como una reflexión sobre el marco teórico en el que se inserta la mejora de la regulación económica como forma de intervención del Estado en la economía y el papel que desempeña en relación a los mercados y la sociedad civil; el desarrollo del paradigma de la mejora de la regulación en el ámbito de la UE y el proceso de su implantación en España. Una vez establecido este planteamiento general, se exploran los indicadores disponibles sobre la calidad regulatoria y los instrumentos disponibles con especial referencia a Andalucía. Esta parte del estudio se realiza sobre la base de una revisión de la literatura, de fuentes documentales y estadísticas, de informes de organismos internacionales, de fuentes legales y normas, así como de la estructura institucional e instrumentos de la ACREA. De esta forma en la primera parte de esta tesis se abordan, en sus cuatro capítulos, las cuestiones de carácter teórico de la investigación.

En el primer capítulo, se establece el marco conceptual de la regulación económica y cómo la acción reguladora ha sido históricamente un asunto controvertido por el conflicto de intereses que

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

entraña, y con gran carga ideológica. La formación de grupos de interés o lobbies, las “puertas giratorias” o la “captura del regulador” son expresiones ya clásicas. A partir de las aportaciones de la nueva economía industrial (Tirole 1990 y 2017), se señalan los fundamentos de la mejora de la regulación económica como política pública. Asimismo, se describe como se ha implantado en la Unión Europea a partir del impulso de la OCDE; así como el proceso de su implantación en España, describiendo el conjunto de reformas normativas realizadas.

En el capítulo segundo se efectúa un análisis del marco general de la intervención pública en la economía. A este respecto se señalan las distintas formas de intervención pública, situando a la regulación económica como un aspecto de la mejora institucional y su relación con la política de competencia; concluyendo la importancia de estos dos aspectos en la necesaria transformación de la intervención pública en España y Andalucía, por sus positivos efectos económicos y por la posición rezagada que presentan en comparación con otros países y regiones.

En el tercer capítulo, se aborda el análisis de los indicadores de calidad institucional y regulatoria. En este capítulo, se presentan cuatro indicadores, los que elabora el INE, los indicadores del Informe Doing Business del Banco Mundial, los elaborados por la Universidad de Gotemburgo y los indicadores de la OCDE; que establecen una clasificación entre los distintos países o regiones, sobre la base, de la percepción de la regulación y la posición que ocupan en este “ranking” España y Andalucía.

En el cuarto capítulo se realiza el análisis de las instituciones e instrumentos de la mejora de la regulación económica con especial referencia en Andalucía y se expone el papel de las autoridades de competencia en la mejora de la regulación económica. En este aspecto se efectúa un

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

análisis del organismo que ejerce la competencia sustantiva de aplicar los principios de la mejora de la regulación en Andalucía, esto es, su configuración, estructura y funciones, e instrumentos con que cuenta la ACREA para la mejora de la regulación.

A continuación, se inicia la segunda parte de esta tesis que se estructura a su vez en cuatro capítulos. En esta parte, se abordan los análisis empíricos de la investigación mediante estudios de casos sobre los instrumentos empleados en Andalucía en el ámbito de la mejora de la regulación económica, esto es, de las medidas concretas realizadas y de los resultados alcanzados. Para ello, se emplean fuentes primarias derivadas de la actividad de la Agencia, así como secundarias como son las fuentes documentales, así como las normas y la legislación aprobada.

En los capítulos quinto y sexto se describen dos análisis empíricos realizados en el ámbito del sector cultural, uno de carácter general y otro centrado en la Alhambra de Granada. En ambos se evalúa la incidencia efectiva de la regulación sectorial, aplicando los principios de la mejora de la regulación económica.

En el capítulo séptimo, se pone de manifiesto la necesidad de construir un indicador de la calidad regulatoria. Tras realizar una amplia revisión de la literatura técnica y temática especializada, así como un análisis sobre los indicadores disponibles, se plantea una propuesta de indicador sintético de calidad regulatoria.

Un tema importante, que se aborda en el capítulo octavo es el proceso de elaboración y ejecución del Plan para la Mejora de la Regulación en Andalucía-Horizonte 2024. En dicho capítulo se expone el papel destacado desempeñado por la ACREA en este proceso, la metodología empleada

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

para la detección de barreras y trabas; así como la evaluación y simplificación de procedimientos administrativos; y se presentan datos de su ejecución.

En las conclusiones, se reflejan las contribuciones del trabajo, entre las que cabe destacar, la propuesta de que las autoridades de competencia asuman la función de mejora de la regulación económica como una de sus funciones básicas. Asimismo, se proponen otras cuestiones relevantes como reforzar las autoridades de competencia autonómicas, desde distintos ángulos, en primer lugar, dotándolas con más medios materiales, en segundo lugar, con una mayor independencia.

Por último, y por lo que se refiere al desarrollo del trabajo de investigación, cabe señalar que se han realizado todo un conjunto de publicaciones, comunicaciones a congresos y ponencias en seminarios. Especialmente significativa, durante el último periodo ha sido la participación directa en las actividades de la ACREA, lo cual me ha situado en una posición privilegiada para avanzar en la investigación. En este aspecto, cabe incardinar este trabajo de investigación, en los proyectos de investigación y de desarrollo experimental desarrollados en la ACREA en la que el autor presta servicios desde 2008, lo que justifica la mención industrial por lo que puede conllevar en términos de transferencia de conocimiento.

En definitiva, la presente Tesis Doctoral puede suponer una aportación útil a la literatura de la mejora de la regulación económica, y fundamenta desde una perspectiva teórica y práctica la necesidad de reforzar los aspectos institucionales, en concreto de las autoridades de competencia y mejora de la regulación por la importante tarea que deben desarrollar en el próximo periodo.

**LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.**

PARTE I: EL MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

CAPÍTULO I: CONCEPTO Y CONTEXTO DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

1.1 Introducción

En este capítulo se analizan dos cuestiones esenciales: en primer lugar, el concepto de regulación económica y los principales enfoques de su marco conceptual y cómo se generó la “Better Regulation”; en segundo lugar, el contexto y específicamente el papel desempeñado por la OCDE y la Unión Europea, desde sus inicios hasta su consolidación como política pública. A continuación, el capítulo aborda un apartado sobre el desarrollo e implantación de la política de mejora de la regulación en España.

Con todo y como cuestión preliminar, es preciso señalar la multitud de significados que se han vinculado a la regulación. De este modo, lo que se entiende por regulación ha estado condicionado tanto por el momento histórico como por el lugar. Ello deriva del hecho que la acción reguladora ha sido históricamente un asunto controvertido por el conflicto de intereses que entraña. A la clásica disputa de la economía política entre clases o estratos sociales, hay que añadir, por citar las más relevantes, aquéllas que se producen entre grandes corporaciones y pymes, entre empresas nacionales y extranjeras, o entre los propios operadores y sectores económicos. La formación de grupos de interés o “lobbies”, la “captura del regulador”, las “puertas giratorias” son aspectos reveladores de esta problemática.

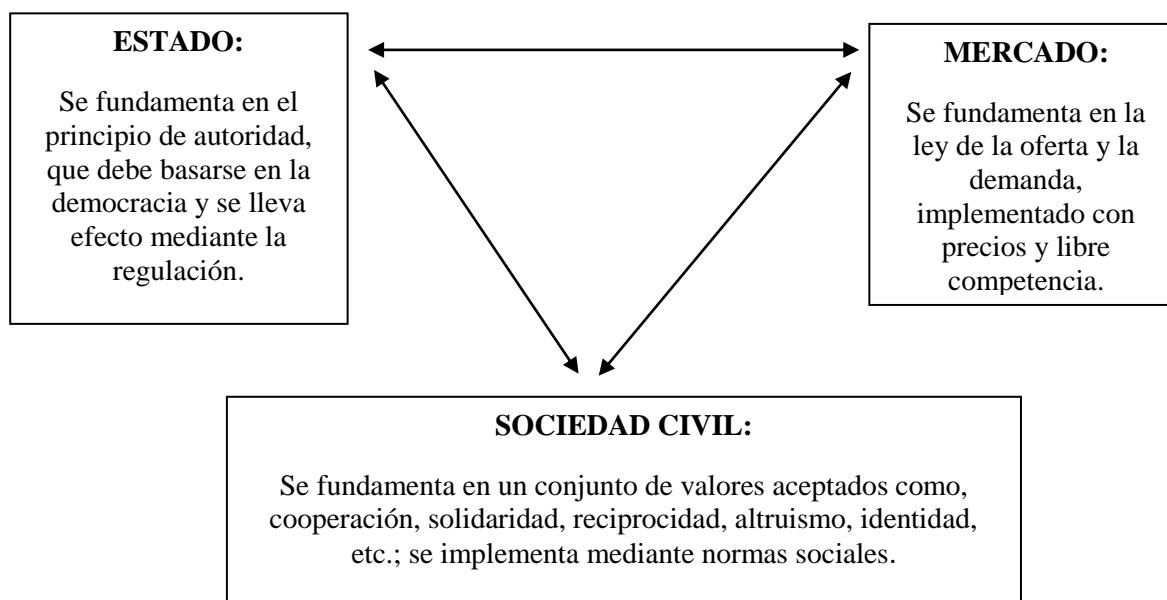
Por ello, si bien la regulación es una manifestación directa del poder del Estado, también es preciso contextualizar la relación dialéctica que se produce entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Como explican Samuel Bowles y Wendy Carlin (2020), cuando los contratos son

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

incompletos, la ejecución concreta de lo pactado depende en gran parte de la “letra” del propio contrato, pero también del consenso social vigente. Por tanto, los intercambios en contratos incompletos no se limitan estrictamente al ámbito económico, sino que están condicionados por las normas sociales y la sociedad civil en la que se desarrollan.

Sobre esta base Aghion, et al., (2021: 310) establecen que lo “qué se aplica a un contrato incompleto entre empleador y empleado o entre acreedor y deudor, también se aplica a ese contrato incompleto especial que es la constitución de un país.” Asimismo, señalan que la sociedad civil, o si se prefiere la opinión pública, se convierte en un contrapoder constitucional. “En particular, es la sociedad civil la que hace cumplir las disposiciones constitucionales que pretenden mantener bajo control el poder ejecutivo. En otras palabras, es la sociedad civil la que transforma el control ejercido sobre el ejecutivo de una noción puramente abstracta a una restricción real.”

Gráfico 1: Las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil



Fuente: Elaborado a partir de Bowles, Carlin (2020).

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

El gráfico 1 permite aclarar estas ideas. Los vértices del triángulo representan las actividades del Estado, los mercados y la sociedad civil, en estado puro y en cierta forma han sido descritas como *distopías*¹⁵ literarias. El vértice del "Estado" representa un régimen puro de planificación centralizada. El vértice del "mercado" representa un sistema que funciona exclusivamente mediante la ley de la oferta y la demanda. Por último, el vértice de la "sociedad civil", representa un modelo de sociedad de autogestión comunitaria.

Este planteamiento tiene importantes consecuencias en relación a la intervención pública en la economía, el debate ya no se centra exclusivamente en “más o menos sector público”; moviéndose exclusivamente por la línea superior; es preciso incluir también el papel de las normas sociales en la base de una economía moderna, en la medida en que “El equilibrio ideal, capaz de estimular la innovación y la destrucción creativa, se ubica dentro del triángulo, es decir, combina mercados, estado y sociedad civil de manera equilibrada”, como señalan Aghion, et al. (2021).

Uno de los fenómenos más significativos de la interrelación entre una sociedad civil dinámica con los emprendedores y que ha supuesto una transformación significativa de los mercados y a continuación de la regulación; es el de la denominada economía colaborativa¹⁶. Con todo, la economía colaborativa es un fenómeno parcialmente novedoso, porque, desde que existe la sociedad

¹⁵ A este respecto cabe recordar, para cada uno de los tres vértices del triángulo: La novela de George Orwell “1984”, las novelas del género “cyberpunk” o el clásico de Tomas Moro “La Utopía”.

¹⁶ Según, la Comunicación de la Comisión Europea, COM (2016) 356, el término «economía colaborativa» “se refiere a modelos de negocio en los que se facilitan actividades mediante plataformas colaborativas que crean un mercado abierto para el uso temporal de mercancías o servicios ofrecidos a menudo por particulares. La economía colaborativa implica a tres categorías de agentes i) prestadores de servicios que comparten activos, recursos, tiempo y/o competencias -pueden ser particulares que ofrecen servicios de manera ocasional («pares») o prestadores de servicios que actúan a título profesional («prestadores de servicios profesionales»); ii) usuarios de dichos servicios; y iii) intermediarios que -a través de una plataforma en línea— conectan a los prestadores con los usuarios y facilitan las transacciones entre ellos («plataformas colaborativas»)”.

y las relaciones económicas, los seres humanos han recurrido a ella para satisfacer sus necesidades. Lo realmente novedoso de la economía colaborativa es la dimensión que está adquiriendo en la actualidad, fruto de: a) el desarrollo y universalización de las nuevas tecnologías digitales de la información y comunicación; y b) la participación de la sociedad civil para satisfacer sus necesidades materiales con mecanismos ajenos al mercado tradicional.¹⁷

En cualquier caso, volviendo al esquema establecido en el capítulo, es preciso retomar la idea de que la regulación es una muestra del poder coercitivo del Estado y en consecuencia el análisis se centra en ese ámbito, por ello a continuación se aborda el concepto de regulación económica y como se generó la “Better Regulation”.

1.2. Concepto de regulación económica

A los efectos de este trabajo, es necesario distinguir la regulación de carácter general de la regulación económica. Mientras la primera se refiere al conjunto de disposiciones generales de rango legal y reglamentario que rigen la actividad del Estado¹⁸, para la segunda, en términos más precisos, cabe señalar que la regulación económica es el conjunto de normas e instrumentos de ordenación, supervisión e intervención de los mercados.

El concepto clave es el proporcionado por la OCDE (1995: 8, nota 2) cuando define la regu-

¹⁷ Para un análisis específico de Andalucía cabe referenciar a Riscos et al (2017). En dicho trabajo, centrado en el mercado de las viviendas turísticas, se concluye que la regulación que se configure al respecto, debe establecer un marco de competencia efectiva entre los operadores tradicionales y los emergentes colaborativos. No se trata de favorecer la salida de los primeros, ni de fomentar o impedir la entrada de los segundos, sino de que la propia dinámica del mercado, con una regulación eficiente, como mecanismo de asignación de recursos, configure la estructura del mismo en función de las preferencias de los consumidores.

¹⁸ Desde un punto de vista estrictamente jurídico, aunque no sea el objeto central de este trabajo, es necesario hacer una referencia al análisis de carácter jurídico de la regulación económica, sobre el que se han publicado diferentes estudios y monografías en los últimos años. Entre ellos cabe destacar el Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general, de Santiago Muñoz Machado, publicado en la biblioteca jurídica del BOE y específicamente el Tomo sobre la actividad regulatoria de la administración. (Muñoz Machado 2015) Disponible en

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-77

lación económica como “abanico completo de instrumentos jurídicos por medio de los cuales las instituciones públicas, a todos los niveles, imponen obligaciones o restricciones al sector privado. Pueden ser consideradas como tales las constituciones, leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas, normas, licencias, planes, códigos e incluso ciertos tipos de instrucciones administrativas”.

En consecuencia, el aspecto central de la mejora de la regulación económica se refiere al acceso a los mercados y el ejercicio de su actividad por parte de los operadores económicos en dichos mercados. Ello es así en la medida que con este tipo de normas se determinan las reglas del juego competitivo de los operadores en los mercados o en otros términos la regulación económica se refiere a los límites y condiciones del ejercicio de la libertad de empresa.

1.3. El marco conceptual de la regulación económica

El término regulación económica, tiene distintas acepciones, especialmente, cuando se compara la tradición anglosajona, con la tradición que emana del derecho europeo. De este modo, en relación al marco conceptual de la regulación económica se pueden establecer dos formas de afrontarlo, dos puntos de vista basados en los dos enfoques que se han referenciado en este trabajo.

1.3.1. La Teoría de la Regulación Económica

Esta teoría se inscribe en el enfoque de la “*escuela de Chicago*”, que plantea la desregulación de los mercados, en su esquema de “Estado mínimo”. La teoría económica de la regulación, ha sido especialmente desarrollada por el premio Nobel de Economía George Stigler, en su artículo

“*Theory of Economic Regulation*”¹⁹, en el que sobre la base de la “teoría de la captura”; y ante la pregunta por qué existe la regulación, señala que esta existe por las demandas de los grupos de interés en la búsqueda de la maximización de sus beneficios. Esta hipótesis se deriva de forma lógica de dos premisas: 1) el poder de coerción es el recurso básico de los Estados, lo que puede ayudar a aquellos que persuadan al Estado para que use este poder en su beneficio; y 2) los agentes, tanto los reguladores como los regulados, son sujetos racionales que buscan maximizar su utilidad. En consecuencia, existe una demanda regulatoria, que suele organizarse en lobbies y una posible oferta por parte de reguladores “sin demasiados escrúpulos” dispuestos a satisfacer esa demanda.

Por ello, la principal aportación del análisis de Stigler estriba en que fundamenta, de forma sólida, la posibilidad de que la regulación podría jugar exactamente el papel opuesto al pretendido y ser utilizada por las empresas que buscan crear barreras a la competencia.

Sobre esta base, se empezó a configurar este enfoque, con los trabajos de Aaron Director, George Stigler y Richard Posner, y el regulador ya no sería visto como un agente benevolente, actuando en defensa de los intereses generales, sino como un sujeto particular con su propio esquema de fines y medios. Estaba naciendo la teoría de la regulación, en inglés, “*Economics of Regulation*” o “*Regulatory Economics*”; basada en el interés privado (Den Hertog, 2010).

¹⁹ En este artículo se fundamentan las razones por las cuales el regulador es “capturado”; especialmente en respuesta a la presión de la industria y a los intereses de los reguladores para conseguir apoyo electoral.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

A partir de la década de 1980 las ideas desarrolladas en la Universidad de Chicago fueron trasladándose a la esfera política. Son los años de la desregulación²⁰, además de otros significativos conceptos que fueron construyéndose para dar cuenta de esta nueva etapa, tales como los de autorregulación o re-regulación²¹.

Para entender mejor el concepto de Regulación que se realiza en el marco de la *Economía de la Regulación*, cabe referenciar a Andrés Betancor, en su libro “Mejorar la regulación: una guía de razones y medios” (Betancor, 2009). En él aporta una sucesión de distintas definiciones, de las que destacan las siguientes.

El primer concepto identifica regulación con intervención del Estado, con cualquier regla o restricción que el Estado establezca en la economía y, más concretamente, en los mercados.

El segundo concepto define la regulación como la intervención administrativa que genera restricciones sobre las libertades económicas:

“La regulación es i) el poder de intervención o control en manos de una Administración y, singularmente, en manos de una agencia administrativa independiente denominada precisamente como agencia reguladora o regulador, que ii) tiene por objetivos los de interés general establecidos en la Ley para lo que iii) controla el ejercicio de actividades económicas amparadas en las libertades correspondientes por lo que, para racionalizar su ejercicio y, en particular, controlar su ámbito de discreción, iv) es un poder sometido a ciertos principios jurídicos como los de razonabilidad, proporcionalidad, e intervención mínima o favor libertatis.” (Betancor, 2009: 456-457)

20 Hay que advertir que una “desregulación” sin más, de hecho, supone una nueva regulación del mercado y por tanto puede obedecer también a la demanda de un determinado lobby y probablemente perjudicará a los consumidores o a los intereses generales.

21 Para una discusión sobre los distintos términos expuestos puede consultarse Ruiz- Ojeda (Dir.) (2013).

El tercer concepto, utiliza la diferenciación entre la política de regulación y política de defensa de la competencia. De esta forma, Betancor (2009: 53) afirma que

“la regulación entendida en su sentido más estricto, la regulación ex ante, es la actividad estatal de configuración de los mercados cuando estos responden a ciertas características”.

Estas características hacen referencia al incorrecto funcionamiento del mercado debido a que este se encuentra condicionado históricamente (como consecuencia de un monopolio legal anterior, por ejemplo), o debido a que parte de sus actividades se encuentran en régimen de monopolio natural o padece de otros fallos de mercado, como la información asimétrica. Esta última versión conecta con la versión más concreta propuesta por la tradición anglosajona, la que desarrolla en extensión la “*Economics of Regulation*”.

Por último, si se analiza la evolución de la “política regulatoria” en Estados Unidos, esta política comenzó a raíz de los procesos de liberalización, apoyados teóricamente por la Escuela de Chicago y por el enfoque de la “*Public Choice*”. En los Estados Unidos la regulación se entiende como el Derecho emanado exclusivamente de las Agencias reguladoras.

Habría que esperar hasta los años 80 en adelante, cuando comenzaron a surgir las “Executive Orders” que impulsaron el proceso de reforma de la regulación.

El programa y las técnicas de mejora de la regulación de las Agencias se han plasmado en tres importantes Executive Orders del presidente de Estados Unidos: Executive Order 12291, de 17 de febrero de 1981, 46 Fed. Reg. 13193 (1981); Executive Order 12498, 50 Fed. Reg. 1036 (1985); y Executive Order 12866, de 4 de octubre de 1993, 58 Fed. Reg. 51735 (1993). (Betancor, 2009: 109)

1.3.2. El enfoque de la nueva economía industrial.

Este enfoque, no cuestiona la intervención pública; ante la pregunta de ¿por qué existe la regulación?, la respuesta es: para corregir los fallos del mercado²² y por la competencia imperfecta. En palabras de Jean Tirole (1990:18) en la introducción de su libro “*La Teoría de la Organización Industrial*”:

“Los mercados de competencia imperfecta (esto es, la mayoría de los mercados reales) difícilmente maximizarán el bienestar social. Esto no significa necesariamente que el gobierno (el «planificador social»), dada la estructura de su información, pueda mejorar el resultado descentralizado, ni tampoco esta observación indica cuando y como el gobierno debería intervenir. Pero si nos dice que, tanto desde una perspectiva positiva como normativa, los análisis fundamentados en modelos de competencia perfecta pueden ser altamente insatisfactorios.

El alcance de la intervención gubernamental no está propiamente definido. A grandes rasgos, la promoción de la competencia a través de acciones antimonopolistas, al mismo tiempo que ciertas formas de regulación del mercado (impuestos y subsidios, estándares de calidad mínima, etcétera)”

Sobre el origen y la evolución de este enfoque, caben destacar las aportaciones iniciales de dos autores: Joan Robinson (1933) y Edward Chamberlin (1933). A partir de estos libros

22 En la definición de los fallos de mercado hay seis razones o circunstancias por las que el mercado no es eficiente en el sentido paretiano: a) “Fallos de la competencia”. Estos pueden estar originados por la ausencia de competencia (poder de mercado, monopolios, rendimientos crecientes a escala, competencia no deseable o destructiva, etc.). b) “Bienes públicos”. Inexistencia o insuficiencia en la producción y/o suministro por el mercado de este tipo de bienes. c) “Externalidades”. Los precios del mercado no reflejan los beneficios y costes totales al no incluir los llamados efectos externos. d) “Mercados incompletos”. Oferta insuficiente de algunos bienes (no públicos), aun cuando el coste de ofrecerlos sea menor a lo que los demandantes están dispuestos a pagar. e) “Información imperfecta”. Inadecuada e insuficiente información del mercado (limitada, engañosa, asimétrica). f) “El paro, la inflación y el desequilibrio”. Incapacidad del mercado para solucionar estos problemas. (OTRI Universidad Málaga 2014: 22). Disponible en

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Serie%20estudios%2007_0.pdf

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

seminales, se construyó la “Economía Industrial”, que es el fruto de un largo proceso, en el que cabe destacar los estudios de la Escuela de Harvard, sobre la base del modelo Estructura-Conducta-Resultados. Durante las décadas de 1960 y 1970, la escuela de Chicago cuestionó algunos de sus planteamientos y en particular el valor de la competencia potencial y la importancia de los aspectos dinámicos (Ordoñez de Haro, 2009:36).

En este contexto, surge la “nueva economía industrial”, sobre la base de una síntesis de los fundamentos teóricos; según Ordoñez de Haro (2009: 36), mediante la “confluencia de la corriente central de la economía industrial con algunas ideas procedentes de las Escuelas de Chicago y Austriaca”²³, y especialmente se produce una evolución metodológica, mediante la aplicación de los modelos de la teoría de juegos; y de las técnicas econométricas. En palabras de Tirole (2017: 387): “A finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, se repensó la doctrina del derecho de la competencia y la regulación. El corpus intelectual que de ello surgió ha permitido reconstruir la intervención pública sobre una base más sólida.”²⁴

En este sentido, cabe señalar que no existe una “receta universal” para aplicar a todos los mercados; cuando se plantea una concreta iniciativa es fundamental analizar el funcionamiento de ese mercado concreto. Esto implica que es preciso construir una metodología, unos cri-

²³Para profundizar en este análisis cabe referenciar el libro editado por la ACREA “Aspectos económicos del funcionamiento competitivo de los mercados, Volumen 1 y II”: Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Aspectos%20Econ%C3%B3micos%20del%20funcionamiento%20competitivo%20de%20los%20mercados.%20Volumen%20I.pdf>

²⁴Jean Tirole en su libro “La Economía del Bien Común” Taurus 2017, señala ideas sugerentes en el Capítulo 13: Política de la Competencia y Política industrial. Otro aspecto a destacar es cuando plantea que la ejecución de la política económica tiene un problema y es que los políticos tienen que complacer al electorado y a los grupos de presión si quieren salir reelegidos. y por tanto deben estar bien informados acerca de las consecuencias indirectas de las políticas que reclaman.

terios básicos y disponer de organismos independientes con la función de la supervisión de los mercados.

Sobre estos fundamentos se construye el paradigma de la mejora de la regulación económica, que como se ha señalado, no cuestiona con carácter general la necesidad de la intervención pública y de la regulación económica y, en consecuencia, el planteamiento se centra sobre si una regulación es de buena o mala calidad, esto es sobre la calidad de la regulación.

Como plantea Hardacre (2008), la mejora de la regulación económica puede entenderse como el proceso mediante el cual se fortalece la calidad de la legislación y se reducen las cargas a las empresas, lo que puede ser entendido desde una doble perspectiva:

- ⇒ En términos de resultados; pasaría por mejorar una determinada iniciativa reguladora o política y/o mejorar en términos generales todo el marco regulador.
- ⇒ En términos de “mejora del proceso de regulación”; esto es mejorar y fortalecer el procedimiento de toma de decisiones, la implementación, el aprendizaje y la evaluación de la actividad reguladora a través del uso integrado de herramientas, instrumentos y procesos estandarizados. El objetivo no es otro que mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención en la economía, planteando cuidadosamente la necesidad o el valor de una nueva o existente acción reguladora.

1.3.3. La Better Regulation y la Política de Mejora de la Regulación (PMR)

Para entender el concepto de la “Better Regulation” y de la PMR, es muy útil explicar la evo-

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

lución histórica en el Reino Unido de la política regulatoria²⁵. De este modo, se dan los primeros pasos en los años 80, cuando en 1986 se creó el “Compliance Cost Assessment”, que cuantifica el coste de la nueva regulación. Sin embargo, y en paralelo al parecido proceso que se vivía en Estados Unidos, aún se hablaba de “*deregulation*”, en lugar de “*Better Regulation*”.

Por ello, la llegada oficial de la “Better Regulation Policy” en el Reino Unido se produce, con un gobierno laborista, por iniciativa del canciller Gordon Brown, cuando se crea la “Better Regulation Task Force”, en 1997.

El debate pasaba de preguntarse sobre la regulación en sí, como establecían los procesos de liberalización o desregulación, a preguntarse sobre la calidad de la regulación, como lo hace la PMR²⁶. El marco normativo que finalmente convierte en Derecho Positivo la reforma de la regulación en el Reino Unido es la “*Legislative and Regulatory Reform Act*”, del año 2006. Además, se crea un departamento específico, dentro de la administración, dedicado al desarrollo de la “Better Regulation Policy”: el Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, donde se encuentra el Better Regulation Executive.²⁷

En consecuencia, la PMR o “Better Regulation Policy” abarca tanto la mejora de la nueva re-

25 “Es aquí donde entra en juego la historia del pensamiento económico. Quienes aceptan una visión competitiva del desarrollo del pensamiento económico y participan en un debate entre enfoques que compiten entre sí se sienten impulsados a investigar la historia de tal debate, en busca de los puntos fuertes y débiles que explican el predominio o el declive de los diferentes enfoques.” (Roncaglia 2006: 27)

26 “In 1997, the new Labour Government identified reforming the regulatory system in the UK as a key priority. It shifted the focus away from ‘de-regulation’ to ‘better regulation’ with the aim of reducing the costs to business of complying with out-dated and unnecessary regulations.” Briefing for regulatory reform select committee. National Audit Office (2008: 3) Disponible en https://www.regulation.org.uk/library/2008-NAO_Regulatory_Reform_Briefing_Paper.pdf

27 Los principales desarrollos en el área de mejora de la regulación bajo el Gobierno de Gordon Brown, se pueden consultar en el siguiente documento:

https://www-regulation-org-uk.translate.googleusercontent.com/translate/deregulation-2007_to_2010.html?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=sc

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

gulación como la revisión de la existente, con el objetivo de reformar las normas que establecen restricciones innecesarias o desproporcionadas a los derechos y libertades económicas de las empresas, y que se manifiestan de manera más concreta en forma de cargas, costes y, en general, distorsiones a los distintos operadores económicos. En el documento de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) “*Trabajando por la Competencia. Recomendaciones a las Administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia* (CNC 2008: 11-12):

“Estas distorsiones pueden ser de muy distinta naturaleza. Pueden manifestarse en la imposición de formas concretas de organización de la provisión de bienes y servicios, como cuando se determina otorgar en exclusiva sin causa debidamente justificada una concesión en lugar de recurrir a un sistema de autorizaciones para la provisión del servicio. O en la aparición de cargas administrativas desproporcionadas, a veces asociadas a la gran cantidad de normas que se generan en distintos niveles de gobierno. Estas cargas afectan al comportamiento de los agentes económicos ralentizando sus operaciones, detrayendo recursos de otras actividades productivas y generando obstáculos a la libre entrada y salida del mercado. También el desenvolvimiento de la actividad económica y las decisiones de inversión se pueden ver afectadas por la inseguridad jurídica asociada a la falta de transparencia y precariedad que a veces caracteriza las regulaciones sectoriales. O una regulación poco predecible puede incentivar actividades de “captura del regulador” por parte de las empresas, es decir, actividades de lobby cuyo objetivo es convencer al regulador para que dicte normas favorables a sus intereses. Dichas actividades consumen recursos que las empresas podrían dedicar, en otras circunstancias, a sus tareas productivas.”

En definitiva, el elemento clave de la “Better Regulation” y de la PMR es que se cuestiona

sobre si una regulación es de buena o mala calidad, sin cuestionar la necesidad de la intervención del sector público en la economía. Así, según la CNC (2008: 11):

“Sin cuestionar la necesidad de que el sector público intervenga en la economía mediante la regulación de determinadas actividades económicas, que puede estar justificada por la persecución de determinados objetivos públicos y la presencia de fallos de mercado, es cierto que en muchos casos esas actuaciones pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos.”

Pero, la característica más sobresaliente de la “Better Regulation Policy” es su evolución e integración en un plan más amplio de reconsideración del papel del Estado, que toma el nombre de Gobernanza. La Gobernanza incluye la PMR ya que pretende conseguir un Estado más abierto y eficiente, que evite los “fallos del sector público”, para lo que propone una apertura del proceso de creación de normas a la ciudadanía y una evaluación integral de las mismas, tanto *ex ante* como *ex post*.

1.4. El contexto de la mejora de la regulación económica

Las iniciativas para implementación de la PMR en los planes de Gobernanza, así como sobre el desarrollo de esta última en general, parten de la OCDE, con la publicación de dos documentos: “Recommendation of The Council of The OECD on Improving the Quality of Government Regulation”, de 9 de marzo de 1995, y “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance”, de 2005. El primero de ellos establece los puntos claves a tratar por parte de la PMR, mientras que el segundo marca los principios que guían dicha política. Ambos documentos son analizados en el siguiente apartado.

La UE también ha sido proclive al impulso de la Gobernanza y a la inserción de la PMR en ella. El Libro Blanco sobre la gobernanza²⁸ establece los cinco principios que son la base para una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Por otra parte, la PMR se sirve de distintos medios e instrumentos para alcanzar sus objetivos. Según la CNC (2008: 15):

“Entre las iniciativas a las que se ha dedicado más esfuerzo en la definición de instrumentos y evaluación destacan las de medición y reducción de las cargas administrativas, que se centran en la reducción de costes innecesarios y eliminación de obstáculos para las actividades privadas derivadas de la actuación de las Administraciones Públicas; las de simplificación normativa y adecuación a las necesidades sociales, que suponen la revisión sistemática de la regulación y, cuando es posible, la codificación; y las de análisis de impacto regulador, que comprenden la evaluación rigurosa de las propuestas reguladoras, así como la identificación de las posibles alternativas, y la valoración de las consecuencias económicas derivadas de su aplicación”.

1.4.1. La OCDE y la mejora de la regulación.

La OCDE lleva trabajando por la mejora de la calidad de la regulación desde principios de los años 90 del siglo pasado, entendiendo ésta como “el mecanismo que permitiría a las economías modernizarse y competir en una economía global”.

Por ello, y tras varios años de trabajo por parte del Comité de Gestión Pública sobre Gestión y Reforma Regulatoria, la OCDE publicó un documento de gran interés titulado “*Recomendaciones*

28 La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]

para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental” (1995). Desde su publicación, muchos han sido los gobiernos que se han guiado por este documento en el proceso de mejora de sus procesos de elaboración y revisión de las normas, impulsando una nueva cultura basada en la eficiencia regulatoria, la transparencia y el diálogo. En dicho documento se plantean cuatro objetivos principales:

- 1) Mejorar la calidad de la regulación, examinando las estrategias institucionales y procedimentales para actualizar el proceso de decisiones sobre regulación.
- 2) Apoyar el desarrollo de una gestión más efectiva del sistema regulador para incrementar la eficacia y reducir los costes.
- 3) Promover el uso de instrumentos alternativos, incrementando el entendimiento del modo en que las herramientas innovadoras reguladoras y no reguladoras pueden ser utilizadas para avanzar en la consecución de los objetivos planteados.
- 4) Fortalecer la eficacia y legitimidad del sistema regulador internacional en la resolución de problemas comunes.

En 1997, se publica el “*Informe de la OCDE sobre Reforma Regulatoria. Síntesis*”, que venía a reforzar las recomendaciones realizadas anteriormente, planteando estrategias concretas y mecanismos para el desarrollo de dichos procesos de reforma, con una conclusión lógica: un marco regulador eficiente y de calidad conllevaría mayores tasas de crecimiento económico con más y mejores empleos.

Una década después de sus primeras Recomendaciones, la OCDE publicó una versión revisada y actualizada bajo el título “*Principios Rectores de la OCDE sobre la Calidad y los Resultados*”

de la Regulación" (2005), donde se reconoce, ya desde su introducción, que el propio concepto de calidad regulatoria ha ido evolucionando. Por ello, el documento traslada una visión coherente y global para crear un entorno favorable a la creación y crecimiento de empresas, ganancias de productividad, competencia, inversiones y comercio internacional.

En 2009, la OCDE dio un nuevo impulso a su compromiso por la mejora de la regulación constituyendo el Comité para la Política Regulatoria. Según la propia organización, se trata de una plataforma para ayudar a los países a adaptar sus políticas regulatorias, herramientas e instituciones a los nuevos tiempos, aprendiendo de la experiencia de cada uno.

Por otra parte, en 2012 se publicó la *“Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza”*, que contiene una nueva lista de 12 principios de política normativa, con el fin de desarrollar un marco sistémico de gobernanza que puede llevar a la mejora continua en la calidad de las regulaciones en todos los países involucrados.

En este contexto, y respecto a España, destaca el informe emitido en 2014 *“España: De la reforma administrativa a la mejora continua”*, donde se señala que *“En efecto, la experiencia de reforma administrativa en los países de la OCDE muestra que ésta es exitosa cuando no es percibida como un ejercicio aislado en el tiempo, sino como un proceso de mejora continua para identificar constantemente los despilfarros, carencias y oportunidades para hacer las cosas mejor.”* (OCDE 2014: 4)

En este contexto, entre otros aspectos, recomienda:

- Fomentar la participación del público en la elaboración de las normas mediante la consulta sobre las mismas en una fase temprana.

- Mejorar la coordinación y supervisión de la calidad de las memorias de impacto, profundizando en determinados contenidos (coste/beneficio, coste de cumplimiento, análisis medioambiental).
- Impulsar la evaluación ex post de las normas.

Por último señalar, que han sido muchas y variadas las actuaciones y publicaciones de la OCDE mediante los “*Regulatory Policy Working Papers*” y especialmente el “*Regulatory Policy Outlook*” de 2015, 2018 y 2021, en los que se analizan las iniciativas emprendidas por los países para mejorar la calidad regulatoria, en comparación con los principios establecidos en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria (OCDE 2012).²⁹

En síntesis, la OCDE, ha sido un agente pionero en el campo de la mejora regulatoria, abordando un espectro más amplio que el propio de la mejora normativa, y dando un carácter estructural a todas sus recomendaciones y políticas.

1.4.2. El contexto de la PMR en la Unión Europea

La PMR en la UE inicia sus primeros pasos en la cumbre europea de Edimburgo de 1992, cuando las posiciones británicas suscitan la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el ámbito de la regulación europea. Estas posiciones se formalizan con la firma de un Protocolo (p. 105) anexo al Tratado de Ámsterdam de 1997.

Sin embargo, no será hasta el Consejo de Lisboa de 2001, en aplicación de la denominada Es-

²⁹ En la página web de la Oficina de Coordinación y Calidad normativa, del Gobierno de España, están disponibles los principales documentos de la OCDE sobre este tema

<https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Paginas/politicaOCDE.aspx>

trategia de Lisboa, cuando se plantee en la UE la elaboración de una “Better Regulation Policy”. Este Consejo, además, estableció un mandato para la elaboración de un informe que marcara una estrategia de simplificación normativa.

Como resultado, se redactó el Informe Mandelkern, (Mandelkern Group on Better Regulation 2001), que plasmaba los principios de la PMR, que serán tratados en un epígrafe específico. Las recomendaciones que recalca este informe darán lugar al Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza que, a su vez, servirá de base para el Plan de Acción de la Comisión para la Mejora de la Regulación, de junio de 2002³⁰.

El plan identificó una serie de medidas de mejora aplicables en las distintas etapas del ciclo legislativo, desde la concepción de una determinada política hasta su aplicación. A partir de entonces, la Comisión Europea ha introducido progresivamente un sistema en el que plantea que cada una de las principales iniciativas políticas deba incluir una consulta con las partes interesadas, un análisis del impacto esperado de la medida y la justificación de la acción a nivel de la UE, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (CNC, 2008: 20).

El 25 de Julio de 2001 se presentó el “*Libro blanco sobre la gobernanza*”, el cual se convierte hasta nuestros días en un referente y pilar base en la estrategia de mejora de la regulación seguida por la UE. En dicho documento se propone un objetivo muy claro, “*Mejorar la eficacia de las decisiones comunitarias para obtener el respaldo y la confianza de los ciudadanos europe-*

30 Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0715:FIN:ES:PDF>

os”³¹, lo que se traduce en mejorar la normativa existente y futura. Para lograr el objetivo planteado se presentan cinco principios básicos:

- 1) Apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones.
- 2) Participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas.
- 3) Responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido.
- 4) Eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados.
- 5) Coherencia: las políticas que la UE lleva a cabo, son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

Para la consecución de los objetivos y en línea con los principios propuestos, la Comisión simplificó la mejora de la normativa en siete puntos concretos, que han perdurado como un referente de la materia:

- 1) Las Propuestas deben ser analizadas cuidadosamente para justificar o no, la intervención a nivel comunitario.

31 Libro blanco sobre la gobernanza, recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:110109>

- 2) Debe justificarse la necesidad de la vía legislativa frente a otras vías alternativas, menos vinculantes.
- 3) Es necesario determinar el tipo de instrumento legislativo más adecuado, entre: reglamentos, directivas y reglamentaciones primarias; todo ello dependiendo de la flexibilidad, rapidez y necesidad de la situación.
- 4) Fomentar la corregulación cuando represente un valor añadido y sirva al interés general.
- 5) Completar y reforzar la acción comunitaria en determinados ámbitos mediante el empleo del método abierto de coordinación.
- 6) Evaluar sistemáticamente las acciones adoptadas por la comisión.
- 7) La Comisión europea se compromete a retirar sus propuestas cuando las negociaciones interinstitucionales las hayan recargado o complicado en exceso.

En definitiva, con este documento, la Comisión inició una profunda reforma de la gobernanza centrada en mejorar la normativa existente y futura, fundamentada en cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.

1.4.2.1. La consolidación y modernización de la PMR en la UE

Con el paso de los años, la mejora de la regulación cobró un cariz de vital importancia en la agenda política europea, tanto es así que dentro de la Estrategia Europa 2020 (2010-2020), se consideró como una política transversal que condiciona las orientaciones estratégicas de la UE, lo que da buena cuenta de su relevancia.

En la Estrategia Europa 2020, se subraya la importancia de contar con un entorno regulador inteligente que permita a las empresas operar con mayores niveles de competitividad gracias a la existencia de una competencia efectiva y a la reducción de cargas innecesarias.

Se parte de la base de considerar que el Mercado Único, con más de 500 millones de personas y de 20 millones de Pymes, constituye una referencia clara para los compromisos de reforma estructural de los Estados miembros y supone un ejemplo claro de un modelo económico de espacio integrado, con la eliminación de barreras a la libre circulación de productos, servicios, personas y capitales, así como el aprovechamiento de economías de escala que permite ganancias de eficiencia en la asignación de recursos.

A este respecto, se establece un enfoque de reformas ambicioso en los mercados de productos y servicios, para aprovechar todo el potencial de crecimiento, reduciendo las rigideces estructurales, eliminando restricciones innecesarias, injustificadas y desproporcionadas sobre la actividad, y estableciendo un modelo de regulación económica más eficiente y moderno que elimine costes y barreras al crecimiento económico y a la creación de empleo.

En este marco, la Comisión Europea publicó una comunicación de gran interés, titulada “*Better Regulation for Better Jobs*” (2005), donde se pone de manifiesto la preocupación de las autoridades europeas por perfeccionar el marco regulador, mejorar la concepción de la legislación en beneficio de los ciudadanos, reforzar el respeto y la eficacia de las normas y minimizar el coste económico, todo ello siguiendo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

De nuevo se proponen unas líneas de actuación fundamentales o pilares sobre los que asentar las actuaciones:

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

- ✓ Promover con más determinación a nivel de la UE los instrumentos que permiten concebir y aplicar una mejor legislación, especialmente las evaluaciones de impacto y la simplificación normativa.
- ✓ Trabajar más estrechamente con los Estados miembros para garantizar que todos los legisladores apliquen coherentemente los principios de mejora de la legislación en toda la UE.
- ✓ Reforzar el diálogo constructivo entre todos los legisladores, a nivel tanto de la UE como de los Estados miembros, y con las partes interesadas.

Además, se formulan dos recomendaciones adicionales: por un lado, el establecimiento de sistemas nacionales de análisis de impacto regulatorio que permitan determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las normas y, por otro, la aprobación de programas de simplificación administrativa.

En esta línea, específicamente, cobran sentido los requerimientos de la UE, cuando advierten a los Estados miembros de su deber de plasmar su compromiso con los principios de la mejora de la regulación en sus Programas Nacionales de Reforma.

En concreto, destaca el documento del Consejo Europeo, en relación al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España³², en el que emitió un dictamen señalando que:

“El carácter restrictivo y fragmentado de la regulación en España está impidiendo a las empresas beneficiarse de las economías de escala y está frenando la productividad. La Ley de garantía de la unidad de mercado sigue constituyendo un importante instrumento para hacer frente a estas cuestiones.

32 Disponible en https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/190430_np_programa.pdf

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

Una aplicación más decidida de esta Ley y la eliminación de las restricciones a la prestación de servicios que se han detectado, en particular las que afectan a determinados servicios profesionales como, por ejemplo, los servicios jurídicos e informáticos o los que prestan los ingenieros civiles y los arquitectos, incrementarían las oportunidades de crecimiento y la competencia. Al igual que en otros ámbitos en los que las regiones son actores clave para el éxito en la aplicación de reformas, una coordinación más estrecha y sostenida entre las autoridades nacionales y autonómicas podría conseguir que las políticas en este ámbito fuesen más efectivas.” COM (2019: 7)

Asimismo, el Consejo efectuó, entre otras, la siguiente recomendación:

“Avanzar en la aplicación de la Ley de garantía de la unidad de mercado velando porque, a todos los niveles de gobierno, las normas por las que se rigen el acceso a las actividades económicas y su ejercicio —en particular en el caso de los servicios— sean coherentes con los principios de dicha Ley, y mejorando la cooperación entre las Administraciones”.COM (2019: 9)³³

En este apartado, destaca, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior³⁴. La Directiva tiene como objetivo eliminar los obstáculos al mercado de servicios en la UE mediante: la simplificación de los procedimientos administrativos para los prestatarios de servicios; el refuerzo de los derechos de los consumidores y empresas destinatarios de los servicios, y el fomento de la cooperación entre los países de la UE.

En lo relativo al ámbito de aplicación, la Directiva cubre un amplio conjunto de servicios: el comercio de bienes y servicios al por menor y al por mayor; las actividades de la mayoría de las

³³Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0509&from=EN>

³⁴ Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0123&from=ES>

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

profesiones reguladas (asesores jurídicos y fiscales, arquitectos e ingenieros; los servicios de la construcción; los servicios relacionados con las empresas (mantenimiento de oficinas, asesoramiento sobre gestión y organización de eventos, por ejemplo), y los servicios de turismo y ocio.

No obstante, varios servicios quedan excluidos de la Directiva. Entre otros, los servicios financieros, ciertos servicios de telecomunicaciones, los servicios de las empresas de trabajo temporal, los servicios de seguridad privada y las actividades de juego.

La Directiva permite que las empresas se establezcan en países de la UE distintos del propio. Para que esto suceda, los países de la UE deben tomar distintas medidas, entre otras: crear ventanillas únicas para ofrecer información y asistencia en los procedimientos administrativos y garantizar que estas formalidades se puedan realizar en línea; revisar y simplificar todos sus procedimientos de autorización relativos al acceso a los servicios; exigir a los países de la UE que deroguen los requisitos discriminatorios (por ejemplo, de nacionalidad o de residencia) y los requisitos restrictivos (por ejemplo, las pruebas de necesidades económicas que exigen a las empresas que demuestren a las autoridades que existe una demanda para sus servicios).

Se ofrecen garantías similares a los derechos de los destinatarios de los servicios (consumidores o empresas) para reforzar su confianza en el mercado único. Por ello, se insta a los países de la UE a eliminar los obstáculos para los destinatarios que deseen utilizar servicios ofrecidos por prestatarios establecidos en otro país de la UE (por ejemplo, las obligaciones de obtener una autorización); derogar los requisitos discriminatorios que se basan en la nacionalidad o el lugar de residencia del destinatario; facilitar información general y asistencia acerca de los requisitos jurí-

dicos, en particular las normas de protección de los consumidores, y acerca de las vías de recurso aplicables en otros países de la UE.³⁵

1.4.2.2. El impulso de la mejora de la regulación a nivel europeo

En 2015, la Comisión Europea lanzó un paquete de modernización para la mejora de la regulación. Éste lo conformaban los documentos y actuaciones, que se enumeran a continuación:

- “Better Regulation for Better Results—An EU Agenda”. Comisión Europea (2015a). Este documento recoge una visión general de los nuevos planteamientos de la UE en este ámbito.
- “Better Regulation Guidelines”. Comisión Europea (2015b) y (2017). Es un nuevo manual sobre la política de mejora normativa. Aborda todo el ciclo vital de las políticas y normas: elaboración, implementación y evaluación.
- “Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT). State of Play and Outlook, Comisión Europea (2015c). Sobre la situación actual de las iniciativas concretas de la Comisión en materia de mejora normativa.
- Se crea la Plataforma R.E.F.I.T, Comisión Europea (2015d); para la participación de los Estados y los actores interesados en la política de mejora normativa, con dos grupos de trabajo, uno con representantes de los Estados Miembros y otro con representantes de los actores interesados: Empresas, ONG’S, un representante del Comité de las Regiones y un representante del Comité Económico y Social de la UE.

³⁵Para su trasposición, en España se aprobaron dos leyes conocidas coloquialmente como Ley Paraguas y Ley Ómnibus, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 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 MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

- Se establece el Regulatory Scrutiny Board (RSB), Comisión Europea (2015e): Comité de Examen de la política de mejora normativa, dependiente de la Secretaria General de la Comisión que tiene como finalidad controlar la calidad de las evaluaciones de impacto normativo, evaluaciones y “fitness checks” de la Comisión.
- “Better Regulation Toolbox”. Es un conjunto de instrumentos para la mejora regulatoria, un documento que desarrolla un gran número de instrumentos de mejora normativa, entre ellos, las evaluaciones de impacto normativo. La última actualización se ha producido en noviembre de 2021.³⁶
- Se celebra el “Acuerdo interinstitucional para legislar mejor entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea”, firmado el 13 de abril de 2016 (Comisión Europea, 2016).

El objetivo del presente apartado no es analizar detalladamente el contenido del paquete de modernización. Más bien se trata de ofrecer una visión panorámica, incidiendo en los aspectos más relevantes. A grandes rasgos, la Comisión Europea se proponía con este paquete de medidas impulsar y seguir profundizando en la mejora de la regulación, de manera que ésta impacte de un modo transversal en todos los procesos de toma de decisiones comunitario y en todos los niveles (local, regional, nacional y europeo). Esto implica poner un mayor énfasis en la transparencia y en el diseño de mecanismos de participación para contar con la opinión de los agentes afectados desde las primeras fases del proceso de regulación.

Por otra parte, la Comisión Europea mostró su determinación de contar con la opinión de los agentes económicos afectados por la regulación, y de la ciudadanía en general, por medio de un

³⁶ Disponible en https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

sistema de consultas que abarca todo el proceso regulador. Se establecen doce semanas de consulta pública tanto para las nuevas propuestas, como para los “*fitnesschecks*” de la legislación vigente.

De todos los documentos, el párrafo que mejor resume el compromiso que asume la UE con la mejora de la regulación es el siguiente:

“El corpus de legislación de la UE no solo es necesario, sino que constituye nuestra gran fuerza: es lo que hace a la UE cualitativamente diferente de cualquier otro modelo de gobernanza colectiva en el mundo. Por eso es tan importante que todas y cada una de las medidas que componen la normativa de la UE sean adecuadas a su finalidad, modernas, eficaces, proporcionadas, operativas y tan sencillas como sea posible (Comisión europea 2015a: 3)”

Esta cita pone de manifiesto el proceso acumulativo de valores que ha adquirido el concepto de la mejora de la regulación, como dice la Comisión europea, regular ya no es un mero ejercicio burocrático, sino que los ciudadanos, las empresas y otras partes interesadas juzgan a la UE por las repercusiones de sus acciones, no solo las de las nuevas iniciativas sino, lo que es incluso más importante, las de las normas que ya están en vigor.

También se define en las “Guidelines”³⁷ de la Comisión Europea (2017: 4)“ la mejora de la regulación como aquel proceso que permite que las políticas y las leyes de la UE puedan alcanzar sus objetivos a un coste mínimo. Se trata de una forma de trabajar que garantice que las decisiones políticas sean diseñadas de un modo abierto, transparente, considerando el mayor volumen de información posible, y contando con la participación de los agentes afectados.”

37 Este documento fue actualizado en 2017. Disponible en <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better-regulation-guidelines.pdf>

Mención especial merece el Programa REFIT, al objeto de garantizar que la legislación europea vigente sea apropiada para alcanzar los objetivos que le fueron asignados. Con el paquete de modernización (Comisión Europea, 2015d), se da un nuevo impulso al REFIT que le permita un mejor desempeño.

Para la Comisión, la intención es que el REFIT sea más específico, centrándose en las ineficiencias o cargas más pesadas; más cuantitativo, estimando los ahorros de costes y beneficios potenciales y adjuntando dicha información cuantitativa a las propuestas del REFIT, actualizando las mencionadas estimaciones, y contando con los Estados miembros y los agentes económicos para comprobar que dichas estimaciones se trasladan a la economía real; más inclusivo, convirtiendo la plataforma REFIT en una valiosa fuente de sugerencias para mejorar la legislación comunitaria; y más implicado en el proceso de toma de decisiones de las instituciones europeas.

En aras de la transparencia, la Comisión Europea fortalece el Memorando explicativo que debe acompañar a cada propuesta que emane de la propia Comisión³⁸. Dicho documento deberá dejar clara la necesidad de la intervención, por qué se han elegido esos instrumentos y no otros, qué piensan los agentes afectados por la medida, y qué posibles impactos –medioambientales, sociales y económicos- se estiman, prestando especial atención a aquéllos relacionados con la competitividad y las PYMES.

Para facilitar la implementación de la cultura de la *Better Regulation* están las Directrices que acompañan a la comunicación en cuestión. Dichas Directrices aportan las claves de la mejora de

³⁸ El Memorando explicativo es obligatorio para todas las propuestas legislativas y los actos delegados (delegated acts), mas no para las disposiciones de implementación (implementing acts).

la regulación para cada una de las fases del proceso regulador: planificación; evaluación de impacto normativo; implementación (transposición y acciones complementarias no normativas); seguimiento; evaluación y control a través del Programa REFIT; y consulta a los agentes interesados.

En 2016, en la Comunicación “*Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte*” (Comisión Europea, 2016), la Comisión vuelve a poner en valor la importancia de la calidad de la regulación y la legislación, fundamentalmente en los grandes asuntos: aquéllos de mayor valor añadido para la UE (inversión, crisis de los refugiados, el mercado único digital, la lucha contra el cambio climático, la lucha contra la evasión y elusión fiscales, o la protección de datos). De lo que se trata es de centrarse en los verdaderos problemas que amenazan a la UE y no desviar recursos a cuestiones secundarias que, además, puedan auto-regularse.

Por último, destacar que a finales de 2018 y principios de 2019, la Comisión hizo un balance de situación de la mejora de la legislación desde 2015, con el objetivo de identificar su correcto funcionamiento y avanzar en el programa de “Legislar mejor”.³⁹.

En definitiva, el paradigma de la mejora de la regulación se ha plasmado en la práctica en la UE, que ha tomado el testigo de la OCDE en materia de calidad regulatoria, convirtiéndose en el referente actual. Su compromiso se hace patente año tras año y su efectividad y eficiencia mejoran con la implementación de cada nueva línea de acción. Transparencia, simplicidad y participa-

39 Como es un proceso continuo se ofrece el enlace del programa «Legislar mejor» de la Comisión Europea con los principales documentos:

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_es#documentos

ción de empresas y ciudadanos, se han convertido en sus pilares básicos. Con el escenario planteado desde 2015, el compromiso con la mejora de la regulación es completo y cada vez cobra mayor importancia en sus líneas de actuación.

1.4.2.3. La evaluación del impacto normativo en la Unión Europea

El análisis o evaluación del impacto normativo es una actividad clave en la mejora de la regulación, que tiene por meta concebir y evaluar las normas y las políticas de la UE de modo que alcancen sus objetivos con la mayor eficacia posible. Se trata de reunir y analizar toda la información relevante disponible para apoyar la formulación de políticas. Durante el proceso, se verifica la existencia del problema, se identifican sus causas, se evalúa si es necesaria la intervención, y se analizan las ventajas y desventajas de las distintas alternativas.

Para ello la Comisión Europea ha publicado y actualiza periódicamente, las orientaciones (Guidelines) sobre cómo realizar las evaluaciones de impacto; que, además, están acompañadas de una serie de herramientas (toolbox) que proporcionan asesoramiento complementario (Comisión Europea, 2021).

En este sentido, cabe destacar que el Comité de Control Reglamentario (Regulatory Scrutiny Board) es un órgano independiente dentro de la Comisión, que asesora al Colegio de Comisarios. Ejerce una función central de control de calidad y apoyo a la labor de evaluación de impacto de la Comisión en las fases iniciales del proceso legislativo a nivel europeo, siendo necesario su dictamen antes de que una determinada iniciativa pueda ser puesta en marcha. En caso de dictamen negativo, el proyecto de informe debe revisarse y volverse a presentar al Comité (*second submission*).

El dictamen y la evaluación de impacto acompañan al proyecto de iniciativa a lo largo de todo el proceso decisorio de la Comisión. Una vez que la Comisión adopta la propuesta correspondiente, todas las evaluaciones de impacto y los dictámenes correspondientes del Comité se publican “on line”.

1.5. El desarrollo de la mejora de la regulación en España

Aunque el contexto en el que se desarrolla y afianza la PMR en la Unión Europea es a partir de la década de los noventa del pasado siglo, en la regulación española ya existían determinados precedentes, en la medida en que el marco regulatorio en España se fundamenta en la tradición jurídica europea, en el paradigma de la “*Economía Social de Mercado*”⁴⁰; que, se refleja en la Constitución Española, en su primer artículo, con la fórmula “*España se constituye en un Estado social y democrático de derecho*”⁴¹.

También, en la Constitución, se establecen una serie de principios regulatorios básicos, entre los que cabe destacar: los de seguridad jurídica, así como un concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho de carácter instrumental, al ponerla al servicio de los intereses generales bajo la dirección del Gobierno, que responde políticamente por su gestión:

"La Constitución garantiza el principio de legalidad la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos in-

40 Similar al establecido en la Unión Europea en el Capítulo 2 se amplía esta referencia.

41 Para una sinopsis completa al respecto cabe consultar

https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=1&tipo=2

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

dividuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos." (art. 9.3).

"Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos." (art. 88).

"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho." (art. 103.1).

Estos preceptos constitucionales, se complementan con el que se refiere a la libertad de empresa: "Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación." (art. 38).

Por todo ello, en la tradición jurídica y marco constitucional de España, se integra la intervención pública de carácter regulatorio al objeto de salvaguardar los intereses generales, por tanto, aparece como planteamiento lógico el tratar de mejorar la calidad de las normas. Esto tiene dos consecuencias, en primer lugar, está en el sistema el objetivo del perfeccionamiento en las técnicas regulatorias. Por tanto, se pueden encontrar determinados referentes normativos, que, si bien no recogen todos los principios propios de la mejora de la regulación, sí que integran algunos. En segundo lugar, cuando se impulsa desde la UE el paradigma de la PMR y de la calidad de las normas, resulta relativamente fácil adaptar las técnicas regulatorias, sobre la base de incluir los principios de la buena regulación en el procedimiento de elaboración de las normas. Otra cues-

ción, que resulta clave, es conseguir implantar los principios y técnicas de calidad regulatoria en la elaboración concreta de todas las normas.

1.5.1. Los primeros referentes (1958-2005)

En este sentido resulta revelador, en lo que se refiere a la mejora de la técnica normativa, lo apuntado por Bassols (2014: 543): “Nos referimos, en concreto, a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, cuyos Artículos 129 a 132 configuraban un procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, con el propósito de racionalizar el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración pública (justificación de necesidad, oportunidad, acierto, estimación de costes, aportación de informes y dictámenes, tabla de vigencias y derogaciones de textos legales, etcétera) y oportunidad de participación de los administrados (audiencia de los administrados y de organizaciones económicas y sociales)”⁴².

En este sentido, desde los años 1990, ya se podían detectar determinados principios y medidas de técnica regulatoria para mejorar el proceso de elaboración de las normas. En concreto, cabe señalar las siguientes:

- ✓ En el artículo 3 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común se dice:

“Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.”.

⁴² Esta Ley estuvo vigente hasta la aprobación de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

- ✓ En el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se señala:

“La Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan: Jerarquía, descentralización funcional, desconcentración funcional y territorial, economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, coordinación, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos”

- ✓ En el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se recoge que, en la elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

1.5.2. Iniciativas para implantar la mejora de la regulación (2005-2008)⁴³

Una vez superada esta etapa entramos en el periodo en el que la Unión Europea empieza a impulsar la PMR. En consecuencia, el regulador tiene que justificar la regulación en la protección de los intereses generales, para lo que es necesario establecer una metodología, que lleve a la práctica el paradigma de mejora de la regulación. Si bien la calidad de la regulación no es un tema novedoso, sí lo es el desarrollo de un programa integral de mejora de la regulación como actividad específica de la administración española.

En este periodo cabe referenciar las siguientes actuaciones:

⁴³ Un referente del análisis del proceso de implantación de la “Better Regulation” en España es Álvarez Suarez (2017)

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

- ✓ Los Planes Nacionales de Reforma (PNR), que siguiendo las directrices de la Estrategia de Lisboa establecen objetivos de mejora de la regulación⁴⁴.
- ✓ Los Planes y Acuerdos del Consejo de Ministros para la reducción de las cargas administrativas.
- ✓ Aprobación el 22 de julio de 2005 de las Directrices de técnica normativa destinadas a mejorar la calidad de la regulación.
- ✓ Aprobación del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, en el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- ✓ Creación en 2006 de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)⁴⁵, que realizaba análisis de impacto normativo (evaluación ex post);
- ✓ La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Con todo, al final de esta etapa ocurren dos hechos trascendentes:

En primer lugar, se aprueba la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que supone un mayor desarrollo de la promoción de la competencia efectiva en los mercados⁴⁶,

44 Estos PNR se lanzan desde 2005. El PNR de 2005 incluye un quinto eje titulado Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad, que establece los objetivos mencionados.

45 La AEVAL fue disuelta por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

46 Tras la aprobación de los Estatutos, la elaboración de informes y formalización de propuestas queda en manos del entonces nuevo Departamento de Promoción de la Competencia de la CNC.

además de una importante reorganización institucional, mediante la creación de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).

En segundo lugar, este último organismo, la CNC, en su labor de promoción de la competencia, y siguiendo la línea de las recomendaciones de la OCDE y los avances de la UE en materia de mejora de la regulación, aprueba en 2008 el documento ya referenciado (CNC, 2008)

En definitiva, sobre la forma en que se ha desarrollado el paradigma de la mejora de la regulación y cómo ésta se ha implantado en España, cabe señalar que en España, existían ciertos principios parciales sobre la buena regulación antes de la introducción de la Better Regulation a finales de los años 90 del siglo pasado. Entre las normas que destacan en los albores de la mejora de la regulación se encuentran la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

A tenor de lo señalado, en España se contaba con un terreno medianamente firme para poder entender el significado y alcance de los principios de la buena regulación. En este sentido, es ilustrativo comparar los principios propuestos y explicados por el informe de la (CNC 2008), con los principios parciales contenidos en las normas preexistentes en España antes de la llegada del paradigma de la “better regulation”. Este ejercicio comparativo se realiza en la siguiente tabla 1.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

Tabla 1. Comparación de los principios de la mejora de la regulación con los principios preexistentes en España antes de la llegada del paradigma de la Better Regulation.

Principios de la CNC	Principios de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958	Principios de la Ley 30/1992	Principios de la Ley 6/1997	Principios de la Ley 50/1997
Necesidad y Proporcionalidad	Justificación de necesidad y oportunidad, aportación de informes		Jerarquía, descentralización y adecuación de medios a los fines	Informe preceptivo sobre necesidad
Mínima distorsión				
Eficacia		Eficacia y coordinación	Eficacia y coordinación	
Transparencia		Transparencia y participación	Proximidad a los ciudadanos	Audiencia pública
Predictibilidad	Tabla de Vigencias y derogaciones de textos legales		Simplicidad y claridad	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes y textos legales citados.

En la tabla 1 se observa, que el único principio que no estaba presente en la normativa española analizada, era el de “mínima distorsión”, que en una perspectiva “administrativista” pasó a ser el principio de eficiencia combinado con el de proporcionalidad, que tiene una amplia aceptación en otros campos del Derecho, cuando se positivizaron los principios en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por lo demás, también cabe concluir que no se produjo una ruptura en las técnicas regulatorias, sino más bien una transformación hacia una mayor calidad, esto es, un perfeccionamiento de los criterios técnicos. En definitiva, España, por su tradición administrativa europea y el enfoque

de la “Economía Social de Mercado” en la Constitución Española, contaba con un acervo y un corpus normativo que tenía como objetivo regular de la mejor forma posible. Ello facilitó la adopción de los principios de la buena regulación, con ayuda de los planteamientos de la UE; además, de instituciones como la OCDE, que con sus informes para reforzar la calidad regulatoria explicaba las técnicas y principios a emplear e instaba a sus países miembros a su aplicación.

1.5.3. La mejora de la regulación como política pública a partir de 2009

En esta etapa, comprendida desde 2009 hasta la actualidad, se han reforzado los instrumentos y medidas y se han consolidado los principios y obligaciones que deben seguir las administraciones para la consecución de los objetivos comunes con la UE, en materia de calidad regulatoria.

Entre las actuaciones más destacadas cabe señalar:

- ✓ Aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la Guía Metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo, que incluye el método simplificado de medición de cargas administrativas basado en el modelo de costes estándar.
- ✓ La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, (también conocida como Ley Paraguas) que profundiza en el nuevo modelo de regulación económica eficiente. Entre las novedades más importantes que incorpora, cabe destacar la creación de un Comité para la Mejora de la Regulación.
- ✓ 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 (Ley Ómni-

bus), supuso la adaptación de diversas leyes sectoriales a los principios establecidos en la Ley Paraguas.

- ✓ La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que estableció el marco para la mejora regulatoria e incorporó los principios de la buena regulación a la actividad reguladora en España. Estos son: los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad, eficacia, transparencia y accesibilidad.
- ✓ Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de junio de 2012, por el cual se aprobó un Programa de Trabajo de Garantía de Unidad de Mercado con medidas relativas a la mejora de la regulación de las actividades económicas.
- ✓ La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que confirma el compromiso con el paradigma de la mejora regulatoria, incidiendo en las dificultades que implica para los operadores económicos la existencia de distintos marcos regulatorios entre las Comunidades Autónomas. En esencia, esta Ley extiende los principios inspiradores de la “Directiva de Servicios” a todas las actividades económicas (sectores expresamente excluidos por la citada Directiva europea), y a la circulación de los productos. De este modo, promueve la calidad regulatoria, especialmente en los aspectos referidos a:
 - Los principios de una buena regulación económica, tales como los de no discriminación; de cooperación y confianza mutua entre las Administraciones Públicas; de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes; de simplificación de cargas; y de transparencia.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

- El principio general del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en todo el territorio nacional; las razones que pueden justificar la exigencia de una autorización, una declaración responsable o una comunicación para el ejercicio de una actividad, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad.
 - Los mecanismos de protección de los intereses de los operadores económicos contemplados en los artículos 26, 27 y 28 de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que establece un régimen gratuito y ágil de impugnación, tanto en la vía administrativa como en la judicial frente a actuaciones públicas que puedan haber vulnerado la libertad de establecimiento o de circulación.
- ✓ La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.
 - ✓ La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, con el objetivo de mejorar la eficacia de las políticas de apoyo institucional al emprendimiento y el entorno institucional y regulatorio para atraer inversión y talento.
 - ✓ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad públi-

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

ca, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

- ✓ La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE y las mejores prácticas en el seno de la Unión Europea, y establece, entre otras directrices, las siguientes:
 - La actuación de las Administraciones Públicas se rige bajo los principios de la buena regulación, regulados en su artículo 129⁴⁷.

⁴⁷ "Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

.../...

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

- Se refuerza la participación de los agentes potencialmente afectados por la norma con consultas en fase temprana.
 - El análisis del impacto económico de las normas incluirá la realización del test pyme y el impacto en términos de unidad de mercado.
 - Se establecen fechas concretas de entrada en vigor de las normas que impongan obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica, incrementando la seguridad jurídica de la norma.
 - Revisión periódica de su normativa por parte de las administraciones públicas para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar en qué medida las normas han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas.
- ✓ Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.
- ✓ Por último, cabe señalar que en cuanto a políticas relativas a la mejora de la calidad regulatoria y el clima de negocios, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resilien-

6. *En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.*”

cia⁴⁸(2021) se propone una “Ley de creación y crecimiento empresarial para eliminar obstáculos al crecimiento, impulsar el desarrollo de los mercados de capitales que permitan mejorar el acceso a la financiación empresarial, eliminar trabas administrativas y mejorar el funcionamiento del mercado interior, la reforma del marco concursal para agilizar los procesos de reorganización de empresas”.

El Plan también prevé el refuerzo de los instrumentos de coordinación, mediante Conferencias Sectoriales con las Comunidades Autónomas para la mejora regulatoria, para la buena articulación del marco normativo y para la práctica administrativa.

En conclusión, España en la actualidad tiene incorporados a su ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación, impulsados bajo los documentos de los organismos internacionales pioneros como la OCDE y especialmente los establecidos por la UE.

Asimismo, es necesario asumir que la labor de la mejora de la regulación es un proceso continuo, en el que siempre queda mucho por hacer; especialmente en los sectores donde inciden de forma conjunta la legislación europea, estatal y autonómica. Por ello, resulta fundamental desarrollar e impulsar su progresiva aplicación práctica, pasar a “la mejora continua” en terminología del informe (OCDE 2014) sobre España.

48 El Plan se encuentra disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

CAPITULO II: EL MARCO DE REFERENCIA DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

2.1. Introducción

En este capítulo se aborda el marco de referencia de la mejora de la regulación. El punto de partida, se puede condensar en dos premisas: por una parte, la decisiva intervención pública en la economía en las dos últimas crisis, que demuestra que el Estado es una institución fundamental; y por otra que el sector público no siempre obtiene resultados óptimos, como resultado fundamentalmente de los lobbies y de la captura del regulador, de la burocracia y del clientelismo, es decir, de los denominados “fallos del sector público”. En consecuencia, la conclusión lógica, la síntesis superadora, es la necesidad de transformar el funcionamiento del sector público, de forma que esté mejor gobernado, sea más eficiente y transparente.

Como se ha señalado anteriormente, entre las escuelas de pensamiento económico se ha producido históricamente un debate sobre la dialéctica Estado-Mercado-Sociedad civil, como elemento definitorio del marco teórico de la intervención pública en general y de la mejora de la regulación económica en particular.

El marco de referencia de este trabajo, se basa en reconocer la importancia de la intervención pública; en la necesidad de que el sector público se transforme en el sentido de mejorar la calidad y la eficiencia de su intervención; en condicionar que la intervención se produzca siempre ante un “fallo del mercado” o un objetivo público o de interés general y que sea proporcionada al objetivo perseguido; además de contar con una evaluación periódica; y ser transparente. En definitiva, que el diseño y ejecución de las políticas públicas se lleven a cabo para resolver los problemas y

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA,
INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

retos detectados y con el fin de mejorar las perspectivas de la economía a largo plazo, es decir, que la intervención pública sea eficiente y contribuya al crecimiento sostenido de la economía.

A este respecto, en el Capítulo 1 se ha establecido que este marco de la intervención pública, se está materializando en el último periodo en la Unión Europea, y que recientemente se ha plasmado de una forma más evidente mediante el paquete de medidas financieras y de políticas públicas, el denominado “*Plan de recuperación para Europa Next Generation*”, que supone un refuerzo claro de la intervención pública dirigida a la modernización de la economía europea como respuesta a la crisis.⁴⁹

A grandes rasgos, este Plan es un instrumento dotado con más de 800.000 millones de euros, acordado entre los países miembros para reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus, incluye el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, que constituye el principal programa de inversión dentro del Plan Next-Generation, para apoyar las inversiones y las reformas en los Estados Miembros.

En dicho Plan, se plantea la colaboración entre el sector público y privado; y se adopta el enfoque del sector público como impulsor del cambio, de catalizador de iniciativas, para afrontar los retos actuales de la humanidad, que básicamente están incluidos en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁵⁰

⁴⁹ Los documentos donde se contienen todo el amplio conjunto de las medidas de recuperación, así como los mecanismos e instrumentos aprobados, están disponibles en https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_en

⁵⁰ Una autora de referencia a este respecto en este nuevo paradigma, por sus publicaciones es M. Mazzucato.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

Por estar materializándose en la UE, conviene efectuar una referencia al modelo constitucional establecido en la UE, y en concreto al término “Economía Social de Mercado” que se encuentra en el artículo 3.3, del Tratado de la Unión Europea. (en adelante, ESM)⁵¹.

En la UE, por tanto, está prevista a nivel constitucional la intervención del sector público en la economía, para corregir y complementar al mercado cuando sea necesario para el interés público y para la configuración de un orden social justo. De esta forma, conviven los dos sectores económicos, privado y público, que constituyen el que se ha dado en llamar sistema de economía mixta⁵².

En el modelo europeo también está presente, desde hace unos años, la necesidad de reforzar la sociedad civil y las instituciones, especialmente en lo que se refiere al control y evaluación de la gestión, mediante la denominación de “Gobernanza”⁵³, o en el ámbito de otro organismo pionero en este enfoque como es la OCDE, del “Gobierno Abierto”⁵⁴ que representa un modelo de interacción entre la ciudadanía y el buen gobierno, asentado en los valores y principios de transparencia y participación.

⁵¹El modelo de ESM, está integrado en España, como se ha señalado en el capítulo 1, el tratado de la UE esta disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF.

⁵² El concepto de “Economía Social de Mercado” nace en Alemania, dentro de la Universidad de Friburgo, su configuración teórica se relaciona ante todo con los nombres de Walter Eucken, Alexander Rüstow y Alfred Müller-Armack, entre otros.

⁵³ Véase la Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea. Un Libro Blanco” [COM (2001) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A110109>)

⁵⁴ Según la OCDE, un gobierno abierto es aquel en el que empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos pueden “conocer” (obtener información relevante y comprensible), pueden “hacer” (recibir servicios públicos) y pueden “crear” (participar en la toma de decisiones). El “Gobierno Abierto” incluye tres elementos fundamentales: transparencia (estar expuesto al escrutinio público), accesibilidad (para cualquier persona y en cualquier lugar) y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas. En OECD (2005), Policy Brief Public Sector Modernization: Open Government, OECD Publishing.

2.2 La Mejora de Regulación Económica como una de las formas de intervención pública.

En este apartado se exponen a grandes rasgos las distintas formas de intervención pública, concretándolas en España. De este modo, en el modelo vigente en España de ESM, el “Estado”, o si se prefiere el sector público, mediante sus tres niveles de gobierno: central, autonómico y local; interviene en la economía, de forma muy diversa y principalmente en tres grandes ámbitos:

- a) Incidir en las variables macroeconómicas y atenuar las perturbaciones cíclicas de la economía mediante un conjunto de políticas económicas.
- b) Participar directamente como un agente u operador económico mediante la prestación o la demanda de bienes y servicios a través de la contratación pública.
- c) Establecer el marco institucional en el que se desarrollan las distintas actividades productivas, a través de la regulación y la supervisión económica.

a) El sector público incide en las variables macroeconómicas para atenuar las perturbaciones cíclicas de la economía

En este ámbito, la intervención pública al incidir en las variables macroeconómicas para atenuar las perturbaciones cíclicas de la economía tiene una variedad de objetivos políticos o económicos, como el crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio presupuestario, el equilibrio exterior, y las perturbaciones cíclicas de la economía.

Para ello se utilizan, fundamentalmente, políticas de demanda y de carácter macroeconómico, mediante el empleo de un conjunto de instrumentos como las políticas monetaria y cambiaria, así como la política fiscal. De este modo, el Estado intenta reducir las fluctuaciones cíclicas de la

economía tratando de conseguir un crecimiento equilibrado y sostenido.⁵⁵ En España por su pertenencia a la zona Euro, este tipo de políticas, están sujetas a las especificaciones establecidas en los Tratados de la UE.

Por otra parte, cabe hacer mención a una serie de políticas microeconómicas o de oferta dirigidas a aumentar el potencial productivo de la economía, que han demostrado un importante y duradero efecto en la productividad, la innovación y el crecimiento económico, sobre las existe un mayor consenso sobre sus efectos positivos.

b) El Estado también participa directamente en los mercados

La participación directa del sector público en la economía se produce fundamentalmente de dos formas:

En primer lugar, como un agente económico que demanda bienes y servicios. A tal efecto, la intervención de la Administración se produce a través principalmente de la contratación pública con la creación de mercados públicos para abastecerse de bienes y servicios; y su instrumentación se efectúa mediante un conjunto de normas y procedimientos.

A este respecto, las peculiares características de los mercados públicos han planteado históricamente y especialmente desde la UE, la necesidad de cuidar que las normas y los procedimientos en los que se basan los procesos de contratación pública den como resultado bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de eficacia, pero también de economía y eficiencia. En

⁵⁵ Cada escuela económica tiene su propia teoría del ciclo, no obstante, las significativas intervenciones monetarias llevadas a cabo por el Banco Central Europeo, la Reserva Federal, o el Banco de Inglaterra en las dos últimas crisis, plantean anomalías explicativas para la “hipótesis de las expectativas racionales” en relación a los efectos de esta intervención, de carácter macroeconómico sin precedentes.

este sentido, desde distintas autoridades e instituciones se ha impulsado una mayor competencia en estos mercados (ADCA 2010) y (CNMC 2019)⁵⁶, en la medida en que:

- ⇒ Una política de contratación pública que facilite el acceso y favorezca la “competencia por el contrato” constituye un requisito para llevar a cabo un gasto público eficiente.
- ⇒ Los procedimientos de contratación abiertos y transparentes contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas que operan en dichos mercados.

De ahí la importancia que para impulsar la eficiencia de esta modalidad de gasto público se hayan establecido todo un conjunto de normativas y disposiciones para garantizar una contratación pública eficiente.

En segundo lugar, el sector público actúa también como agente económico, mediante la provisión directa de bienes y servicios públicos. El aspecto a considerar en este apartado sobre las funciones directas del sector público se concreta en la gestión de los servicios generales, incluyendo las empresas públicas; y todo lo que se refiere al desempeño de la propia Administración Pública.

A este respecto, el reto general se centra en mejorar la calidad y eficiencia de la intervención pública; en consecuencia, resulta evidente la necesidad de que, el sector público, se transforme,

⁵⁶ En el documento de la ADCA “Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en el ámbito de la contratación pública andaluza” se señala que “el objetivo fundamental es orientar a los entes adjudicadores que conforman el sector público andaluz sobre las medidas que pueden adoptar para promover la competencia efectiva de los operadores económicos en los procesos de licitación y, en su caso, sobre cómo prevenir y detectar las conductas colusorias que se pueden producir.” (ADCA 2010:11):

En el estudio de la CNMC “Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España” se efectúa la recomendación de que “Todas las Administraciones Públicas deben asumir como propio el objetivo de lograr una contratación pública más competitiva en España. Es fundamental que las Administraciones realicen análisis rigurosos de la situación competitiva de los mercados antes de efectuar las contrataciones, y que realicen verdaderas evaluaciones de la eficiencia de los contratos tras su finalización.” (CNMC 2019: 52)

se adapte al modelo de Administración digital y se convierta en un agente proactivo. En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, plantea desarrollar una transformación global del modelo de gestión pública, dotándolo de mayor eficiencia, impulsando el uso de las nuevas tecnologías en la Administración y en sus relaciones con la sociedad, incrementando la cercanía a los ciudadanos y las empresas, la transparencia y el buen gobierno.⁵⁷

c) El sector público actúa estableciendo el marco institucional en el que se desarrollan las distintas actividades productivas

Como tercer aspecto de la intervención pública, cabe señalar el relativo al marco institucional de un país, mediante el cual se establecen las reglas de juego sobre la que interactúan los ciudadanos, los operadores y los distintos agentes económicos, tanto públicos como privados. La calidad regulatoria, o la mejora de la regulación es uno de los aspectos clave del marco institucional de un país, por tanto, en este apartado se establece y se define su marco de referencia, en coherencia con los restantes capítulos de este trabajo.

2.3. La importancia de la calidad institucional

En la literatura económica resultan ampliamente aceptados⁵⁸, los efectos positivos para el desarrollo económico que se derivan de un marco institucional sustentado en instituciones políticas y económicas que garanticen una serie de aspectos como son: la seguridad jurídica, la calidad

⁵⁷Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

⁵⁸ Entre las diversas escuelas y en la literatura económica, se considera un hecho que un marco institucional adecuado produce resultados económicos positivos. En este sentido, se encuentran diferentes aproximaciones analíticas a esa cuestión, desde la inicial de John Commons, hasta las propuestas más modernas de autores como Acemoglu y Robinson (2012), Dani Rodrik (2011). Asimismo, una visión a destacar es la llamada nueva economía institucional, cuyo principal representante es el premio Nobel Douglas North (1990).

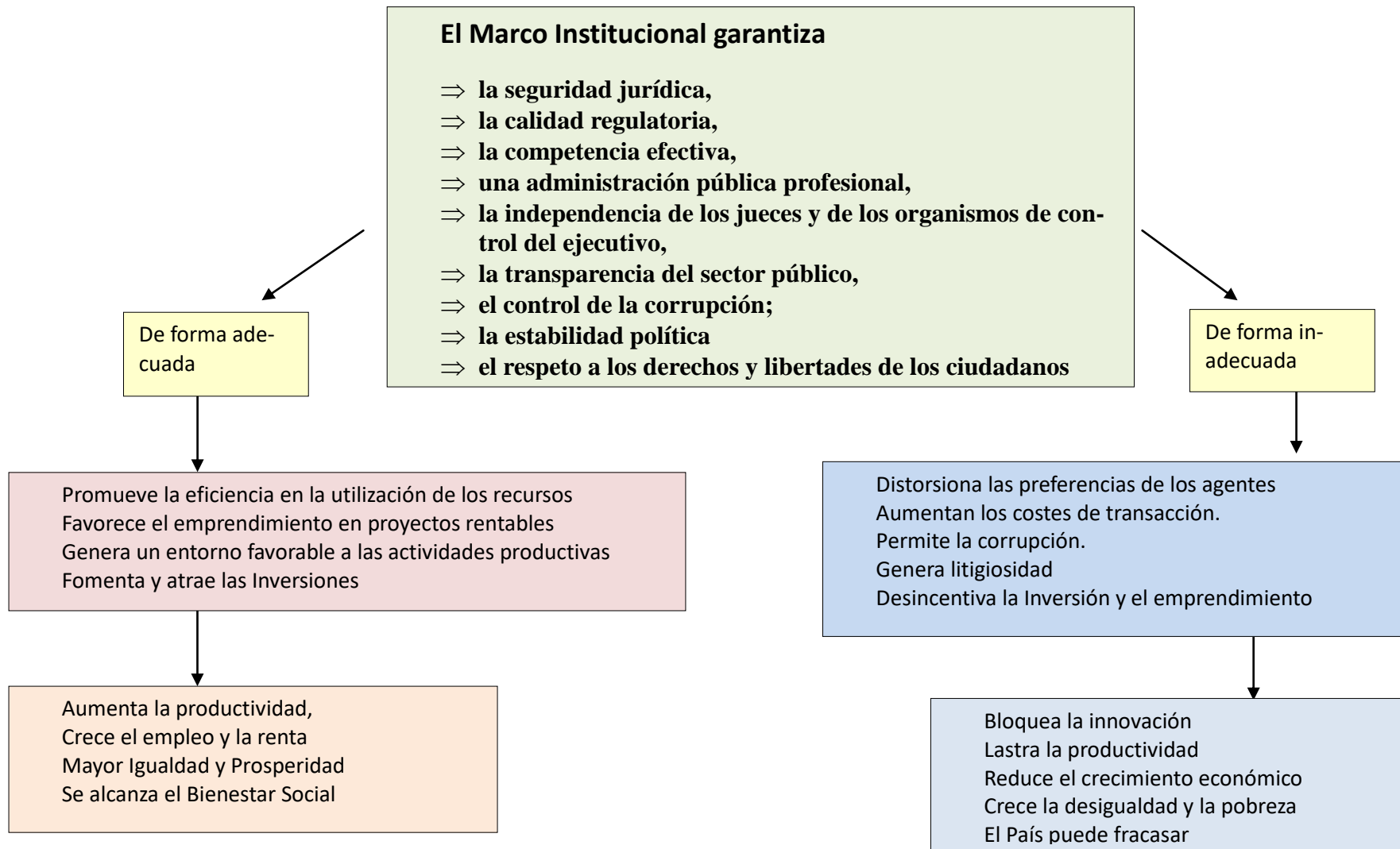
LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

regulatoria, la competencia efectiva, una administración pública profesional y eficiente, la independencia de los jueces y de los organismos de control del ejecutivo, la transparencia del sector público, el control de la corrupción; la estabilidad política y el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

Un aspecto decisivo como señalan Acemoglu y Robinson (2012) es la distinción entre países con instituciones inclusivas o extractivas de la renta, de forma que las instituciones económicas inclusivas resultan claves para fomentar la productividad y la prosperidad económica de forma sostenida. Otro aspecto importante a destacar es que “Cuando existen instituciones económicas inclusivas, la riqueza no se concentra en manos de un grupo reducido que entonces pueda utilizar su poder económico para aumentar su poder político de forma desproporcionada. Además, con instituciones económicas inclusivas, los beneficios de tener el poder político son más limitados, con lo que hay menos incentivos para cada grupo y cada individuo ambicioso y advenedizo para intentar hacerse con el control del Estado.” (Acemoglu y Robinson 2012: 355)

En el gráfico 2 se puede observar un esquema, que resume las características señaladas del funcionamiento del marco institucional, así como las consecuencias políticas y económicas que se pueden producir en los países que no garantizan los aspectos antes señalados.

Gráfico 2: EL dilema del Marco Institucional



Elaboración propia

En este apartado, en coherencia con lo establecido en el gráfico 2, se parte de la importancia de la calidad institucional, en el que se inserta el específico de la “calidad regulatoria”, y se realiza una especial referencia a la situación de España mediante la literatura disponible al respecto.

En este sentido, cabe referenciar el monográfico publicado en 2021 de Papeles de Economía Española⁵⁹. En el capítulo 3 de esta tesis se analizan en profundidad los distintos indicadores disponibles sobre la calidad institucional o regulatoria y se establece la posición rezagada de España, coincidiendo con lo que señala Xosé Carlos Arias (2021)⁶⁰ cuando establece que:

“La posición de España en todas las clasificaciones internacionales de calidad institucional, en sus términos más generales, es intermedia, solamente algo peor de lo que correspondería a una economía como la española, pero en todo caso muy lejana de los países que ocupan las posiciones punteras. La presencia de algunos importantes problemas en el funcionamiento del sistema político no impide que hablemos de un conjunto de instituciones políticas inclusivas, que constituye una fortaleza del modelo. Pero si atendemos a la estructura institucional en su conjunto, observamos que se levanta como una rémora, limitada pero real, para la capacidad competitiva

59 En la introducción de dicho monográfico se plantea que los problemas de déficit institucional arrancan de la estructura política, pero es un error que este asociado a una falta de libertades. “Es en el funcionamiento ordinario del sistema político donde surgen las anomalías, de algunas de las cuales emanan a su vez las grietas visibles en las instituciones económicas. Y ahí, la regulación defectuosa y en exceso prolija, la fragmentación del mercado entre territorios, las cargas burocráticas y la ineficiencia y falta de independencia del sistema judicial se levantan como factores de freno del dinamismo de los intercambios: representan altos costes de transacción que podrían ser reducidos significativamente a través de una efectiva línea de reformas. La productividad y la capacidad competitiva de la economía se beneficiarían notablemente de ello. “La calidad de las instituciones y la economía española (FUNCAS 2021 VII).

60El trabajo de Xosé Carlos Arias, aborda con carácter preliminar los sistemas de indicadores de calidad institucional, elaborados por las distintas entidades internacionales, y que son clave para el avance de los estudios empíricos en esta materia, sus deficiencias y los posibles usos y abusos: “Economía española: las instituciones importan”, incluido en el monográfico de Papeles de Economía Española de FUNCAS “La calidad de las instituciones y la economía española <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/05/PEE-168-WEB.pdf>

y las posibilidades de crecimiento; un lastre que ha tendido a intensificarse en los últimos veinticinco años.

En segundo lugar, esa connotación negativa se hace muy pronunciada en el caso de determinados ámbitos institucionales: la deficiente calidad regulatoria, el exceso de normas, la escasa transparencia, la ineficiencia del sistema de justicia, la pobre coordinación interterritorial y los problemas de organización e inercias burocráticas de las administraciones. En estos puntos se originan costes significativos y problemas de eficiencia para la economía española, lo que introduce una fuerte razón a favor de profundas reformas en estas materias: de ellas debieran surgir importantes ganancias de eficiencia.”

En el mismo sentido cabe referenciar el estudio de (Alcalá y Agulló 2018) “*Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018 Fundación BBVA*”, que compara la calidad institucional y los niveles de corrupción percibidos en el Estado español con los del resto del mundo, realizando una aproximación al coste económico que tiene el aparente déficit de calidad institucional⁶¹ del país, al tiempo que señala algunas líneas de actuación que permitirían mejorar dicho déficit de calidad.

El estudio realiza un análisis comparando su posición en la distribución mundial de la calidad institucional con su posición en la distribución de niveles de productividad⁶². Según este estudio:

61 Este estudio utiliza como indicador combinado de calidad institucional un promedio de cinco indicadores (Voz y rendición de cuentas; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; respeto a la ley y los contratos y control de la corrupción). Disponible en: <https://www.fbbva.es/publicaciones/los-costes-economicos-del-deficit-calidad-institucional-la-corrupcion-espana/>

62 Productividad medida como ratio entre el PIB en paridad del poder adquisitivo (PPA) y la población ocupada. En este aspecto, la productividad y la competitividad internacional de un país dependen de un conjunto muy variado de factores como su capital humano, físico y empresarial, la apertura al comercio, los recursos naturales, la posición geográfica, y especialmente los factores institucionales y regulatorios.

“Esta comparación proporciona una aproximación al papel que juegan los factores institucionales como impulsores o como rémoras de la competitividad del país”. De esta forma, el estudio de la Fundación BBVA concluye que: “El cálculo del efecto que tendría una mejora de la calidad institucional sobre el nivel de renta admite distintos escenarios y resultados. Ahora bien, todas las calibraciones realizadas dan lugar a un notable impacto potencial. Los niveles de empleo y renta de los españoles podrían obtener un notable impulso a largo plazo si se elevara la calidad institucional y de gobernanza del país. Planteando como modesto objetivo para el cálculo de esos beneficios, llevar la calidad institucional en España al nivel que le correspondería de acuerdo con la productividad actual de su economía, se obtiene un incremento potencial a largo plazo del PIB per cápita de alrededor del 20% (del 10,7% bajo los supuestos más conservadores y del 30,4% bajo los supuestos más optimistas)”.⁶³

Otro informe a destacar, es la publicación de la OCDE “Going for Growth 2021”, la publicación anual que compara la situación y políticas estructurales de los países de la OCDE. El informe publicado en 2021 señala:⁶⁴

“..las siguientes prioridades en las reformas estructurales:

- Competencia y regulación: eliminar las barreras regulatorias que dependen del tamaño de las empresas y las barreras para operar en todas las regiones.
- I+D y digitalización: aumentar el gasto en I+D para impulsar la innovación y el crecimiento de la productividad.
- Educación y habilidades: mejorar las habilidades básicas y alinearlas con las necesidades del mercado laboral.

⁶³ Recuperado de: Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España 2018 Fundación BBVA.pág. 53-54

⁶⁴<https://www.oecd.org/economy/growth/Spain-country-note-going-for-growth-2021.pdf>

- Mercado laboral: Mejorar las políticas de activación y reducir el uso de contratos temporales.
- Sistema tributario: Mejorar la efectividad del sistema tributario.”

En cualquier caso, la mejora de la calidad institucional es una reforma estructural con un impacto positivo sobre la economía. A este respecto, la estabilidad política, la eliminación de trabas administrativas, la calidad regulatoria, la competencia efectiva, y la reducción de la corrupción, tienen efectos económicos positivos en la medida en que incentivan la inversión, facilitan el emprendimiento y la innovación y mejoran la asignación de recursos privados y públicos hacia las empresas más competitivas y las actividades más productivas.

2.4. La calidad regulatoria como componente de la calidad institucional

Como se ha señalado, la calidad regulatoria es uno de los componentes fundamentales de la calidad institucional. Para realizar el análisis, sobre este tema, conviene distinguir dos aspectos diferenciados, que no por ello dejan de estar profundamente interrelacionados: por una parte, la calidad regulatoria como desempeño administrativo y en concreto en lo que se refiere a las trabas y cargas burocráticas y sus costes para las empresas o la facilidad para emprender o iniciar negocios; y, por otra parte, la imbricación entre la calidad regulatoria y la política de competencia.

2.4.1. Las trabas y cargas burocráticas, sus costes para las empresas y la facilidad para emprender o iniciar negocios.

Sobre este aspecto el indicador de referencia es el informe que elabora el Banco Mundial, “*Doing Business: Midiendo regulaciones para hacer negocios*” (en adelante, DB). El informe DB incluye una serie de datos relativos a los trámites obligados y el tiempo medio que debe emplearse en actividades, como son “la apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción, registro de propiedades, obtención de crédito, conexión de electricidad, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos; y resolución de la insolvencia”.

En el informe (DB 2020), se sitúa a España en un puesto global medio de 30 de 190 economías, en lo que respecta a la “facilidad para hacer negocios”. En el ámbito subregional, el informe Doing Business del Banco Mundial para el año 2015 constituye el primer estudio de carácter regional, donde se analiza mediante casos específicos la regulación de las 17 Comunidades Autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

El informe proporciona una medición de las normas que regulan la actividad empresarial a lo largo de su ciclo de vida, ofreciendo datos sobre la facilidad para hacer negocios. De esta forma, se pueden comparar las regulaciones empresariales de las distintas Comunidades Autónomas o Entidades locales, con el resto de las economías que periódicamente ha evaluado Doing Business.

Sobre este tema cabe referenciar el trabajo en el que participe y fue presentado en la reunión de estudios regionales, celebrada en 2018 en Valencia⁶⁵. En el trabajo se ofrecen, de

⁶⁵ En este trabajo se efectúa un análisis en relación a los datos del informe DB 2015 de ámbito subregional en España <https://reunionesdeestudiosregionales.org/valencia2018/descargar-actas/765/>

forma esquemática un conjunto de propuestas obtenidas a raíz del análisis sobre el número de trámites, el tiempo y su coste, de las trabas administrativas para la creación de empresas y la promoción de buenas prácticas en las distintas comunidades autónomas, que son las siguientes:

1. Indicador de apertura de empresa:

- Facilitar la comunicación entre los Registros Mercantiles provinciales y las Haciendas Locales.
- Analizar la posibilidad de eliminar la necesidad de obtener un certificado de denominación social del Registro Mercantil Central.
- Eliminar o reducir el requisito de capital mínimo.
- Promover la competencia y la transparencia en los aranceles registrales y notariales.

2. Indicador de obtención de permisos de construcción:

- Mejorar la información disponible sobre la normativa y el proceso a seguir para obtener un permiso de construcción.
- Extender la declaración responsable y la comunicación previa para la primera ocupación y el inicio de actividad siempre y cuando la normativa sea clara y los mecanismos de verificación los adecuados.
- Regulación de las Entidades Colaboradoras de la Administración.

3. Indicador de obtención de electricidad:

- Suprimir los visados colegiales para algunas instalaciones.

- Simplificar los procesos de autorización.
- Externalizar la comprobación de determinadas instalaciones.

Por otra parte, cabe señalar que estos aspectos de reducción de trabas y cargas burocráticas a las empresas, es un empeño constante de los distintos gobiernos de España y de las distintas CC. AA., en el último periodo. En este sentido, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, plantea la aprobación de una “Ley de creación y crecimiento empresarial”, mediante la cual se modificarán determinados artículos de la Ley de garantía de la unidad de mercado, que es una de las normas de referencia en la reducción de trabas y cargas administrativas en España.

También, se crea una *Conferencia Sectorial de Clima de Negocios y Mejora Regulatoria* para facilitar la correcta aplicación de los principios de buena regulación por parte de todas las Administraciones públicas, a todos los niveles territoriales y garantizar una mejor coordinación, supervisión y promoción de la mejora de la regulación en todos los ámbitos.

Asimismo, se aprobará un *Catálogo de Buenas Prácticas* de las distintas Administraciones Públicas, que puede permitir su mayor difusión. Por lo que respecta a las empresas emergentes innovadoras, el nuevo marco regulador se llevara a cabo mediante una Ley de Startups.

2.4.2. La calidad regulatoria y la política de competencia

En este epígrafe, se describe el marco, esto es la relación entre la calidad regulatoria, o si se prefiere la mejora de la regulación económica y la política de competencia que com-

prende sus dos aspectos de promoción y defensa de la competencia ; así como los efectos de ambas políticas correlacionadas en el crecimiento económico⁶⁶..

Por lo que se refiere a la relación entre la promoción de la competencia, y la mejora de la regulación económica; la labor de promoción de la competencia hace referencia a todas aquellas actuaciones orientadas al fomento de un entorno competitivo favorable para el desarrollo de las actividades económicas mediante el empleo de mecanismos no coactivos; y específicamente la regulación de la actividad económica. Ello es así, porque que, en determinados supuestos, la propia actuación de los poderes públicos, introduce barreras o restricciones innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las actividades económicas, lo cual afecta o distorsiona el libre juego competitivo de los operadores económicos. El análisis y supresión de estas barreras o restricciones, es el nexo que establece una importante relación entre la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica (CNC 2008).

Por lo que respecta a la defensa de la competencia, esto es aquellas actuaciones orientadas a garantizar un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas mediante el empleo de mecanismos coactivos, cabe señalar, que la relación con la calidad regulatoria se refiere, específicamente, a la propia legislación de defensa de la competencia, que en España es la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia⁶⁷. A este

66 Un referente clásico de una visión de conjunto del funcionamiento de la política de defensa de la competencia y la regulación en España, es el Monográfico de Papeles de Economía española: Regulación y política de defensa de la competencia en España. Papeles de Economía Española (2015) <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/1988.pdf>

67 Disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/07/03/15/con>

respecto, resulta importante garantizar la independencia del organismo⁶⁸, además de dotar a la institución de medios humanos y materiales para desarrollar su labor con eficacia.

Sobre este tema cabe referenciar la reciente obra colectiva dirigida por Antonio Robles y Eugenio Olmedo, (2022) en el que se analizan algunos de los principales retos jurídicos a los que se ha de hacer frente para conseguir una aplicación más eficiente del Derecho de la competencia. También, se abordan algunas de las cuestiones centrales de la reforma de la Ley de Defensa de la Competencia y la transposición de la Directiva (UE) 2019/ 1, ECN+, debatiéndose sobre las modificaciones a realizar.

En este contexto, está asumido por la teoría económica, que la mejora de la regulación económica y la política de competencia confluyen impulsando de forma positiva el crecimiento económico, de dos formas:

- En primer lugar, en condiciones de competencia efectiva se incentiva la eficiencia productiva a través de mecanismos como la predisposición a innovar, la mejora de la organización, la adecuación de la estructura de costes y el aumento de la productividad. Estas mejoras se trasladan a los consumidores mediante una reducción de los precios y un aumento de la cantidad, variedad o calidad de los productos ofertados. Mediante estos efectos combinados, la competencia efectiva contribuye a la reducción de la inflación y de esta forma a incrementar la competitividad de una economía, y por todo ello el crecimiento económico.

68 La creación de los órganos reguladores ha seguido tendencias bastante azarosas. Un ejemplo notable es la creación de la Comisión Nacional de la Competencia en 2007 que supuso un paso adelante en el sentido de clarificación y modernización de esta política. Sin embargo, la fusión de ese organismo con otras agencias reguladoras en 2013, para dar lugar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha traído resultados más problemáticos, con una pérdida de la eficacia relativa de la política antimonopolios, al margen de la voluntad y capacidad de sus directivos (Borrell, Jiménez y García, 2014)

- En segundo lugar, la falta de competencia tiene efectos negativos sobre la productividad, en la medida en que frena o no incentiva suficientemente la innovación:
 - Las empresas dominantes tienen menos motivos para desarrollar nuevos productos, servicios y procesos.
 - En cambio, las empresas que operan en mercados competitivos están obligadas a innovar para competir con las demás empresas en los segmentos más rentables.

La literatura empírica que valida las políticas a favor de la libre competencia y la mejora de la regulación económica, es abundante en el entorno europeo y valida gran parte de las conexiones teóricas planteadas anteriormente.⁶⁹

En el estudio clásico de Nikell (1996), “Competition and Corporate Performance” en el que se examinan alrededor de 672 compañías del Reino Unido, se plantea que de “[...] la competencia, medida por un mayor número de competidores o por niveles más bajos de alquileres, se asocia con una tasa significativamente mayor de crecimiento de la productividad total de los factores” (p. 741). Nikell halló evidencia según la cual las empresas más competitivas son más productivas (crecen 3,8%-4,6% más) que las menos competitivas.

También, el estudio de J.R. Borrell y M. Tolosa (2005)⁷⁰ sobre el impacto de la política de competencia sobre la productividad, la competitividad y el dinamismo empresarial, concluye que “la política de competencia es buena para la innovación en productos y procesos (impulsa la productividad total de los factores), y aún más para la mejora de la eficiencia en la utilización del factor trabajo (expande la productividad por ocupado)”. Además, señalan

69 Este apartado se fundamenta en el apartado 2 del trabajo de Palma Martos L., Palma M.L., Espinosa A. y Riscos J.F. (2019).

70 Recuperado de <http://www.ipyme.org/Publicaciones/impactopolitica.pdf>

que un mercado interno competitivo es una clave de los éxitos de la competitividad exterior de las economías.

En otro estudio, “Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence” realizado por Clougherty, se examina el entorno transnacional de la política de competencia. Este autor analizó tanto los recursos destinados a esta política como la carga de trabajo en 32 casos de jurisdicciones anti-monopolio en el periodo comprendido entre 1992 y 2007, y halló que un aumento de los fondos de la política de competencia, de alrededor de 60 millones de dólares al año, supondría un aumento del crecimiento económico -medido a través del PIB per cápita- del 0,84%. (Clougherty, 2009).

Por otra parte, Ma (2011) en su obra “The Effect Of Competition Law Enforcement On Economic Growth” concluye sobre la importancia de la existencia de una estructura adecuada para aplicar la política de competencia si se quiere que ésta ayude a favorecer el desarrollo y el crecimiento económico

Por su parte, Buccirosi et al (2013) muestran que la aplicación de la política de competencia favorece el aumento de la inversión y la productividad. Según los resultados de este estudio, las mejoras en política de competencia en 12 países de la OCDE explican cerca de una quinta parte de los aumentos en productividad en 22 industrias. Lo que garantiza el impacto positivo de estas políticas analizadas en el periodo 1995-2005 son la adecuada configuración institucional y el ejercicio de actividades antimonopolio, así como los sistemas legales que procuren las complementariedades entre política de competencia y la eficacia en su aplicación.

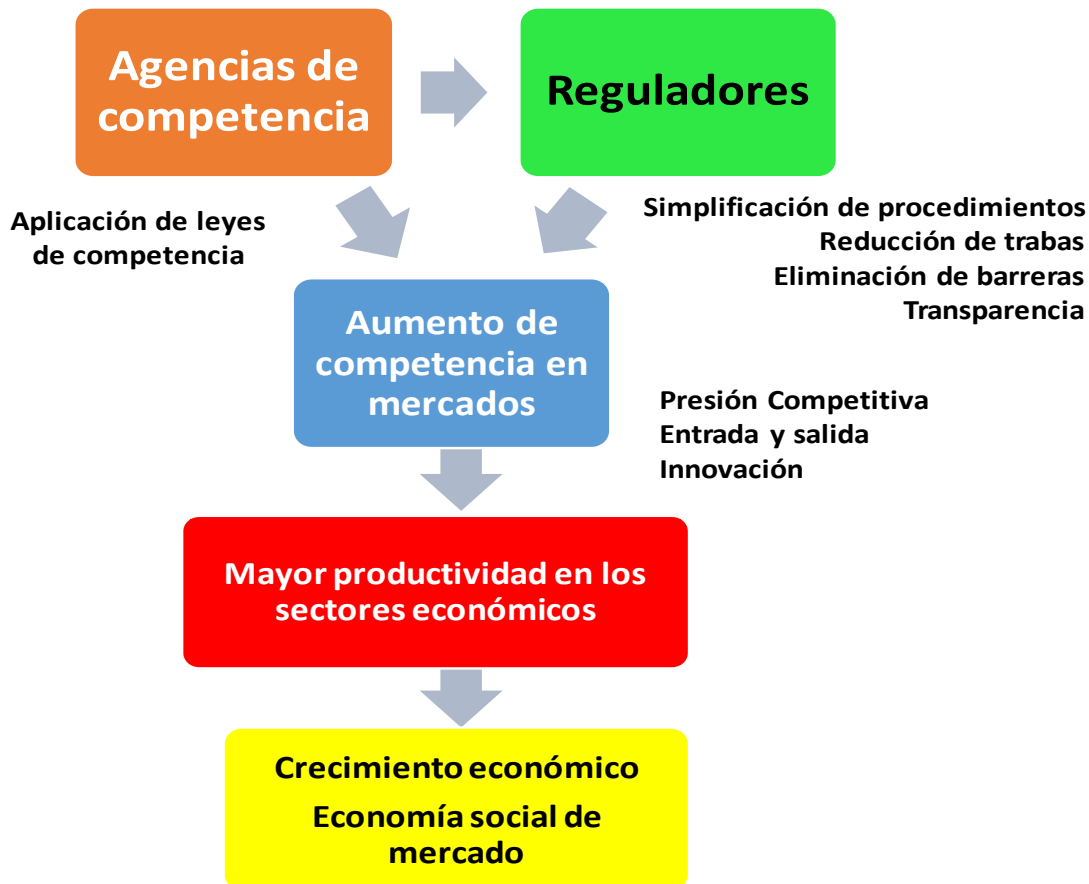
En el mismo sentido, Petersen en su estudio “Antitrust law and the promotion of democracy and economic growth”, analiza el efecto a corto plazo de la introducción de una ley de competencia sobre el ingreso per cápita y las tasas de crecimiento en una amplia muestra de países estableciendo que la legislación antimonopolio tiene un efecto positivo en el nivel del PIB per cápita y el crecimiento económico después de diez años. (Petersen, 2013).

Asimismo, Campo (2014) en su artículo, “Competencia y crecimiento económico: Una aproximación empírica”, establece que la intensidad de la legislación sobre competencia no causa efectos sobre el crecimiento económico por sí sola, pero sí cuando se combina con la "efectividad" del gobierno. De esta forma, cuando se combinan estos factores, el impacto de la política de competencia es positivo y significativo, aproximadamente de 0.04 según lo estimado en su modelo.

Por último, Gutmann y Voigt (2014) muestran que la introducción de una ley de competencia mejora la eficiencia dinámica de una economía y que la tasa de crecimiento anual aumenta, en una amplia muestra de 105 países que analizaron en un periodo de 40 años. También concluye el estudio, que se reduce la corrupción después de que se implantan las leyes de competencia.

Por tanto, los estudios referenciados aportan evidencias sobre los efectos positivos de la aplicación de las políticas de competencia tanto por su impacto sobre la productividad y nivel de vida de países y regiones, como por su incidencia en la mejora del crecimiento económico y el bienestar social; y que se esquematiza en el gráfico 3.

Gráfico 3. Relaciones entre política de competencia, calidad regulatoria, crecimiento económico y bienestar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los estudios referenciados en este trabajo

En este gráfico 3, se puede visualizar la forma en que se combinan la política de competencia y las Agencias encargadas de garantizarla; con la calidad regulatoria y el trabajo de los Reguladores, para simplificar procedimientos, reducir trabas y eliminar barreras. Y como de este modo, se promueve y garantiza la competencia, se incentiva la innovación y se fomenta la productividad; y en definitiva el crecimiento económico.

2.5. Efectos combinados de las políticas de mejora de la regulación económica y de competencia.

Como se ha expuesto, tanto la teoría económica como literatura científica, incluso la propia experiencia histórica, avalan que la aplicación continuada de las políticas de competencia y de una regulación eficiente de los mercados contribuye a conseguir una mayor competitividad y productividad de la economía; y que también sus beneficios se transmiten al conjunto de la sociedad, aumentando el bienestar social.

De esta manera, la mejora de la regulación económica y la competencia efectiva se correlacionan para conseguir que aquellos mercados de bienes y servicios, que funcionen con lógicas de monopolio y de extracción de rentas, pasen a beneficiar a los consumidores y usuarios. A título de ejemplo, la lucha contra la pobreza será más efectiva si los precios (casos de la vivienda o de la energía) no se incrementan artificialmente y, en consecuencia, se aumente la renta excedente de las familias.

Por tanto, las políticas de competencia y de mejora de la regulación, son políticas con dimensión económica y social. En este sentido, cabe traer a colación la siguiente reflexión del TDC español (1993) que sigue hoy aún vigente, casi treinta años después:

“Mantener las restricciones a la competencia significa que el mismo salario que reciben los miembros de una familia les sirve para hacer o adquirir menos cosas. Pagar el teléfono más caro, pagar los servicios locales a un precio mayor, pagar más cara la energía eléctrica, pagar más caros los productos farmacéuticos, etc., todo ello significa para el consumidor que le queda menos dinero para hacer mejoras en su casa, pagar una mejor educación a sus hijos, vestir mejor o incluso poder ahorrar algo para tener en su vejez un suplemento de renta adicional a la pensión de la seguridad social. Los monopolios y las restricciones a la competencia están impidiendo

mejorar la calidad y el nivel de vida de los españoles”⁷¹.

En el mismo sentido cabe referenciar, la reflexión del profesor Costas (2017):

“Los economistas llaman precios de eficiencia a los que están basados en costes. Por el contrario, los precios no eficientes responden a lógicas de formación de precios de monopolio, que aprovechan la disposición a pagar de los consumidores. Estos precios disminuyen el bienestar de los consumidores y aumentan el margen de los productores. El resultado de esta falta de eficiencia de los mercados es que los hogares con menos recursos quedan atrapados en una especie de trampa. Por un lado, los bajos ingresos provocados por el desempleo y los bajos salarios. Por otro, los elevados precios de los bienes y servicios que consumen. El resultado es el empobrecimiento. Desde esta perspectiva, la política de defensa de la competencia es un vector básico de la nueva política social”⁷².

En consecuencia, estas políticas, máxime en las actuales circunstancias, son especialmente necesarias y deben ser reforzadas. Para visualizar los efectos que las conductas anti-competitivas y las malas prácticas reguladoras tienen en la Renta nacional, en la tabla 2, se emplea el cuadro macroeconómico del PIB, en el enfoque basado en la demanda o el gasto⁷³, en el que se puede apreciar la variedad y amplitud de pérdidas de rentas para familias, empresas e incluso el sector público, que se producen por la acción de monopolios, cárteles y lobbies.

⁷¹Remedios políticos que pueden favorecerla libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios. Tribunal de Defensa de la Competencia (1993).

⁷²Costas, A (2017). “La competencia como política social”.

⁷³ En el enfoque basado en la demanda, el PIB se mide sumando el gasto en bienes y servicios finales efectuado por las familias, las empresas, las Administraciones Públicas y el sector exterior. Dicho gasto comprende el consumo y la inversión, tanto privado como público.

Tabla 2. Principales efectos perjudiciales agregados sobre la demanda de la mala regulación y la falta de competencia

GASTO (DEMANDA)												
CONSUMO					AHORRO							
CONSUMO PRIVADO		CONSUMO PÚBLICO		COMERCIO EXTERIOR			INVERSION					
Realizado en mercados bien regulados y supervisados por autoridades de competencia independientes	Pérdida de Rentas por mala Regulación y/o por captura del regulador	Realizado aplicando correctamente la legislación de contratos públicos Administración Pública eficiente	Cárteles en Compras Públicas	Saldo de Exportaciones - Importaciones	Exportaciones		LIQUIDEZ	Interior			Exterior Neta	
	Rentas extraídas por Monopolios		Corrupción	Saldo Positivo en una economía competitiva	Realizadas por Empresas competitivas en un entorno regulatorio y de competencia efectiva Oferta turística bien regulada	Pérdida de competitividad por cargas y trabas burocráticas. Mercado interior no competitivo Dificultades para adaptar la oferta sin restricciones innecesarias		Privada		Pública		Saldo Positivo al facilitarse y realizarse en mercados competitivos y atractivos
	Rentas extraídas por Abuso de Posición de Dominio		Administración Pública ineficiente					Realizada en mercados bien regulados y competitivos	Precios elevados de Activos o Inmuebles por mala regulación y/o especulación	Realizada aplicando correctamente la legislación de contratos públicos	Cárteles en Contratos Inversión Pública	
	Rentas extraídas por acuerdos anticompetitivos y Cárteles		Litigiosidad Inseguridad Jurídica								Corrupción	

FUENTE: Elaboración Propia

De esta forma, con el planteamiento observado en la tabla 2, se pueden señalar los importantes efectos beneficiosos que una mayor competencia en los mercados y una regulación económica eficiente pueden tener en la transformación estructural del sistema económico y así evitar el modelo de extracción de rentas por falta de competencia o de mala regulación, que lastran la productividad y competitividad.

Específicamente, cabe destacar, el incremento de la renta disponible de familias y empresas, al evitar la “captura del regulador”, por una regulación transparente y eficiente, o al evitar los acuerdos anticompetitivos o abusos de los operadores económicos; los incentivos a la inversión al eliminar barreras y trabas innecesarias o desproporcionadas; así como, la mejora en la eficiencia del sector público, evitando los cárteles en la contratación pública.

Asimismo, se puede apreciar que una aplicación sostenida y coordinada de políticas de mejora de la regulación y de competencia en los mercados, como puede ser un plan plurianual, puede tener efectos agregados beneficiosos en una variable macroeconómica esencial como es la Renta Nacional.

En este sentido, la mayor renta de que dispondrían tanto el sector privado como el público, permitirá crecer de forma robusta, a los nuevos sectores emergentes y a las empresas más dinámicas; aumentar la inversión y crear empleos, alcanzando un mayor bienestar social.

También, resaltar la existencia de sustanciales efectos económicos inducidos beneficiosos; como son: una menor presión al incremento salarial, al mejorar la renta disponible de las familias; una mejora de la competitividad empresarial, al reducir sus costes; un aumento de la eficiencia del gasto y la inversión públicos por la mejora de la contratación pública, y

una reducción de la inflación por la mayor competencia efectiva en los mercados.

En consecuencia, para un crecimiento económico sostenido, es esencial conseguir que los mercados estén bien regulados y supervisados, esto es que funcionen adecuadamente y cumplan su función. Esto supone:

- Por una parte, la aplicación efectiva de las normas de competencia como uno de los rasgos distintivos del funcionamiento eficiente de los mercados, ya que cuando se falsea la competencia, el mercado no puede alcanzar su pleno potencial ni crear las condiciones propicias para un crecimiento económico sostenido y que dé sus frutos.
- Por otra parte, evitar la introducción de barreras, trabas o restricciones a la libre competencia en la regulación, ya que ello tiene importantes costes sobre consumidores, ciudadanos y empresas, no muy diferentes a los que pueda tener un cártel entre empresas o un abuso de posición de dominio.

CAPITULO III: INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

3.1 Introducción

Como cuestión preliminar de este capítulo, es preciso poner de manifiesto cómo, más allá de ser una más de las herramientas a disposición de los poderes públicos, la mejora de la regulación económica es un bien público en sí misma. Los beneficios que se derivan de implantar los mecanismos de evaluación que permiten a las instituciones dotarse de un sistema de normas eficiente, trascienden el beneficio obvio en que se traduce la propia existencia de un marco jurídico de calidad para la sociedad, sino que implica la interiorización de una cultura de buenas prácticas en el ejercicio de la intervención pública, que se extiende por los diferentes niveles de las distintas administraciones, a la vez que se retroalimenta, generando nuevas sinergias entre las administraciones y los operadores económicos.

Surge entonces la necesidad de desarrollar herramientas que permitan detectar los sectores con posibles deficiencias en la regulación; para en una segunda fase evaluar, sobre la base de los principios de la buena regulación económica, la normativa en vigor de dichos sectores seleccionados y, en su caso, determinar la existencia de trabas innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las actividades económicas.

En este capítulo, que se ha realizado sobre la base de Martínez, Riscos y Palma (2020), se presentan cuatro indicadores: los que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE); los indicadores del Informe Doing Business del Banco Mundial; los que elabora la Universidad de Gotemburgo; y los indicadores de la OCDE. Estos indicadores permiten abordar la fase de detección de las restricciones de la regulación en determinados sectores, o estable-

cen una clasificación entre los distintos países o regiones, sobre la base de la percepción de la regulación, desde el punto de los operadores económicos; los consumidores/ciudadanos y los supervisores/reguladores.

3.2. Indicadores de confianza empresarial en España.

La encuesta en la que se basan los Indicadores de Confianza Empresarial (ICE) es la primera encuesta de opinión que realiza el INE y se elabora partiendo de una muestra representativa de establecimientos, cuyas opiniones comenzaron a recogerse desde el primer trimestre de 2012. Su objetivo es obtener la visión de los empresarios acerca de su situación en el entorno actual, preguntando acerca de su opinión sobre el trimestre pasado y sus expectativas para el próximo trimestre.

Por lo que respecta a su ámbito de estudio, la encuesta incorpora todo el territorio nacional, con establecimientos de todos los tamaños, incluso los establecimientos sin asalariados. La muestra se compone de más de 8.000 establecimientos que abarcan casi todas las actividades de la CNAE, salvo algunas excepciones⁷⁴.

La metodología se basa en el índice TANKAN⁷⁵, es decir, no hay ni ponderación ni elevación según las características del establecimiento, pues la opinión de cada informante cuenta lo mismo⁷⁶. La metodología de la encuesta permite la integración de los datos análogos recogidos por los Organismos de Estadística de las CCAA, una vez verificada su

74 Concretamente el ámbito poblacional de la encuesta está formado por todos los establecimientos cuya actividad principal esté incluida en las secciones de la CNAE - 2009: B a N (ambas inclusive, excepto la división 70), R (sólo divisiones 92 y 93) y S (sólo divisiones 95 y 96).

75 El Indicador TANKAN es un indicador avanzado de producción empleado inicialmente en Japón. En la metodología de este TANKAN no hay ni ponderación ni elevación, cada informante cuenta como uno, independientemente del tamaño de cada establecimiento.

76 Indicadores de confianza empresarial, Metodología general. Disponible en: <https://www.ine.es/metodologia/t37/t3730199.pdf>

homogeneidad para que puedan ser incorporados al proceso general de la encuesta y de acuerdo con los oportunos convenios suscritos al efecto.

El *Indicador de expectativas armonizado* (denominado Expectativas), recoge la diferencia o saldo entre el porcentaje de respuestas favorables y desfavorables relativas al trimestre entrante. Puede oscilar entre -100 (todos los informantes son pesimistas -es decir, han marcado la casilla Desfavorable- de cara al próximo trimestre) y +100 (todos los informantes son optimistas -es decir, han marcado la casilla Favorable-). Su interpretación intuitiva es directa y sencilla. Si las Expectativas son positivas, los optimistas superan a los pesimistas respecto al próximo trimestre.

El *Indicador de situación armonizado* (denominado Situación), es la diferencia o saldo entre el porcentaje de respuestas favorables y desfavorables relativas al trimestre que está acabando.

El *Índice de Confianza Empresarial Armonizado* (ICEA) se construye a partir de la Situación y de las Expectativas. La base actual de este índice es el primer trimestre del 2013, cuyo valor en ese primer trimestre es, por tanto, igual a 100.

Aparte de este indicador trimestral, se elabora con carácter anual el *Módulo sobre entorno empresarial y buena regulación*. En este módulo se evalúa la importancia de los componentes del entorno empresarial en la capacidad de crecimiento de los negocios, con 12 componentes⁷⁷; y se recogen las opiniones de los gestores de los establecimientos sobre

⁷⁷Demanda de sus productos; Entorno macroeconómico; Regulación económica; Fiscalidad; Eficiencia mercado trabajo; Morosidad; Adecuación capital humano; Disponibilidad financiación; Costes input Infraestructuras; Insuficiencia equipamiento y Costes judiciales

diferentes componentes del entorno empresarial. La metodología, al igual que la del ICE, se basa en el índice TANKAN.

A su vez, este módulo tiene una segunda parte dedicada a la percepción de la buena regulación; y que se descompone en el estudio de tres variables:

- Percepción de la evolución de los recursos dedicados a la resolución de trámites con las administraciones.
- Percepción de la evolución de los trámites añadidos que deben cursarse para operar.
- Percepción de beneficio debido a sustitución de autorizaciones previas por declaraciones responsables.

Por lo que respecta a los *resultados*⁷⁸ del Indicador de Confianza Empresarial, se observa que para los operadores económicos andaluces la regulación económica ha ido creciendo en importancia desde 2013 (primer año de la encuesta). Si un 82,8% de los empresarios le asignaban una importancia media-alta en dicho año, en 2019 alcanza el 88,5% (antes de la pandemia del COVID 19). Sobre la base de este dato la regulación económica se puede configurar como uno de los componentes más influyentes de la capacidad de crecimiento de la actividad económica.

Por otra parte, según este indicador, la evolución desfavorable de la regulación económica es el componente que en Andalucía ha tenido mayor impacto sobre los negocios en 2019, (31,2% frente al 27,4% en el conjunto de España) lo que se traduce en una percepción negativa por parte del empresariado andaluz en cuanto a cómo la regulación económica puede ser un factor que ayude a sus posibilidades de desarrollar su actividad económica.

78 Se puede consultar en <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?path=/t37/p199/p01/>

3.3. Informe Doing Business

El proyecto Doing Business proporciona una medición de las normas que regulan la actividad empresarial y su aplicación en 190 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional. El proyecto se inicia por primera vez en 2002, analizando y comparando las normas que regulan las actividades de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida.

En la actualidad este informe ha dejado de publicarse, tras el comunicado de esta institución⁷⁹, por las denuncias internas sobre irregularidades en los datos de los citados informes y tras examinar toda la información disponible al respecto. Aunque es preciso señalar que de todas las metodologías analizadas es la que resulta más simple y clara, para realizar cualquier tipo de comparación, y permitía una clasificación ordenada de una forma sumamente ilustrativa para analizar la calidad regulatoria de una región.⁸⁰

Los indicadores recopilan aspectos relacionados con la apertura de negocios como son el tiempo, coste y número de trámites necesarios. También evalúan la facilidad para la obtención de electricidad, permisos de construcción, registro de propiedades o para realizar comercio transfronterizo, entre otros.

Los datos obtenidos para el informe se basan tanto en leyes y regulaciones nacionales, así como en requisitos administrativos. Para la obtención de los mismos se realizan diversas

79 La documentación al respecto está disponible en <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment/doing-business-legacy>

80 Para un análisis en profundidad del informe Doing Business puede consultarse el trabajo de investigación desarrollado en la Agencia por Fernández Arroyo C. C.(2016)

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/ADCA_Trabajo%20Investigacion_Estudio%20comparativo%20del%20indicador%20Doing%20Business.pdf

rondas de interacción con diversos expertos tanto del sector privado como público a través de entrevistas personales, cuestionarios, reuniones y correspondencia. En síntesis, las cuatro fuentes de información fundamentales de las que se nutre el informe son:

- Leyes y regulaciones aplicables.
- Expertos del sector privado.
- Los gobiernos.
- Especialistas del grupo del Banco Mundial.

Una vez son recopilados todos los datos, se ordenan las economías según la facilidad para abrir un negocio (1-190). La clasificación es resultado de un promedio simple de las áreas cubiertas por el índice, donde a su vez cada área es un promedio simple de las componentes que la forman.⁸¹

Por lo que respecta a los *resultados*⁸², España se sitúa en un puesto global medio de 30 de 190 economías, en su último dato (DB2020), en lo que respecta a la “facilidad para hacer negocios”, por delante de economías parecidas como Francia (puesto 32); Italia (puesto 58) o el más cercano Portugal (39).

Aunque nuestro país empeora respecto a la media en aspectos como: “*Apertura de un negocio*”, puesto global: 97; superado por países como Gabón (puesto 96) o Colombia (puesto 95); “*Manejo de permisos de construcción*”: 79; situándose entre países como Costa Rica (puesto 78) o República Dominicana (puesto 80); “*Registro de propiedades*”: 59; al

81 Para más información:

<https://archive.doingbusiness.org/en/methodology>

<http://espanol.doingbusiness.org/es/methodology/methodology-note>

82 Disponibles en

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf?sequence=24&isAllowed=y>

mismo nivel prácticamente que Serbia (puesto 58) o Irlanda (puesto 60); “*Obtención de crédito*”: 80; similar a por ejemplo Suecia, China, Finlandia o países más dispares como Uganda, Namibia y Camerún y, “*Obtención de Electricidad*” 55, en línea con países de nuestro entorno (Portugal 52; Irlanda 47 o Países Bajos 58).

Por otra parte, por encima de la media, España se posiciona en aspectos como: “*Comercio transfronterizo*” puesto global: 1; “*Cumplimiento de contratos*” puesto global 26; y, “*Resolución de la insolvencia*” puesto global 18.

En 2015, se realizó este indicador a nivel regional⁸³, ocupando Andalucía la posición 14 entre las CC. AA españolas, solo por delante de regiones como Islas Baleares, Murcia, Ceuta, Aragón o Galicia, lo que vino a señalar que existe un amplio margen de mejora en el ámbito regulatorio, en los aspectos que se tienen en cuenta para la realización de este índice, esto es, Apertura de una empresa; Obtención de permisos de construcción; Obtención de electricidad; y Registro de la propiedad.

3.4. El Índice Europeo de Calidad de Gobierno

El Índice Europeo de Calidad del Gobierno (European Quality of Government Index) (EQI) fue creado por el Instituto para la Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo y financiado por la Comisión Europea en 2010 y de nuevo en 2013 y 2017. Es la única medida de calidad institucional disponible a nivel regional en la Unión Europea desde tres dimensiones, la calidad en la prestación de los servicios públicos, imparcialidad en la toma de decisiones y los niveles de corrupción

⁸³<https://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB15-España.pdf>

El EQI ofrece una visión regional en un campo de estudio tradicionalmente dominado por la investigación a escala nacional. En este contexto, la construcción del EQI 2017 se basa en una de las encuestas regionales más grandes hasta la fecha. Cuenta con 78.000 encuestados en 192 regiones NUTS1 (entre 3 y 7 millones de habitantes) y 21 regiones NUTS2 (entre 0,8 y 3 millones de habitantes).

Los datos se centran en las percepciones y experiencias con la corrupción del sector público, junto con la medida en que los ciudadanos creen que los distintos servicios del sector público se asignan de manera equilibrada entre la población y son de buena calidad. Para ello se definen, de acuerdo con los datos de los Indicadores de Gobernanza Global del Banco Mundial (World Bank Governance Indicators, WGI) y los Indicadores de Calidad en la Gobernanza (Quality of Government, QoG), cuatro componentes principales, interrelacionados, de calidad de gobierno (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2012):

- ⇒ Control de la corrupción.
- ⇒ Cumplimiento de la ley.
- ⇒ Eficacia del gobierno.
- ⇒ Voz y responsabilidad.

Para la construcción de estos componentes se utilizan las respuestas a 34 cuestiones (diseñadas para construir los pilares del QoG y el resto de carácter sociodemográfico), planteadas en una encuesta con una muestra aproximada de 200 sujetos por región europea⁸⁴.

⁸⁴ El nivel de desagregación de los datos alcanza la escala NUTS 2.

De forma adicional, se incluyen dos cuestiones relativas a la satisfacción de los ciudadanos respecto al estado actual de la economía y gobierno en sus respectivos países.

A este respecto, Charrón et al. (2018) han establecido la calidad y la claridad de la información descriptiva sobre la cual se construye cada uno de los datos, o lo que denominan los "*criterios internos*". También, han comparado los indicadores entre sí, evaluado su cobertura, su validez externa, así como el uso de diferentes fuentes y como afectan a su relación empírica con variables de resultado tales como el desarrollo económico y la desigualdad de ingresos.

A través del estudio de dichos cuatro pilares se crea un índice compuesto que permite realizar comparaciones a escala nacional y regional mediante la siguiente formulación:

$$EQI_{región X en el país Y} = WGI_{país Y} + (Rqog_{región X en el país Y} - CRqog_{país Y})$$

Dónde:

- EQI es el valor final de cada región o país para el indicador
- WGI es el valor medio de cada país en los indicadores del Banco Mundial
- Rqog es el valor para cada región de la encuesta de escala regional
- CRqog es la media nacional ponderada por el peso poblacional de cada región en el país cuya región es objeto de estudio.

Por otro lado, la construcción del EQI regional queda ligada a un esquema de agregación basado en tres pilares fundamentales:

- ✓ Calidad: Percepción de la calidad, basada en los servicios de educación, sanidad y legislación.
- ✓ Imparcialidad: Percepción de la objetividad y equidad de los servicios públicos.

- ✓ Corrupción: Compuesto a su vez por, percepción general de la corrupción y experiencias propias de corrupción.

Sobre la base de todo lo anterior, se puede concluir que, del índice de calidad de gobierno europeo, no es posible extraer conclusiones muy detalladas sobre la mejora de la regulación, en tanto que los resultados se encuentran a un nivel poco desagregado. En cualquier caso, puede servir, para lo que está diseñado, como guía u orientación sobre la evolución general de la calidad de gobierno, en comparación con otros países y regiones europeas.

En este sentido, los *resultados*⁸⁵ de la medición de este índice para el último año disponible, 2017, muestran que la posición de la calidad institucional en Andalucía (valor 33 del índice general) es inferior a la de España y la UE (42 y 49, respectivamente), encontrándose muy alejada de otros países europeos, tales como Finlandia, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Alemania (71,4) y Reino Unido (70,8) y ocupando el puesto 154 entre las 202 regiones europeas estudiadas, con un ranking desfavorable entre las españolas.

3.5. Indicadores de regulación en los mercados de bienes

Los Indicadores de regulación en los mercados de bienes (Product Market Regulation) son indicadores elaborados por la OCDE para medir el grado en que las políticas promueven o inhiben la competencia en áreas del mercado de productos donde la competencia es factible.

El punto de partida, es que las regulaciones formales que afectan el grado de competencia en el mercado de productos incluyen el control estatal de las empresas comerciales, las

⁸⁵https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/maps/quality_of_governance

barreras legales y administrativas al emprendimiento y las barreras al comercio internacional y la inversión.

Las principales fuentes de información utilizadas para construir los indicadores relacionados con la regulación del mercado de productos son las respuestas de los gobiernos nacionales a unos cuestionarios⁸⁶ de indicadores sobre regulación de la OCDE. Las fuentes de información utilizadas, para construir indicadores sobre la aplicación de la legislación de competencia y los indicadores de política son las respuestas de los organismos de competencia al cuestionario sobre las Leyes de Competencia e Indicadores de Política de la OCDE.

El cuestionario se encuentra orientado por los “*Siete principios para la gobernanza de los reguladores*” (Égert y Wanner, 2016):

- 1) Claridad de la función.
- 2) Prevenir la influencia indebida y mantener la confianza.
- 3) La toma de decisiones y la estructura del órgano rector para los reguladores independientes.
- 4) Rendición de cuentas y transparencia.
- 5) Compromiso.
- 6) Financiación.
- 7) Evaluación del desempeño.

⁸⁶La base de datos del índice Product Market Regulation y las respuestas al cuestionario se pueden encontrar en:
<http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm#indicators>

En diferentes trabajos publicados desde 1998, esta metodología se ha empleado para el estudio, principalmente, de los sectores tradicionalmente considerados como estratégicos (transporte, energía y electricidad), si bien en otros trabajos como Koske, et al. (2014) se ha empleado para la economía digital, o Égert y Wanner (2016) lo han aplicado a sectores no manufactureros; Koeniger y Prat (2007) lo aplican con carácter transversal al mercado de trabajo.

Para la construcción de estos indicadores a escala sectorial, se toma la media aritmética de tres componentes: independencia, rendición de cuentas y capacidad de actuación; definidos cómo:

- *Independencia*: Este componente pretende establecer el aislamiento del regulador de la influencia indebida del gobierno y los representantes de los sectores regulados. Se basa principalmente en el segundo y el tercer principio anterior, preguntando si el regulador puede recibir instrucciones del ejecutivo, si su independencia está explícitamente establecida en la ley, qué organismos pueden revocar las decisiones del regulador y cómo se recluta y despide al personal. Si bien el componente también se ocupa de la financiación (el sexto principio), el foco del indicador no está en el nivel de financiación, sino en si los fondos provienen por igual de la industria regulada y el gobierno.
- *Rendición de cuentas*. Este componente capta la responsabilidad del regulador frente a varias partes interesadas, incluidos el gobierno, la industria regulada y el público en general. Se basa directamente en el primero, cuarto, quinto y séptimo principios de gobernanza, preguntando, por ejemplo, ante quién el regulador es responsable por estatuto, si

recoge y publica varios tipos de información de desempeño, si publica un informe sobre sus actividades y si participa en consultas públicas y audiencias.

- *Capacidad de actuación.* Este componente capta en parte el primer principio y arroja luz sobre el rango de actividades que realiza el regulador. Captura cuestiones tales como si el regulador tiene un rol puramente consultivo o toma decisiones y tiene poderes de aplicación, si puede recopilar información de entidades reguladas mediante un proceso obligatorio, y si puede emitir sanciones en caso de incumplimiento de las normas reguladoras.

Profundizando en la metodología, la fuente de datos⁸⁷ principal de la que se nutren los indicadores son las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios realizados por la OCDE en la materia de regulación que afectan a distintos mercados.

La metodología seguida, según se indica en Vitale, Moiso y Wanner (2020), es un enfoque ascendente en tres pasos:

- a) Se codifican las respuestas de los cuestionarios. Se normalizan para que varíen entre 0 (la menor restricción) y 6 (la mayor restricción).
- b) Los distintos indicadores, según su nivel, se van agregando mediante un promedio ponderado de sus componentes.
- c) Finalmente, el indicador general, se obtiene como una media aritmética simple, de los siete indicadores de alto nivel.

⁸⁷ La información está disponible en:

<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

y los cuestionarios en:

https://www.oecd.org/economy/reform/OECD%202018%20PMR_questionnaire.pdf

De igual modo y en paralelo al cálculo del indicador general (Economy-wide regulation), que pretende medir las restricciones en la economía de forma horizontal, se calculan indicadores particulares de distintos sectores, siendo su construcción similar a la del Índice general.

- *Sectores de red (Network sector)*: indicadores que cubren siete sectores claves, telecomunicaciones, electricidad, gas, correos, ferrocarriles, transporte aéreo de pasajeros y carreteras.
- *Los servicios profesionales (Professional services)*: indicadores que cubren los servicios de: contabilidad, jurídicos, ingeniería y arquitectura.
- *Comercio minorista (Retail distribution)*: indicadores para el comercio minorista

La OCDE, prepara y publica indicadores adicionales, estos son:

- ⇒ *Indicadores de impacto regulatorio (RI)*: Miden los costes regulatorios potenciales sobre 37 sectores, que utilizan los outputs de las industrias de red, como insumos. (Égert y Wanner, 2016).
- ⇒ *Indicadores de regulación de Internet*: Evalúan cualitativamente la implementación y aplicación de la normativa en este sector de red (Koske, Bitetti, Wanner y Sutherland, 2014).
- ⇒ *Indicadores de gestión regulatoria*: En seis sectores en red, claves para la economía, electricidad, gas, telecomunicaciones, infraestructura de transporte ferroviario, aeropuertos y puertos. Su misión principal es la de complementar la información de las componentes en red del indicador general (Koske, Beiter, Naru y Wanner, 2016).

⇒ *Indicadores de legislación y política de la competencia*: Evalúan la cercanía con las buenas prácticas de la regulación y el cumplimiento y gestión de la política de defensa de la competencia (Alemani, Klein, Koske, Vitale y Wanner, 2013)

Sobre la base de todo lo anterior, se puede concluir que este indicador, tiene utilidad para lo que está diseñado, como indicador sobre determinadas barreras de las actividades económicas más significativas y sobre su evolución general en los países de la OCDE.

Por lo que respecta a los *resultados para España*⁸⁸, de acuerdo con su última actualización (se realiza cada cinco años) referido a 2018, se pueden observar unos buenos resultados, con una puntuación de 1,07 en el indicador general de la economía (el valor cero corresponde a una regulación menos restrictiva y el seis a la más restrictiva) alcanzando una buena posición junto a Dinamarca y por detrás del Reino Unido.

No obstante, y a pesar de estos resultados positivos, en los indicadores sectoriales referidos a industrias de red, servicios comerciales y servicios profesionales se detectan que siguen existiendo barreras y regulaciones restrictivas que afectan negativamente a la dinámica competitiva. Por ejemplo, la puntuación más alta, 2,69 corresponde a barreras en el sector servicios, que se sitúa por encima de la media de la OCDE (2,14), lo que refleja trabas para el desarrollo de este sector en nuestro país.

3.6. Propuesta de Indicador de calidad regulatoria

Como se ha podido observar los datos referentes a la calidad de la regulación, son principalmente a nivel internacional y no profundizan en el nivel subregional. Es cierto que

⁸⁸<https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/>

EQI ofrece información desagregada a nivel regional, pero solo para años puntuales, mientras que el indicador de la OCDE no ofrece información desagregada a nivel autonómico. El indicador del Banco Mundial (DB) contaba con una metodología sólida e incluso efectuó un análisis subregional en 2015, pero ha dejado de realizarse. Solo ICE, aporta una versión continuada en el tiempo de información, tanto a nivel estatal como autonómico, aunque se pierde la dimensión internacional, respecto a los otros índices.

En Martínez, Riscos y Palma (2020) se plantea una posible metodología dinámica y continuada, que permita contar con un seguimiento de la mejora de la regulación en España y en concreto de Andalucía, a través de los datos oficiales disponibles. En el Capítulo 7 de esta tesis se desarrolla con detalle la metodología de esta propuesta.

En todo caso, resulta necesario que desde la administración central se asuma esta tarea con recursos que permitan ampliar los datos, así como los instrumentos, modelos y herramientas de seguimiento, previsión y análisis económico. En este sentido, destaca como oportunidad, el acuerdo de la *Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios*, sobre la creación de un grupo de trabajo de información económica e indicadores⁸⁹, estableciendo entre sus funciones las de identificación y puesta en común de fuentes de información y microdatos, así como el fomento del desarrollo de modelos y herramientas para el análisis económico y de impacto regulatorio.

⁸⁹Para mayor información cabe consultar

https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/211129_np_sectorial.pdf

CAPITULO IV: INSTRUMENTOS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONOMICA. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCIA

4.1 Introducción

En este capítulo se abordan los instrumentos para la mejora de la regulación económica, con una especial referencia al ámbito de Andalucía. En primer lugar, se expone el papel de las autoridades de competencia en la mejora de la regulación económica y el desempeño por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) –hoy denominada Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA); así como sus competencias, sus funciones y su organigrama. En segundo lugar, se describen los instrumentos con que cuenta la ACREA para la mejora de la regulación y los trabajos realizados.

4.2. Las instituciones en la mejora de la regulación económica

Como es sabido, en Europa el sistema de la regulación económica está articulado en tres niveles: 1) Unión Europea, 2) Estados y 3) Regiones, Länder, o en España las Comunidades autónomas. Como hemos comprobado, a nivel de la Unión Europea la mejora de la regulación económica constituye una de sus grandes políticas. En el ámbito de la administración central española, en el capítulo 1 se ha puesto de manifiesto la importante transformación operada en su normativa relativa a la mejora de la regulación.

4.2.1. El papel de las autoridades de competencia autonómicas en la mejora de la regulación económica.

El tercer nivel previsto en el ámbito europeo y que tiene cierta tradición en Europa en países como la República Federal Alemana, consecuencia del modelo descentralizado de los Länder previsto en su Constitución, es el regional. En España, en este nivel, que corresponde a las CC.AA., fundamentalmente mercados locales y estrictamente autonómicos, existe un importante campo de actuación para la política de mejora de la regulación económica por tres razones.

En primer lugar, está la problemática de conseguir la eficiencia global del sistema regulatorio español; aspecto este en el que la descentralización puede aportar eficiencia al sistema, de la misma forma que en otras políticas públicas, como pueden ser las políticas de ingresos y gastos públicos. Sin embargo, según establece Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (BDE-2020), también la descentralización regulatoria puede facilitar la fragmentación territorial de los mercados y un impacto negativo en la demografía empresarial y en la productividad.

Por tanto, resulta necesario que las normas de carácter básico eviten la fragmentación de los mercados por territorios. Por ello, en España se aprobó la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)⁹⁰, que, entre otros temas, establece la aplicación de los principios de una buena regulación económica, por todos los poderes reguladores, como elemento clave de garantía al respecto. La Comisión Europea, como hemos visto anteriormente, ha centrado parte de sus recomendaciones, que efectúa con oca-

⁹⁰ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12888-consolidado.pdf>

sión del semestre europeo, en la necesidad de aplicar la LGUM y la coordinación entre las distintas administraciones.

En segundo lugar, no es solo una cuestión del gobierno central, también atañe a las propias CC.AA. Resulta necesario que cada Comunidad autónoma, establezca mecanismos para que su producción normativa cumpla con los criterios de la buena regulación económica. Un dato relevante al respecto, según el citado estudio de Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls (2020) es que “en conjunto, la regulación regional explica entre el 60 % y el 80 % anual de toda la producción normativa desde la consolidación del Estado de las Autonomías a mediados de los años ochenta”.⁹¹

Por ello, ante el volumen que tienen los desarrollos regulatorios autonómicos, parece necesario reforzar los mecanismos de evaluación y control. Estos mecanismos de control se pueden llevar a cabo por dos vías.

- a) Por una parte, mediante la aplicación de los criterios y principios de la buena regulación y, en su caso, con los mecanismos de protección establecidos en la propia LGUM, entre los que destacan las reclamaciones dirigidas a la protección de los operadores económicos.
- b) Por otra parte, sería necesario establecer controles internos de la propia Comunidad autónoma. Por ejemplo, mediante informes *ex ante* de un organismo autonómico, especializado tanto en la aplicación de los principios de la buena regulación como en el específico marco normativo autonómico.

⁹¹<https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/20/Fich/dt2002.pdf>

En tercer lugar, está la cuestión de dilucidar qué organismo autonómico puede o debe realizar este control. La propuesta de este trabajo, es que las autoridades autonómicas de competencia son los candidatos idóneos para llevar a efecto dicho control normativo⁹². La principal razón para dar un mayor protagonismo a las autoridades autonómicas de competencia en la regulación económica y en la evaluación de la calidad de las normas, es su carácter de agencias independientes. Dentro de la estructura de las autoridades autonómicas de competencia, residenciar la mejora de la regulación en los órganos específicos de promoción de la competencia y en el órgano de dictamen, puede determinar de manera decisiva el éxito de esta decisión, por los motivos que se exponen a continuación:

Por una parte, existen indudables sinergias con las actividades de promoción de la competencia, dado que el análisis de los fallos del mercado o de la específica estructura de estos y/o los comportamientos empresariales precisa del análisis de la regulación y viceversa. La evaluación de los efectos de las barreras y trabas e incluso de las conductas anticompetitivas busca determinar en qué medida estos eventos afectan a las condiciones en las que las personas consumidoras reciben los productos (precios, calidad, variedad, innovación), y requieren un análisis del marco legal en el que se desenvuelven, para identificar los condicionantes de la competencia efectiva.

Por otra parte, por su capacidad de intervención ex ante y ex post. La evaluación ex ante de la regulación permite detectar y evitar problemas regulatorios con carácter previo, o incluso mediante la posibilidad de impugnación para dirimirlos ante los Tribunales de Justi-

⁹² Cuando no existan autoridades de competencia, al menos, se deberá crear una unidad administrativa que garantice una adecuada evaluación y control de la producción normativa con incidencia económica de dicha Comunidad autónoma.

cia, por las funciones de impugnación, que tienen las autoridades de competencia autonómica en virtud del artículo 13.2 de la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007), ante la existencia de obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva.

También, a través de la evaluación ex post de las normas se pueden contrastar los análisis iniciales y detectar problemas surgidos a la luz de la práctica y la evolución de los mercados. La capacidad de incidencia ex post se ve reforzada cuando es posible el análisis simultáneo de los efectos de un conjunto de normas, como puede ser mediante un estudio, o con actuaciones directas coordinadas con el resto de autoridades de competencia españolas.

Otro aspecto a resaltar es el relativo a las facultades y la capacidad para llevar a cabo sus análisis, lo cual permite mejorar la calidad de los informes y estudios. Si el órgano de promoción puede reunirse con las Consejerías u organismos públicos, con los operadores y consumidores, realizar requerimientos de información o llevar a cabo consultas públicas, dispondrá de una información más completa y de mayor calidad sobre los efectos de las regulaciones y podrá fundamentar mejor sus informes y recomendaciones.

En definitiva, es necesario coordinar e impulsar en un organismo especializado autonómico las funciones de mejora de la regulación que realizan las CC.AA.; a este respecto, se han aportado razones de peso para residenciar en las autoridades autonómicas de competencia las actuaciones de mejora de la regulación económica, que se realicen en el ámbito autonómico.

4.2.2. Las ventajas de un sistema descentralizado de mejora de la regulación y de promoción y defensa de la competencia

A grandes rasgos, en el modelo de organización descentralizado del Estado se asume que este sistema tiene ventajas e inconvenientes. Desde un punto de vista de las ventajas, se atribuye a las estructuras descentralizadas más y mejor capacidad para reconocer, resolver e implementar los problemas de acuerdo con las peculiaridades de su territorio. Frente a las ventajas de la descentralización, se suelen oponer determinadas disfunciones del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia como confusión competencial, duplicidades, segmentación de los mercados, etc...

A raíz del Informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas (CORA 2012)⁹³, se introdujo el debate sobre la eficiencia del sistema español de defensa de la competencia, así como la posible existencia de duplicidades de funciones entre los organismos de competencia estatales y autonómicos.

En el ámbito de la *promoción de la competencia y mejora de regulación económica*, el informe CORA no efectuaba ninguna propuesta, se asumía pues que en estas áreas la descentralización de estas funciones iba aparejada a la capacidad normativa o regulatoria de las CC. AA., y por tanto tenía todo el sentido su desarrollo autonómico por la cercanía al regulador, así como al conocimiento de las especificidades del marco normativo, en el área de promoción de la competencia un “Organismo Autonómico”, por tanto, es el más apropiado para la realización de estas tareas.

⁹³<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>

El informe se centraba, pues en el ámbito de *defensa de la competencia*, señalando la existencia de posibles duplicidades, al respecto. No obstante, una vez que se profundiza en el análisis concreto, se constata que, en este ámbito, las funciones no se solapan, se ejercen en el ámbito territorial sobre el que cada organismo tiene competencias; ya que cuando se instruye y resuelve un procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia por una Autoridad Autonómica:

- ⇒ Se realiza una aplicación directa de la normativa estatal, Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- ⇒ Esta aplicación directa supone que los casos que estudia una Autoridad Autonómica de la Competencia en función de sus competencias territoriales no pueden ser tratados por la autoridad nacional (en la actualidad la CNMC).
- ⇒ Cuando se produce un ilícito anticompetitivo será competente uno u otro organismo de manera excluyente, por tanto, nunca va a producirse la duplicidad alegada.

En definitiva, en el ámbito de la defensa de la competencia, no se produce una duplicidad en la aplicación de la norma estatal sino una ejecución de la autoridad mejor situada en función de las competencias territoriales, que permite mayores garantías en la consecución de los objetivos establecidos.

En suma, se trata de tener un modelo similar al que está vigente en la República Federal Alemana y en la Unión Europea: Autoridad supracomunitaria; Autoridades nacionales y

Autoridades de los Länder o Autonómicas. En este modelo, no existe duplicidad: ya que conoce del ilícito competitivo la autoridad mejor situada⁹⁴.

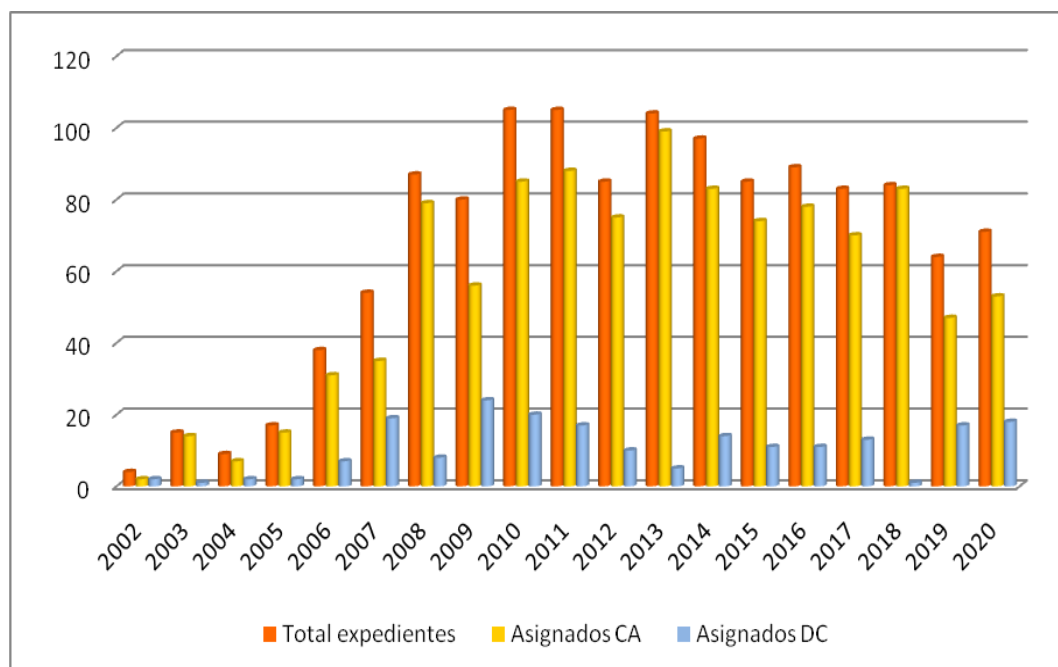
Por otra parte, en el área de defensa de la competencia: los resultados desde el 2003 en España evidencian los beneficios de la descentralización.

- Los datos arrojados desde la creación de las Autoridades autonómicas de competencia refuerzan la idea de la extensión de la defensa de la competencia, y de las ventajas y eficiencia de la descentralización.
- La descentralización supone la mejor asignación de recursos: el conocimiento de grandes cárteles a la autoridad nacional y el de otras conductas dañinas a las autonómicas que mejor conocen el mercado y están mejor situadas. En caso de centralizar, los recursos de la nacional se tendrían que destinar a casos menores y locales, como antes del año 2002.
- A partir de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, los órganos de defensa de la competencia, han recibido una nueva función de control dirigida a garantizar la competencia en los procedimientos de contratación pública.

Como evidencia al respecto, en el gráfico 4, se reflejan la entrada en funcionamiento del modelo descentralizado y el importante aumento de los expedientes incoados.

⁹⁴ Una cuestión distinta es que en CC. AA pequeñas o uniprovinciales, se puedan establecer Convenios con la CNMC para una gestión compartida más eficiente de los recursos públicos.

Gráfico 4. Evolución de la asignación de expedientes, tras la aplicación de la Ley 1/2002



Fuente: Elaboración propia con datos de las memorias anuales de la CNC y CNMC

En el gráfico 4 se refleja el incremento evidente y sustancial de expedientes, motivado por la entrada en funcionamiento de las autoridades autonómicas. A este respecto, debe ponerse de relieve la situación en 2001, antes de la descentralización, y a partir de la puesta en funcionamiento del sistema descentralizado, en los años 2002-2020: 1.074 asuntos conocidos por las Autoridades autonómicas, 202 asignados a la CNMC, que hacen un total de 1.276 asuntos desde 2002.

En conclusión, los anteriores datos refuerzan la idea de las ventajas de la extensión territorial de la defensa de la competencia, y de los efectos positivos y la mejora en la eficiencia del sistema, en el ámbito de defensa de la competencia que ha supuesto la descentralización. En consecuencia, crear también en el ámbito de la defensa de la competencia

autoridades autonómicas que integren en sus funciones, las áreas de promoción de la competencia y de mejora de la regulación económica.

4.2.3. El modelo de la Agencia andaluza

La Agencia inició su andadura en marzo de 2008, tras su creación por la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Esta Agencia, pasó a denominarse a partir del 13 de marzo de 2020, “Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía”.

Catorce años después, cabe decir que la Agencia ha sido objeto de sucesivas reformas que han venido a ampliar y reforzar sus competencias y funciones en materia de mejora de la regulación económica y que han supuesto su reorientación tanto funcional como orgánica, con una apuesta clara por fortalecer el papel de esta Agencia como un organismo público institucional independiente⁹⁵ y con un compromiso importante en relación con la mejora de la regulación, dada la importancia de esta política para impulsar la productividad y, por tanto, favorecer el crecimiento económico, la inversión productiva y la creación de empleo.

El modelo de esta Agencia está regulado en tres normas básicas:

- ⇒ El Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007);
- ⇒ La Ley 6/2007 de Promoción y Defensa de la Competencia, que ha tenido sucesivas reformas y,
- ⇒ Los Estatutos de la Agencia, regulados en el Decreto 289/2007.

⁹⁵ Según el artículo primero de la Ley 6/2007: 1. La Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, en adelante, la Agencia, se constituye como organismo público de los previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y estará adscrita a la Consejería competente en materia de economía.

Por lo que respecta al Estatuto de Autonomía, su artículo 164.1 dispone que la Junta de Andalucía establezca por ley un órgano independiente de defensa de la competencia que ejercerá sus funciones respecto a las actividades económicas que se desarrollen principalmente en Andalucía.

Las competencias que se asumen se detallan en el artículo 58 apartados 1. 5º y 4. 5º, de dicho Estatuto de Autonomía, en relación con la promoción y la defensa de la competencia.

⇒ En materia de promoción, la competencia es exclusiva respecto de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía.

⇒ Respecto a la materia de defensa de la competencia, mediante el Estatuto se asumen las competencias de ejecución de la normativa estatal.

Por lo que se refiere a la Ley 6/2007, en primer lugar, se efectúa una referencia a dos aspectos fundamentales de esta ley:

⇒ A la *estructura institucional*, cuando se crea un único organismo para la aplicación de la política de competencia que se configura como una Agencia, caracterizada por su independencia funcional y orgánica, respondiendo al modelo de autoridad única y, por otro, cuando se diferencian dentro de la Agencia los órganos que intervienen en el proceso para garantizar la independencia en la adopción de las resoluciones y dictámenes, así como la separación de las fases de instrucción y resolución. A este respecto, se prevén canales de comunicación y coordinación que permitan una colaboración fructífera entre las distintas áreas de responsabilidad, manteniendo la garantía que supone la separación y la autonomía de las decisiones.

⇒ A la importancia dada a la *política de competencia*, esto se plasma, tanto en el título de la ley “de Promoción y Defensa de la Competencia” como en su contenido. En este sentido cabe recordar la intervención del entonces Consejero de Economía y Hacienda, en el debate final en pleno de la aprobación parlamentaria de la Ley 6/2007: “.....este proyecto de ley es relevante en todos sus términos, en tanto que va a afectar -afecta, de hecho- al funcionamiento de las reglas de juego básicas de un sistema económico que ha de dotar a Andalucía, además, también, de un organismo específico para promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados, garantizar la existencia de una competencia efectiva en los mismos y proteger los intereses generales en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.”⁹⁶.

4.2.3.1. Competencias y funciones de la Agencia.

A este respecto conviene señalar, en el artículo 3 de la ley 6/2007, así como en los Estatutos de la Agencia se ofrece el listado de sus funciones, que se pueden clasificar en dos grupos:

- a) Funciones de defensa de la competencia, según lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia⁹⁷, o normativa estatal que la sustituya. Estas competencias son de ejecución de esta normativa, esto es; realizar, de oficio o a instancia de parte, la instrucción, investigación y resolución de procedimientos en mate-

⁹⁶El debate sobre el proyecto de ley está disponible en <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=18935>

⁹⁷ En aplicación de la LDC (Ley 15/2007)

ria de defensa de la competencia en el territorio de Andalucía, y, en su caso, declarar la prescripción de la acción para exigir el cumplimiento de las sanciones que correspondan.

b) Funciones de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica:

Estas tareas se centran en dos aspectos:

- ⇒ Promover la competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados a través de la detección de situaciones de restricción de la competencia y la propuesta de medidas para su remoción o transformación; se incluirían también en este apartado los trabajos de difusión e información.
- ⇒ Impulsar la mejora de la regulación económica como conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

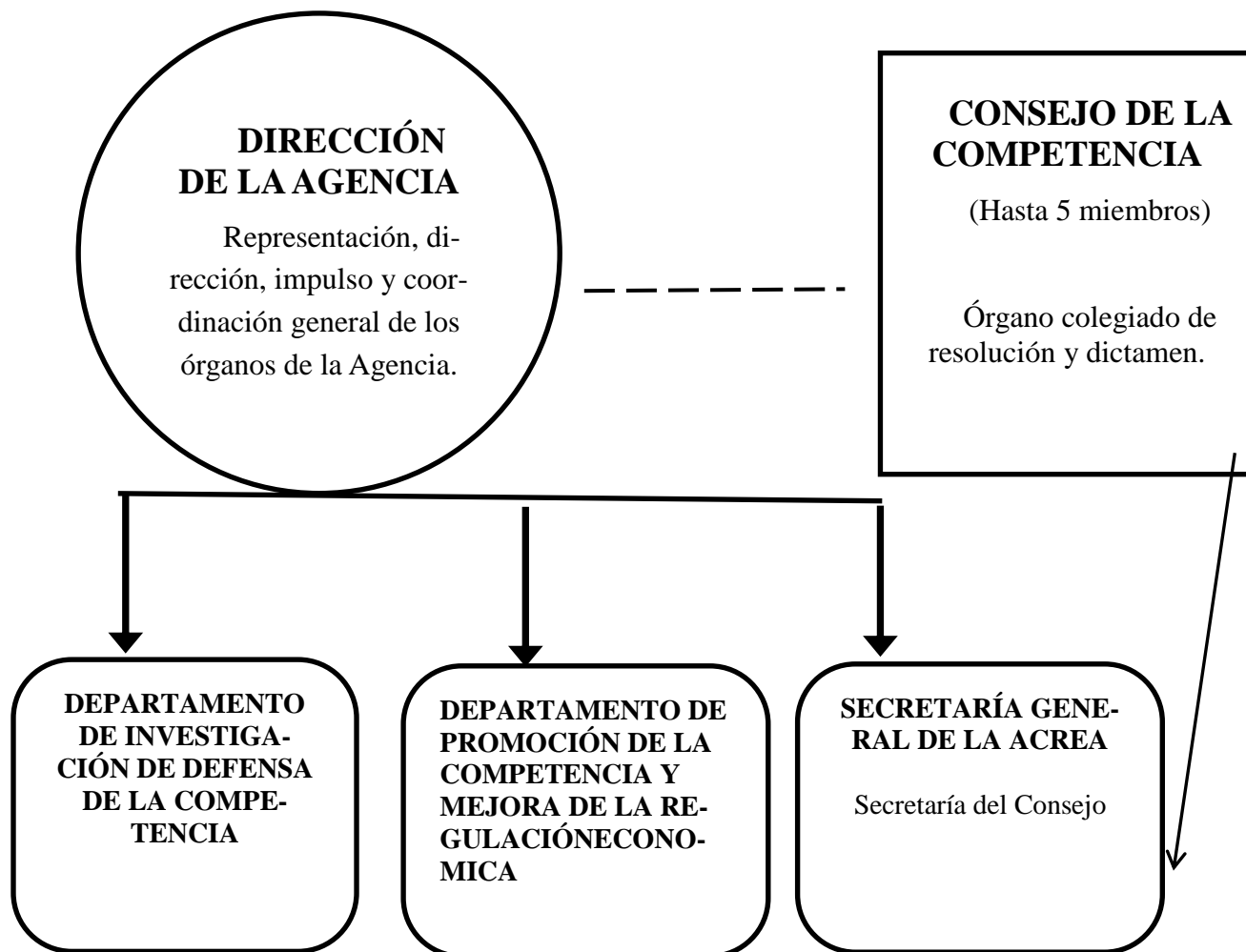
4.2.3.2. Estructura orgánica de la Agencia.

Para llevar a cabo las funciones y competencias antes citadas, la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía cuenta en la actualidad con la siguiente estructura orgánica, regulada en la Ley 6/2007, de 26 de junio:

- 1) La Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía. Es el órgano que ostenta la representación y dirección de la Agencia, así como el impulso y coordinación general de la Agencia

- 2) El Consejo de la Competencia de Andalucía que está constituido por la Presidencia y hasta 4 Vocalías. Es el órgano de resolución y dictamen de la Agencia, que ejerce sus funciones con objetividad, profesionalidad, plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico.
- 3) El Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía. Es el órgano que ejerce las funciones de iniciación, instrucción, investigación y vigilancia a las que se refiere la normativa estatal reguladora de la defensa de la competencia.
- 4) El Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Es el órgano que ejerce el asesoramiento en materia de promoción de la competencia y de mejora de la regulación económica.
- 5) La Secretaría General. Es el órgano que asume la asistencia jurídica, así como la administración del presupuesto y el régimen interno de la Agencia. Asimismo, ejerce la Secretaría del Consejo de la Competencia de Andalucía.

Gráfico5. Organigrama de la ACREA



Elaboración propia

4.2.3.3. Planes de actuación y Memorias de actividades.

A lo largo de sus catorce años de actividad, las actuaciones desarrolladas en cada ejercicio se detallan en las respectivas Memorias de Actividades⁹⁸, anuales publicadas en su página web. Además de estas Memorias, desde su creación, se han elaborado un total de

⁹⁸ Disponibles en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/conocenos>

cuatro Planes de Actuación⁹⁹, que recogen las principales estrategias a seguir en cada periodo.

4.3. Instrumentos para la mejora de la regulación económica en Andalucía

Como cuestión preliminar, cabe señalar, que la mejora de la regulación es un concepto más amplio que el de simplificación normativa. Se trata de avanzar en la calidad reguladora o de legislar mejor, de establecer normas que dinamicen los mercados, eliminando barreras, cargas y trabas innecesarias o desproporcionadas y con trámites simplificados. Como se ha señalado, en este trabajo, se aboga por la participación directa en esta tarea de los organismos de competencia, en la medida en que los objetivos que se persiguen con la mejora de la regulación, son coincidentes con los que se persiguen con la aplicación de la propia política de competencia, según se señala en Román y Riscos (2019).

Los principios de una buena regulación económica se recogen en distintas normas legales del ordenamiento jurídico español¹⁰⁰. En esta misma línea, la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha interiorizado este paradigma de la mejora de la regulación económica, y ha concentrado en la ACREA las funciones de mejora de la regulación económica, desde la modificación de la Ley 6/2007 que se produjo mediante la Ley 3/2014, de 1 de octubre. Para resaltar la voluntad del legislador cabe referenciar lo señalado en el preámbulo de la

⁹⁹ Disponibles en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/promocion-de-la-competencia/publicaciones>

¹⁰⁰ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, entre otras.

citada Ley¹⁰¹, en el que se añade, que es necesario “... mejorar el entorno administrativo, sin que existan trabas y barreras innecesarias, con procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la Administración a los operadores económicos, procurando que ningún proyecto de inversión se pierda por trámites burocráticos”.

En este sentido, ha de destacarse que en el artículo 2 de la ley 6/2007, se establece que: “La mejora de la regulación económica es el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar 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*”

En este sentido, establece el “Artículo 157. Principios y objetivos básicos.

1. La libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyen el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico.
2. La actividad económica estará orientada a la consecución de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma establecidos en el Título Preliminar.”.

101 Es significativo a este respecto que en el preámbulo de esta ley se diga: “La regulación económica es uno de los instrumentos del Estado Social y Democrático de Derecho para promover el bien común y defender en el mercado los intereses generales frente a los individuales. La regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos. Esta intervención pública, no obstante, debe ser equilibrada, de forma que se minimice el impacto negativo que pueda tener sobre el desarrollo de las actividades económicas, más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. Ahora bien, la solución tampoco puede consistir en desregular de manera desproporcionada, sino en regular de forma eficiente, es decir, en establecer los menores costes posibles sobre la actividad económica, haciéndolo compatible con la protección de los intereses generales”.

En definitiva, los objetivos operativos de esta actividad de mejora de la regulación económica, en lo que atañe a la ACREA, se pueden resumir en:

- Eliminar las barreras o trabas desproporcionadas que restringen injustificadamente las actividades económicas.
- Impulsar la simplificación de procedimientos y trámites administrativos.
- Divulgar la cultura de la buena regulación.

En conexión con estos objetivos y sobre la base de las competencias y funciones otorgadas por la ley 6/2007 a la ACREA, y los vigentes Estatutos, los instrumentos fundamentales con los que cuenta la ACREA, se relacionan la tabla 3.

En esa tabla se resume y cuantifica la actividad del Departamento de Promoción de la Competencia, Mejora de la Regulación Económica y Unidad de Mercado en el Periodo 2008-2021

Tabla 3 Resumen de la actividad de la ACREA en relación a la Mejora de la Regulación Económica, Promoción de la Competencia y Unidad de Mercado Periodo 2008-2021

TIPO DE INFORMES	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Informes sobre anteproyectos y proyectos de normas de la Junta de Andalucía	1	15	15	23	2	4	15	11	30	20	14	10	18	15	193
Informes y estudios de promoción de la Competencia	6	5	2	4	4	7	3	10	5	4	5	11	13	13	92
Informes de la Ley de Garantía de Mercado	-	-	-	-	-	-	39	36	59	54	26	25	26	15	280
Informes de Grandes Superficies	33	34	12	2	10	1	5	5	3	4	7	3	0	3	122
Respuestas a consultas	1	13	22	30	15	40	67	43	36	40	34	23	25	23	412
Total	41	67	51	59	31	52	129	105	133	122	86	72	82	69	1.099

Fuente: Pagina web y Memorias de actividades de la Agencia.

4.3.1. Informes sobre anteproyectos de Ley y proyectos de normas

Se emiten por el Consejo de la Competencia de Andalucía sobre la base del artículo 3, letra i), de la ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, a propuesta del departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Un análisis de mayor profundidad sobre este tema se realiza en Román y Riscos (2018), y se detallan los distintos aspectos de este instrumento y el análisis de impacto de este tipo de informes.

Para la realización de estos informes, cabe destacar *la Resolución de 19 de abril de 2016*, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía¹⁰², que recoge los criterios a considerar y para asistir a los Centros Directivos en el cumplimiento de este trámite mediante unos Anexos; y posteriormente unos *formularios*¹⁰³ en los que se desarrollan los criterios por los que un proyecto normativo puede incidir en la competencia, unidad de mercado, actividades económicas y principios de buena regulación.

También, cabe destacar la “*Guía para la mejora de la regulación económica*”¹⁰⁴, como una herramienta que ayuda a identificar cuándo las propuestas normativas autonómicas o locales tienen efectos sobre la competencia efectiva, la unidad de mercado y las actividades económicas y, en consecuencia, facilita a los órganos proponentes su tarea de mejorar la regulación económica.

102 Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2016/90/1>

103 Disponibles en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Formularios.zip>

104 Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Guia%20para%20la%20mejora%20de%20a%20regulacion%20economica%20en%20Andalucia.pdf>

A tenor de los datos publicados en la página web de la ACREA¹⁰⁵, entre 2008 y 2021 se han realizado un total de 193 informes normativos, pasando a ser una de las principales funciones de la ACREA. La mayor parte de los informes se corresponden con la evaluación de proyectos de decretos (106), siguen los informes sobre órdenes (55) y alcanzan los 27 anteproyectos de ley analizadas. Por último, se han evaluado 2 Ordenanzas municipales y 3 Acuerdos del Consejo de Gobierno.

En lo relativo a las materias o sectores sobre los cuales se realizan los informes normativos, según dicha página web de la ACREA, destacan en primer lugar, aquellos relacionados con la agricultura y pesca, le siguen los informes sobre materias relativas al medio ambiente, salud y servicios sociales, turismo y comercio.

Sobre los informes realizados, destaca el informe sobre la regulación de las viviendas turísticas, y un artículo de evaluación en el que participa el autor de esta tesis, en el que se aborda la incidencia de la economía digital y del alojamiento colaborativo en el crecimiento del sector en los últimos años y se establecen los positivos efectos económicos alcanzados. (Riscos, et al. 2017)¹⁰⁶, En el trabajo se concluye que las viviendas turísticas: “suponen, por un lado, una oportunidad para el estimular el crecimiento económico y el empleo en un sector estratégico como el turismo; pero, por otro, plantea importantes retos en materia de regulación, que se antojan claves para aprovechar los benefi-

105 Disponibles en

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.juntadeandalucia.es%2Fdefensacompetencia%2Fsites%2Fall%2Fthemes%2Fcompetencia%2Ffiles%2Fpdfs%2FEstad%25C3%25ADstica%2520hist%25C3%25B3rico%25202008-2020.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

106 En el artículo se reflexiona sobre el fenómeno de las viviendas turísticas para identificar los elementos propios de la buena regulación económica en el mercado del alojamiento turístico, a partir del estudio de las tentativas reguladoras de los órganos autonómicos, prestando especial atención al caso de Andalucía, por ser la experiencia de mayor éxito en este ámbito.

cios de esta nueva economía”.

4.3.2. Estudios, trabajos de investigación e informes para mejorar la regulación económica y promover la competencia.

En este apartado, se incluyen un conjunto de actuaciones realizadas por la ACREA mediante estudios y trabajos de investigación, así como informes de carácter facultativo de promoción de la competencia. De esta forma, entre 2008 y 2021, la Agencia, a tenor de los datos publicados en su web, ha realizado un total de 79 informes y estudios para la mejora de la regulación económica y la promoción de la competencia.¹⁰⁷

Por sectores, estos trabajos se han centrado, fundamentalmente, en los servicios profesionales, los transportes y la Administración Pública, a tenor de los citados datos publicados en la página web de la ACREA.

Por lo que respecta a los informes, cabe destacar el realizado a raíz de un escrito presentado en la Agencia, sobre el sistema de comercialización de las entradas a la Alhambra¹⁰⁸ y el trabajo de Riscos, Romero y Palma (2020), en el que se concluía que el sistema establecido era ineficiente y alejado de los estándares habituales en la mayor parte de los monumentos visitables en la Unión Europea y generaba un efecto económico perverso, ya que permitía una extracción de rentas a los usuarios. En el Capítulo 6 de esta tesis volveremos a esta cuestión con un análisis más detallado sobre el caso.

¹⁰⁷Los datos se encuentran disponibles en:

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.juntadeandalucia.es%2Fdefensacompetencia%2Fsites%2Fall%2Fthemes%2Fcompetencia%2Ffiles%2Fpdfs%2Festad%25C3%25ADstica%2520hist%25C3%25B3rico%25202008-2020.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

¹⁰⁸ . El informe se encuentra disponible en:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe_Resoluci%C3%B3n%20Patronato%20Alhambra_web.pdf

Asimismo, cabe referenciar, la Circular emitida por el Departamento de Promoción sobre la ordenación del transporte discrecional de pasajeros en vehículos de turismo¹⁰⁹, en la que se advertía que la Entidades locales no pueden establecer obstáculos desproporcionados o discriminatorios para el acceso y ejercicio de la actividad del transporte urbano de pasajeros dando lugar a un trato asimétrico que discrimine a unos operadores sobre otros.

Por lo que refiere, a los estudios y trabajos de investigación, tienen por objeto analizar la regulación económica y la situación y grado de competencia en un sector económico. Su realización se regula en el artículo 3 e) de la ley 6/2007 de 26 de junio, de forma que en virtud de dichos estudios e investigaciones se realizan recomendaciones y propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados, en beneficio de las personas consumidoras y usuarias y para garantizar los intereses generales.

Para la realización de estos estudios se elaboró una Guía metodológica¹¹⁰ en la que “se resumen los criterios y procedimientos que la Agencia tiene previsto seguir en la elaboración de los estudios con los que pretende conocer la situación y grado de competencia de los mercados en nuestra Comunidad Autónoma”.

En el periodo 2008-2021 se han realizado los estudios y trabajos de investigación relacionados en la tabla 4¹¹¹:

109 La circular se encuentra disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/area-para-diputaciones-y-ayuntamientos>

110 La guía se encuentra disponible en

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica.pdf>

111 Los estudios se encuentran disponibles en la página web de la ACREA:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/promocion-de-la-competencia/publicaciones>

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

Tabla 4. Estudios y trabajos de investigación realizados por la Agencia. 2008-2021	Años
Aspectos económicos del funcionamiento de los mercados. Volumen I y Volumen II.	2008
Panorama de la Competencia en Andalucía.	2008
Estudio sobre la aplicación de un test de competencia en la distribución comercial minorista en el sector de la alimentación y droguería en Andalucía.	2009
Guía Metodológica para la realización de Estudios de Competencia y Análisis de Mercados.	2010
Estudio sobre la contratación pública en la comunidad autónoma andaluza desde el punto de vista de la competencia.	2010
Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en la contratación pública andaluza	2010
Competencia y cadena de valor en la producción y distribución de productos ibéricos en Andalucía.	2011
Cadena de valor en la producción y distribución del aceite de oliva en Andalucía.	2011
Estudio sobre el papel de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía en el mercado de los puertos deportivos de competencia autonómica.	2012
Competencia y cadena de valor en la producción y distribución del sector lácteo en Andalucía.	2012
Competencia y cadena de valor en la producción y distribución hortícola en Andalucía.	2012
Estudio sobre los uniformes escolares en Andalucía.	2012
Competencia y cadena de valor en la producción y distribución de pan en Andalucía.	2013
Competencia y cadena de valor en la producción y distribución de Cítricos en Andalucía.	2013
Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de las ayudas, y/o de los precios regulados en determinados mercados.	2014
Estudio sobre los efectos de la formación de precios y la competencia de las ayudas y los mecanismos de intervención en el sector del aceite de oliva.	2014
Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de las ayudas, y/o de los precios regulados en determinados mercados.	2014
Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de la regulación y la financiación pública en el mercado de productos farmacéuticos.	2015
Estudio sobre los efectos sobre la formación de precios y la competencia de las ayudas y los mecanismos de intervención en el sector del aceite de oliva.	2015
Estudio sobre los efectos sobre la formación de precios y la competencia en el transporte de viajeros por carretera en Andalucía.	2015
Estudio para promover la competencia en el sector del transporte público interurbano regular permanente de viajeros de uso general por carretera en Andalucía.	2015
Trabajo de Investigación: El sector servicios en el ámbito rural. Actividades económicas con perspectivas de crecimiento y obstáculos que limitan su desarrollo.	2016
Trabajo de Investigación: Estudio comparativo del indicador Doing Business. Mejores prácticas y propuestas para la mejora del entorno para crear empresas.	2016
Trabajo de Investigación: Evaluación del marco regulador de las actividades productivas en espacios protegidos y recomendaciones para eliminar trabas administrativas.	2016
Estudio sobre la actividad del taxi en Andalucía desde la óptica de una regulación económica eficiente y favorecedora de la competencia.	2017
Trabajo de Investigación: Identificación de las principales barreras y obstáculos al desarrollo de las empresas en la economía andaluza.	2017
Trabajo de Investigación: Razones que fundamentan la necesidad de fortalecer la política de competencia en Andalucía: los retos y la problemática de la economía colaborativa.	2018
Trabajo de Investigación: Efectos externos de carácter medioambiental de las actividades productivas y remedios públicos para resolver su impacto en Andalucía.	2018
Trabajo de Investigación: Seguimiento y análisis de los informes de la ADCA como punto de contacto en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y de otros informes sobre barreras y restricciones a la competencia efectiva y a la unidad de mercado.	2018
Documento del grupo de expertos de propuestas para la mejora de la regulación económica en Andalucía.	2019
Documento de trabajo del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía.	2019

Fuente: Memorias de actividades de la Agencia.

De los estudios relacionados, en los que ha participado o dirigido el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica, son especialmente interesantes destacar en relación a esta tesis los siguientes:

- Aspectos económicos del funcionamiento de los mercados. Volumen I y Volumen II. (Ordoñez, 2008)
- Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la competencia en la contratación pública andaluza. (ADCA 2011)
- Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de las ayudas, y/o de los precios regulados en determinados mercados. (OTRI Universidad de Málaga 2014)
- Guía práctica para la cuantificación de los daños derivados de infracciones de los artículos 101 y 102 del TFUE. (ADCA 2015).
- Documento del grupo de expertos de propuestas para la mejora de la regulación económica en Andalucía. En el que participé como miembro y secretario de este grupo de expertos (ACREA 2019a).
- Documento de trabajo del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía, elaborado por la Agencia y que, tras su elevación, posteriormente fue aprobado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos (ACREA 2019b).

4.3.3. Informes para garantizar la Unidad de Mercado

La Agencia fue designada en 2014 como Punto de Contacto de Andalucía para la interlocución con la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en las cuestiones relacionadas con la aplicación de la LGUM. Un análisis sobre este tema se realiza en Román y Riscos (2019), este apartado se efectúa sobre la base de dicho trabajo.

Uno de los aspectos a destacar de la LGUM es que establece mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación que proporcionan, por una parte, una nueva vía alternativa al tradicional sistema administrativo de recursos (reclamaciones del artículo 26 de la LGUM) y, por otra parte, mediante un procedimiento de resolver los obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos (información del artículo 28 de la LGUM).

Entre 2014 y 2021, la Agencia ha realizado un total de 280 informes sobre actuaciones o regulaciones que limitan la libertad de establecimiento¹¹². Sobre la base de los datos publicados en la web de la ACREA, cabe destacar que, con carácter general, el 58% de los informes emitidos se ha evacuado en el marco del mecanismo de protección del artículo 26 de la LGUM, frente al 42% de los asuntos, evacuado en el marco del mecanismo del artículo 28; si se atiende a la clasificación por sectores, aquellos sobre los que se han realizado más informes son las actividades profesionales, científicas y técnicas; la educación; el comercio; y el transporte¹¹³.

4.3.4. Mesa para la mejora de la regulación

Esta mesa se constituyó para promover la participación de los agentes económicos y sociales en las iniciativas que se adoptan en materia de mejora de la regulación económica. Se creó en virtud del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, de 20 de marzo de 2013, en dicho acuerdo se estableció que, en la mesa para la mejora

112 Las memorias y estadísticas en relación a este tipo de informes se encuentran disponibles en:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/conocenos>

113 Los informes realizados se encuentran disponibles en la página web de la ACREA en el siguiente enlace:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/punto-de-contacto-para-la-unidad-de-mercado>

de la regulación, participan representantes de los agentes económicos y sociales más representativos, la Confederación de Empresarios de Andalucía, la Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía, junto a representantes de la Agencia. Esta mesa nace pues con el objetivo de recoger iniciativas para simplificar los requisitos para la creación de empresas e identificar aquellos aspectos de la normativa que dificultan la creación de empleo y la inversión productiva y ha desarrollado una importante función en el Plan para la Mejora de la Regulación Económica.

4.3.4. Consultas para mejorar la regulación económica y promover la competencia

En relación a esta actividad, la Agencia en virtud del artículo 3 d) de la ley 6/2007, “puede ser consultada, con carácter facultativo, en materia de promoción y defensa de la competencia, así como sobre la aplicación de los principios de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia y de la unidad de mercado”.

Así, entre 2008 y 2020, la Agencia ha atendido un total de 412 consultas. En relación con los sectores afectados por las consultas, destacan, en primer lugar, el transporte en relación a servicios de taxi, seguido por el comercio al por mayor y al por menor y los servicios profesionales, a tenor de los datos estadísticos publicados en la página web de la ACREA.¹¹⁴

4.3.5. Cátedras de política de competencia y mejora de la regulación económica.

En el año 2011 se ponen en funcionamiento sendas Cátedras de Política de Competencia en la Universidad de Málaga y en la Universidad de Sevilla. La creación de estas

¹¹⁴<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.juntadeandalucia.es%2Fdefensacompetencia%2Fsitios%2Fall%2Fthemes%2Fcompetencia%2Ffiles%2Fpdfs%2Festad%25C3%25ADstica%2520hist%25C3%25B3rico%25202008-2020.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

Cátedras se motiva por la necesidad de fomentar el conocimiento y la investigación en el área de la Economía y el Derecho de la Competencia, ámbitos que hasta el momento no habían contado con un gran desarrollo dentro del panorama académico público. Con esta iniciativa, se pretende fomentar una mayor difusión de estos conocimientos, introduciéndolos en la formación que se imparte en las universidades, en el marco de diversas disciplinas.

Las Cátedras se organizan en torno a un grupo de investigadores, los cuales orientan su investigación y producción científica a la publicación de estudios y artículos de esta materia, con el objetivo de ser presentados en foros tanto nacionales como internacionales.

Entre las actividades comprendidas en el programa de trabajo de las Cátedras se encuentran:

- a) *Actividades de investigación*, centradas en los aspectos de la política de competencia y de la mejora de la regulación, que requieran un especial desarrollo, tanto en el ámbito jurídico, como en el económico, prestando especial atención a los factores que inciden en el funcionamiento eficiente y económico de los mercados.
- b) *Actividades de formación*, destinadas fundamentalmente a estudiantes universitarios y a profesionales que quieran ampliar sus conocimientos sobre las diversas materias relacionadas con la política de competencia y de la mejora de la regulación. Con estas actividades, además, se pretende analizar y estudiar aquellos aspectos que tengan una mayor actualidad, con el objetivo de ir renovando los conocimientos en estas áreas continuamente.
- c) *Organización de seminarios, jornadas, congresos y conferencias* que permitan la

máxima difusión de las materias en el ámbito universitario.

- d) *Otras actividades complementarias*, como la realización de cursos de posgrado o la concesión de becas para realizar estudios y trabajos en estas materias.

De los trabajos de investigación realizados, dirigidos por el Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica, en colaboración con miembros de las Cátedras de Política de Competencia, y disponibles en la página web de la ACREA,¹¹⁵ cabe destacar:

- El sector servicios en el ámbito rural. Actividades económicas con perspectivas de crecimiento y obstáculos que limitan su desarrollo. (García Vizcaíno, 2016)
- Estudio comparativo del indicador Doing Business. Mejores prácticas y propuestas para la mejora del entorno para crear empresas. (Fernández Arroyo, 2016).
- Evaluación del marco regulador de las actividades productivas en espacios protegidos y recomendaciones para eliminar trabas administrativas. (Pulido, 2016).
- Efectos externos de carácter medioambiental de las actividades productivas y remedios públicos para resolver su impacto en Andalucía. (Heredía, 2018).
- Seguimiento y análisis de los informes de la Agencia como punto de contacto en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y de otros informes sobre barreras y restricciones a la competencia efectiva y a la unidad de mercado. (Periañez, 2018).

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

Como aspecto más relevante de los instrumentos y las actuaciones realizadas por la

¹¹⁵<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/promocion-de-la-competencia/publicaciones>

ACREA en el último periodo, destaca la elaboración, aprobación y seguimiento del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía- Horizonte 2024 (PMREA-H-2024).

Este Plan constituye el marco global de las iniciativas de mejora regulatoria de la Junta de Andalucía para los próximos cuatro años, y tiene como finalidad mejorar la eficiencia y eficacia de la intervención pública en la economía. Con ello, se pretende conseguir un nuevo marco regulatorio de las actividades económicas, de forma que el sector público desarrolle su rol bajo un nuevo paradigma: *“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; sea garante de los derechos y bienes de la ciudadanía; y todo ello sobre la base de una sociedad civil dinámica”*.

La fundamentación jurídica para aprobar este Plan surgió en la Ley 3/2018, de 8 de mayo, andaluza de Fomento del Emprendimiento, en su disposición adicional tercera, que establece la necesidad de aprobar un Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía, por el Consejo de Gobierno¹¹⁶. Como consecuencia de ello, se adoptó por el Consejo de Gobierno, el Acuerdo de 24 de julio de 2018, por el que se aprueba la formulación del Plan¹¹⁷. Y para impulsar su elaboración, se aprobó el Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno¹¹⁸. En este Acuerdo se le atribuyó un papel destacado en el proceso de elaboración del Plan a la Agencia.

Como se ha podido observar en el capítulo 3, la necesidad de aprobar este Plan parte del

116 Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/91/BOJA18-091-00018-8137-01_00135520.pdf.

117 Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2018/146/BOJA18-146-00003-13052-01_00140370.pdf.

118 Disponible en: [BOJA19-061-00003-4466-01_00152849.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/061/BOJA19-061-00003-4466-01_00152849.pdf)

hecho de que, entre las economías avanzadas, España y Andalucía, presentan un déficit institucional que se concentra en la calidad de la regulación. Superar ese déficit y, en consecuencia, aplicar reformas que mejoren el entorno institucional y la calidad de la regulación conllevaría un notable impacto económico positivo.

En este sentido, la Comisión Europea plantea a los Estados miembros aplicar las recomendaciones dirigidas específicamente a ellos. Entre las reformas identificadas en la Recomendación del Consejo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España, cabe destacar la relacionada con la Ley de garantía de la unidad de mercado, en la medida en que en España la fragmentación y los obstáculos reglamentarios impiden a las empresas beneficiarse de las economías de escala y afectan negativamente a la productividad.

Por otra parte, en el actual contexto económico, es preciso acometer una transformación del tejido productivo en función de los cambios de hábitos de los consumidores y de los mercados, y para ello, será esencial posibilitar que las empresas, se puedan adaptar a la nueva situación. En estas circunstancias excepcionales, la política de mejora de la regulación económica, tiene un papel significativo que desempeñar. Esta mejora de la calidad reguladora no debe suponer una desregulación, sino continuar aplicando los principios de una regulación económica eficiente en el marco de la economía social de mercado.

4.3.6.1. Objetivos del Plan

En el texto del Plan se señala que, ” *la política de mejora de la regulación económica como política pública, debe convertirse en el próximo periodo en un instrumento decisivo para orientar el cambio de modelo productivo en nuestra Comunidad hacia el desarrollo de actividades económicas generadoras de empleo de calidad y que aporten valor añadido a la estructura productiva* ”. En coherencia con ello son los siguientes:

1. *“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.*
2. *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.*
3. *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.”*

4.3.6.2 Líneas de actuación del Plan

Sobre la base de estos objetivos, se exponen en el documento del Plan¹¹⁹ una serie de líneas de actuación para alcanzarlos y se describen para cada una de estas líneas, las medidas para lograr los objetivos establecidos. Dado que se dedica el capítulo octavo a su análisis específico, en este apartado se enuncian exclusivamente, las líneas de actuación:

- 1) Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas.
- 2) Reducción de trabas administrativas al desarrollo de sectores económicos específicos.
- 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.

¹¹⁹ Las actuaciones y medidas del Plan, así como la documentación conexas, se pueden consultar en: <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/plan-mejora-regulacion>

4.4. Conclusiones

Para concluir este capítulo, cabe destacar que ante el volumen que tienen los desarrollos regulatorios autonómicos en España, parece necesario reforzar los mecanismos de las propias CC.AA. de evaluación y control. La propuesta es que sean las autoridades autonómicas de competencia las que lleven a efecto dicho control normativo por las sinergias con las actividades de promoción de la competencia.

En este sentido, la Agencia, es un posible modelo, en la medida en que cuenta con un elenco importante de instrumentos para promover la competencia y la mejora de regulación económica en Andalucía y ha desarrollado un conjunto de buenas prácticas, para extender la cultura de la buena regulación económica.

Por otra parte, en el desarrollo concreto de los instrumentos resulta fundamental culminar la ejecución del PMREA-H-2024, para mejorar el marco regulatorio, de forma que el sector público desarrolle su rol bajo un nuevo paradigma: *“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; sea garante de los derechos y bienes de la ciudadanía; y todo ello sobre la base de una sociedad civil dinámica”*.

PARTE II: ESTUDIOS EMPIRICOS

CAPITULO V: REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LA CULTURA EN ANDALUCÍA

5.1 Introducción

En este capítulo, a partir del trabajo de Palma, L., & Palma-Martos, M. & Espinosa, A. & Riscos, J.F. (2019).), se analiza el grado de seguimiento, por parte de los centros directivos en el área de política cultural de la Junta de Andalucía, de las recomendaciones, recogidas en forma de dictamen, de los informes sobre proyectos normativos aprobados por la Agencia. Los resultados muestran que los informes sobre el sector cultural comienzan en 2016 y se concentran en tres sectores: audiovisual, patrimonio y artes escénicas. Asimismo, plantean un alto nivel de seguimiento de las recomendaciones en la normativa finalmente aprobada. El trabajo aporta un marco analítico y metodológico extensible a otros territorios para evaluar el papel de las autoridades de competencia en la mejora de la regulación y el funcionamiento de los mercados en el sector cultural.

5.2. Metodología.

Como se ha señalado, el objetivo de este capítulo es evaluar el seguimiento de las recomendaciones realizadas, por parte de la ACREA, a los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento del sector cultural, de la Administración Pública andaluza. También, resulta de interés, profundizar en los principales subsectores objeto de regulación, así como los principales temas abordados en cada subsector.

La metodología empleada, se fundamenta en los informes realizados y en los principios de la buena regulación¹²⁰, que fundamentan las recomendaciones efectuadas a los proyectos de normas informadas. Sobre esta base, se procede a contrastar cuáles de estas recomendaciones han sido aceptadas e incluidas en el articulado concreto de la normativa finalmente publicada. A continuación, se determina el grado de seguimiento de las recomendaciones efectuadas. Por último, con los resultados obtenidos, se está en condiciones de evaluar el papel desempeñado por la Agencia para contribuir a mejorar la regulación del sector cultural en Andalucía.

5.3. Análisis de las funciones de la Agencia

En este apartado, se realiza un análisis de las funciones realizadas por la Agencia en relación a los informes preceptivos de normas:

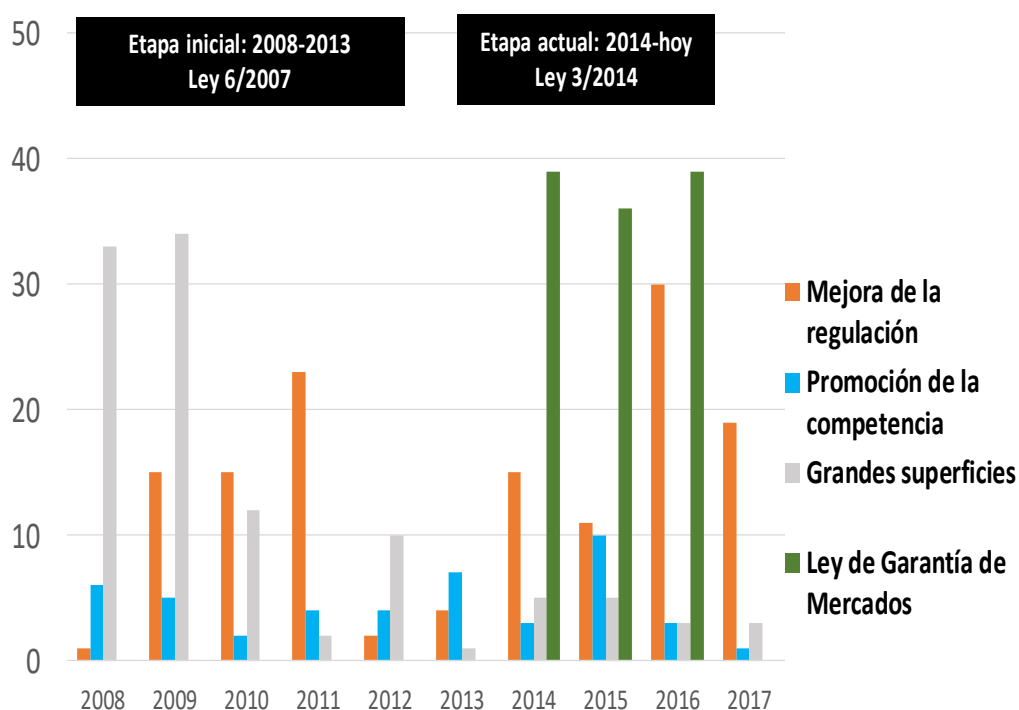
- a) Determinar si las normas incorporan los principios de la buena regulación,
- b) Si inciden en la Unidad de Mercado, y
- c) Si con su aplicación se establecen trabas o barreras a la competencia efectiva.

Este examen se realiza durante las dos etapas que definen el periodo de actuación de la Agencia: una etapa inicial que comprende los años 2008-2013, y la etapa a partir de 2014 donde la ACREA refuerza las tareas de asesoramiento a la Administración de la Junta de Andalucía, tras la reforma operada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.

120. Los principios empleados por la ACREA en sus informes son los de: Necesidad; Proporcionalidad; Eficacia; Eficiencia; Seguridad jurídica; Transparencia y Accesibilidad. Para mayor información cabe consultar, <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/mejora-de-la-regulacion/principios-de-la-buena-regulacion>

Como se observa, en el gráfico 6, en esta segunda etapa se evidencia una mayor afluencia de informes relacionados con la LGUM, y los relativos a la mejora de la regulación económica que contrastan con la etapa inicial, cuando la mayor parte de estos informes se referían a temas de promoción de la competencia y en concreto a los referidos a la implantación de grandes superficies.

Gráfico 6. Evolución del número de Informes Normativos emitidos por la Agencia. 2008-2017

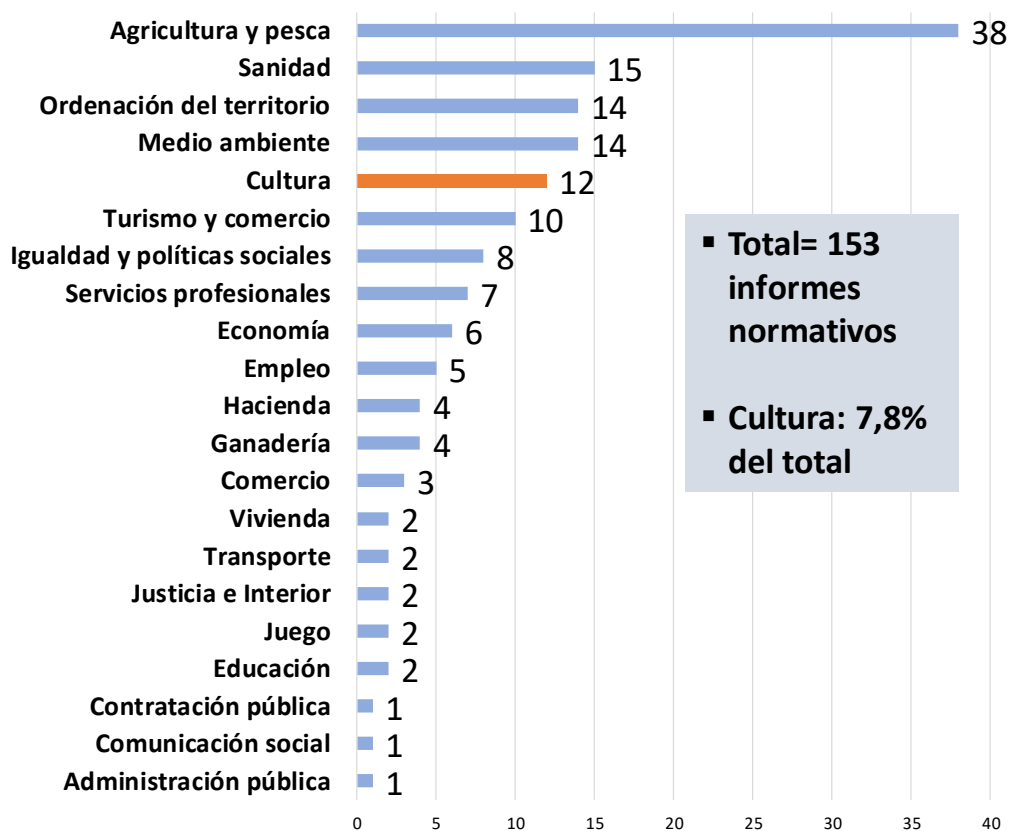


Fuente: elaboración propia con base en ACREA.

Un aspecto importante a los efectos de este análisis, es determinar ¿cuál es la importancia de la cultura como ámbito de intervención de la Agencia? A este respecto, cabe señalar que los informes normativos realizados entre 2008 y 2019, en concreto son 12 los informes que se relacionan directamente con el ámbito cultural, lo que representa el 7,8% del total de la actividad de la Agencia. Se debe mencionar que en esta cifra no se incluyen los informes

emitidos sobre el ámbito de la educación que podrían tener una relación conexas al ámbito cultural. En el gráfico 7 se pueden observar estos datos:

Gráfico 7. Número de Informes normativos emitidos según distintos ámbitos, 2007-2019

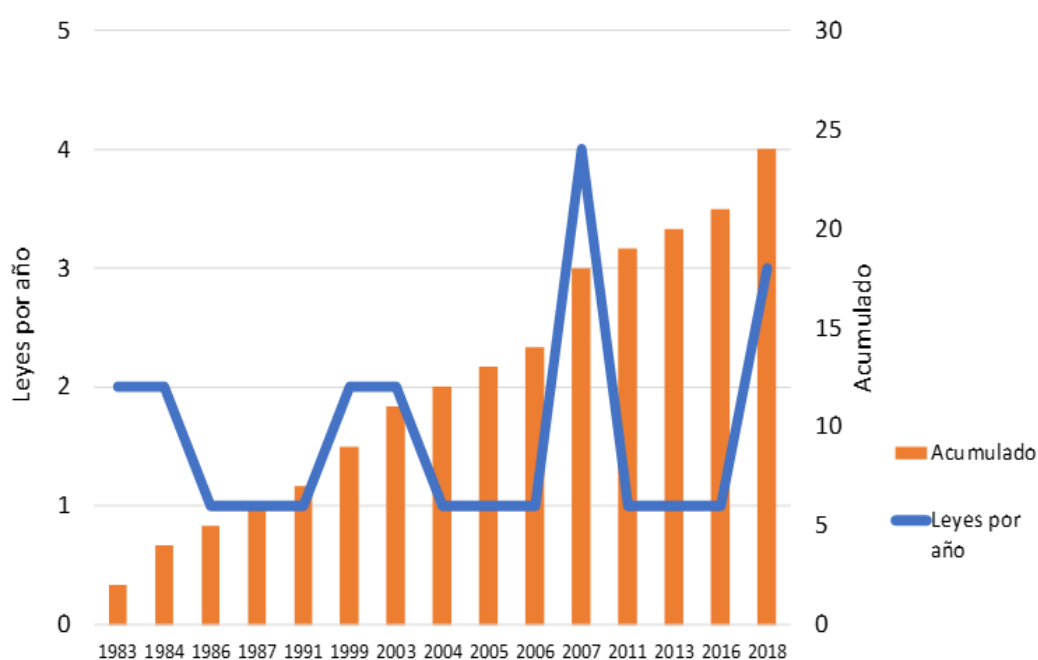


Fuente: elaboración propia con base en ACREA.

A continuación, en el gráfico 8 se representan las leyes aprobadas en Andalucía, en el ámbito cultural en el periodo 1983-2018, de forma anualizada y acumulada. En este gráfico se observa que el grueso de la actividad legislativa en el ámbito cultural tiene lugar en 2007, cuando se aprobaron seis leyes (que no contaron con informes de la Agencia), y luego se reactivó en el periodo 2016-2018 con cuatro leyes más. Mientras que en la primera etapa se regularon aspectos como la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la RTVA, el patrimonio histórico, la actividad museística y otras conexas como la edu-

cación cultural¹²¹, en la fase más reciente se aprobaron normas para garantizar la prestación del servicio de televisión digital terrestre, la de fomento del emprendimiento en la región de Andalucía, y las que serán objeto de análisis en el siguiente apartado: Ley del Cine y Ley Audiovisual.

Gráfico 8. Leyes en el ámbito cultural aprobadas en Andalucía, 1983-2018



Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar, que, a pesar de esta profusa labor de elaboración normativa en materia cultural, el primer informe de recomendaciones de la Agencia a una propuesta de norma tiene lugar en 2016, fecha a partir de la cual la participación del sector cultural y patrimonio

¹²¹ Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) (BOJA n.º 252/2007); Ley 14/2007, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA n.º 248/ 2007; BOE n.º 38/2008); Ley 8/2007, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía (BOJA n.º 205/2007); Ley 17/2007, de Ley de Educación de Andalucía (BOJA n.º 252/2007); Ley 5/2007, de creación del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (BOJA n.º 131/2007); Ley 55/2007 del Cine (Nacional) (BOE n.º 312/2007)

en el total de informes normativos ha venido aumentando, aún más si se incluye el informe realizado en 2019.

Esto ha significado un cambio notorio, si se compara con los años previos. La ausencia de la solicitud del informe de la Agencia sobre un sector que tiene evidentes efectos económicos, con antelación a 2016, puede interpretarse como el resultado de una gestión tradicional del sector cultural, asumido como un sector al margen del mercado. En este aspecto, la ampliación de funciones de la Agencia, operada por la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, sin duda ha contribuido a reforzar la necesidad de que el centro directivo proponente de la norma tenga que solicitar el informe preceptivo de la Agencia.

5.4. Análisis de los informes de proyectos normativos de carácter cultural

De los informes realizados por la Agencia, el análisis se centra en los que afectan a los sectores audiovisuales y artes escénicas, en concreto los relativos a la Ley de Audiovisual y la Ley del Cine; así como el conjunto de normas de desarrollo posteriores, incluyendo las correspondientes órdenes aprobadas con posterioridad. Todas estas normas se relacionan en la Tabla 5 siguiente.

Tabla 5. Informes normativos en sectores audiovisual y artes escénicas, 2016-2018

Informe	Solicitud	Ámbito	Orientado a	No se cumple	Sí se cumple	Parcialmente
Informe 11/2016	Anteproyecto de Ley Audiovisual de Andalucía	Audiovisual	Regulación	4	5	1
Informe 25/2016	Proyecto de orden	Teatro, la música, danza y el circo en Andalucía	Bases reguladoras de concesión de subvenciones	1	3	0
Informe 28/2016	Proyecto de orden	Distribución y promoción de películas cinematográficas de largometrajes en salas de exhibición locales	Bases reguladoras de concesión de subvenciones	0	4	1
Informe 2/2017	Proyecto de orden	Documentales	Bases reguladoras sobre concesión de subvenciones	1	5	1
Informe 3/2017	Proyecto de orden	Cortometrajes	Bases reguladoras de concesión de subvenciones	2	6	0
Informe 4/2017	Proyecto de orden	Promoción del tejido profesional del Flamenco	Bases reguladoras de concesión de subvenciones	0	4	0
Informe 7/2017	Anteproyecto de Ley del Cine de Andalucía	Cine	Regulación	2	13	3
Informe 5/2018	Proyecto de decreto	Reglamento general admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas	Regulación	1	6	0
Informe 10/2018	Proyecto de orden	Microempresas, pequeñas y medianas empresas culturales y creativas	Bases reguladoras de concesión de subvenciones	3	2	1

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas ACREA.

NOTA: Los valores de las tres últimas columnas, corresponden a las recomendaciones incluidas en los informes y su seguimiento que se analiza en los gráficos 8 y 9.

Los principales resultados encontrados son los siguientes:

En primer lugar, se observa, como ya se ha señalado, que todos los informes en esta materia son realizados en el periodo a partir de 2016, lo que indica que la ampliación de funciones de la Agencia produjo una mayor demanda de informes preceptivos.

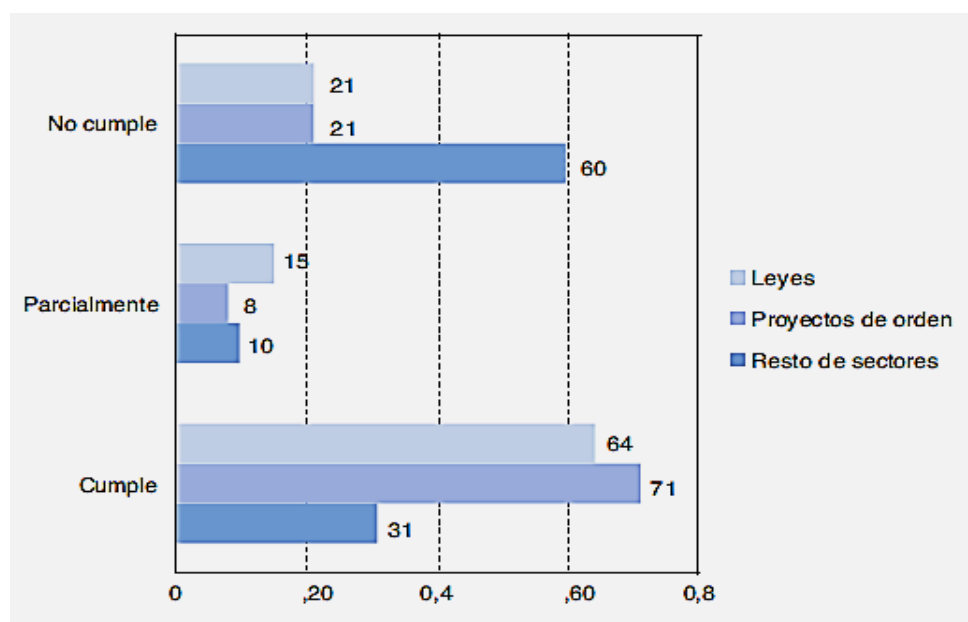
Un segundo resultado apunta a destacar los sectores que concentran las actuaciones regulatorias en el ámbito cultural de la Agencia:

- El sector audiovisual y de cine, con el 45% de la normativa existente, que comprenden cinco informes, dos leyes aprobadas y tres resoluciones sobre bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el sector del cine.
- El sector de artes escénicas, con tres informes que representan el 27% de la normativa total en el sector, repartidos en un anteproyecto de ley de artes escénicas y dos resoluciones sobre bases reguladoras de concesión de subvenciones al teatro, danza, y circo y a la promoción del tejido profesional de flamenco; y
- Un tercer grupo de carácter genérico, conformado por las Pymes culturales, patrimonio histórico y espectáculos públicos, cada una con el 9% de los informes emitidos. En relación con las Pymes, se incluye un informe sobre bases reguladoras para la concesión de subvenciones y apoyo a microempresas, y pequeña y mediana empresa creativa; en el segundo caso, un anteproyecto de ley de patrimonio histórico, y en el tercero, un informe sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el reglamento general de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.

El tercer resultado indaga sobre si se incluyen las recomendaciones en la normativa finalmente aprobada por la Junta de Andalucía. En los sectores mencionados, se resalta el alto compromiso con el seguimiento de las recomendaciones efectuadas. En particular, se

destaca la mayor incorporación de recomendaciones en las resoluciones para la concesión de subvenciones (71%) (del 80% si se incluye la recogida parcial de recomendaciones), seguidas por la normativa con rango de Ley con seguimiento del 64% (del 78%, si se considera el seguimiento parcial). Esto significa que en los casos de artes escénicas y cine ha habido un alto seguimiento a las recomendaciones de la Agencia (gráfico 9).

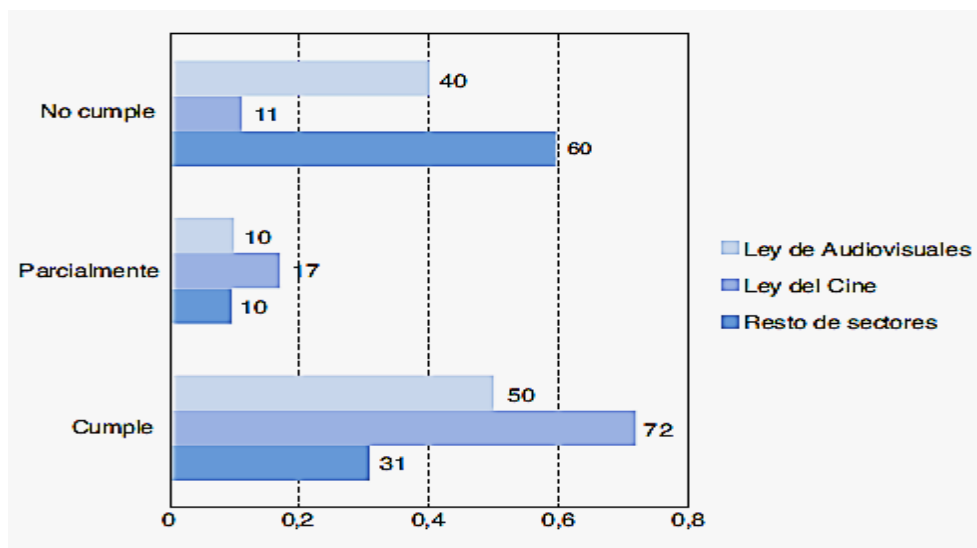
Gráfico 9. Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos en el sector cultural. Periodo 2016-2018 (en %)



Fuente: elaboración propia con base en Informes Normativos de ACREA.

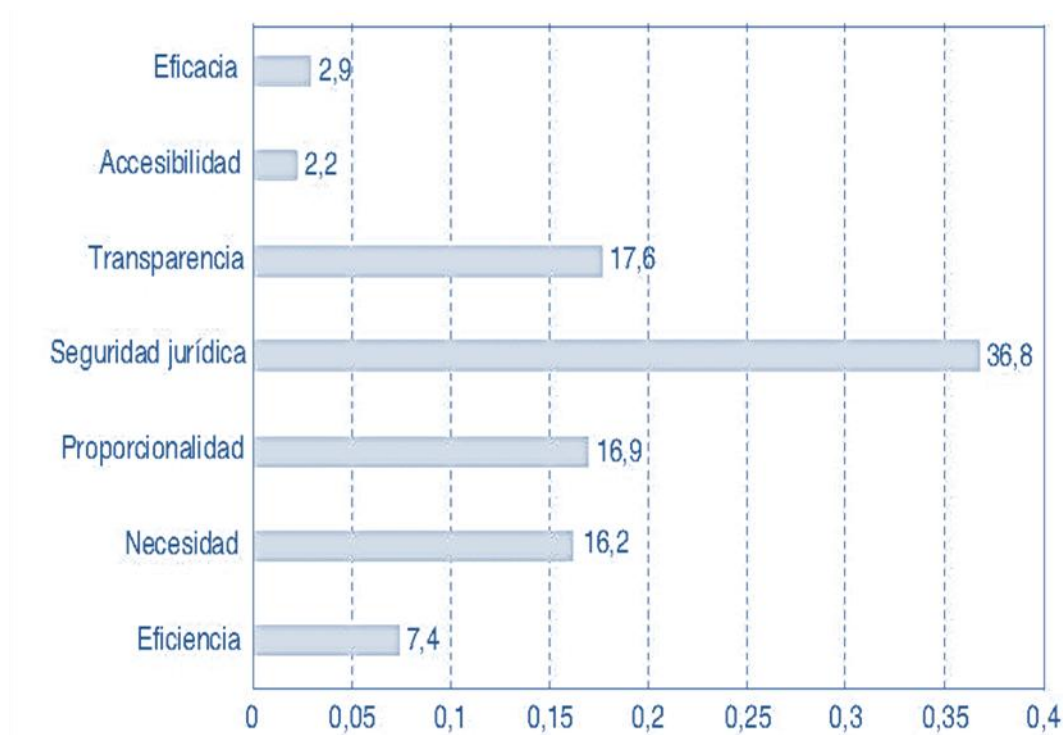
En el caso de las normas reguladoras de los sectores audiovisual y del cine, se observa una alta proporción de recomendaciones recogidas en la Ley del Cine (72%) (si se amplía a la adopción parcial de las mismas, reflejaría un seguimiento del 89%), muy por encima de las adoptadas en la Ley de Audiovisual, cuyo grado de seguimiento es del 50%. La no aceptación de las recomendaciones en esta última ley es notoria (40%) (gráfico 10).

Gráfico 10. Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos sobre anteproyectos de ley (audiovisuales y artes escénicas) Periodo 2016-2018(en %)



Fuente: Elaboración propia con base en Informes Normativos de ACREA.

En relación a los principios de buena regulación afectados, sobresale el de seguridad jurídica, que ha dado lugar al 37% de las recomendaciones realizadas a la Administración Pública; le siguen los principios de transparencia, proporcionalidad y necesidad (18%, 17% y 16% de recomendaciones, respectivamente). Los principios que soportan menos recomendaciones son los de eficiencia, eficacia y accesibilidad, con valores inferiores al 7% según se refleja en el gráfico 11 siguiente.

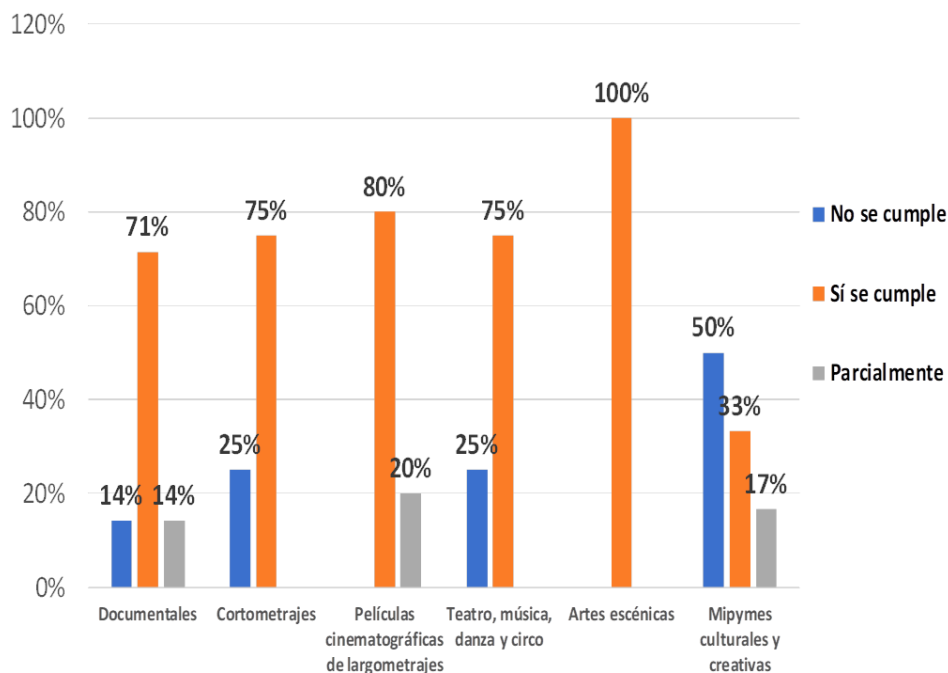
Gráfico 11. Principios de la buena regulación que soportan las recomendaciones

Fuente: Elaboración propia con base en Informes Normativos de ACREA.

En un análisis más específico sobre el grado de aceptación de los informes, cabe destacar que en las ordenes que regulan las bases reguladoras para promover el tejido del flamenco, la incorporación a la norma ha sido del 100%; seguido de un seguimiento del 75% en el caso de las bases reguladoras para la promoción del teatro, música, danza y circo, y por encima del 70% en las normas para la concesión de subvenciones a documentales (71%), cortometrajes (75%) y largometrajes (80%). En este último caso, si se suma la adopción parcial de normativa, el grado de cumplimiento llegaría al 100%.

Por último, se debe subrayar la baja incorporación de recomendaciones a la normativa en las subvenciones a las microempresas, y pequeñas y medianas empresas culturales y creativas, con solo un 33% (gráfico 12).

Gráfico 12. Cumplimiento de recomendaciones de informes normativos sobre proyectos de orden en audiovisuales y artes escénicas, 2016-2018



Fuente: Elaboración propia con base en ACREA- Informes Normativos N 2/2017, N 3/2017, N 28/2016, N25/2016, N 4/2017, N 10/2018.

5.5. Conclusiones

Por lo que se refiere al ámbito específico de la regulación cultural, se constata que el primer proyecto normativo informado por la Agencia data de 2016. Esto denota la escasa preocupación, con anterioridad a esa fecha, por fomentar la competencia en el sector cultural, y refleja la noción de cultura como un conjunto de actividades al margen del mercado y con una escasa preocupación por alcanzar mayor eficiencia en la asignación de recursos.

En lo que respecta al grado de aceptación de las recomendaciones efectuadas por la Agencia a las leyes reguladoras en materia de cultura, cabe destacar especialmente la incorporación de un 72 % de las recomendaciones efectuadas a la Ley 6/2018 de 9 de julio del Cine de Andalucía (BOJA 135 de 13 de julio de 2018), así como del 50% en la Ley

10/2018 de 9 de octubre de audiovisual de Andalucía (BOJA200 de 16 de octubre de 2018), un seguimiento muy superior al de otros sectores económicos, que ronda el 40 %. Asimismo, se destaca el alto grado de aceptación en las recomendaciones efectuadas por los informes normativos de la Agencia, en audiovisual y artes escénicas, alcanzando el 100% en este último sector.

En cuanto a los problemas que más afectan a la competencia en el sector cultural, se destaca la limitación al ejercicio de la actividad económica y las restricciones de acceso a los mercados. Estos se focalizan en barreras territoriales y por la naturaleza de los operadores potenciales, aspectos que pueden inducir a un trato discriminatorio de unos operadores frente a otros, pero que han sido subsanados en la normativa publicada finalmente. Esta aceptación de recomendaciones que promueven la mejora de la regulación y la competencia redundará a medio plazo en un mejor funcionamiento de estos mercados.

En definitiva, este trabajo empírico sobre la labor de la ACREA permite destacar la labor realizada en relación al sector cultural de Andalucía en dos aspectos. En primer lugar, identifica las principales restricciones de los proyectos normativos del sector cultural desde la perspectiva de la competencia efectiva y la regulación económica eficiente. Estas restricciones, aunque identificadas para el sector cultural en Andalucía, podrían ser extrapolables a otros territorios y ámbitos de análisis.

En segundo lugar, se pueden destacar buenas prácticas, derivadas del grado de aceptación por los centros directivos de las recomendaciones realizadas, que han permitido garantizar el logro de objetivos de interés general, en la medida en que una mejora de la regulación contribuye a dinamizar un sector clave para la economía de Andalucía.

CAPITULO VI: LOS EFECTOS PERVERSOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ENTRADAS A MONUMENTOS HISTÓRICOS: EL CASO DE LA ALHAMBRA DE GRANADA.

6.1. Introducción

La Alhambra de Granada es uno de los monumentos más visitados de España. Se da la circunstancia de que tiene limitado su aforo anual máximo de visitantes a un total de 2.763.500 personas, por razones, fundamentalmente, de preservación y conservación de este Conjunto Monumental. Esta limitación de la oferta hace que las condiciones de acceso, se erijan en una cuestión clave, desde el punto de vista de la regulación económica.

A raíz de una denuncia presentada en Agencia se tuvo conocimiento de un sistema de comercialización de las entradas a la Alhambra ineficiente y alejado de los estándares habituales en la mayor parte de los monumentos visitables en la Unión Europea.

En el caso que nos ocupa, tras un análisis preliminar, se consideró pertinente por la ACREA abordar este asunto desde la vertiente de promoción de la competencia y la aplicación de los principios de la mejora de la regulación económica, mediante la elaboración de un informe, en el que fui participe como director del departamento de promoción de la Agencia.¹²² La metodología y resultados del informe se sintetizaron en el trabajo publicado (Riscos, Romero y Palma, 2020).

¹²²Disponible

en http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe_Resoluci%C3%B3n%20Patronato%20Alhambra_web.pdf

El informe, los trabajos realizados y las recomendaciones efectuadas, tienen un especial interés dado que finalmente consiguieron que el Patronato de la Alhambra y el Generalife (PAG) adoptara la propuesta realizada; y de esta forma se resolviera favorablemente la situación de ineficiencia en la comercialización de las entradas a uno de los monumentos más visitados de España y por ello es un ejemplo de trabajo empírico que se considera necesario exponer.

6.2. Descripción del sistema de comercialización de entradas

El sistema de comercialización de entradas para acceder a la Alhambra tiene su origen en una serie de resoluciones administrativas dictadas por el PAG¹²³. El aspecto más relevante a destacar es el relacionado con la gestión de la comercialización de las entradas para acceder al Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y a sus bienes adscritos adoptada por el PAG.

En la Resolución de 26 de septiembre de 2016 (apartado 4.3) del PAG, se distinguen tres canales de comercialización de entradas, en función básicamente del tipo de demandante de las entradas, ya sean estos grupos organizados, particulares o el propio PAG, y de los agentes que intervienen en la comercialización de las mismas. A cada uno de los canales se les asigna un porcentaje de las entradas en cómputo anual, en función del aforo máximo de visitantes establecido en 2.763.500 personas:

123 La Resolución de 26 de septiembre de 2016, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se publica la normativa de visita, comercialización y otros usos públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos (BOJA, nº 192, de 5 de octubre de 2016). La Resolución de 5 de octubre de 2016, por la que se aprueba la Instrucción por la que se establece el desarrollo de la normativa para el funcionamiento del canal de grupos organizados por agentes autorizados. (Publicada en la Web). La Resolución de 28 de marzo de 2018, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se aprueba la Instrucción por la que se establecen medidas adicionales en la normativa para el funcionamiento de la gestión de las entradas puestas a disposición de los agentes autorizados.

- A) Canal de turismo particular¹²⁴, con o sin persona guía habilitada debidamente acreditada (4.3. B) de la citada Resolución): este canal se utiliza para turismo particular no organizado (sin guía) u organizado (con guía). Se le asigna a este canal un porcentaje del 39% del aforo total anual (1.077.765 personas/año). Ha de indicarse que en realidad sólo el 29% (801.415 personas/año) está reservado a personas físicas, que podrán adquirir las entradas por venta directa (en las taquillas o expendedores automáticos); por venta anticipada por internet (tickets.alhambra-patronato.es) en cuyo caso podrán adquirir como máximo 10 entradas por persona/tarjeta bancaria/mes¹²⁵; o bien por teléfono. Se podrá exigir que estas entradas sean nominativas y que no puedan cederse a personas distintas a las registradas como beneficiarias en el sistema de compra. Por otra parte, el 10% restante (276.350 personas/año) podrá ser dispuesto por los agentes autorizados a petición, abonando mediante tarjeta bancaria el 100% del total del precio de la entrada, más la comisión de gestión en el momento de la reserva.
- B) Canal de visitas gestionadas por el Patronato (4.3.C) de la citada Resolución): visitas científicas, culturales, educativas, de voluntariado, de fomento del turismo cultural en Granada y protocolarias. Se asigna un 22% del aforo total anual (607.970 personas/año).
- C) Canal de grupos organizados por Agentes Autorizados con personas guías de turismo habilitadas y debidamente acreditadas¹²⁶ [(4.3.A) y 4.3.C) de la citada Resolución]. Está

124 Ver: <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Turismo-Individual/198/0/>.

125 Cabe resaltar que, de acuerdo con la Resolución, el PAG se reserva el derecho de no admitir tarjetas en las que se aprecie que están siendo utilizadas para la compra de entradas de turismo particular y para un uso distinto al mismo.

126 Ver: <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Area-Profesionales/197/0/>.

planteado exclusivamente para grupos organizados¹²⁷ con personas guías de turismo habilitadas y acreditadas y en el que operan únicamente las Agencias de Viajes como agentes autorizados y acreditados por el PAG. Dispone de un 49% del aforo total anual (1.354.115 entradas/año), integrado por el 39% asignado en principio a este canal de grupos organizados y que se regulará a través de instrucciones de desarrollo y el 10% restante del turismo particular bajo petición.

Es este último canal, en el que se focalizó el análisis de la ACREA, ya que es el que adquiere una mayor entidad, dado que casi la mitad de las entradas para visitar la Alhambra se comercializan por medio de agentes autorizados de naturaleza privada.

6.3. Análisis comparado de los sistemas de acceso a monumentos.

Antes de proceder a la evaluación del sistema de comercialización de entradas a la Alhambra, se presenta con fines comparativos, los sistemas de acceso establecidos en diversos monumentos, tanto españoles como de otros países europeos. En total, se han revisado los sistemas de 11 monumentos que se relacionan en la tabla 6.

El interés de esta comparativa se ha centrado en identificar si se produce un procedimiento de visitas a los monumentos a través de grupos organizados, similar al existente en el complejo monumental de la Alhambra, así como si para la realización de este tipo de visita existe una obligatoriedad de disponer de un guía oficial.

¹²⁷En la Resolución, se establece que se entiende por grupos.

Tabla 6. Análisis comparativo de los sistemas de acceso a monumentos

MONUMENTOS	Número de visitantes aproximado	VENTA DIRECTA (web Institución)	VENTA POR TERCEROS (Otros operadores o plataformas digitales)	¿Existe reserva a Operadores económicos?			Mecanismo de concesión de la reserva	EXIGENCIA DE VISITA GUIADA		EXIGENCIA DE ENTRADAS NOMINATIVAS
				SI		NO		Guía turismo habilitado/oficial	Otros prof.	
				Agencias de viajes	Otros					
Sagrada Familia (Barcelona)	4.527.427	SI	SI			x		SI	SI	NO
Palacio Real (Madrid)	1.517.887	NO	SI	X	X		Registro Telemático	SI	NO	NO
Alhambra (Granada)	2.615.188	NO	SI	X			Autorización	SI	NO	SI
Mezquita de Córdoba	1.908.957	SI	SI			X		NO	NO	NO
Catedral de Sevilla	1.934.373	SI	SI			X		NO	NO	NO
Reales Alcázares (Sevilla)	1.799.465	SI	SI			X		NO	NO	NO
Torre Londres (Reino Unido)	2.400.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Coliseo Roma (Italia)	6.000.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Castillo de Neuschwanstein (Alemania)	1.500.000	SI	NO			X		SI	NO	NO
Palacio de Schönbrunn (Austria)	2.600.000	SI	SI			X		NO	NO	NO
Palacio Versalles (Francia)	7.700.000	SI	SI			X		NO	NO	NO

Fuente: Informe de la ADCA (2018), con base en las webs de los monumentos.

Tal y como se puede observar, en la tabla 6, no existe un procedimiento de visitas similar al regulado en el PAG, cualquier persona puede reservar las entradas al monumento para un grupo, además se facilita y se pone a disposición del grupo el uso de audio guías (gratuitas/o con un coste razonable) para realizar la visita, sin obligar que ésta se realice con guías oficiales.

También, en todos los casos referenciados se permite la compra o reserva de entradas para grupos, sin necesidad de que estas sean nominativas. Este requisito sólo ha sido constatado en el caso de la Alhambra; en ninguno de los sistemas de venta estudiados se llega a limitar el número de entradas que cada agente o particular puede comprar, más allá de las limitaciones propias que se tengan establecidas por aforo.

En consecuencia en los monumentos analizados¹²⁸, no existe una reserva del mercado de venta de entradas para ningún operador concreto, como son las agencias de viaje, cualquier persona puede solicitar reservar las entradas al monumento para un grupo, y además se facilita y se pone a disposición del grupo el uso de audio guías (gratuitas/o con un coste razonable) para realizar la visita sin obligar que ésta se realice con guías oficiales. Asimismo, se observa que la venta de entradas a grupos se puede realizar igualmente a través de

128

La información está disponible en las siguientes páginas web

<https://tickets.alhambra-patronato.es/>.

<http://www.sagradafamilia.org/es/>.

<https://entradas.patrimoniacional.es/es-ES/informacion-recinto/6/palacio-real-de-madrid>.

<https://mezquita-catedraldecordoba.es/>.

<http://www.catedraldesevilla.es/>.

<http://www.alcazarsevilla.org/horarios-y-tarifas/>.

<https://www.hrp.org.uk/tower-of-london/#gs.b9dnHu4>.

<https://www.coopculture.it/colosseo-e-shop.cfm>.

<http://www.neuschwanstein.de/spanisch/visitante/index.htm>.

<https://www.schoenbrunn.at/en/>. <http://bienvenue.chateauversailles.fr/es/palacio/informacion-practica>.

plataformas digitales, que permiten tanto reservar la visita como comprar la entrada para ir en grupo (ACREA, 2018).

6.4. Evaluación del sistema de comercialización de entradas a la Alhambra para grupos.

En este epígrafe se resume la evaluación efectuada en el informe referenciado del sistema regulado por el PAG, desde la óptica de una competencia efectiva y de los principios de una buena regulación económica. Esta evaluación se divide en siete subapartados, que pasamos a detallar a continuación.

6.4.1. Valoración general del sistema de comercialización de entradas a través de los agentes autorizados

Según se desprende del contenido de las Resoluciones Administrativas, antes mencionadas, el PAG concedió a operadores económicos privados la realización de la actividad de reserva y venta anticipada de entradas para visitar la Alhambra, cuando se tratase de grupos organizados (básicamente, cuando fueran más de 10 personas y hasta un máximo de 30 personas). En particular, se atribuye a dicho canal de comercialización la reserva de la venta anticipada de entradas para los grupos que, de manera exclusiva y obligatoria, deberán adquirir sus entradas a la Alhambra a través de los denominados agentes autorizados (agencias de viajes), sin que exista la posibilidad de adquirir las entradas por otros canales de venta distintos, como por ejemplo, a través de la venta directa de entradas anticipada en la página web del PAG, que estaría reservado al turismo particular (máximo 10 entradas por persona física, tarjeta bancaria y mes).

Estos agentes autorizados serán, en todo caso, empresas de intermediación turística que organicen o comercialicen viajes combinados o, lo que es lo mismo, agencias de viaje a las

que, a su vez, se les exige el cumplimiento de un conjunto de requisitos tasados en dichas Resoluciones para poder acceder al ejercicio de esta actividad de venta de entradas de la Alhambra, así como en relación con el funcionamiento o desarrollo de dicha actividad económica. Adicionalmente, se exige por el PAG que las entradas adquiridas por los grupos a través de este canal, cuenten obligatoriamente con el servicio de información turística, que deberá ser prestado por una persona guía de turismo habilitada y debidamente acreditada por el PAG. Estos profesionales se verán sometidos, a su vez, a una serie de condiciones o requisitos previstos en las citadas Resoluciones Administrativas.

Con carácter previo ha de indicarse que el PAG, mediante las citadas Resoluciones, estaría introduciendo una serie de medidas o condiciones para el acceso o ejercicio de estas actividades económicas, como son las de intermediación e información turística, que vendrían a regular dichos sectores turísticos, tal y como expresamente se reconoce entre los objetivos del PAG en el preámbulo de la Resolución de 24 de enero de 2003¹²⁹.

En el caso que nos ocupa, el PAG ha optado por un régimen de autorización a operadores económicos para la reserva y venta anticipada de entradas a grupos organizados. Sin embargo, en atención a las características del mercado analizado, lo deseable, desde el punto de vista de una buena regulación económica, sería la ausencia de regulación o de inter-

129 Así, en el preámbulo consta lo siguiente: “En ese sentido, el Patronato de la Alhambra y el Generalife, Organismo Autónomo de carácter administrativo adscrito a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y encargado por sus Estatutos de velar ‘por la custodia, administración y conservación’ del Monumento, ha venido adoptando una serie de medidas cuyo objetivo es el de hacer compatible la protección del Monumento con la puesta a disposición de los ciudadanos e investigadores de su preciado legado histórico en las condiciones más apropiadas. Y ello bajo la premisa de que la propia cualificación cultural de la visita exige tanto la adopción de estrategias de salvaguarda del patrimonio, como de regulación del turismo, a fin de crear unas condiciones de percepción adecuadas, que permitan el disfrute de la arquitectura y del lugar y la aprehensión de sus valores. O dicho de otra manera, si la visita a la Alhambra pretende ser una experiencia estética de calidad, no basta con permitir el acceso al Monumento y mostrarlo sin más al visitante: Habrán de generarse las condiciones externas necesarias para que el público pueda percibir e interpretar los significados formales y los valores estéticos, históricos, ambientales y en definitiva de identidad del Bien Cultural”.

vención pública, al tratarse de una actividad que, en principio, está reservada a la Administración Pública, en tanto encargada de gestionar un bien de titularidad pública. En el supuesto de que esta actividad se realice por terceros debe ser ejercida en libre competencia y sólo podrá limitarse conforme a los principios de una buena regulación establecidos en el ordenamiento jurídico español.

Centrando el análisis en el sistema de autorización adoptado por el PAG, resulta relevante el hecho de que no exista en ninguno de los preceptos de la legislación estatal ni autonómica sobre patrimonio histórico, que les son de aplicación al presente asunto, una habilitación para que la gestión del servicio de expedición o venta de entradas para el acceso de visitantes a cualquier monumento, en este caso al recinto monumental de la Alhambra, pueda ser prestado de forma indirecta por parte de empresas privadas a través de un mecanismo de autorización.

En este contexto, la única razón imperiosa de interés general, que podría justificar en este caso cualquier mecanismo de intervención sobre los operadores económicos o el establecimiento de requisitos o límites para el acceso o desarrollo de la actividad económica, podría estar vinculada a la protección del patrimonio histórico, o incluso a la seguridad de las personas destinatarias de estos servicios.

A este respecto, cabe señalar que en el presente caso ya se garantiza la protección del patrimonio histórico a través de la implementación de un sistema de ventas en el que quedan determinados los diferentes tramos o franjas horarias dentro del horario de apertura del monumento en los que existirían entradas disponibles para el acceso al monumento en función del aforo máximo permitido. También, la seguridad de las personas destinatarias de estos servicios y del propio monumento en sí se alcanza mediante la instalación de meca-

nismos o dispositivos de control o seguridad que permitan un control de las personas que acceden al recinto monumental con plenas garantías. Con ambas medidas, que estarían ya implantadas o habilitadas por el PAG o podrían llevarse a efecto en su caso, se estarían garantizando los objetivos públicos invocados por el PAG en sus Resoluciones.

En definitiva, en ningún caso, el establecimiento del sistema expuesto de comercialización a través de la autorización de agentes económicos *per se*, va a garantizar la protección del patrimonio histórico o la seguridad de las personas destinatarias de los servicios, ni va a evitar el fraude. Sin embargo, sí que va a establecer un número muy importante de restricciones a la competencia sobre este mercado, que de manera directa o indirectamente va a afectar al funcionamiento del mismo, elevando los precios y prestando de una forma poco eficiente estos servicios.

En consecuencia, esta forma de gestionar la comercialización anticipada de las entradas a los grupos por parte del PAG presenta graves disfunciones sobre la competencia efectiva en los mercados o sectores económicos, concretamente en el mercado de la prestación de servicios de intermediación turística por las Agencias de viajes y en el mercado de la prestación de los servicios de información turística o de las personas guías de turismo. Asimismo, las disfunciones se extenderían a otros mercados conexos como pudieran ser el de otros operadores turísticos o el de la reventa de entradas telemáticas para monumentos a través de plataformas digitales, con una clara incidencia en las posibilidades de acceso de las personas que desean visitar este Monumento, y que podría conllevar, en última instancia, un encarecimiento injustificado de los precios de la entrada a la Alhambra, muy por encima del valor asignado a la entrada por el PAG, partiendo de que estamos ante un precio regulado que, como se ha indicado asciende a 14 euros la entrada general.

6.4.2. Creación de un mercado artificial privado de venta anticipada de entradas a grupos y reserva de actividad a las agencias de viajes

Como ya se ha mencionado, el sistema adoptado por el PAG para la comercialización de las entradas a la Alhambra para grupos organizados a través de agentes autorizados, ha generado un mercado artificial privado sobre la venta anticipada de entradas para acceder al recinto monumental por parte de los grupos. De este modo, se concede una reserva de actividad a favor de una única modalidad de operadores económicos del sector turístico, concretamente a las agencias de viajes, en detrimento de otros operadores que igualmente podrían actuar en este sector turístico, sin que quede justificado en las Resoluciones dictadas por el PAG su necesidad, sobre la base de la protección de un auténtico motivo de interés general, su proporcionalidad, y que no sea discriminatorio. En cualquier caso, desde el punto de vista de la competencia efectiva, no se debe otorgar un tratamiento más favorecedor a unos determinados agentes económicos, en este caso a las agencias de viajes, en perjuicio de otros prestadores de servicios de intermediación turística.

Por tanto, se plantea la necesidad de revisión y eliminación de esta reserva de actividad actualmente atribuida a favor de las agencias de viajes, de tal forma que sea el propio organismo público el encargado de la puesta a disposición de las entradas a la ciudadanía en general, ya sea de forma directa o a través de una o varias agencias de ticketing o, en cualquier caso, que se permita que tanto las agencias de viajes como otros profesionales (otros operadores del sector turístico, o plataformas digitales), puedan desarrollar esta actividad, introduciendo así unas condiciones de competencia más favorables con la consiguiente reducción de los precios.

6.4.3. Proceso de acreditación a las agencias de viajes para la obtención de la condición de agentes autorizados¹³⁰

Las agencias de viajes son sometidas a un proceso de acreditación para la obtención de la condición de agentes autorizados por el PAG, lo que endurece las condiciones de acceso o ejercicio de la actividad de estos agentes económicos, que operan en un sector ya de por sí sometido a importantes restricciones de acceso y ejercicio por su propia regulación específica.

Sobre este procedimiento, deben ser resaltadas las siguientes restricciones a la competencia: sólo se podrá obtener una acreditación de Agente Autorizado por empresa, asociaciones de empresas o grupos de empresas; únicamente se podrá presentar la solicitud en el mes de octubre de cada año; se difiere el inicio de la actividad al mes de marzo del año siguiente; limitación temporal de las autorizaciones obtenidas, al establecer un proceso de renovación anual de la acreditación de Agente Autorizado en el mes de febrero de cada año; se establece la exigencia de presentación del justificante del desarrollo de su actividad.

Todas estas limitaciones al ejercicio de la actividad de intermediación turística difícilmente encontrarían una justificación sobre la base del único motivo de interés general que pudiera ser invocado por el PAG, que es la protección del patrimonio histórico, y en cualquier caso, no podrían encontrar acomodo en los principios de una buena regulación económica y favorecedora de la competencia.

¹³⁰ Por lo que se refiere al número de agentes autorizados, según datos publicados por el PAG en su página web, serían 345 agencias de viajes (datos a mayo de 2018).

6.4.4 Limitación del número de entradas que pueden comercializar cada uno de los agentes autorizados

Esta medida, que restringe la libertad de empresa y la actividad de los operadores económicos a los que el PAG previamente ha reservado el mercado de la comercialización de entradas a la Alhambra para grupos organizados. En el informe se plantea, que no existe justificación para que esa Administración Pública apruebe resoluciones administrativas que, con carácter general y sin una debida fundamentación sobre la base de la protección de una auténtica RIIG, intervenga en el funcionamiento competitivo del mercado, restringiendo, y realizando un reparto de la cantidad del número de entradas que pueden adquirir y, por tanto, comercializar, cada uno de los agentes económicos a los que previamente ha autorizado.

6.4.5. Creación de una reserva de actividad a favor de las personas guías turísticas habilitadas y acreditadas por el PAG

Mediante la exigencia a los grupos de acceder al monumento con una persona guía turística y las previsiones contenidas en la Resolución para el ejercicio de esta actividad económica, se vienen a reforzar aún más las restricciones que recaen sobre la actividad de información turística. Conviene señalar aquí, que la actividad de guía de turismo cuenta con una normativa reguladora que, a nuestro juicio, resulta innecesaria y desproporcionadamente restrictiva de la competencia¹³¹.

Tal medida no tendría justificación ni siquiera con base en la tutela de la prestación de un mejor servicio por la agencia de viaje o por el PAG para que se produzca una visita de

¹³¹ En este mismo sentido pueden verse los informes del Consejo de la Competencia de Andalucía: N° 12/09, de 8 de junio de 2009, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se transpone en Andalucía la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior; N° 2/2011, de 24 de febrero de 2011, sobre el Anteproyecto de Ley del Turismo de Andalucía. (Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía) y N° 03/14, de 28 de abril de 2014, sobre el Proyecto de Decreto regulador de Guías de Turismo de Andalucía. (Actual Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía).

calidad. Es más, en el caso de que se considere necesario tutelar el contenido de la información turística sobre el conjunto monumental de la Alhambra, tendría que ser el propio organismo público el que se encargara de ofrecer dichos servicios de información turística a través de personas o guías de turismo oficiales y, en todo caso, lo más apropiado sería dejar la contratación de estos servicios a la libre elección de las personas usuarias.

6.4.6. Sobre el carácter nominativo de las entradas en el canal de agentes autorizados

La justificación de este sistema, que ya se encuentra previsto para el caso de las entradas puestas a la venta en el canal de turismo particular, se justifica en la seguridad pública, considerada como una de las razones de interés general citada en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹³², y para dar cumplimiento a las reiteradas recomendaciones efectuadas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de elevar los niveles de seguridad en la visita pública y para contrarrestar las posibles amenazas por las connotaciones de tipo cultural e histórico inherentes a un monumento declarado emblema mundial de la Unesco como patrimonio cultural de la humanidad (exposición de motivos de la Resolución del PAG).

6.4.7. Limitación cuantitativa adicional del número de entradas a disposición de los agentes autorizados

Como se ha señalado, el establecimiento de límites sobre la cantidad de entradas para visitar el Recinto Monumental de la Alhambra y el Generalife que pueden venderse por parte de cada uno de los agentes autorizados: 120/al día o 20.000/al año, establecía una clara restricción a la competencia y ello fue causa de una importante distorsión del mercado.

132 Disponible en <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731>.

Por ello, derivada de la distorsión que se estaba produciendo en este mercado, el PAG dictó una nueva Resolución el 28 de marzo de 2018¹³³ en la que se establecen medidas adicionales para la gestión de las entradas puestas a disposición de los agentes autorizados, reduciendo sustancialmente el límite de las entradas que podían adquirir las agencias de viaje para la venta a los grupos, hasta 42.179 entradas por cada una de las agencias de viaje en términos anuales, respecto a la Resolución de 5 de octubre de 2016 (que establecía como límite anual por agencia de viaje, 62.179 entradas), y añadiendo dicha Resolución una restricción adicional diaria de 120 entradas, que en la anterior resolución no se contemplaba.

Esta nueva restricción, en un parámetro esencial para la competencia, como es la libertad de oferta de los operadores económicos, supone que la autoridad pública establece un reparto del mercado entre los agentes económicos, lo que tiene como efecto una reducción de los incentivos de los operadores por competir, lo que podría coadyuvar, además, un potencial riesgo de alineamiento entre estos y constituir una práctica anticompetitiva prohibida por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Por otra parte, la fijación de estos límites para la venta de entradas por parte de los agentes autorizados, no puede encontrar justificación alguna en una auténtica razón imperiosa de interés general. Ello, en la medida en que ninguno de los motivos invocados en la parte expositiva de las Resoluciones dictadas por el PAG, cuando hace mención a la protección de la conservación y protección del patrimonio histórico o incluso la seguridad de los visitantes y de los espacios visitables, puede justificar el establecimiento de límites o restricciones para el ejercicio de una actividad económica. Más bien al contrario, algunas de las razones que se observan en la actuación administrativa están relacionadas con los

¹³³<https://www.alhambra-patronato.es/wp-content/uploads/2018/08/Resolucion-28-marzo-2018-Instruccion-Medidas-Adicionales-normativa-comercializacion.pdf>.

supuestos desequilibrios entre la oferta y la demanda, reparto equitativo (u obtención de ingresos), lo que podría resultar asimilable a requisitos de naturaleza económica, que estarían prohibidos por el artículo 18.2.g) de la LGUM y 10.e) de la Ley 17/2009.

Por lo anteriormente expuesto, cabe cuestionar que el PAG apruebe resoluciones administrativas que, con carácter general y sin una debida, intervengan en el libre funcionamiento competitivo del mercado, mediante un reparto de la cantidad del número de entradas que pueden adquirir y, por consiguiente, comercializar los operadores económicos autorizados.

6.5. Propuesta de un sistema alternativo, respetuoso con la competencia efectiva y los principios de una buena regulación económica

El análisis del mercado de comercialización de las entradas a la Alhambra, nos permite resaltar los siguientes elementos:

1. La situación de aforo máximo anual para preservar el monumento, determina una limitación en la oferta.
2. El precio de la entrada general está regulado: 14 euros. Este precio se encuentra por debajo del precio de equilibrio, ya que en la fijación de este precio intervienen objetivos de tipo social o cultural, al objeto de facilitar el acceso.
3. La fijación de este precio por debajo del precio de equilibrio o de vaciado del mercado produce un exceso de demanda, constituido por consumidores que están dispuestos a adquirir la entrada a un precio superior.
4. La regulación del PAG, atribuye una situación de poder de mercado a determinados agentes, que tienen capacidad para reservar o adquirir un volumen importante de las entradas en el mercado primario y revenderlas posteriormente, sin riesgo, a precios superiores. Ello trae como consecuencia, distorsiones en forma de disputas y acaparamiento

de entradas, y reventas por unos precios que perjudican a los consumidores y que llegan a superar los 100 euros por entrada.

5. En consecuencia, el sistema de comercialización establecido para la Alhambra, genera un efecto económico perverso, ya que permite una extracción de rentas a los usuarios. Especialmente, se identifican como más relevantes los siguientes problemas:

- La creación de un mercado artificial privado de venta anticipada de entradas a grupos y reserva de actividad a las agencias de viajes.
- El establecimiento de un proceso de acreditación a estas agencias para ser agentes autorizados.
- La limitación del número de entradas que puede comercializar cada uno de los agentes autorizados.
- La creación de una reserva de actividad a favor de personas guías turísticas habilitadas y acreditadas por el PAG.

A la vista de todo lo anteriormente expuesto, la conclusión principal es que procedería una modificación de las Resoluciones del PAG analizadas. A continuación se exponen las líneas fundamentales de la propuesta¹³⁴, que finalmente fue adoptada por el PAG:

1. El sistema de comercialización a establecer en la normativa reguladora de acceso y/o de los requisitos exigidos en las mismas, debe evitar la problemática señalada y a tal efecto, basarse en los principios de la buena regulación económica y restaurar la competencia efectiva en ese mercado.

¹³⁴ Estas líneas generales fueron asumidas en la resolución del PAG de 16 de enero de 2020, que regula la Normativa de Visita, Comercialización y Otros Usos Públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos.

<https://juntadeandalucia.es/boja/2020/16/31#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20de%2016%20de%20enero%20de%202020%2C%20de%20Patronato%20de,y%20en%20sus%20bienes%20adscritos.>

2. Las personas usuarias deberían contar con la posibilidad de comprar las entradas directamente o sin intermediarios (agentes autorizados) y sin la imposición de contratar otros servicios adicionales (guías turísticos). Esto es, sin la atribución de reservas de actividad a agencias de viajes y a guías de turismo, dado que con ello se permitiría reducir los precios de las entradas, en beneficio último de los consumidores que visitan el monumento, y de forma compatible con la preservación de este preciado legado histórico.
3. Más allá de la actuación institucional del Patronato de la Alhambra y el Generalife, el origen del problema se sitúa en la normativa reguladora de acceso y, específicamente, en la forma en que se elabora y aplica dicha normativa, mediante la participación de determinados grupos de interés económico sectorial. Cabría plantear que, en la elaboración y aplicación de dicha norma, en ningún caso participen, como regulador y operador, los representantes de intereses o de agentes económicos que intervienen en el mercado objeto de regulación, por el conflicto de intereses que se produce.

CAPITULO VII: CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE LA CALIDAD EN LA REGULACIÓN ECONÓMICA

7.1 Introducción

A lo largo de este trabajo se ha puesto de manifiesto cómo, más allá de ser una más de las herramientas a disposición de los poderes públicos, la Mejora de la Regulación Económica es un bien público en sí misma. Por ello resulta especialmente necesario construir un indicador de la calidad regulatoria en España y Andalucía.

En este capítulo se desarrolla una propuesta de metodología para construir este indicador y específicamente se calcula un índice para un periodo determinado en España y Andalucía. La propuesta se fundamenta en un trabajo publicado en el que he participado (Martínez, Riscos, Palma (2020)).

Sobre la base de este trabajo, en el capítulo se aportan distintos elementos metodológicos, para la construcción de este indicador. El primer paso consiste en seleccionar la estructura y naturaleza del mismo, con el fin de que se ajuste de la forma más adecuada al objetivo y el tipo de datos empleados. Por ello, y tras realizar una profunda revisión de la literatura técnica y temática especializada, se optó por una estructura multinivel y una naturaleza híbrida. En segundo término, se construyó un indicador preliminar basado en la información obtenida del Módulo de Entorno Empresarial y Buena Regulación del Indicador de Confianza Empresarial, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística; y a continuación sobre esta base se elaboró una propuesta de indicador de la calidad regulatoria, en función de los datos disponibles.

7.2. Índices multinivel e índices híbridos.

El concepto de una estructura multinivel en la construcción de índices viene importado de las ciencias de la computación y debe su utilidad a una doble función: a) reducir la dificultad de cálculo, agilizando el proceso de tratamiento en conjuntos homogéneos de datos; y b) facilitar la localización y provisión de datos/resultados intermedios.

Resulta claro que, dadas estas cualidades, con la construcción de un índice que mida la calidad de la regulación económica como objetivo final, la elección de una estructura multinivel es más que conveniente, al permitir no sólo agilizar el proceso de cálculo sino, y probablemente más interesante a la hora de emplear los resultados obtenidos, obtener índices intermedios.

Respecto a la naturaleza que debería tener el índice, es preciso detenerse y reflexionar sobre la propia naturaleza del conjunto de datos a emplear y el tipo de resultados que se espera obtener. En tanto que la calidad de cualquier bien o institución se mide o cuantifica por comparación, los resultados del índice tendrán que oscilar entre “de mayor calidad que” y “de menor calidad que”, con un centro en torno a “de calidad similar a”; de ahí que se haya optado por construir un índice cuyos resultados oscilan entre -1 y 1.

Los datos que determinen esta “calidad” deben recoger dos conjuntos de realidades distintos: la percepción de la regulación y la situación de dicha regulación. La diferente naturaleza de los datos que constituyen ambos conjuntos, de tipo subjetivo los relativos a la percepción y objetivos los de situación, sugiere entonces la necesidad de emplear un índice de naturaleza híbrida que permita combinar datos de naturalezas distintas.

7.3. Adaptación de los Indicadores de Confianza Empresarial (ICE) para la construcción del componente subjetivo.

Teniendo en cuenta que uno de los pilares que justifican la utilización de la metodología TANKAN para el cálculo de los ICE se basa en la mínima desviación de los resultados, sin elevación ni ponderación de las empresas recogidas en la muestra, se plantea estudiar las características de la muestra desde otra óptica: la estructura por tamaño de establecimientos y sector de actividad de los establecimientos. Por ello, y a fin de comprobar cómo de fidedigno es el panel de empresas de la muestra respecto a la estructura productiva andaluza, en esta sección se presentan simulaciones del comportamiento de una “muestra óptima” en estos términos.

7.3.1. Coeficiente de ajuste por tamaño de los establecimientos.

El estudio de la metodología relativo a la muestra empleada para el cálculo del Indicador de Confianza Empresarial para Andalucía, al igual que para el Indicador de Confianza Empresarial a escala Nacional, muestra un cierto desequilibrio relativo al tamaño de los establecimientos, como puede apreciarse en la tabla 7:

Tabla 7. Distribuciones muestrales del ICE andaluz y nacional.

	Número de empleados	Menos de 10	De 10 a 49	De 50 a 199	De 200 a 999	1000 o más
Andalucía						
Total establecimientos CNAE	501.745	482.624	16.577	2.051	444	49
%	-	96,19%	3,30%	0,41%	0,09%	0,01%
Establecimientos en la muestra	1.443	752	347	189	137	18
%	-	52,11%	24,05%	13,10%	9,49%	1,25%
España						
Total establecimientos CNAE	3.282.346	3.136.869	120.711	19.214	4.725	827
%	-	95,57%	3,68%	0,59%	0,14%	0,03%
Establecimientos en la muestra	7.694	3.678	1.753	1.147	853	263
%	-	47,80%	22,78%	14,91%	11,09%	3,42%

Fuente: Elaboración propia con datos INE e IECA

Se puede observar cómo, al contrastar los pesos relativos de los establecimientos por segmentos de empleo, existe un problema de infra ponderación en el segmento de establecimientos con menos de diez empleados¹³⁵ mientras el resto de los segmentos se encuentran sobre representados. En parte, la existencia de este sesgo muestral sería un argumento favorable al empleo de la metodología TANKAN¹³⁶ en detrimento de otros métodos de cálculo con ponderaciones para ajustar el tamaño de los establecimientos.

135 En este segmento se encuentran incluidos los trabajadores autónomos.

136 Que como se ha señalado, no establece factores de elevación ni ponderación de los establecimientos según el tamaño de su plantilla.

Esta opción, si bien resulta muy útil en términos técnicos y de cálculo, al disminuir la dispersión del resultado, aligerar la carga técnica del modelo y facilitar la periodicidad de publicación de resultados, presenta una importante debilidad a la hora de interpretar sus resultados en clave de diseño de políticas. Nos referimos a que se establece, de forma implícita, una equidistancia o igualdad en cómo se interpretan y afectan los eventos económicos al tejido empresarial sin importar el tamaño de las empresas. De ahí que se plantea la necesidad de introducir un factor corrector que reequilibre los resultados, ajustándose lo más posible a la estructura del tejido productivo sobre los datos muestrales del Indicador de Confianza Empresarial.

La elección de un coeficiente corrector en lugar de un rediseño de la muestra se debe principalmente a la imposibilidad técnica de abordar la creación de una nueva base de datos. Por esto, en su diseño hemos optado por una fórmula de cálculo que permita rebalancear el peso de los resultados en favor del segmento de trabajadores autónomos y microempresas.

$$\text{Coef. Ajuste} = 1 + (\text{Peso Poblacional} - \text{Peso Muestral})$$

De forma que el índice preliminar quedará construido como:

$$ICEa_{jt} = \frac{1}{5} \sum_t^j \text{Coef. Ajuste}_j * ICEA_{jt}$$

7.3.2. Coeficiente de ajuste muestral por sectores de actividad.

En este caso nos planteamos estudiar la correspondencia entre los pesos muestrales y poblacionales relativos a la estructura de la producción. Los pesos estructurados por sectores de muestras y poblaciones aparecen recogidos en la Tabla 8:

Tabla 8. Distribución sectorial de muestra ICEA y población

		Industria	Construcción	Comercio	Otros Servicios
Andalucía					
Total establecimientos CNAE	501.745	27.644	52.860	122.317	298.924
%		5,51%	10,54%	24,38%	59,58%
Establecimientos en la muestra	1.443	193	215	351	684
		13,37%	14,90%	24,32%	47,40%
España					
Total establecimientos CNAE	3.282.346	198.805	402.923	753.503	1.927.115
%		6,06%	12,28%	22,96%	58,71%
Establecimientos en la muestra	7.694	1.272	1.023	1.565	3.834
%		16,53%	13,30%	20,34%	49,83%

Fuente: Elaboración propia con datos INE e IECA

En este caso puede observarse cómo para la muestra andaluza, los sectores de Industria y Construcción se encuentran sobrerrepresentados mientras el sector servicios (descontado el comercio), presenta un peso inferior en la muestra al que supone en la composición del tejido empresarial. Para la muestra nacional se repite este patrón, si bien el comercio, que para la muestra andaluza podemos considerar que mantiene su peso relativo, pasa también a encontrarse sobrerrepresentado.

Es necesario detenerse brevemente para explicar la categoría “*otros servicios*”. Este agregado obedece a la diferente codificación entre las bases de datos del DIRCE y el IECA,

por ello para su construcción se han agregado aquellas secciones de la CNAE 2009 no incluidas en el resto de las categorías.

La formulación del factor de corrección muestral seguido será análoga a la planteada para el tamaño de los establecimientos, de manera que:

$$\text{Coef. Ajuste} = 1 + (\text{Peso Poblacional} - \text{Peso Muestral})$$

$$ICEA_{jt} = \frac{1}{5} \sum_t^j \text{Coef. Ajuste}_j * ICEA_{jt}$$

7.3.3. Construcción de un Índice de Calidad de la Regulación preliminar

Una vez establecida la existencia de cierto sesgo en la muestra de los Indicadores de Confianza Empresarial y calculados los coeficientes de corrección, pasamos a desarrollar un índice preliminar de calidad de la regulación basado en la información obtenida del Módulo de Entorno Empresarial y Buena Regulación del Indicador de Confianza Empresarial, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Para ello, se elaboran unos cálculos y definiciones preliminares a fin de introducir el índice.

En primer lugar, se debe suponer que se mantiene la relación entre población y muestra andaluzas y españolas en términos de tamaño de los establecimientos. En la tabla 9 se extrapolan los datos de la muestra para el ICE a la submuestra del módulo de Entorno Económico y Buena Regulación.

Tabla 9. Extrapolación del tamaño de establecimientos a la submuestra del ICE.

Andalucía	Establecimientos	Menos de 10	De 10 a 49	De 50 a 199	De 200 a 999	Más de 1000
CNAE %		96,19%	3,30%	0,41%	0,09%	0,01%
Muestra %		52,11%	24,05%	13,10%	9,49%	1,25%
2013	447	233	107	59	42	6
2014	456	238	110	60	43	6
2015	477	249	115	62	45	6
2016	478	249	115	63	45	6

Fuente: Elaboración propia.

7.3.3.1. Selección de variables y cálculo.

Una vez definida la amplitud muestral y estructura de tamaño de los establecimientos, se calcula el coeficiente de ajuste muestral tal y cómo se expuso en la sección anterior.

Asimismo, para la construcción del índice, se toman las cuestiones del módulo de Entorno Económico relativas a Regulación Económica, Fiscalidad y Costes Judiciales; y el módulo de Buena Regulación en su conjunto.

A continuación, se expone la codificación establecida para adaptar los resultados del módulo a nuestro índice preliminar:

- ✓ Para las cuestiones del módulo de Entorno Económico para el impacto en los resultados, los resultados oscilarán entre -100 y +100; y para el cálculo se tomará el saldo entre las respuestas favorables y desfavorables, ajustándose el valor para excluir las respuestas sin variación. Para la importancia sobre el crecimiento, se traducirán por +1, 0 y -1 las respuestas baja, media y alta, respectivamente.

- ✓ En el módulo de Buena Regulación de los Indicadores de Confianza Empresarial, los resultados de la cuestión “*evolución de los recursos que debe dedicar su empresa a la resolución de trámites con las distintas administraciones*” se tomarán siguiendo el mismo método empleado para el módulo de Entorno Económico.
- ✓ Los resultados relativos a “*los trámites añadidos que deben cursarse para operar en distintas localidades dentro de la misma CC. AA.*”, se tomarán como positivas las respuestas “disminuyeron” y “no aplicable”; de cuyo valor se detraerán las respuestas aumentaron, y se ajustará el resultado, excluyendo las respuestas se mantuvieron estables; finalmente,
- ✓ Las respuestas a la pregunta relativa a los beneficios percibidos por la sustitución de las autorizaciones previas por declaraciones responsables se calcularán siguiendo la fórmula:
$$\frac{100 - \text{no aplicable}}{100}$$

Mediante estos cálculos, se obtienen los resultados para cada una de las variables seleccionadas como indicadores de calidad de la regulación, recogidos en la tabla 10 siguiente.

Una vez obtenidos los valores normalizados de las respuestas de los Indicadores de Confianza Empresarial para construir el componente subjetivo, cada una de las variables tendrá un peso equivalente de 1/6 dentro del componente.

Tabla 10. Componente subjetivo del Índice de Calidad de la Regulación Económica

		2013	2014	2015	2016
Regulación Económica	Andalucía	-0,9310	-0,8732	-0,6352	-0,7145
		-0,2774	-0,3004	-0,2536	-0,2155
	España	-0,9395	-0,8392	-0,6438	-0,7045
		-0,3055	-0,2438	-0,1974	-0,2095
Fiscalidad	Andalucía	-0,9637	-0,9488	-0,8392	-0,8305
		-0,2863	-0,3158	-0,2306	-0,2238
	España	-0,9605	-0,9145	-0,7734	-0,8554
		-0,2753	-0,2489	-0,179	-0,2024
Costes Judiciales	Andalucía	-0,9166	-0,9150	-0,8369	-0,7916
		0,2684	0,2654	0,3333	0,2971
	España	-0,9551	-0,9545	-0,8712	-0,8386
		0,2936	0,3044	0,333	0,3601
Evolución de recursos	Andalucía	-0,3121	-0,3390	-0,4308	-0,4402
		-0,3050	-0,2642	-0,3651	-0,4614
	España	-0,3560	-0,4383	-0,4701	-0,5093
		-0,3095	-0,4127	-0,4286	-0,4951
		-0,2123	-0,3216	-0,3738	-0,4298
Trámites añadidos	Andalucía	0,4232	0,3367	0,3758	0,3369
	España	0,3525	0,3488	0,3839	0,3474
Declaración responsable	Andalucía	0,4452	0,5307	0,5262	0,5377
		0,4519	0,5482	0,5325	0,5586
	España	0,4807	0,4834	0,4801	0,514
		0,5	0,5025	0,5034	0,5386
		0,4984	0,5056	0,5071	0,5393

Fuente: Elaboración propia

7.3.4. Construcción del componente objetivo para el Índice.

Una vez establecidos los factores o coeficientes de corrección muestrales para crear el componente subjetivo o de opinión del Índice de Calidad de la Regulación Económica, se

pasa al diseño y cálculo del componente basado en datos objetivos. Los elementos considerados son los siguientes:

- *Inicio de actividad*. En esta categoría se recoge la información publicada por el informe *Doing Business*¹³⁷ relativa a los costes y plazos necesarios para iniciar una actividad.¹³⁸
- *Pago de Impuestos*¹³⁹. Es otra de las categorías relativa a la periodicidad y recursos precisos para hacer frente a las cargas tributarias.
- *Resolución de Insolvencia*. Otra de las variables del *Doing Business* que estima y valora el marco institucional de los procesos de liquidación de empresas.

Además de estas variables, se ha decidido incorporar una suerte de factor corrector cómo peso de la economía privada, que será de gran ayuda en los casos de estudio dónde concurren proveedores públicos y privados.

Al igual que se realizó para el componente subjetivo, a continuación, se expone la codificación y cálculos para adaptar la base de datos a la escala del Índice.

Con carácter general, los datos extraídos del *Doing Business* se calcularán con la posición relativa de la economía andaluza respecto a la media de la OCDE, siguiendo la fórmula: $(-1) * \left(\frac{\text{Andalucía}}{\text{OCDE}} - 1 \right)$. De esta forma los valores oscilarán entre -1 y 1.

137 El hecho de el informe Doing Business se halla dejado de publicar complica la posibilidad de cálculo de este indicador para otros periodos.

138 Los datos relativos a la muestra andaluza se circunscriben a la ciudad de Sevilla para el año 2015, dado que son los últimos datos de muestra subnacional publicados para España.

139 Tanto los datos de las rúbricas Pago de impuestos y Resolución de insolvencia son equivalentes para el caso español y andaluz, la diferencia entre ambos vendrá explicada por el coeficiente de peso de la economía privada.

Asimismo, el coeficiente de peso de la economía privada ha sido calculado, mediante datos de la contabilidad regional, como: $\left(1 - \frac{\text{Gasto Público}}{\text{PIB}}\right)$

Al igual que se realizó para el componente subjetivo, aplicando una ponderación interna equilibrada de las diferentes variables dentro del componente objetivo, se obtienen los resultados de las tablas 11, 12 y finalmente la tabla 13.

Tabla 11. Ponderación de variables del componente objetivo para Andalucía

		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,3212	-0,3225	-0,3231	-0,3244
	Tiempo	-0,4850	-0,4870	-0,4878	-0,4898
	Coste	-0,0725	-0,0728	-0,0730	-0,0732
	Requisitos de capital	-0,4394	-0,4412	-0,4419	-0,4437
Pago de impuestos	Tiempo	0,0406	0,0407	0,0408	0,0410
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,1271	-0,1276	-0,1278	-0,1283
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0912	-0,0915	-0,0917	-0,0921
Resolución de insolvencia	Tasa de recuperación	0,0569	0,0571	0,0572	0,0574
	Tiempo	0,0882	0,0885	0,0887	0,0890
	Coste	-0,1565	-0,1571	-0,1574	-0,1580
	Índice de la fortaleza del marco regulador de la insolvencia	0,0062	0,0062	0,0062	0,0063

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12. Ponderación de variables del componente objetivo para España

		2013	2014	2015	2016
Inicio de actividad	Procedimientos	-0,2331	-0,2922	-0,2409	-0,2477
	Tiempo	-0,2880	-0,2922	-0,2975	-0,3060
	Coste	-0,2983	-0,3027	-0,3082	-0,3170
	Requisitos de capital	-0,2376	-0,2411	-0,2455	-0,2525
Pago de impuestos	Tiempo	0,0295	0,0299	0,0304	0,0313
	Tasa de impuestos y contribuciones total	-0,0922	-0,0936	-0,0953	-0,0980
	Índice posterior a la declaración de impuestos	-0,0662	-0,0671	-0,0684	-0,0703
Resolución insolvencia	Tasa de recuperación	0,0413	0,0419	0,0426	0,0438
	Tiempo	0,0640	0,0649	0,0661	0,0680
	Coste	-0,1136	-0,1153	-0,1173	-0,1207
	Índice de la fortaleza del marco regulador de la insolvencia	0,0045	0,0046	0,0046	0,0048

Fuente: Elaboración propia

Tabla 13. Componente objetivo de la regulación: Resultados agregados

	2013	2014	2015	2016
Andalucía	-0,1365	-0,1370	-0,1373	-0,1378
España	-0,1074	-0,1136	-0,1110	-0,1141

Fuente: Elaboración propia

Los resultados agregados de este componente señalan un marco legislativo cercano a la neutralidad, aunque siendo más gravoso que el valor medio del marco nacional. Al comparar los resultados para el índice nacional y autonómico, observamos cómo los valores son significativamente inferiores para el caso andaluz (una media del 23% menores), lo cual se

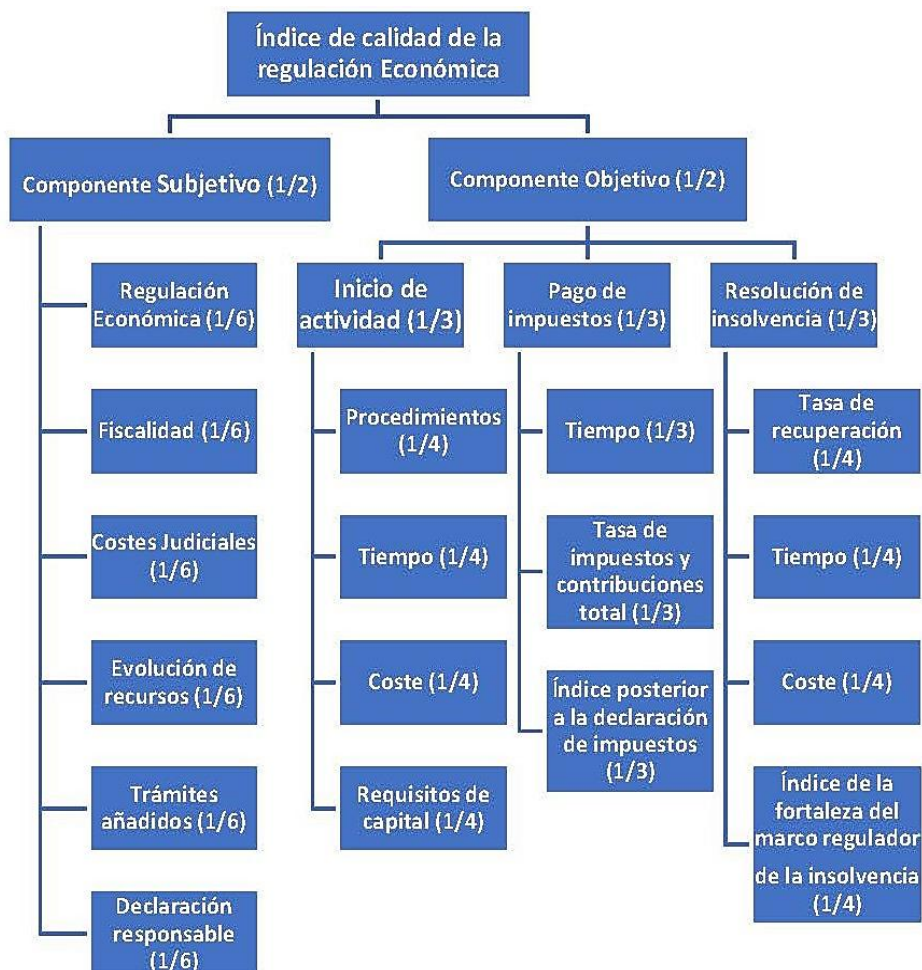
explica en buena medida debido al efecto del coeficiente de “*peso de la economía privada*”, que incluimos en la estructura del índice.

Este coeficiente se incluyó para recoger los efectos de la competencia entre entidades públicas y privadas en sectores concretos, sin embargo, al calcularlo relativizando el gasto público respecto al PIB, tiende a alisar los resultados de forma correlativamente positiva con el peso del sector público. Esto permite explicar lo acentuado de las diferencias entre el índice para Andalucía y España, en tanto el peso del gasto público en relación con el PIB se estima de forma aditiva, siendo mayor el montante a escala nacional que autonómica.

7.4. Propuesta de un Índice de Calidad de la Regulación.

Una vez se han obtenido los resultados individuales de los componentes subjetivo y objetivo del Índice, es momento de construir el indicador híbrido. Al presentar los resultados normalizados de las variables se planteó la ponderación interna que tendría cada una de ellas; en el gráfico 13 se encuentran representadas la estructura y ponderación de las variables y componentes del Índice en su conjunto:

Gráfico 13. Estructura y ponderación de las variables y componentes del Índice de Calidad de la Regulación

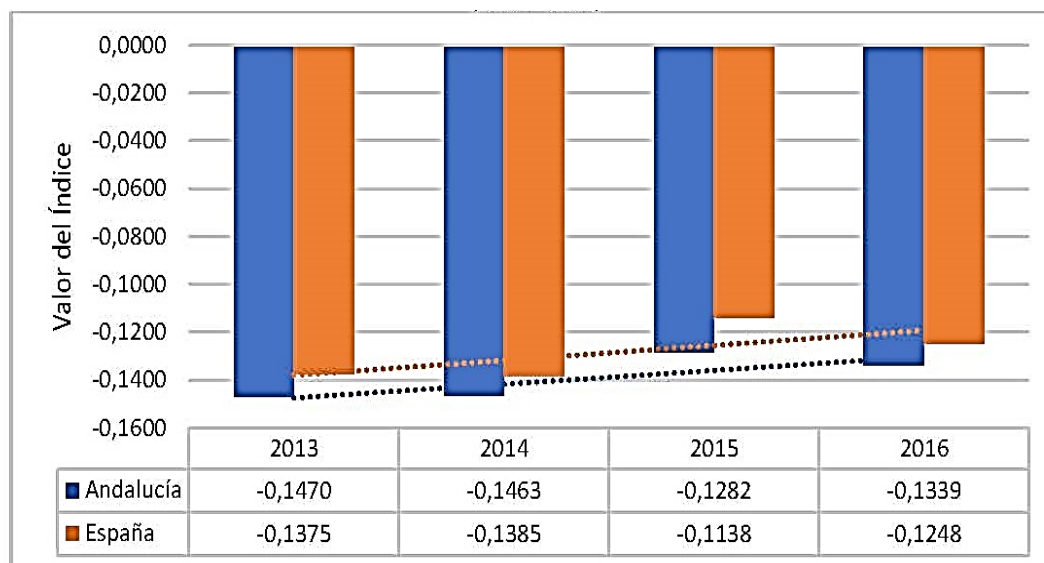


Fuente: elaboración propia

La normalización de los valores de las variables que se llevó a cabo en las secciones anteriores tenía como objetivo favorecer la interpretación de los resultados, de este modo los resultados en torno al valor 0 implicarán una regulación económica cercana a la neutralidad; y conforme se aproximen a los extremos serán muy positivas para la actividad económica cuando se acerquen a 1 y muy restrictivas cuando se acerquen a -1.

Se aborda, por último, al análisis de los resultados globales aplicando la ponderación descrita en la figura anterior a los resultados de cada una de las variables, obteniendo los resultados representados en el gráfico 14.

Gráfico 14. Índice de Calidad de la Regulación Económica para España y Andalucía. Resultados (2013-2016).



Fuente: Elaboración propia

Como cuestión destacada del gráfico 14, cabe señalar que, tanto en el caso español como andaluz, la regulación es restrictiva de la actividad económica, si bien es cierto que con valores próximos a la neutralidad. Puede verse cómo el Índice presenta una tendencia positiva, situación que se explica por la contribución positiva del componente subjetivo de la regulación, especialmente en 2015 y 2016.

7.5. Resultados

En este capítulo se ha presentado una propuesta de un Índice de Calidad de la Regulación, un indicador que puede permitir abordar la fase de detección de las deficiencias en la regulación de los distintos sectores económicos.

Un resultado a destacar de la propuesta es que contribuye a refinar la metodología de elaboración de estos tipos de índices al combinar elementos objetivos y subjetivos, a diferencia, por ejemplo, del EQI, o el Product Market Regulation, que solo incorporan datos subjetivos. Asimismo, el hecho de que el informe Doing Business no se publique, complica la posibilidad de cálculo de este indicador para otros periodos y requeriría una sustitución de los datos empleados.

Como resultado, el estudio concluye que el marco regulador en Andalucía, en el periodo objeto de estudio, ha evolucionado hacia un menor grado de restricción. Entre las posibles extensiones de este trabajo, puede plantearse la aplicación de este índice a estudios de caso específicos en los que, mediante el empleo de técnicas auxiliares, como encuestas o paneles de expertos, se proceda a testar (y en su caso corregir) la calibración y ponderación de los elementos del índice.

CAPITULO VIII: METODOLOGIA DEL PLAN PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA EN ANDALUCÍA-HORIZONTE 2024

8.1 Introducción

El Plan es un documento con un conjunto ordenado de actuaciones que pretenden, en el horizonte de 2024, mejorar la eficiencia de la intervención pública en la economía y conseguir un marco regulador simplificado en Andalucía, que facilite la creación de empresas y el desarrollo de las actividades productivas; asimismo convertir a la actual Administración Pública andaluza en una nueva Administración proactiva, innovadora y eficaz. La ACREA, es el organismo encargado de la elaboración de este Plan. En este Capítulo, se expone la metodología empleada en la elaboración y aprobación de este Plan, así como la metodología de evaluación y simplificación de procedimientos administrativos, y se describen los primeros resultados en la ejecución del Plan; sobre la base de la participación directa del autor de esta tesis en la implementación del Plan y fruto de la cual también se publicó el trabajo (Riscos, Romero y Palma 2020) que ha servido para la redacción de este capítulo.

8.2. Metodología de elaboración y aprobación del Plan

En relación a la metodología a emplear en la elaboración del Plan, el Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno¹⁴⁰ define, por una parte, los distintos grupos de trabajo que participarán en su elaboración, y por otra, se establecen las actuaciones a desarrollar y la participación de estos grupos de trabajo, así como que la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ahora ACREA) elaborará un documento de trabajo del Plan, que será aprobado por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (CDAE).

¹⁴⁰Disponible en:

https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/61/BOJA19-061-00003-4466-01_00152849.pdf.

Sobre la base de lo dispuesto en dicho Acuerdo, la CDAE celebrada el 11 de junio de 2019, aprobó dos puntos de importancia, “El documento de trabajo del Plan para la Mejora de la Regulación Económica de Andalucía 2018-2022”¹⁴¹ y la designación de los miembros del “Grupo de Trabajo de Expertos”, que se constituyó el 18 de junio de 2019.

Específicamente, en el documento de trabajo del Plan se dedica un capítulo entero a la metodología de elaboración, planteando la constitución de tres grupos de trabajo, que avancen de forma paralela en la elaboración del Plan. En el Gráfico 15 se representa esquemáticamente el enfoque estratégico de elaboración del PMREA-H-2024, con la participación diferenciada de estos tres grupos de trabajo

Gráfico 15. Enfoque estratégico de elaboración del PMREA-H-2024



Fuente: Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía, página 10.

¹⁴¹ Disponible en.

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Documento%20de%20Trabajo_Plan%20de%20Mejora%20Regulaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20Andaluc%C3%ADa.pdf.

En lo que respecta al funcionamiento de los tres grupos de trabajo previstos cabe señalar los siguientes aspectos:

- 1) El primer grupo de trabajo de expertos, fue designado por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, integrado por 17 personas entre altos directivos de Administraciones Públicas, especialistas procedentes del mundo universitario y de la empresa, y funcionarios cualificados, y cuyo resultado fue, la aprobación el 16 de septiembre de 2019, de un “*Documento de propuestas para la mejora de la regulación económica*”, en el que se identifican con claridad las normas en las que se concentran gran parte de estas barreras y trabas administrativas y las razones para su remoción¹⁴². (En lo que se podría llamar una metodología macro de arriba abajo, siguiendo la Metodología macro de arriba-abajo de Álvarez, M. y Domínguez, J., 2019).

Este documento sirvió de base, para la aprobación por el Gobierno andaluz del Decreto-ley 2/2020 de 9 de marzo¹⁴³, que reformó 21 leyes y 6 Decretos, mediante el cual se realizan las reformas de aquellas normas que contienen preceptos que dificultan el acceso a una actividad productiva a emprendedores y empresas, simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados o desproporcionados.

Asimismo, fue una referencia en la elaboración del 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 es-

142 Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/DOCUMENTO%20DEL%20GRUPO%20DE%20EXPERTOS%20DE%20PROPUESTAS%20PARA%20LA%20MEJORA%20DE%20LA%20REGULACION%20ECONOMICA%20EN%20ANDALUCIA%20DA.pdf>

143 Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/504/BOJA20-504-00094-4016-01_00171425.pdf

tratégico para Andalucía¹⁴⁴; así como en el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo¹⁴⁵.

- 2) El segundo grupo, constituido por once equipos de trabajo, integrados por 150 funcionarios designados por cada una de las Consejerías de la Junta de Andalucía y de la ACREA, encargados de evaluar los procedimientos administrativos que afectan a los operadores económicos (Metodología micro interna, según Álvarez, M. y Domínguez, J., 2019).
- 3) El tercer grupo de trabajo, se articuló con los Agentes Económicos y Sociales más representativos, en la Mesa para la mejora de la regulación, que desempeñó en el contexto un papel primordial, al representar a los protagonistas de los sectores económicos, para conocer la opinión de aquellos a los que les resulta de aplicación la normativa en vigor y poder apreciar las dificultades en cuanto al inicio, mantenimiento o desarrollo de su actividad, vinculadas a actuaciones y trabas de carácter administrativo. (Metodología de abajo hacia arriba, Álvarez, M. y Domínguez, J., 2019).

Por otra parte, y en lo que se refiere a la aprobación del Plan, el propio Acuerdo del 26 de marzo de 2019 prevé su procedimiento, de manera que la redacción del Plan correspondió a la Agencia, que elevó una propuesta a la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, dicha propuesta se trasladó a todas las Consejerías de la Administración de la Junta de Andalucía para su análisis y correspondientes aportaciones- El documento resultante fue consensado con los agentes económicos y sociales más representativos en la citada Mesa para la Regulación Económica.

144 Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2019/243/1>.

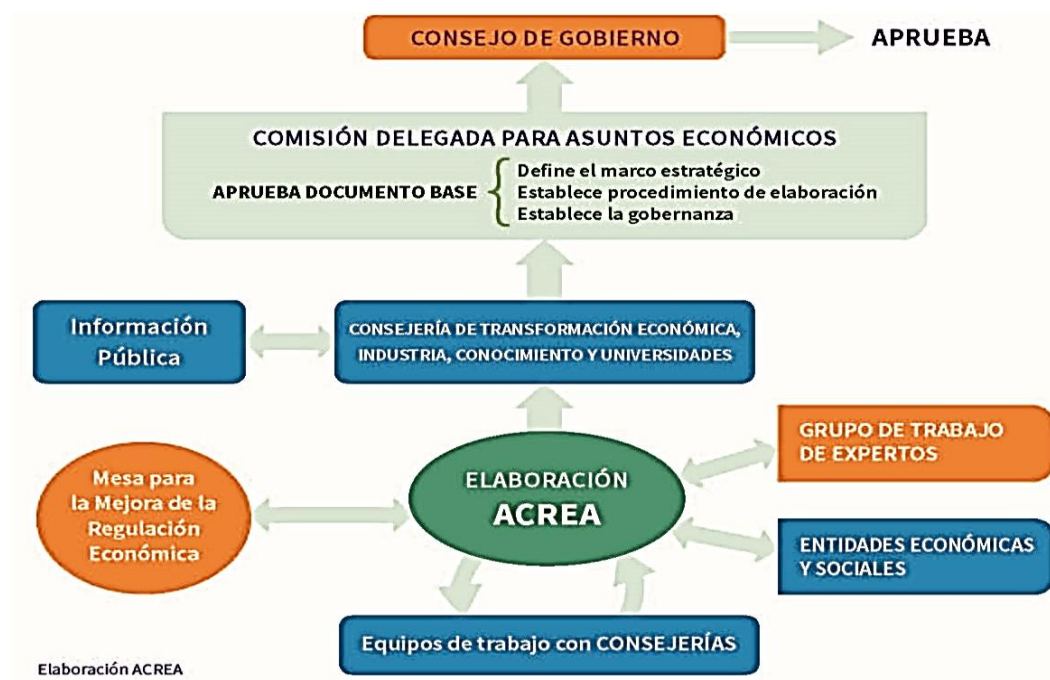
145 Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2020/535/2?item=0>.

El documento-propuesta del Plan que surgió de dicha Mesa, fue sometida a información pública por un periodo no inferior a un mes, anunciándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el sitio web de la Consejería con competencias en materia de Economía.

El texto resultante, tras los trámites recogidos en los apartados anteriores, fue analizado y evaluado en el marco de la planificación económica regional y, en especial, por la CDAE.

Posteriormente, la persona titular de la Consejería con competencias en materia de Economía, elevó la propuesta del Plan al Consejo de Gobierno que lo aprobó en su reunión del día 30 de Noviembre de 2021, mediante Acuerdo¹⁴⁶, dando cuenta del mismo al Parlamento. En el Gráfico 16 se representa el esquema de la gobernanza (elaboración y aprobación) del Plan.

Gráfico 16. Esquema de la gobernanza del PMREA-H-2024



Fuente: Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía, página 13

¹⁴⁶<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Plan%20Mejora%20Regulaci%C3%B3n%20Econ%C3%ADa%20en%20Andaluc%C3%ADa%20Horizonte-2024.pdf>

Finalmente, el seguimiento del Plan, como factor para conocer la calidad de la gestión pública en términos de eficacia y eficiencia, será realizado por la ACREA, al tener asignadas las funciones de coordinación de la planificación y la evaluación periódica de la regulación, al objeto de valorar su impacto en la economía andaluza y en la unidad de mercado, y a fin de avanzar hacia una mayor competitividad de la economía andaluza.

8.3. La Ejecución del Plan: Especial referencia al trabajo de la ACREA y a los Decretos-Leyes aprobados.

En el marco de la ejecución del Plan, cabe destacar las siguientes iniciativas:

8.3.1. Aprobación 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.¹⁴⁷

Este Decreto-ley, se aprobó en el contexto previo a la pandemia del Covid 19, y se señalaba en su preámbulo:

“... que, incluso antes de la llegada del COVID-19, las previsiones de crecimiento económico de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la propia OCDE, ya subrayaban una señalada ralentización de la economía mundial, así como un frenazo especialmente brusco en el crecimiento de la zona euro.”

En este contexto económico desfavorable en el Decreto ley se apostaba por realizar reformas estructurales, sobre la base del diagnóstico siguiente:

“Dentro de lo que se define como calidad institucional, la calidad regulatoria representa una de las debilidades de las economías española y andaluza. Cuando en un

147 Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2020-90058>

contexto mundial se evalúa el nivel de desempeño institucional que correspondería a su capacidad productiva, el país se ubica un 26% por debajo de su potencial, lo que obliga a revisar aspectos tales como el exceso de regulación y sus costes para las empresas, la facilidad para emprender negocios, los controles de precios y las barreras a la libre competencia.

Así pues, se sabe que la mejora de la regulación económica es fundamental para avanzar hacia los objetivos antes marcados. Según no pocos estudios académicos, la mejora de la regulación favorece el crecimiento y aísla relativamente a las economías de los envites de las crisis económicas.

En este sentido, Andalucía no goza de una buena posición una vez es comparada a nivel nacional e internacional. Según el muy citado estudio del Banco Mundial «Doing Business en España 2015», Andalucía ocupaba en dicho año la posición número 14 de todas las Comunidades Autónomas españolas, es decir, es de las más afectadas negativamente por la regulación normativa...”

Sobre la base de estas consideraciones, mediante el citado Decreto-ley2/2020, de 9 de marzo, se abordó la modificación de aquellas normas que dificultan el acceso o ejercicio de una actividad productiva a emprendedores y empresas, simplificando trámites y reduciendo los requisitos administrativos injustificados o desproporcionados. En concreto, se reformaron 21 leyes y 6 Decretos y se eliminaron un centenar de barreras o trabas en ámbitos como el comercio, el turismo, el sector industrial y la agricultura. Asimismo, se reformó la estructura de la ACREA. En el anexo 1 se concretan todas las reformas realizadas, siendo las principales reformas las siguientes:

a) Turismo:

- Eliminación de la declaración de interés turístico de los Campos de golf
- Simplificación del procedimiento de implantación de Campos de golf
- Regulación del principio básico de unidad de explotación en propiedad horizontal
- Eliminación de la reserva de actividad de las agencias de viajes en la comercialización de viajes combinados
- Supresión de restricciones a las viviendas turísticas de alojamiento rural
- Mejora y actualización de los criterios que definen la figura del Municipio Turístico de Andalucía
- Simplificación del procedimiento administrativo para obtener la declaración de Municipio Turístico

b) Comercio:

- Incremento del régimen de horarios en domingos y festivos
- Flexibilización del procedimiento de horarios de apertura del comercio
- Ampliación de los establecimientos comerciales para determinar los días y horas de apertura al público
- Ampliación y flexibilización de las circunstancias para la declaración de zonas de gran afluencia turística
- Ampliación de los criterios para la declaración de zonas de gran afluencia turística y simplificación del procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística
- Declaración de oficio de zonas de gran afluencia turística con más de 100.000 habitantes
- Carácter indefinido de la declaración de las Zonas de Gran Afluencia Turística (ZGAT), eliminando así la tramitación del procedimiento cada cuatro años

c) Industria agroalimentaria:

- Regulación de la Organización Interprofesional Agroalimentaria Andaluza
- Simplificación del sistema de verificación de los vinos con denominación de origen
- Implantación de un sistema homogéneo de control y certificación de los vinos

- Actualización del procedimiento del registro de las figuras de Calidad Diferenciada y del procedimiento de autorización de los Consejos Reguladores.
 - Simplificación del marco normativo aplicable al organismo de evaluación de la conformidad.
- d) Salud:
- Reducción del ámbito de proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto en la salud y, por otro lado, para las actuaciones que se mantienen en el ámbito de aplicación de dicha evaluación.
 - Se regula, el proceso de cribado que agiliza la tramitación de aquellas actuaciones para las que, en un análisis preliminar, puedan descartarse afecciones relevantes sobre la salud y, por tanto, el que se sometan al procedimiento de evaluación de impacto en la salud.
- e) Medioambiente:
- Procedimientos más ágiles afectados por la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
 - Simplificación de mecanismos de intervención, sustituyéndose el régimen de autorización ambiental unificada al que se encontraban sometidos determinados proyectos y actuaciones por el de calificación ambiental.
- f) Urbanismo:
- Reducción de los plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico.
 - Simplificación y racionalización de la tramitación del Plan General de Turismo.
 - Simplificación y racionalización de la tramitación de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.
 - Agilización de la implantación sobre suelo no urbanizable de determinadas infraestructuras que prestan servicios de interés general a la población.
 - Eliminación de la licencia de las siguientes actuaciones, estableciéndose como actos sujetos a declaración responsable:
 - Primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones.
 - Escasa entidad constructiva.

- Obras en edificaciones e instalaciones existentes.
 - Ocupación o utilización de las obras del apartado anterior.
 - Cambios de uso en las edificaciones existentes.
 - Se establecen como actos sujetos a comunicación:
 - Cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables.
 - Inicio de las obras.
 - Prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable en vigor.
- g) Pesca:
- Simplificación administrativa en relación con la vigencia y trámites que corresponden a la obtención de la autorización de cultivo y el título habilitante para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para los establecimientos de cultivos marinos (acuicultura).
- h) Ordenación del Territorio:
- Simplificación del régimen jurídico del informe vinculante de incidencia territorial los Planes Generales de Ordenación Urbanística, sus revisiones totales o parciales y las modificaciones de la ordenación estructural.
- i) Aguas:
- Flexibilización y simplificación de algunos aspectos que suponen dilaciones en la tramitación de expedientes, con incidencia en el sector industrial.
- j) Energía:
- Agilización administrativa de la tramitación de los proyectos de energía renovable.
- k) Servicios Sociales:
- Se introduce en la tramitación de los expedientes, la figura de las declaraciones responsables.
 - Se establece, en los supuestos que reglamentariamente se determinen, las autorizaciones previas a la autorización definitiva, con objeto de minorar el tiempo de respuesta del procedimiento para la posible apertura de un centro o servicio determinado.

- Con objeto de asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos para los centros se introduce la obligatoriedad de la renovación de las autorizaciones definitivas con la periodicidad que se establezca reglamentariamente.
 - Se simplifican los procedimientos para la tramitación, resolución e inscripción en el registro de Servicios Sociales de las autorizaciones de funcionamiento definitivo y las acreditaciones.
- l) Artesanía:
- Eliminación de trabas a la artesanía agroalimentaria.
- m) Patrimonio Histórico:
- Se simplifica la realización de obras que impliquen una intervención mínima.
- n) Inversiones estratégicas:
- Se otorga la necesaria seguridad jurídica en relación con la normativa aplicable a la obtención de las autorizaciones, permisos, licencias y otros trámites precisos para la ejecución y puesta en marcha de los proyectos ya declarados, especialmente en materia de medio ambiente y ordenación del territorio y urbanismo.
- o) Mejora de la Regulación y Competencia:
- Se concentran las competencias para mejorar la regulación económica en una agencia transversal especializada, la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía que pasa a denominarse “Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía”, con las siguientes nuevas funciones:
 - Impulso de la regulación económica eficiente y la eliminación de trabas administrativas a los operadores económicos,
 - Coordinación de la planificación de la mejora de la regulación económica,
 - Evaluación periódica del impacto de la regulación en la economía andaluza y en la unidad de mercado.
 - Incorporación de la facultad para adoptar medidas sobre conductas colusorias en los procedimientos de contratación del sector público, que incluye la imposición de prohibiciones de contratar.
 - Atribución de nuevas funciones para llevar a cabo tareas de detección de prácticas anticompetitivas en la contratación del sector público andaluz.

8.3.2. Aprobación del 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.¹⁴⁸

El contexto económico en el que se aprueba este Decreto se recoge en su preámbulo:

“En el escenario tan desfavorable de incertidumbre, sanitaria y económica, antes descrito, corresponde a los poderes públicos impulsar todo tipo medidas, que permitan que las actividades productivas se desarrollen en un marco regulatorio que facilite la implantación de nuevas inversiones y favorezcan la consolidación y crecimiento de las empresas existentes en el tejido productivo.”

.../....

“De este modo, conseguir una regulación económica de calidad se convierte en un factor central del buen funcionamiento de las actividades productivas y, por tanto, del crecimiento, el desarrollo económico y la creación de empleo. El establecimiento de procedimientos de tramitación administrativa ágiles y simplificados resulta clave para facilitar la realización de los proyectos empresariales en general y, especialmente, para conseguir una ejecución acompañada de los proyectos e iniciativas que accedan a la financiación disponible a través de las medidas extraordinarias de recuperación de la Unión Europea en el marco del instrumento «Next Generation EU», en la medida en que estos fondos tienen una vigencia determinada.

.../...

“En consecuencia, ha sido preciso realizar en el menor plazo de tiempo posible un trabajo minucioso de identificación y análisis de todos los procedimientos administrativos, para detectar las trabas y barreras innecesarias y desproporcionadas al desarrollo de las actividades

¹⁴⁸ Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOJA-b-2021-90434>

económicas. Este trabajo de evaluación, en el que han participado grupos de trabajo de funcionarios de las distintas Consejerías, bajo la supervisión de la Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía, ha determinado que es preciso llevar a cabo todo un conjunto de cambios normativos, los que se contemplan en el articulado de este Decreto-ley que, de forma agregada, buscan conseguir un significativo efecto transformador y dinamizador de la economía andaluza.”

Las más de 300 medidas de simplificación y mejora de la regulación se relacionan en el Anexo 2. De forma resumida las principales reformas adoptadas son las siguientes.

a) Agricultura:

⇒ Se simplifica el procedimiento de las balsas agroalimentarias.

⇒ Se reforma la Ley de Interprofesionales para avanzar en la extensión de norma de frutas y verduras.

b) Colegios Profesionales

⇒ Se adapta la regulación andaluza a la legislación estatal en temas de honorarios y del visado de los trabajos profesionales.

c) Comercio

⇒ Se simplifica el régimen de apertura de establecimientos y el procedimiento para construir áreas logísticas.

⇒ Se mejora la regulación del comercio minorista y ambulante, así como el desarrollo de las ferias comerciales.

⇒ Se suprime el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía.

⇒ Se facilita la implantación de Grandes superficies minoristas.

⇒ Se permite a los municipios declarados como turísticos adaptar su oferta comercial a la demanda durante Semana Santa y verano.

d) Educación:

⇒ Se simplifica la homologación de cursos de formación de profesorado.

e) Energía:

⇒ Se simplifica la tramitación de proyectos fotovoltaicos y sus infraestructuras de evacuación.

⇒ Se facilita el despliegue de las infraestructuras de recarga de vehículos en todo el territorio andaluz.

⇒ Se favorece la implantación de energías renovables de autoconsumo en zonas urbanas.

f) Industria y Minería:

⇒ Se incorporan las comunicaciones electrónicas con la Administración.

⇒ Se simplifican procedimientos para determinados aprovechamientos, permisos de investigación y concesiones mineras.

⇒ Se facilita el desarrollo de instalaciones mineras autorizadas, que podrán ponerse en servicio mediante declaración responsable.

g) Medio Ambiente:

⇒ Se realiza una amplia reforma en relación a la Autorización Ambiental integrada y Unificada, para reducir los plazos y duración de los procedimientos.

⇒ Se simplifican las actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental (Anexo I de la Ley 7/2007).

⇒ Se facilita la reforestación de terrenos incendiados.

h) Pesca:

⇒ Se reducen los requisitos para autorizar actividades en viveros y puertos autonómicos.

i) Universidades:

⇒ Se unifica en un solo trámite la implantación e impartición de un nuevo título universitario.

j) Urbanismo y Fomento:

⇒ Se agiliza la ejecución de los proyectos con cargo a los fondos Next Generation, al considerarse obras de interés general no sujetas a licencia, previo acuerdo municipal.

⇒ Se simplifican las modificaciones en planeamientos o planes generales con Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) simplificada, así como se reforman las modificaciones de planeamiento que antes eran EAE ordinaria.

⇒ Se mejora la regulación de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía.

k) Salud:

⇒ Se unifica en un solo procedimiento la autorización y homologación de centros sanitarios.

⇒ Se reforma la Ley de Drogas, (que pasa a denominarse de Adicciones) de forma que todos los centros de tratamiento pasan a calificarse como centros sanitarios y se refunde el procedimiento de autorización y acreditación.

⇒ Se simplifican los requisitos para concurrir a la contratación administrativa en la prestación de servicios públicos de atención sanitaria

l) Turismo:

Se simplifican los requisitos para:

⇒ la Declaración de Interés Turístico de Andalucía

⇒ la Declaración de Municipios Turísticos

m) Vivienda:

⇒ Se modifica la Ley de Vivienda Protegida mediante un mayor empleo del mecanismo de la declaración responsable.

n) Otras reformas

⇒ Se agilizan de los procedimientos de Fondos Europeos, proyectos Next Generation e Inversiones estratégicas.

8.3.3. Metodología de evaluación y simplificación de procedimientos administrativos.

La ACREA en colaboración con los grupos de trabajo constituidos con los funcionarios de las Consejerías, está desarrollando la línea de actuación 1 del Plan de Mejora de la Regulación Económica en Andalucía, asociada a la evaluación de los procedimientos administrativos y las actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas, que se encuentran fijados en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2018, de Fomento del Emprendimiento¹⁴⁹. De esta forma, los trabajos a desarrollar en esta línea de actuación se han dividido en las actuaciones que se especifican en la tabla 14:

149 Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-6938-consolidado.pdf>

Tabla 14. Actuaciones a realizar en relación a la Línea 1: Evaluación de procedimientos administrativos y actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas

1: Identificación y catalogación de los procedimientos a evaluar.

- Elaborar el inventario completo de procedimientos administrativos del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía.
- Seleccionar los procedimientos que afectan a operadores económicos.

2: Trabajo de evaluación de los procedimientos administrativos.

- Evaluar los medios de intervención y los requisitos establecidos en los procedimientos.
- Determinar el plazo efectivo y el sentido del silencio en autorizaciones y registros habilitantes autonómicos.
- Analizar los procedimientos regulados por normativa básica estatal o europea y con carácter general las ayudas o subvenciones a empresas.

3: Actuaciones de simplificación y reducción de trabas administrativas.

- Sustituir el régimen de autorización por una declaración responsable o una comunicación.
- Reducir a la mitad los plazos, con un máximo de tres meses desde su inicio, en autorizaciones e inscripción en registros.
- Establecer el silencio positivo en todos los procedimientos en que esta medida sea posible.
- Simplificación y reducción de plazos en procedimientos de tramitación de ayudas e incentivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información que figura en el Documento del grupo de expertos y del Plan.¹⁵⁰

8.3.3.1. Identificación de los procedimientos: El inventario de procedimientos

Con carácter previo a las actuaciones de simplificación y eliminación de trabas, se hizo necesario obtener el inventario completo de procedimientos que serán posteriormente eva-

150

Disponible

en

<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>

luados en cada una de las fases que forman este plan, siendo el proceso para la obtención de este inventario el siguiente:

⇒ *Listado de procedimientos del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía (RPA)*: como punto de partida para determinar el inventario de procedimientos a evaluar en el plan, se parte del listado de procedimientos existente en el Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía (RPA). Una vez obtenido por la ACREA el listado del RPA, se han excluido de la evaluación, las siguientes tipologías de procedimientos:

- Procedimientos internos de la Junta de Andalucía: su origen y destino se encuentra en la propia administración de la Junta de Andalucía (por ejemplo: Concurso específico para provisión de puestos en Oficina Judicial o Fiscal, procedimientos relacionados con la movilidad del personal de la Junta de Andalucía, etc.
- Procedimientos cuyo destinatario no son las empresas: dentro del listado obtenido del RPA se encuentran procedimientos que sólo afectan a la ciudadanía o a asociaciones y organizaciones, que por lo tanto no conciernen al inicio o ejecución de una actividad económica.
- Procedimientos entre administraciones: Son procedimientos que tienen su origen en otra administración (por ejemplo: Solicitud del Ayuntamiento para actuar como Entidad Colaboradora en el Programa de Rehabilitación de Viviendas en la Comunidad Autónoma de Andalucía) que estarían excluidos por el plan por las mismas razones expuestas anteriormente.
- Procedimientos de carácter fiscal: procedimientos tributarios, sancionadores, de embargos, recaudatorios, etc.

- Procedimientos informativos: que no intervienen en el ejercicio o inicio de una actividad económica, sólo tienen por objeto suministrar información (por ejemplo: Información de la estación depuradora de aguas residuales en el tratamiento de lodos destinados a superficies agrarias, Consultas Tributarias, etc.)
- Otros procedimientos: como expropiaciones, concesiones administrativas, procedimientos arbitrales, etc., que no entrarían en el objeto de este plan.

Como resultado de esta depuración del listado inicial del RPA, se obtuvo un listado inicial de procedimientos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad productiva, que fue verificado por las distintas Consejerías, obteniéndose como resultado el inventario de procedimientos.¹⁵¹ En la tabla 15, se refleja de forma resumida, el proceso de selección de procedimientos que conforman dicho inventario.

151 Este inventario de procedimientos se encuentra relacionado en el Anexo II, página 137 del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía-Horizonte 2024. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Plan%20Mejora%20Regulaci%C3%B3n%20Econ%C3%ADa%20Horizonte-2024.pdf>

Tabla 15. Proceso de selección de procedimientos que conforman el inventario.

Procedimientos consignados en el Registro de Procedimientos Administrativos (RPA) de la Junta de Andalucía.	1.838
Procedimientos internos organizativos consignados en el RPA.	-170
Procedimientos consignados en el RPA que no afectan a operadores económicos (ciudadanía, administraciones...).	-799
Procedimientos consignados en el RPA que afectan a operadores económicos.	869
Procedimientos Incluidos por las Consejerías tras la verificación del listado de procedimientos consignados en el RPA que afectan a operadores económicos.	219
Procedimientos excluidos por las Consejerías tras la verificación del listado de procedimientos consignados en el RPA que afectan a operadores económicos (ya sea porque no afectan a operadores económicos o porque están de baja).	-19
Total de procedimientos que afectan a operadores económicos tras el proceso de verificación realizado por las distintas Consejerías (se han incluido o eliminado según su vigencia y relación con las actividades económicas).	1.069
Procedimientos entre Administraciones Procedimientos y trámites que afectan a operadores económicos pero que se realizan entre administraciones sin intervención de estos.	-21
Procedimientos de carácter Fiscal Sancionadores, procedimientos de embargos, tributarios, recaudatorios.	-104
Procedimientos Informativos Notificaciones, consultas, quejas, reclamaciones...	-51
Otros Procedimientos Expropiaciones, concesiones administrativas, procedimientos arbitrales...	-64
PROCEDIMIENTOS A EVALUAR EN EL PLAN Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad productiva + Subvenciones. Con el siguiente desglose:	829
1) Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad REGULADOS POR NORMATIVA AUTONÓMICA.	468
2) Procedimientos de tramitación directa con operadores económicos que afectan al inicio o al ejercicio de la actividad REGULADOS POR NORMATIVA BÁSICA ESTATAL Y/O EUROPEA.	154
3) Subvenciones Incentivos, ayudas, premios...	207

Fuente: Plan Mejora para la Regulación Económica en Andalucía. Página 46.

8.3.3.2. Catalogación y análisis previo de los procedimientos

Una vez obtenido el inventario completo de procedimientos, se procedió a realizar las siguientes actuaciones:

⇒ *Reuniones bilaterales* de la ACREA con las distintas Consejerías: a nivel de Coordinadores y Jefe de Servicios, con representantes de la ACREA, en las que participaron unas 150 personas, y en las que se realizó una presentación, al objeto de explicar los conceptos fundamentales de la LGUM y la herramienta que deben utilizar las Consejerías para la catalogación de los procedimientos del inventario.

⇒ *Catalogación de los procedimientos del inventario*: a continuación, las distintas Consejerías procedieron a catalogar los procedimientos del inventario de su competencia, mediante una herramienta web desarrollado por la ACREA, el “Cuestionario Online de Simplificación de Procedimientos”.¹⁵²

Esta herramienta sirve de ayuda para la evaluación de los mecanismos de intervención de los procedimientos administrativos, dando una guía completa y sencilla sobre los conceptos desarrollados en la LGUM, dirigiendo la evaluación del mecanismo de intervención paso a paso y obteniendo un resultado final de la evaluación, destacando, en su caso, si el mecanismo de intervención en cuestión es un candidato a ser eliminado o sustituido o bien proponiendo la revisión de las trabas administrativas.

⇒ *Análisis de los resultados*: Una vez catalogados los procedimientos del inventario por las distintas Consejerías, la ACREA procedió a realizar un análisis de los resultados obtenidos, realizando una explotación de la información existente en la herramienta web,

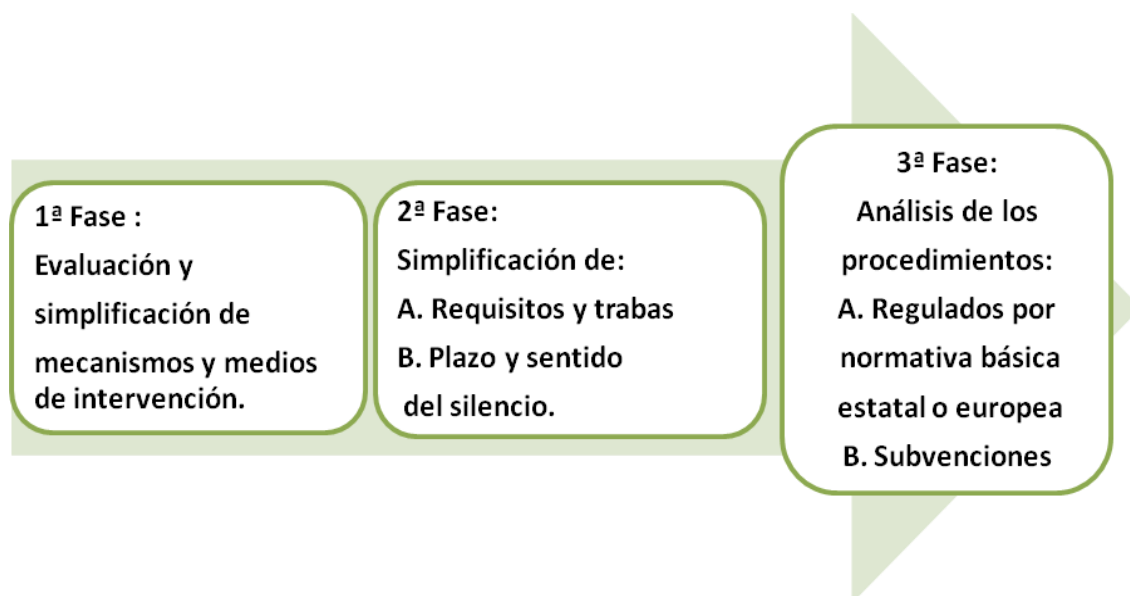
¹⁵² Se trata de un cuestionario a través del que se someten a evaluación a todos los medios de intervención que operan en los procedimientos con los operadores económicos. El cuestionario pregunta, para cada Mecanismo, sobre su necesidad, su proporcionalidad, la razón de interés general que lo justifica y en definitiva, sobre su adecuación a la legislación. Dicha herramienta proporciona, además, la constancia documental de la evaluación realizada y del responsable de la evaluación. (Página 47 del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía-Horizonte 2024)

obteniéndose la catalogación¹⁵³ de los procedimientos del inventario, además de distintas estadísticas e indicadores.

8.3.3.3. Las fases de evaluación de los procedimientos

Una vez obtenido el catálogo de procedimientos, se iniciaron las tres fases de evaluación de los procedimientos, según se refleja en el gráfico 17 siguiente:

Gráfico 17. Fases de la Línea 1 del PMREA-H-2024.



Fuente: Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. H-2024 (página 44)

Primera Fase. Evaluación y simplificación de mecanismos y medios de intervención.:

En esta fase se efectúa una revisión de los medios de Intervención (Autorizaciones, Declaraciones Responsables y Comunicaciones). También, se evalúan los procedimientos que afectan al inicio o al ejercicio de una actividad productiva, regulados por normativa

¹⁵³ La relación de los procedimientos se puede consultar en el Anexo III – Catálogo de procedimientos del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía-Horizonte 2024; del Plan, pagina 222.

Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Plan%20Mejora%20Regulaci%C3%B3n%20Econ%C3%ADa%20Horizonte-2024.pdf>

autonómica o por normativa estatal o europea desarrollada por normativa autonómica, exceptuando las subvenciones, para los cuales:

- ✓ Se evalúa si es posible eliminar o sustituir los medios de intervención que poseen (autorizaciones, declaración responsable o comunicación) por otros menos restrictivos, incluido el libre acceso.
- ✓ Se determina la simplificación de los requisitos establecidos en los medios de intervención que poseen (asociados a declaraciones responsables y comunicaciones), evaluando si son necesarios y proporcionados.

Segunda Fase. Simplificación de a) Requisitos y trabas b) Plazo y sentido del silencio:

En esta fase se evalúan todos los requisitos y cargas administrativas que los procedimientos imponen a los operadores económicos y la reducción de tiempos de tramitación y análisis del sentido del silencio administrativo.

- ✓ Revisión de plazos de tramitación real y del sentido del silencio administrativo. Plazo efectivo y sentido del silencio en autorizaciones y registros habilitantes autonómicos: en el caso de que los medios de intervención identificados sean autorizaciones autonómicas o inscripciones en registros habilitantes dependientes de la Comunidad de Andalucía, se determinará:
- ✓ Aquellos procedimientos en los que proceda reducir a la mitad su plazo efectivo de tramitación, con un máximo de tres meses desde su inicio.
- ✓ Los procedimientos a los que corresponda establecer el silencio positivo, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica sobre el procedimiento administrativo común.

Tercera Fase. Análisis de los procedimientos: a) Regulados por normativa básica esta-

tal o europea; b) Subvenciones: En esta fase se evalúan el resto de procedimientos al objeto de:

- ✓ Identificación de propuestas de mejora en relación con los procedimientos regulados por la normativa básica estatal o europea. para, en su caso, elevar las conclusiones alcanzadas a las Conferencias Sectoriales.
- ✓ Elaboración de un documento de recomendaciones sobre subvenciones para que se adecúen a los principios de una buena regulación económica.

⇒ *Determinación de los procedimientos que constituyen cada una de las fases:* Del Catálogo de Procedimientos del Plan se obtiene además la siguiente información:

- Medios de intervención de los procedimientos regulados por normativa autonómica o por normativa estatal o europea desarrollada por normativa autonómica.
- Procedimientos candidatos a eliminar o sustituir los medios de intervención por otros menos restrictivos, siendo estos medios aquellas autorizaciones, registros habilitantes, declaraciones responsables y comunicaciones que no cumplen los criterios establecidos por la LGUM, así como las autorizaciones y registros habilitantes que no están regulados por una norma con rango de ley.
- Procedimientos asociados a medios de intervención (declaración responsable y comunicación), a los que procederá evaluar sus requisitos, verificando si son necesarios y proporcionados, con el objetivo de ser simplificados.
- Los procedimientos que forman la 2ª Fase del Plan (plazos y sentido del silencio en autorizaciones y registros habilitantes autonómicos): siendo los procedimientos a evaluar en esta fase, aquellos cuyo mecanismo de intervención actual es una autori-

zación o un registro habilitante que no va a ser sustituido o eliminado en la 1ª fase, es decir que se mantiene.

- Los procedimientos que conforman la 3ª Fase del Plan, subvenciones y procedimientos regulados por normativa básica estatal o europea.

8.3.3.4. Criterios para la evaluación y simplificación de los procedimientos

Dentro de las actuaciones realizadas en esta línea de actuación, destaca la metodología y criterios empleados en el análisis detallado de los procedimientos identificados en el Catálogo del Plan, al objeto de la detección y eliminación de posibles trabas existentes, siendo necesaria la realización de los siguientes pasos con los criterios que se señalan:

1. *Identificación de requisitos, obligaciones información y documentación:* se entiende por requisitos cualquier condición que establezca la administración a un operador económico que se exija para el inicio o el ejercicio de su actividad. Existe un amplísimo repertorio de requisitos posibles que pueden ir desde obligaciones técnicas, económicas, laborales, de cualificación, de sometimiento a controles, llevanza de libros, disposición de avales/garantías, etc.
2. *En la identificación de los requisitos exigidos para su posible eliminación conviene tener muy presente los denominados requisitos prohibidos.* Es decir, aquellos requisitos que el artículo 18 de la LGUM establece expresamente como no exigibles, ya que son actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación. En la *Guía para la Aplicación de la LGUM de la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado*¹⁵⁴ se pueden consultar ejemplos de requisitos considerados prohibidos. También, eva-

¹⁵⁴ Disponible en <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/GuiaLGUMweb1.pdf>

luar la documentación que acredite el cumplimiento de las condiciones exigidas (tales como memorias, acreditaciones etc.), como cualquier requerimiento de datos, incluso, información que es necesario aportar (por ejemplo, datos en las casillas de un formulario).

3. *Valoración de la necesidad y la proporcionalidad*: tanto los requisitos exigidos, como las aportaciones de información o documentación, deben revisarse bajo los criterios de necesidad y proporcionalidad con objeto de detectar las posibles trabas a los operadores económicos.
4. *Valoración estimativa del coste y del ahorro de la simplificación*: una vez identificadas las trabas administrativas, es decir, los requisitos, obligaciones de información o documentación solicitadas a los operadores económicos que deberían eliminarse, se puede realizar una estimación del valor económico y del ahorro anual que para dichos operadores va a suponer la simplificación. Para ello se aplicará *el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción* (contemplado en el Anexo V de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de la Administración General del Estado).¹⁵⁵
5. *Identificación de los plazos*: Tanto del plazo efectivo de tramitación actual y valoración de su reducción, teniendo en cuenta los requisitos, obligaciones de información y documentación eliminadas, de forma que pueda quedar establecido:

⇒ Plazo efectivo de tramitación actual: se contabilizará en número de días, el tiempo de tramitación real medio de un expediente en la actualidad.

¹⁵⁵ Disponible en

https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/guia_metodologica_ain.pdf

⇒ Plazo de tramitación después de la simplificación: se valorará el tiempo máximo de respuesta real al que se compromete el gestor, teniendo en cuenta la simplificación realizada del procedimiento.

Los primeros resultados de este proceso de evaluación y simplificación, se han trasladado al Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre y las medidas de simplificación se encuentran relacionadas en el ANEXO II de esta tesis. Este proceso no está concluido y su culminación forma parte de la ejecución del Plan.

8.4. Balance de ejecución del Plan

Como cuestión previa, es preciso insistir en que las trabas administrativas suponen un verdadero problema de eficiencia para la actividad económica, de tal forma que, desde organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e instituciones de la Unión Europea (UE), se viene insistiendo en la realización de reformas, en gran medida, centradas en la simplificación y en la mejora de la regulación como un factor clave para la creación de empleo y riqueza.

En el actual escenario económico, es urgente que los poderes públicos acometan las reformas necesarias que promuevan la reactivación de la economía en Andalucía, siendo uno de sus elementos fundamentales la simplificación y la agilización de los procedimientos en todas las áreas con incidencia económica, que conlleva una revisión en profundidad de los procedimientos que regulan las relaciones entre Administraciones y operadores económicos.

Como principio básico, es necesario un cambio de 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. De manera que se cuente con un marco

regulatorio e institucional flexible, eficaz y eficiente como un factor decisivo para facilitar la adaptación del tejido productivo a las nuevas necesidades sociales y para promover la inversión y el desarrollo de las actividades económicas. En este sentido, la agilización de los procedimientos administrativos es clave para facilitar el acceso de los proyectos empresariales a la financiación disponible a través de las medidas extraordinarias de recuperación de la UE en el marco del instrumento «Next Generation EU».

Para alcanzar estos objetivos, se ha avanzado en este proceso con la aprobación del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía -Horizonte 2024. Hasta la fecha se ha recorrido un largo trecho con la labor de tres grupos de trabajo, un grupo de trabajo con 17 expertos, otro grupo de trabajo con 150 funcionarios y un tercer grupo de trabajo con los Agentes económicos y sociales más representativos (CEA-CC.OO. y UGT).

Fruto de estos trabajos se han elaborado y aprobado tres Decretos-leyes; con los que se han modificado más de 100 normas, con las que han eliminado o simplificado más de 400 trabas o procedimientos que afectan al inicio o ejercicio de las actividades de las empresas en Andalucía.

Aunque éste es un importante avance, es fundamental terminar de ejecutar el Plan en el Horizonte previsto de 2024. Y eso pasa, con carácter prioritario, por completar el objetivo fijado en el Plan de simplificar una parte significativa de los 465 procedimientos autonómicos, que se ha abordado con los funcionarios que gestionan directamente estos procedimientos.

Entre *los sectores productivos prioritarios* en los que se centra el Plan, es necesario liberalizar y eliminar determinadas trabas y barreras que les afectan y lastran su desarrollo, en concreto cabe destacar:

En el *sector industrial*, especialmente en la implantación de los proyectos energéticos renovables (fotovoltaicos o eólicos) que es uno de los retos para acelerar la transición energética a través de la simplificación de autorizaciones y trabas de carácter medioambiental. En Andalucía, según señala el Plan, se detecta que las tramitaciones de los expedientes sometidos a Autorizaciones ambientales se dilatan debido al elevado número de expedientes a tramitar. En estos procedimientos complejos, resulta necesario, simplificar, reducir plazos, agilizar y coordinar los diferentes trámites que lo integran. Para ello, es preciso profundizar en la reforma de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, para facilitar una gestión eficiente que permita reducir los plazos reales de aprobación de expedientes, sobre las que la normativa estatal y de otras CC.AA., han simplificado los procedimientos y reducido los plazos.

En el *sector comercial*, el aspecto a destacar sería una mayor liberalización de los horarios de apertura de los establecimientos físicos, restricción que no se aplica a los comercios minoristas en línea. En este tema, reducir las barreras tiene efectos positivos en el funcionamiento del mercado, ya que incentiva a las empresas a entrar en el mercado. Asimismo, se benefician los consumidores que pueden disfrutar de más variedad, más innovación y una mayor calidad de los productos y servicios ofrecidos.

En los *procedimientos urbanísticos*, en el Plan, se señala como otra de las reformas necesarias, la relativa a las entidades urbanísticas colaboradoras con la Administración, de forma que no se establezcan barreras u obstáculos innecesarios o desproporcionados y se produzcan reservas de actividad que perjudiquen a las personas consumidoras.

En esta regulación, la norma reguladora no debe introducir restricciones de acceso y ejercicio a las entidades colaboradoras privadas. A tal efecto, deberá tenerse en cuenta:

- ✓ Que la selección de las entidades colaboradoras se produzca mediante un proceso de competitivo en el que se valoren, criterios técnicos y de solvencia económica.
- ✓ Que se permita a entidades colaboradoras que se encuentren legalmente inscritas en otras Comunidades Autónomas el ejercicio de la actividad en Andalucía.
- ✓ Que se parta de la premisa de la existencia de una libre fijación de precios por parte de las entidades privadas colaboradoras.

Adicionalmente, en el Plan se destaca que se garantice que las personas interesadas puedan libremente hacer uso o no de los servicios de las entidades colaboradoras de la Administración.

Para terminar, es preciso llamar la atención de que no se ha culminado la reforma de la ACREA; a este respecto, si bien se han realizado una parte de las reformas previstas, están pendientes importantes reformas como son:

- ✓ Adaptar los Estatutos de la ACREA.
- ✓ Reforzar con medios suficientes y efectivos especializados en materia de mejora de la regulación económica y defensa y promoción de la competencia.
- ✓ Realizar el informe preceptivo en la fase final del procedimiento de elaboración de la norma.
- ✓ Regular que el centro directivo proponente deberá redactar de nuevo la disposición, ante restricciones graves señaladas por el Consejo de la Competencia de Andalucía y en su caso resolver la discrepancia por la Comisión General de Viceconsejer@s previa a su aprobación por el Consejo de Gobierno.
- ✓ Impulsar la evaluación ex post de las normas para analizar sus resultados a fin de garantizar una consecución más eficaz de los objetivos.

CONCLUSIONES

Una vez terminada la fase de investigación, con los aspectos teóricos y los estudios empíricos realizados, estamos en disposición de expresar las principales conclusiones derivadas del análisis realizado en la presente Tesis Doctoral; que se han clasificado en los siguientes epígrafes:

1) El marco teórico de la regulación económica.

El trabajo de investigación parte de dos hechos: por una parte, la decisiva intervención pública en la economía en las dos últimas crisis, que demuestra que el Estado es una institución fundamental en orden a garantizar los intereses generales; y, por otra, que el sector público no siempre obtiene resultados óptimos, como resultado fundamentalmente de los lobbies y de la captura del regulador, de la burocracia y del clientelismo, es decir, de los denominados “fallos del sector público”. En consecuencia, la conclusión lógica, la síntesis superadora, es la necesidad de transformar el funcionamiento del sector público, de forma el Estado esté mejor gobernado y controlado, esto es, su funcionamiento sea más eficiente y transparente, y en particular en el ámbito regulatorio, una de las funciones básicas del Estado, se garantice la salvaguarda de los intereses generales, y se facilite que el mecanismo del mercado funcione eficazmente.

2) La relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

En una economía moderna, el Estado, el mercado, y la sociedad civil, no deben ser antagonistas, sino complementarios y se deben combinar de manera equilibrada estimulando la innovación, el crecimiento económico y el bienestar social; para ello:

- a) El Estado tiene que basarse en instituciones políticas y económicas que garanticen una serie de aspectos clave como son: la seguridad jurídica, la calidad regulatoria, la

competencia efectiva, una administración pública profesional y eficiente, la independencia de los jueces y de los organismos de control del ejecutivo, la transparencia del sector público y el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos.

- b) Los mercados tienen que estar bien regulados y supervisados para que funcionen adecuadamente y cumplan su función. Esto supone: evitar la introducción de barreras, trabas o restricciones a la libre competencia en la regulación que no estén justificadas y sean proporcionadas, ya que ello tiene importantes costes sobre consumidores, ciudadanos y empresas, no muy diferentes a los que pueda tener un cártel entre empresas o un abuso de posición de dominio.
- c) La sociedad civil debe ser dinámica y estar sustentada en un conjunto de valores como, cooperación, solidaridad, reciprocidad, altruismo, identidad, etc.; y ser un actor clave, tanto para controlar las instituciones y conseguir que cumplan con su cometido, así como para contribuir al funcionamiento efectivo del mecanismo del mercado.

3) El contexto de la política de mejora de la regulación y su relación con la política de competencia

El concepto de regulación es un tema controvertido, en esta tesis se opta por el proporcionado por la OCDE (1995: 8, nota 2) cuando define la regulación económica como “abánico completo de instrumentos jurídicos por medio de los cuales las instituciones públicas, a todos los niveles, imponen obligaciones o restricciones al sector privado. Pueden ser consideradas como tales las constituciones, leyes, reglamentos, decretos, ordenanzas, normas, licencias, planes, códigos e incluso ciertos tipos de instrucciones administrativas”.

A este respecto, es un hecho que las trabas administrativas suponen un verdadero problema de eficiencia para la actividad económica, de tal forma que, desde organismos internacionales, como la OCDE, e instituciones como la Unión Europea, se viene insistiendo en la realización de reformas, en gran medida, centradas en la simplificación y en la mejora de la regulación como un factor clave para la creación de empresas, de empleo y de riqueza.

Sin embargo, la mejora de la regulación es un concepto más amplio que el de la mera simplificación normativa. Se trata de avanzar en la calidad regulatoria, esto es de legislar mejor para crear valor añadido, de establecer normas que dinamicen los mercados, de eliminar barreras, cargas y trabas innecesarias o desproporcionadas y establecer trámites simplificados. El análisis, y en su caso la eliminación, de estas barreras o trabas que afectan al juego competitivo de los operadores económicos, y que se instrumentan mediante normas que establecen restricciones innecesarias y desproporcionadas al acceso o ejercicio de las iniciativas empresariales, es el nexo que relaciona la promoción de la competencia con la mejora de la regulación económica.

4) Los efectos combinados de las políticas de mejora de la regulación económica y de competencia en el crecimiento económico.

En esta tesis, se documentan los importantes efectos beneficiosos que una mayor competencia en los mercados y una regulación económica eficiente puede tener en la transformación estructural del sistema económico y así evitar el modelo de extracción de rentas por falta de competencia o de mala regulación, que perjudican a los consumidores y lastran la productividad y competitividad. Asimismo, se muestra que una aplicación sostenida y coordinada de las políticas de mejora de la regulación y de competencia en los mercados, tiene efectos agregados beneficiosos en una variable macroeconómica esencial como es la

Renta Nacional.

Específicamente, cabe destacar,

- ✓ el incremento de la renta disponible de familias y empresas, al evitar la “captura del regulador”, por una regulación transparente y eficiente, o al evitar los acuerdos anti-competitivos o abusos de los operadores económicos;
- ✓ los incentivos a la innovación y a la inversión al eliminar barreras y trabas innecesarias o desproporcionadas;
- ✓ la mejora en la eficiencia del sector público cuando se evitan, por ejemplo, los cárteles en la contratación pública.

En consecuencia, los efectos combinados de ambas políticas se traducen en una mayor renta, y ello permitirá crecer de forma robusta, a los nuevos sectores emergentes y a las empresas más dinámicas; aumentar la inversión y crear empresas y empleos, alcanzando un mayor bienestar social.

5) *La necesidad de construir un indicador de calidad regulatoria en España y en las CC.AA.*

Una vez puesta de manifiesto la importancia de la mejora de la regulación económica como bien público en sí misma los beneficios, que se derivan de implantar los mecanismos de evaluación que permiten a las instituciones dotarse de un sistema de normas eficiente, trascienden el beneficio obvio en que se traduce la propia existencia de un marco jurídico de calidad para la sociedad, sino que implica la interiorización de una cultura de buenas prácticas en el ejercicio de la intervención pública, que se extiende por los diferentes niveles de las distintas administraciones, a la vez que se retroalimenta, generando nuevas sinergias entre las administraciones, los operadores económicos y la sociedad civil.

Si a estas razones, además se añaden las deficiencias que en relación a esta política tienen España y Andalucía, surge entonces la necesidad de desarrollar herramientas e indicadores que permitan, detectar los sectores con posibles deficiencias en la regulación. A este respecto, se presenta una propuesta de un Índice de Calidad de la Regulación, un indicador que puede permitir abordar la detección de las deficiencias en la regulación de los distintos sectores económicos.

6) España tiene incorporados a su ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación, aunque es necesario continuar impulsando la mejora de la regulación.

España en la actualidad tiene incorporados a su ordenamiento jurídico los principios de mejora de la regulación, impulsados bajo los documentos de los organismos internacionales pioneros como la OCDE y especialmente los establecidos por la UE.

Sin embargo, los indicadores disponibles de las instituciones económicas internacionales, establecen que tanto España como Andalucía presentan un déficit en materia de la regulación económica que se concretan en: la deficiente calidad regulatoria, el exceso de normas, los problemas de coordinación y las inercias burocráticas de las administraciones. Estas deficiencias producen costes significativos y pérdidas de productividad para la economía española y andaluza.

En este sentido, distintos estudios e investigaciones concluyen que superar ese déficit y en consecuencia aplicar reformas que mejoren el entorno administrativo e institucional y la calidad regulatoria conllevarían un notable impacto económico positivo.

Por tanto, es preciso asumir la necesidad de profundas reformas en estas materias y que la labor de la mejora de la regulación debe asumirse como un proceso continuo, en el que siempre queda mucho por hacer; especialmente en los sectores donde inciden de forma con-

junta la legislación europea, estatal y autonómica. Por ello, resulta fundamental desarrollar e impulsar su progresiva aplicación práctica, pasar a “la mejora continua” en terminología del informe (OCDE 2014) sobre España.

7) *La experiencia de la ACREA en Andalucía.*

El balance que se efectúa sobre los instrumentos y las actuaciones desarrolladas, permiten concluir que la experiencia de la ACREA, ha sido positiva. En consecuencia, puede ser un modelo de referencia, en la medida en que cuenta con un elenco importante de instrumentos para promover la competencia y la mejora de regulación económica en Andalucía y ha desarrollado un conjunto de “buenas prácticas”, para extender la cultura de la buena regulación económica.

No obstante, queda mucho trabajo por hacer a distintos niveles, especialmente es necesario culminar la reforma de la ACREA, ya que, si bien se han realizado una parte de las medidas previstas, están pendientes importantes reformas como son:

- Adaptar los Estatutos de la ACREA.
- Reforzar con medios suficientes y efectivos especializados en materia de mejora de la regulación económica y defensa y promoción de la competencia.
- Regular en Andalucía, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
- Realizar el informe preceptivo en la fase final del procedimiento de elaboración de la norma.
- Establecer que el centro directivo proponente deberá redactar de nuevo la disposición, ante restricciones graves señaladas por el Consejo de la Competencia de Andalucía y en su caso resolver la discrepancia por la Comisión General de Viceconsejer@s previa a su aprobación por el Consejo de Gobierno.

- Impulsar la evaluación ex post de las normas para analizar sus resultados a fin de garantizar una consecución más eficaz de los objetivos.

8) *La elaboración y ejecución del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía -Horizonte 2024*

La meta de las políticas de mejora de la regulación es contar con un marco regulatorio e institucional eficaz y eficiente como un factor decisivo para facilitar la adaptación continua del tejido productivo a las nuevas necesidades sociales y para promover la inversión y el desarrollo de las actividades económicas.

Para alcanzar esta meta, constituye un avance a destacar la elaboración y aprobación del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía -Horizonte 2024. En el marco de este Plan, se ha recorrido un largo trecho con la labor de tres grupos de trabajo, un grupo de trabajo con 17 expertos, otro grupo de trabajo con 150 funcionarios y un tercer grupo de trabajo con los agentes económicos y sociales más representativos (CEA-CC.OO. y UGT).

Fruto de estos trabajos se han elaborado y aprobado tres Decretos-leyes; en los que se han modificado más de 100 normas, con las que han eliminado o simplificado más de 400 trabas o procedimientos que afectan al inicio o ejercicio de las actividades de las empresas en Andalucía.

Aunque se ha producido un importante avance, es fundamental terminar de ejecutar el Plan en su Horizonte previsto de 2024. Y eso pasa, con carácter prioritario, por completar el objetivo fijado en el Plan de simplificar una parte significativa de los 465 procedimientos autonómicos, que se ha abordado con los funcionarios que los gestionan directamente.

Entre *los sectores productivos prioritarios* en los que se centra el Plan, es necesario li-

beralizar y eliminar determinadas trabas y barreras que les afectan y lastran su desarrollo, en concreto cabe destacar:

- ✓ En el *sector industrial*, especialmente en la implantación de los proyectos energéticos renovables (fotovoltaicos o eólicos) que es uno de los retos para acelerar la transición energética, a través de la simplificación de autorizaciones y trabas de carácter medioambiental.
- ✓ En el *sector comercial*, el aspecto a destacar sería una mayor liberalización de los horarios de apertura de los establecimientos físicos, restricción que no se aplica a los comercios minoristas en línea.
- ✓ En los *procedimientos urbanísticos*, en el Plan, se señala como otra de las reformas necesarias, la relativa a las entidades urbanísticas colaboradoras con la Administración, de forma que no se establezcan barreras u obstáculos innecesarios o desproporcionados y se produzcan reservas de actividad que perjudiquen a las personas consumidoras.

9) *Reforzar las autoridades de competencia y de mejora de la regulación económica e integrar la experiencia positiva de la ACREA, en otras administraciones públicas*

La necesidad de reforzar la estructura y la independencia de las de las autoridades autonómicas de competencia y mejora de la regulación económica, es una conclusión básica, en función de los importantes efectos beneficiosos que las combinaciones de estas políticas tienen en el crecimiento económico y el bienestar social

Un aspecto que cualifica esta tarea, es el volumen que tienen los desarrollos regulatorios autonómicos en España, y de ello se concluye, la necesidad de reforzar los mecanismos de las propias CC.AA. de evaluación y control. La propuesta es que sean las au-

toridades autonómicas de competencia las que lleven a efecto dicho control normativo por las sinergias con las actividades de promoción de la competencia y dado que los objetivos que se persiguen con la mejora de la regulación, son coincidentes con los que tiene la aplicación de la propia política de competencia.

En este sentido, la positiva experiencia de la ACREA y del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía -Horizonte 2024, pueden servir como un posible modelo que permita integrar las buenas prácticas desarrolladas.

10) La importancia de la mejora de la regulación económica como política pública en el actual escenario económico.

En el actual escenario económico, es urgente que los poderes públicos acometan las reformas necesarias que promuevan la recuperación de la economía, siendo uno de sus elementos fundamentales la simplificación y mejora de los procedimientos en todas las áreas con incidencia económica, que conlleva una revisión en profundidad de los procedimientos que regulan la actividad de los operadores económicos.

En este sentido, la agilización de los procedimientos administrativos es clave para facilitar la ejecución de los proyectos financiados mediante las medidas de recuperación de la UE en el marco del instrumento «Next Generation EU».

Asimismo, cabe destacar que los países que están consiguiendo mejores resultados en términos de recuperación de la actividad económica son los que poseen altas cotas de calidad institucional, unos servicios públicos eficientes y una sociedad civil dinámica.

De ahí la importancia de conseguir un entramado institucional de calidad, una sociedad civil robusta y una regulación económica eficiente. En palabras del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía- Horizonte 2024, “...con este Plan lo que se pre-

tende es conseguir un nuevo marco regulatorio de las actividades económicas generadoras de empleo de calidad y que aporten valor añadido a la estructura productiva, de forma que el sector público desarrolle su rol bajo un nuevo paradigma: 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.”.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Alemaní, E., Klein, C., Koske, I., y Vitale, C., Wanner, I., (2016). New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers No. 1104. Competition Law and Policy 2013.
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Ediciones Deusto, Grupo Planeta. Barcelona.
- Aghion, Antonin & Bunuel (2021). El poder de la destrucción creativa: ¿Qué impulsa el crecimiento económico? Trad. V. Elias. Ediciones Deusto
- Alcalá, F., & Jiménez, F. (2018). Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España. Informes 2018. Economía y Sociedad. Madrid: Fundación BBVA.
- Recuperado de: <https://www.fbbva.es/publicaciones/los-costes-economicos-del-deficit-calidad-institucional-la-corrupcion-espana/>.
- Arias, X. C. (2021). Economía española: Las instituciones importan. Papeles de economía española, (168), pp. 2-19. FUNCAS
- Arndt, C., Baker, A. C., Querbach, T., & Schultz, R. (2015). 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>
- Bassols, M. (2014) Principios e instrumentos de buena regulación normativa económica y eliminación de cargas administrativas. En “El derecho administrativo en perspectiva.” coord. por Juan José Pernas; Jaime Rodríguez-Arana (dir.), Ernesto Jinesta (dir.), Vol. 2, pp. 541–558 Ediciones RAP.
- Disponible en: <http://www.saij.gov.ar/download-archivo?guid=/lmnoprst-uvwd-octr-inac-f170114f1pdf&name=CF170114F1.PDF>
- Bator, F. M. (1958). The Anatomy of Market Failure. The Quarterly Journal of

Economics vol. 72, nº3, pp. 351-379.

Betancor, A., (2009). *Mejorar la regulación. Una guía de las razones y de medios.* Ediciones Jurídicas y Sociales, Fundación Rafael del Pino, Marcial Pons.

Borrell, J. R., Jiménez, J. L., García, C. (2021). La cara amable y el lado oscuro de las reformas de las autoridades de competencia. *Papeles de Economía Española* (168), pp. 78-87. FUNCAS

Borrell, J-R y Tolosa, M. (2005). El impacto de la política de competencia sobre la productividad, la competitividad y el dinamismo empresarial. Grupo de Políticas Públicas y Regulación Económica (GPPE). Instituto de Economía Aplicada (IREA). Regional y Pública Universidad de Barcelona (UB).

Bowles, S., & Carlin, W. (2020, May). Shrinking capitalism. *AEA papers and proceedings* (Vol. 110, pp. 372-77). Disponible en:

<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20201001>

Buccirossi, P., Ciari, L., Duso, T., Spagnolo, G., & Vitale, C. (2013). Competition policy and productivity growth: An empirical assessment. *Review of Economics and Statistics*, 95(4), 1324-1336.

Recuperado de http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00304#.U75kjmSyVM.

Clougherty, Joseph. (2009). Competition Policy Trends and Economic Growth: Cross-National Empirical Evidence. *International Journal of the Economics of Business*. 17. 111-127.

Chamberlin, E.H (1933). *La teoría de la competencia monopolística.* Edición en español 1956, Cambridge. Fondo de Cultura Económica, México.

Campo Robledo, J. (2014). *Competencia y Crecimiento Económico: Una aproximación empírica.* Documentos de Trabajo. Nº 16. Superintendencia de Industria y Comercio. Bogotá, Colombia. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2405910>.

Charron, N., Lapuente, V., & Dijkstra, L. (2012). Regional governance matters: A study on regional variation in quality of government within the EU. *Re-*

gional Studies, 48(1), 68-90.

Charron, N., Lapuente, V., & Rothstein, B. (2013). Quality of Government and Corruption Form a European Perspective: A Comparative Study of Good Governance in EU Regions. Edward Elgar Publishing.

Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. Regional studies, 48(1), 68-90.

Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. Social Indicators research, 122(2), 315-346.

Conway, P., De Rosa, D., Nicoletti, G., & Steiner, F. (2006). Regulation, competition and productivity convergence. OECD Economics Department Working Papers, N° 509. Recuperado de [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/doclanguage=en&cote=ECO/WKP\(2006\)](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/doclanguage=en&cote=ECO/WKP(2006)).

Costas, A (2017). La competencia como política social. Recuperado de https://elpais.com/economia/2017/11/24/actualidad/1511515802_365351.html.

Crafts, N. (2006). Regulation and productivity performance. Oxford Review of Economic Policy 22 (2), pp. 186- 202.

De la Dehesa, G. (2009). Once fallos de mercado y de Estado en la crisis financiera. Papeles de Economía Española, 122, 26-37.

Disponible en: <https://www.funcas.es/revista/crisis-y-regulacion-financiera-enero-2010/>

Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj->

Den Hertog, J. A. (2010). Review of economic theories of regulation. Utrecht School of Economics Working Papers, 10(18).

Descartes, R. (1979). Discurso del método. Meditaciones metafísicas. Editorial:

Espasa-Calpe, Madrid.

Égert, B., Wanner, I. (2016). Regulations in services sectors and their impact on downstream industries: The OECD 2013 REGIMPACT Indicator. OCDE Economics Department Working Papers, No 1303.

Fernández, C. (2016). Estudio comparativo del indicador Doing Business. Mejores prácticas y propuestas para la mejora del entorno para crear empresas [Trabajo de Investigación]. Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Sevilla. Recuperado de:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/ADCA_Trabajo%20Investigacion_Estudio%20comparativo%20del%20indicador%20Doing%20Business.pdf

Fiori, G., Nicoletti, G., Scarpetta, S., & Schiantarelli, F. (2012). Employment Effects of Product and Labour Market Reforms: Are There Synergies? The Economic Journal, 122(558), F79-F104. Recuperado de:

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.14680297.2011.02494.x/full>.

Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. The American Economic Review, 58 (1), pp. 1-17. Versión en español en Información Comercial Española n° 425. 1969.

García, M. (2016). El sector servicios en el ámbito rural. Actividades económicas con perspectivas de crecimiento y obstáculos que limitan su desarrollo [Trabajo de Investigación]. Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Sevilla. Recuperado de:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/ADCA_Trabajo%20Investigacion_El%20sector%20servicios%20en%20el%20ambito%20rural_Actividades%20economicas%20que%20limitan%20su%20desarrollo.pdf

Göbel, R., Kropf, C., & Müller, S. (2014). Efficiency of hybrid index structures—Theoretical analysis and a practical application. Journal of Visual Languages & Computing, 25(6), 800-807.

Gutmann, J., & Voigt, S. (2014). Lending a hand to the invisible hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws (February 8, 2014). Recuperado de:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2392780.

Hardacre, A. (2008). Better Regulation—What is at stake? *Eipascope*, 2008 (2), 1-6.

Heredia, J. (2018). Efectos externos de carácter medioambiental de las actividades productivas y remedios públicos para resolver su impacto en Andalucía [Trabajo de Investigación]. Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Sevilla. Recuperado de:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Trabajo%20Investigacion_Efectos%20externos%20de%20car%C3%A1cter%20medioambiental%20de%20las%20actividades%20productivas.pdf

Hicks, J. R. (1937). Mr. Keynes and the "classics"; a suggested interpretation. *Econometrica*, 5(2).

Keynes, J.M., (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Versión en español 2ª edición corregida (1965), 13ª reimpresión. Fondo de Cultura Económica, México.

Koeniger, W., & Prat, J. (2007). Employment protection, product market regulation and firm selection. *The Economic Journal*, 117(521), F302-F332.

Koske, I., Naru, F., Beiter, P., & Wanner. (2016). Regulatory management practices in OECD countries. OECD Economics Department Working Papers, No. 1296, OECD Publishing, Paris. Disponible en:

<https://doi.org/10.1787/5jm0qwm7825h-en>.

Koske, I., Bitetti, R., Wanner, I., & Sutherland, E. (2014). The internet economy—regulatory challenges and practices. OECD Economics Department Working Papers No. 1171. Disponible en:

<https://dx.doi.org/10.1787/5jxszm7x2qmr-en>.

Kronthaler, F. (2010). Factors Influencing the Implementation of Recently Enacted Competition Laws: An Empirical Analysis. *International Research Journal*

of Finance and Economics, 51, 71-87.

Lodge, M., & Wegrich, K. (2009). High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. *Public money & management*, 29(3), 145-152.

Ma, T. C. (2011). The effect of competition law enforcement on economic growth. *Journal of Competition Law and Economics*, 7(2), 301-334. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.1093/joclec/nhq032>.

Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Final Report. Brussels.

Recuperado de:

<https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>

Martínez I., Riscos J.F., Palma L. (2020). Evaluación de la regulación en Andalucía a través del Índice de Calidad de la Regulación (ICR) (2013-2016). *Estudios de economía aplicada*, 38(1), 6. Disponible en:

<https://doi.org/10.25115/eae.v38i1.3003>.

Mora Sanguinetti, J. S., & Pérez-Valls, R. (2020). ¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? Evidencia para España. *Documentos de trabajo/Banco de España*, 2002. Madrid.

Nickell, S. (1996). Competition and Corporate Performance. *Journal of Political Economy* 104(4), 724-746.

North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Cambridge University Press. Edición en español. Fondo de Cultura Económica, México.

Ordóñez de Haro J.M. (2009). Aspectos económicos del funcionamiento competitivo de los mercados. Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, Sevilla. Disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/allthemesc/competencia/files/Aspectos%20Economicos%20de%20funcionamiento%20competitivo%20de%20los%20mercados%20Volumen%20I.pdf>

OTRI de la Universidad de Málaga (2014) Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de las ayudas, y/o de los precios

regulados en determinados mercados. Dirección: Departamento de Estudios, Análisis de Mercados y Promoción de la Competencia de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía. Disponible en:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Serie%20estudios%2007_0.pdf

Palma, L., & López-Escobar, A. (2020). El nuevo rol de las autoridades de competencia en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. *Economía industrial*, (415), 37-48.

Palma L., Marín A., Riscos J.F., (2018). Determinantes de la demanda de alojamiento en viviendas con fines turísticos en Andalucía. En *Anales de Economía Aplicada 2018: Economía del transporte y logística portuaria*, (pp. 1107-1124). Coord. por Juan José García del Hoyo.

Palma, L., & Palma-Martos, M. & Espinosa, A. & Riscos, J.F. (2019). Regulación y competencia en el sector de la cultura en Andalucía. *Cuadernos económicos de ICE*, (98), 157-182.

Disponible en <https://doi.org/10.32796/cice.2019.98.6951>.

Petersen, N. (2013). Antitrust Law and the Promotion of Democracy and Economic Growth. *Journal of Competition Law & Economics* 9(3), 593-636.

Periañez, E. (2018)- Seguimiento y análisis de los informes de la Agencia como punto de contacto en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y de otros informes sobre barreras y restricciones a la competencia efectiva y a la unidad de mercado. Disponible en:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/ADCA_Trabajo%20Investigaci%C3%B3n_AN%C3%81LISIS%20SEGUIMIENTO%20RECOMENDACIONES%20CDCA%20INFORMES%20NORMATIVOS.pdf

Pigou, A.C. (1920). *The Economics of Welfare*. Palgrave Classics in Economics.

Pulido, (2016). Evaluación del marco regulador de las actividades productivas en espacios protegidos y recomendaciones para eliminar trabas administrativas. Disponible en

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/ADCA_Trabajo%20Investigacion_Evaluacion%20del%20marco%20regulatorio%20de%20las%20actividades%20productivas%20en%20espacios%20protegidos.pdf

- Popper, K. R. (1935). La lógica de la investigación científica. Versión en español: Sánchez Zabala, V. (trad.). Editorial Tecnos, Madrid, 1982.
- Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. (2010). Hard questions, hard solutions: Proceduralisation through impact assessment in the EU. *West European Politics*, 33(1), 136-153.
- Radaelli, C., & Fritsch, O. (2012). Measuring regulatory performance: evaluating regulatory management tools and programmes. *Expert paper n° 2*.
- Rodrik, D. (2011). La paradoja de la globalización: Democracia y el futuro de la economía mundial. Antoni Bosch Editor, Barcelona.
- Román, M.V., Riscos, J.F.; (2018) “La mejora de la regulación económica y la política de competencia: El análisis de impacto de las normas en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia en Andalucía”. En Canedo, P. (Dir.) “La Competencia como motor de desarrollo económico” (P 525-574). Aranzadi-Thomson Reuters. (Indexada a SPI, ICEE:911)
- Román M.V., & Riscos J. F. (2019). La mejora de la regulación económica en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *ICE, Revista De Economía*, (907). Disponible en <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6786>.
- Riscos, J.F., García, J. L. & Palma, L. (2017). Mejora de la regulación en la economía colaborativa. El caso de las viviendas turísticas en Andalucía. *Revista internacional de turismo, empresa y territorio*, 1(2), 45-70. Disponible en:
- <https://doi.org/10.21071/riturem.v1i2.10217>.
- Riscos, J.F (2020) “Trabajando por la Competencia y la Mejora de la Regulación: 12 años de la ACREA”. En Arcos, MC. y Palma L.(Dirs.) “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020). Balance y retos.” (P 23-48) Aranzadi-Thomson Reuters.

- Riscos, J.F.; Romero, E.; Palma, L. (2020) “Efectos Comercialización Entradas. El caso de la Alhambra de Granada. En Arcos, MC. y Palma L., “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020). Balance y retos.” (P 315-444). Aranzadi-Thomson Reuters.
- Riscos, J.F.; Romero, E.; Palma, L. (2020) “El Plan para la Mejora Regulación Económica en Andalucía: Reflexiones sobre la mejora de la regulación económica tras la pandemia”. En Arcos, MC. y Palma L., “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020). Balance y retos.” (P 381-413). Aranzadi-Thomson Reuters.
- Robles, A., Olmedo, E., (Dirs.) (2022). Estudios de la Red Académica de Defensa de la Competencia. Editorial Thomson Reuters. Aranzadi.
- Robinson, J (1933). Economía de la competencia imperfecta. Macmillan and Co. LTD, Londres. Edición en español 1973, Barcelona: Martínez Roca.
- Roncaglia, A, (2006). La riqueza de las ideas: Una historia del pensamiento económico. Cambridge University Press [2005]. Versión en español Pascual Escutia J. (trad.). Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza.
- Ruiz Ojeda, A.(Dir.) (2013). Fundamentos de regulación y competencia: el diálogo entre derecho y economía para el análisis de las políticas públicas. IUS-TEL Madrid.
- Schumpeter J. (1996). Capitalismo, socialismo y democracia (vols. 1 y 2). Harper & Brothers, [1942]. Versión en español de Ediciones Folio, Barcelona.
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), p. 3-21.
- Stiglitz, J. (2000). La economía del sector público. Tercera edición. Antoni Bosh.
- Suárez, M.A. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. Gestión y Análisis De Políticas Públicas, (17), 26–39. Disponible en:
<https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10413>.
- Suárez, M. Á., & Viera, J. D. (2019). Las diferentes aproximaciones metodológicas para la prevención y detección de problemas regulatorios en el ámbito económico. ICE, Revista de Economía, (907). Recuperado de:

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6809>.

Teorell, J., Samanni, M., Charron, N., Holmberg, S., & Rothstein, B. (2010). The Quality of Government Dataset, version 27 May10. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Recuperado de: <http://www.qog.pol.gu.se>.

Tirole, J. (1990). La Teoría de la Organización Industrial. Editorial Ariel, Barcelona.

Tirole, J. (2017). La economía del bien común. Trad. María Cordon Vergara. Editorial Taurus, Barcelona.

Troesken, W. (2006). Regime change and corruption. A history of public utility regulation. In Corruption and reform: lessons from America's economic history (pp. 259-282). University of Chicago Press.

Vallés, J. L. (2019). La Mejora de la Regulación como elemento central de la política de competencia. ICE, Revista de Economía, (907).

Recuperado de:

<http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/6805>.

Voigt, S. (2009). The effects of competition policy on development—cross-country evidence using four new indicators. Journal of Development Studies, 45(8), 1225-1248.

Vitale, C. Moiso, C. Wanner, I. (2020). A detailed explanation of the methodology used to build the OECD PMR indicators. OCDE ECO/WKP (2020)00, Disponible en:

<https://www.oecd.org/economy/reform/OECD-PMR-detailed-explanation-methodology-used-to-build-PMR-indicators.pdf>.

LEGISLACIÓN

Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

Recuperado de <https://www.boe.es/doue/2019/011/L00003-00033.pdf>.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2006/376/L00036-00068.pdf>.

Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. Boletín Oficial del Estado. Legislación consolidada.

Disponible en <https://boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-14406-consolidado.pdf>.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Boletín Oficial del Estado. Legislación consolidada. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946>

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Boletín Oficial del Estado Núm. 283. Recuperado de <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-18731>.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Boletín Oficial del Estado. Legislación consolidada.

Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12888-consolidado.pdf>.

Resolución de 16 de enero de 2020, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se acuerda publicar la Normativa de Visita, Comercialización y Otros Usos Públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía Núm. 16. Recuperado de <https://juntadeandalucia.es/boja/2020/16/31>.

Resolución de 28 de marzo de 2018, del patronato de la Alhambra y Generalife. Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía.

Recuperado _____ de:

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe_Resoluci%C3%B3n%20Patronato%20Alhambra_web.pdf.

Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por

la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 13 de mayo de 2016, núm. 90.

Resolución de 26 de septiembre de 2016, del Patronato de la Alhambra y Generalife, por la que se publica la normativa de visita, comercialización y otros usos públicos del Conjunto Monumental de la Alhambra y el Generalife y en sus bienes adscritos. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, de 5 de octubre de 2016, núm. 192, pp. 55.

Recuperado de https://juntadeandalucia.es/boja/2016/192/BOJA16-192-00015-17202-01_00099548.pdf.

FUENTES DOCUMENTALES

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2010). Guía Metodológica para la realización de Estudios de Competencia y Análisis de Mercados. Recuperado de:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Gu%C3%ADa%20metodol%C3%B3gica.pdf>

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2010). Recomendaciones para facilitar el acceso y promover la contratación pública andaluza. Recuperado de:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/RecomendacionesContratacionPublica.pdf>

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2014). Estudio sobre los efectos en la formación de los precios y en la competencia de las ayudas, y/o de los precios regulados en determinados mercados. Recuperado de:

https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/Serie%20estudios%2007_0.pdf

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2015). Guía práctica para la cuantificación de los daños derivados de infracciones de los artículos 101 y 102 del TFUE.

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2017). Guía para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Guia%20para%20la%20mejora%20de%20la%20regulacion%20economica%20en%20Andalucia.pdf>

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2019a). Documento del grupo de expertos de propuestas para la mejora de la regulación económica en Andalucía. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/DOCUMENTO%20DEL%20GRUPO%20DE%20EXPERTOS%20DE%20PROPUESTAS%20PARA%20LA%20MEJORA%20DE%20LA%20REGULACION%20ECONOMICA%20EN%20ANDALUCIA.pdf>

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2019b). Documento de Trabajo del Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía. Disponible en:

http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Documento%20de%20Trabajo_Plan%20de%20Mejora%20Regulacion%20Economicas%20Andalucia.pdf

Agencia de la Competencia y Regulación Económica de Andalucía (2021). Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía – Horizonte 2024. Disponible en:

<https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Plan%20Mejora%20Regulacion%20Economicas%20en%20Andalucia%20Horizonte-2024.pdf>

Banco Mundial (2014). Informe Doing Business 2015: Más allá de la eficiencia.

Recuperado de:

<https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2015>.

Banco Mundial (2019). Informe Doing Business 2020: Midiendo regulaciones para hacer negocios. Recuperado de:

<https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/global-reports/doing-business-2020>.

Comisión Europea (2020). Plan de recuperación para Europa. Recuperado de https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_es?cookies=disabled.

Comisión Europea (2001). Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001]. 25.07.2001. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>

Comisión Europea (2002). Communication from the Commission on Impact Assessment. COM (2002) 276. Bruselas, 05.06.2002.

Comisión Europea (2005). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament -Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union {SEC (2005) 175}. Recuperado de:

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=EN>

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión: Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. [COM (2010) 2020 final]. Bruselas, 03.03.2010. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea (2015a). Better Regulation for Better Results –An EU Agenda. [SWD (2015) 110 final]. Strasbourg, 19.05.2015.

Comisión Europea (2015b) y (2017). Better Regulation Guidelines. Commission Staff Working Document. [COM 215 final]. Strasbourg, 19.05.2015.

- Comisión Europea (2015c). Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook. Commission Staff Working Document. [SWD (2015) 110 final]. Strasbourg, 19.05.2015.
- Comisión Europea (2015d). Communication to the Commission. The REFIT Platform Structure and Functioning. [COM (2015) 3260 final]. Strasbourg, 19.05.2015.
- Comisión Europea (2015e). Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board. [C (2015) 3263]. Strasbourg, 19.05.2015.
- Comisión Europea (2015f). Regulatory Scrutiny Board Mission, tasks and staff. Communication to the Commission. [C (2015) 3262 final]. Strasbourg, 19.05.2015.
- Comisión Europea (2015g). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation. [COM (2015) 216 final]. Strasbourg, 19.05.2015.
- Comisión Europea (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results. [COM (2017) 651 final]. Strasbourg, 24.10.2017.
- Comisión Europea (2016): Legislar mejor. Obtener mejores resultados para una Unión más fuerte. COM/2016/0615 final.
- Comisión Europea (2021). Better regulation guidelines and toolbox. Recuperados de:
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2008). Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia. Recuperado de:

https://www.cnmec.es/sites/default/files/1185786_7.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2011). Guía sobre Contratación Pública y Competencia. Recuperado de:

https://www.cnmec.es/sites/default/files/1185702_10.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2018). Informe sobre la venta y reventa telemática de entradas para espectáculos culturales. Recuperado de:

https://www.cnmec.es/sites/default/files/1979752_24.pdf.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2021). Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2021). Guía sobre Contratación Pública y Competencia: planificación de la contratación.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1995). Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación. Recuperado de:

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0278>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (1997). The OCDE Report on Regulatory Reform. Synthesis. Recuperado de:

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005). Recommendation of the Council of the OCDE on improving the quality of government regulation.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012). Recomendaciones para mejorar la Calidad de la Regulación.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012-2015) Working Papers. Disponibles en

<https://www.oecd.org/digital/publicationsdocuments/workingpapers/2/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes. Recuperado de: www.oecd.org/daf/competition.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

Programas Nacionales de Reformas (2011-2022) Remitidos al Consejo de Ministros de la Unión Europea y a la Comisión Europea junto con el programa de estabilidad de España. Portal institucional del Ministerio de Hacienda y Función pública. Recuperados de: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstrategiaPoliticaFiscal/ProgramaNacionalReformas.aspx>

Tribunal de Defensa de la Competencia (1993). Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios. Informe del TDC-Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid. Recuperado de: <https://www.cnmec.es/sites/default/files/1185690.pdf>.

**ANEXO 1: Medidas más relevantes adoptadas por el Decreto-ley 2/2020,
de 9 de marzo**

MEDIDAS MÁS RELEVANTES ADOPTADAS POR EL DECRETO LEY 2/2020, DE 9 DE MARZO, DE MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA EN ANDALUCÍA	
1. Turismo	
1	Eliminación de la declaración de interés turístico de los Campos de golf
2	Simplificación procedimiento de implantación de Campos de golf
3	Regulación del principio básico de unidad de explotación en propiedad horizontal
4	Eliminación de la reserva de actividad de las agencias de viajes en la comercialización de viajes combinados
5	Supresión de restricciones a las Viviendas turísticas de alojamiento rural
6	Mejora y actualización de los criterios que definen la figura del Municipio Turístico de Andalucía
7	Simplificación del procedimiento administrativo para obtener la declaración de Municipio Turístico
2. Comercio	
8	Incrementar el régimen de horarios en domingos y festivos
9	Flexibilizar el procedimiento de horarios de apertura del comercio
10	Ampliar los establecimientos comerciales para determinar los días y horas de apertura al público
11	Ampliar y flexibilizar las circunstancias para la declaración de zonas de gran afluencia turística
12	Ampliación Criterios para la declaración de zonas de gran afluencia turística
13	Simplificación Procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística
14	Declaración de oficio de zonas de gran afluencia turística más de 100.000 habitantes
3. Industria agroalimentaria	
15	Regulación de la Organización interprofesional agroalimentaria andaluza
16	Simplificación del sistema de verificación de los vinos con denominación de origen
17	Simplificación del sistema de verificación e los vinos con denominación de origen calificada
18	Implantación de un sistema homogéneo de control y certificación de los vinos
19	Actualización del procedimiento de registro de figuras de Calidad Diferenciada
20	Actualización del procedimiento de autorización, suspensión y revocación de los Consejos Reguladores
21	Simplificación del marco normativo aplicable al organismo de evaluación de la conformidad
22	Establecimiento de mecanismos más eficaces de reclamación
23	Refuerzo de la realización del control oficial de la calidad agroalimentaria y pesquera
4. Salud	
24	Plantas de tratamiento de aguas residuales cuya capacidad sea inferior a 10.000 habitantes equivalentes
25	Instalaciones de la categoría 10.3 y 10.4 por debajo de los umbrales señalados en ella, de más de 300 m ² de superficie construida total.
26	Instalaciones de la categoría 10.3 y 10.4 por debajo de los umbrales señalados en ella, no incluidos en la categoría anterior.
27	Instalaciones de la categoría 10.8 y 10.9 por debajo de los umbrales señalados en ella, que no se destinen al autoconsumo.
28	Instalaciones para tratamiento de materiales o productos con utilización de disolventes orgánicos de más de 300 m ² de superficie.
29	Instalaciones para tratamiento de materiales o productos con utilización de disolventes orgánicos no incluidos en la categoría anterior.
30	Almacenes al por mayor de plaguicidas de superficie construida total mayor a 300 m ² .
31	Almacenes al por mayor de plaguicidas no incluidas en la categoría anterior.
32	Parques zoológicos en suelo urbano o urbanizable.
33	Plantas de tratamiento de aguas residuales cuando puedan suponer transformaciones ecológicas y se

	desarrollen en Espacios Naturales Protegidos.
34	Instalaciones para el tratamiento, transformación o eliminación en lugares distintos de los vertederos, no peligrosos.
35	Instalaciones para la eliminación de residuos no peligrosos, en lugares distintos de los vertederos de una capacidad superior a 50 toneladas/día.
36	Almacenamiento temporal de los residuos peligrosos con una capacidad total superior a 50 toneladas
37	Plantas de tratamiento de aguas residuales menores de 10.000 hab./equiv desarrollados en Espacios Naturales Protegidos.
38	Instalaciones para depositar y tratar los lodos de depuradora.
39	Desarrollo del procedimiento de evaluación del impacto en la salud
40	Simplificación del procedimiento de evaluación del impacto en la salud mediante un análisis preliminar para descartar
5. Mejora de la Regulación y Competencia	
41	Concentrar las competencias para mejorar la regulación económica en una agencia transversal especializada que pasa a denominarse: “Agencia de la Competencia y la Regulación Económica de Andalucía”.
42	Impulsar la regulación económica eficiente y la eliminación de trabas administrativas a los operadores económicos.
43	Coordinar la planificación de la mejora de la regulación económica
44	Evaluación periódica del impacto de la regulación en la economía andaluza y en la unidad de mercado.
45	Vigilancia de los procedimientos de contratación del sector público en Andalucía para evitar prácticas anticompetitivas.
46	Adopción por el Consejo de la Competencia de Andalucía de las medidas previstas en la normativa estatal relativas a la colusión en los procedimientos de contratación del sector público
6. Servicios Audiovisuales	
47	Eliminación de la restricción para la prestación de servicios por entidades privadas en la gestión de servicios públicos de comunicación
48	Agilización de las renovaciones del servicio público de comunicación audiovisual
49	Eliminación de la restricción de obtener la autorización administrativa previa en determinados supuestos
50	Eliminación de la restricción para celebrar negocios jurídicos en algunas circunstancias
51	Eliminación de la obligación de disponer de estudios de producción operativos en el ámbito territorial
52	Agilización de los procedimientos administrativos en los que participa el Consejo Audiovisual de Andalucía
53	Eliminación de la prohibición de difundir o contratar comunicaciones audiovisuales en determinados supuestos
54	Eliminación del calendario de obligaciones de accesibilidad
55	Eliminación de la creación del estatuto de la información
56	Eliminación de los sistemas y observatorio público de audiencia
7. Medioambiente	
57	Procedimientos más ágiles afectados por la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA)
58	Simplificación medios de intervención en: Perforaciones para el abastecimiento de agua de más de 120 metros. CA
59	Simplificación medios de intervención en: Líneas eléctricas. Más de 100m hasta 15.000 metros. CA
60	Simplificación medios de intervención en Almazaras excepto aceite. AAU
61	Simplificación medios de intervención en: Aceite con requisitos urbanísticos. AAU
62	Simplificación medios de intervención en: instalaciones residuos no peligrosos CA
63	Simplificación medios de s intervención en: proyectos de mejora y consolidación de regadíos.

64	Simplificación trámites preceptivos Residuos
65	Simplificación tramitación suelos contaminados
66	Simplificación inscripción Registro Emisiones
8. Urbanismo	
67	Reducción de los plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico
68	Simplificación y racionalización de la tramitación del Plan General de Turismo
69	Simplificación y racionalización de la tramitación de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas
70	Actuaciones de interés público: agilización de la implantación sobre suelo no urbanizable de determinadas infraestructuras que prestan servicios de interés general a la población
71	Ampliación de la preservación del carácter rural, atendidas las características del municipio (minero o análogo)
Actos sujetos a declaración responsable	
72	Escasa entidad constructiva
73	Obras en edificaciones e instalaciones existentes
74	Ocupación o utilización de las obras del apartado anterior
75	Primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones
76	Cambios de uso en las edificaciones existentes
Actos sujetos a comunicación	
77	Cambios de titularidad de las licencias
78	Cambios de titularidad en procedimientos de declaraciones responsables
79	Inicio de las obras
80	Prórrogas del plazo para el inicio y terminación de las obras con licencia o declaración responsable.
9. Pesca	
81	Modificación de la autorización actividad acuicultura
82	Vigencia autorizaciones actividad acuicultura
83	Prorroga extraordinaria autorizaciones actividad acuicultura
10. Ordenación Territorio	
84	Revisión de Planes Generales de Ordenación Urbanística que tengan incidencia sobre la ordenación del territorio. Informe vinculante con silencio positivo.
85	Supresión dentro de las Actividades de planificación e intervención de las actuaciones residenciales de interés supramunicipal
86	Instalaciones de producción de energía renovable.
11. Aguas	
87	Simplificación de los procedimientos administrativos con especial incidencia en el sector industrial
12. Energía	
88	Agilización administrativa de la tramitación de los proyectos de energía renovable
13. Servicios Sociales	
89	Regulación de la declaración responsable para los centros de atención a personas con problemas de drogodependencia y adicciones
90	Regulación de la comunicación para los centros de atención a personas con problemas de drogodependencia y adicciones
91	Simplificación del régimen de autorización y acreditación de los centros de atención a personas con problemas de drogodependencia y adicciones.
92	Regulación de la declaración responsable para los centros de servicios sociales para la puesta en funcionamiento.
93	Regulación de la declaración responsable para los centros de servicios sociales para modificaciones sustanciales
94	Regulación de la declaración responsable para los centros de servicios sociales para cambio de titula-

	ridad
95	Regulación de la comunicación para determinados tipos de centros y supuestos
96	Simplificación del procedimiento de acreditación administrativa de los centros concertados
97	Procedimiento único para la autorización administrativa de funcionamiento y acreditación
14. Artesanía	
98	Eliminación de trabas a la artesanía agroalimentaria
15. Patrimonio Histórico	
99	No será necesaria la autorización, ni la comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, para la realización de obras menores de carácter interior
16. Inversiones estratégicas	
100	Funcionamiento Unidad aceleradora

Elaboración propia

ANEXO 2: Medidas del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre

Número	Medidas del 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
	Agricultura
1	Efluentes: Se sustituye la Autorización por Declaración Responsable acompañada de un Plan de Gestión.
2	Efluentes: Se establece la aprobación del Plan de Gestión por los Delegados Territoriales. Se utiliza para la aprobación del Plan el sistema de actuación administrativa automatizada de la Ley 40/2015
3	Efluentes: Gestión telemática de los ciudadanos y de la administración, a través de herramientas específicas con delimitaciones gráficas.
4	Se simplifican los requisitos del Plan de Gestión de los Efluentes: Se incluye como contenido: - la identificación del titular de los efluentes - el origen, ubicación y caracterización de los efluentes - la previsión de generación de efluentes y de destino final
5	Sobre la base de la simplificación realizada en la norma de efluentes, se introducen para los titulares de las parcelas de destino el requisito de permitir el acceso a los datos de la explotación en el Registro de Explotaciones Agrarias y Forestales de Andalucía. Introducen para los titulares de los efluentes el requisito de deber custodiar la acreditación documental del consentimiento durante al menos tres años contados desde la última aplicación efectiva del efluente en la parcela.
6	Sobre la regulación de la aplicación de efluentes: Sustituyen una "hoja de aplicación" con datos de parcelas y volúmenes de efluente utilizados, tras la aplicación por Comunicación previa 8 días antes (con datos sobre procedencia de efluentes, fecha de aplicación, referencia SIGPAC del destino, y volúmenes a aplicar por destino) - Comunicación de confirmación con datos finales
7	Se incluyen, entre las medidas de seguimiento de la Consejería, el control de la realización de las comunicaciones previas de aplicación - Incluyen a la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía (AGAPA) para el ejercicio de las funciones de seguimiento y control
8	Se ajusta el régimen de infracciones a la nueva regulación
9	Se concreta la competencia para la gestión de este Decreto en las Delegaciones del territorio donde se ubiquen las almazaras y las balsas de donde procedan los efluentes.
10	Se elimina la reserva de actividad profesional para suscribir y ejecutar el Plan de Gestión.
11	Se elimina el requisito de análisis previo de los suelos susceptibles de ser utilizados como receptores
12	Se incluyen en la regulación de los Consejos Reguladores la exención del proceso electoral para aquellos consejos reguladores que hayan establecido en su reglamento la presencia en el pleno de todos sus inscritos en los registros, siempre que sea posible mantener la paridad de representación de los distintos sectores.
13	Disposición transitoria decimotercera: Se incluye, a los órganos de control de la Ley 10/07 de Protección del Origen y la Calidad de los Vinos, en las medidas transitorias de adaptación al Decreto Ley 2/20; y se amplía a 4 años (desde la entrada en vigor del DL 2/20) el período de adaptación. En caso en que no se haga efectiva la anterior adaptación, el consejo regulador elegirá entre las opciones planteadas en el art. 31.1

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

14	Se añade entre las infracciones leves en relación con las organizaciones interprofesionales agroalimentarias, el incumplimiento, por parte de los productores y operadores implicados, de las obligaciones contenidas en las extensiones de normas aprobadas por la Consejería
15	Se exceptúa de la obligación de declaración anual de cultivos a los titulares de explotaciones de cultivos de carácter permanente, para dichos aprovechamientos.
16	Modifican las disposiciones finales: Para asegurar la coherencia con la normativa de desarrollo del Decreto 190/2018, de 9 de octubre y se faculta al DG competente para definir, mediante resolución, el listado de aprovechamientos de carácter permanente y adaptar los anexos.
Artesanía	
17	Cambios de denominaciones por: Registro de Artesanía, Maestros y Maestras Artesanas, Carta de Artesanos y Artesanas, Personas Artesanas
18	Se incluyen, entre los eventos feriales a los que tienen derecho los inscritos en el registro de artesanía, a los eventos que organice el sector con la colaboración de la consejería
19	Se excluyen de la pérdida de inscripción en el registro a los Maestros y Maestras artesanas, permitiendo que puedan conservar su Carta de Artesano con carácter honorífico.
20	Se elimina el requisito de que para declarar una Zona de Interés Artesanal o un Punto de Interés Artesanal solo puedan producirse productos genuinos de los territorios.
21	Se elimina el carácter ininterrumpido de la actividad artesana durante los 15 años requeridos para obtener la Carta de Artesano/a.
22	Los Planes Integrales para el Fomento de la Artesanía tendrán carácter cuatrienal.
23	Se amplía la competencia de la inspección comercial a la actividad artesanal: Se introduce la inspección, por parte de la Consejería, de los productos, actividades, instalaciones, establecimientos comerciales y actividades feriales relacionadas con la artesanía.
24	Simplificación de Requisitos para empresas (NIF, las Escrituras de constitución y estatutos de la sociedad, Y el alta en el IAE)
25	Simplificación de Requisitos para asociaciones, federaciones o confederaciones quitan: NiF, alta en el IAE y recibo, y Memoria explicativa, fotos, y catálogos.
26	Excluyen de las causas de caducidad de la inscripción en el registro, a los Maestros o Maestras Artesanas cuya inscripción tiene carácter indefinido; Y la extinción de la personalidad jurídica de la empresa cuando la persona titular de la nueva empresa siga siendo la misma y se continúe con el ejercicio de la actividad artesana.
27	Eliminan el plazo de un mes para comunicar al registro la causa de cese. Se amplía el cese definitivo cuando se esté sin actividad, pasando de uno a dos años.
Audiovisual	
28	Se elimina la necesidad de disponer de una autorización del órgano directivo competente en materia de medios de comunicación social en los casos en que, habiendo optado por la gestión directa del servicio, se recurra a la colaboración de otras entidades y personas.
29	Se elimina el apartado que establecía que los proyectos técnicos para la instalación o modificación de las estaciones radioeléctricas de servicio público debían presentarse, con carácter previo, ante el órgano directivo competente en materia de medios de comunicación social.
Ciencia y Conocimiento	

30	Se elimina del procedimiento la "suspensión" de enseñanzas universitarias.
31	Se eliminan del procedimiento para la autorización de nuevas titulaciones los siguientes requisitos: - el estudio de costes y beneficios monetarios y no monetarios - la previsión de incremento de ingresos privados y públicos, tanto básicos como afectos a resultados. - El estudio de las economías de alcance y de integración que la nueva titulación genere.
Colegios Profesionales	
32	Actualización de la normativa a la que hace referencia, para regular la encomienda de gestión a los colegios profesionales.
33	El cambio de denominación de un colegio se aprobará por orden de Consejería en lugar del Consejo de Gobierno.
34	Se elimina la previsión de facilitar a la Administración la relación de peritos para adaptarse a la norma básica estatal.
35	Se remite a la legislación estatal para el visado de los trabajos profesionales.
36	Se remite a la legislación estatal en relación con los criterios orientativos de honorarios.
37	Se permite que los cargos del órgano de dirección puedan ser no ejercientes.
Comercio	
38	Se amplía el ámbito de la Ley. De las actividades comerciales desarrolladas por comerciantes que operen con sede, delegación, sucursal. Teléfono de contacto o fórmulas similares, a todas las actividades comerciales realizadas en Andalucía.
39	Se redefine el concepto de comercio minorista adecuándolo a la normativa estatal: incluyen el ánimo de lucro y enfocan la actividad no desde el punto de vista de la adquisición de productos para su venta, sino de la oferta al consumidor final.
40	La venta de productos artesanos, en el propio taller del artesano, pasa a ser considerada venta minorista, pues estaba excluido de esta consideración. Por lo que su actividad comercializadora se someterá a la Ley de Comercio y por tanto a su régimen de inspección.
41	Se redefine el concepto de comercio mayorista adaptándolo a la normativa nacional (incluyen el ánimo de lucro y lo enfocan, no desde el punto de vista de la adquisición de productos para su venta, sino de oferta a otras empresas, comerciales o no. Eliminan la relación de sujetos a los que puede vender el comercio mayorista y lo sustituye por "que no sean personas consumidoras finales".
42	Se incluye la definición de comercio electrónico y la catalogación de sus ventas como ventas especiales a las que no se les aplica el título III de horarios comerciales.
43	Supresión del capítulo III del Título I: Se suprime el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía.
44	Supresión del capítulo IV del Título I: Se suprime la referencia en la Ley a la reforma de las estructuras comerciales.
45	En la regulación de los horarios comerciales se cambia el concepto de "locales comerciales" por el de "establecimientos comerciales"

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

46	Se modifica el procedimiento de solicitud de permuta de los domingos y festivos con libertad horaria. De solicitarse una vez el año anterior, a solicitarse antes de cada trimestre.
47	Se incluyen, dentro de los establecimientos con libertad horaria, a los de venta ambulante (con libertad horaria cualquier día de la semana); y la los establecimientos minoristas de los Municipios Turístico sólo en época de Semana Santa y Verano
48	Se ajusta la definición de tienda de conveniencia: - Eliminan los m2 mínimos exigidos para ser TC.
49	Se ajusta la definición de tienda de conveniencia: Eliminan el requisito de existencia de todos los productos enumerados en la Ley, y de no preeminencia de ningún producto (aunque mantienen la no preeminencia de la alimentación con determinados parámetros de medición)
50	Se elimina el concepto de establecimientos comerciales con "incidencia territorial". - Se elimina la referencia a la que sólo los Grandes Establecimientos Minoristas estarían necesitados de Autorización
51	Se incluye expresamente el sometimiento de las Grandes Superficies Minoristas a lo dispuesto en la normativa de regulación del territorio y urbanismo
52	Superficie Útil para exposición y venta: Se amplía lo que debe ser considerado superficie útil, incluyendo la superficie destinada al cobro, escaparates, mostradores, zonas de cajas, y la comprendida entre estas y la salida. Deja de excluirse como superficie útil los espacios para prestación de servicios, y la superficie destinada a la producción de plantas para su venta en viveros.
53	Superficie Útil para exposición y venta: Se excluyen de superficie útil las zonas de carga y descarga y almacenaje, y en general, todas aquellas instalaciones de acceso restringido al público. - Se elimina la exclusión manifiesta a la superficie destinada al ocio, restauración, reiterando que sólo se tendrá en cuenta, para calcular la superficie útil de exposición y venta la superficie estrictamente comercial, definida en el artículo 3 del texto refundido.
54	Supresión Capítulo II del Título IV: Se elimina el Plan de Establecimientos Comerciales y toda la estrategia de planificación de la localización comercial; y su incidencia en la ordenación del territorio
55	Supresión Capítulo III del Título IV: El emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas Se eliminan todas las estipulaciones que imponen a la regulación urbanística: los criterios generales y territoriales para el emplazamiento de grandes superficies minoristas por el planeamiento urbanístico.
56	Supresión Capítulo III del Título IV: El emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas. Se eliminan: - la obligación de que el planeamiento urbanístico defina espacios de uso pormenorizado para gran superficie minorista. -la determinación de que el planeamiento urbanístico prevea el emplazamiento de las Grandes Superficies Minoristas y los requisitos de emplazamiento.
57	Supresión Capítulo III del Título IV: El emplazamiento urbanístico de las grandes superficies minoristas- el Informe Comercial sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico- El Certificado de Calidad Municipal del Comercio de Andalucía.
58	Supresión Capítulo IV del Título IV: Se elimina la regulación sobre la licencia municipal de obras para establecimientos de gran superficie minorista: Se eliminan todos los procedimientos establecidos para los ayuntamientos, incluidos el Informe Autonómico para la autorización de grandes superficies minoristas, y el informe de la ACREA.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

59	Se incluyen entre las ventas fuera de establecimiento comercial a las ventas on line y la venta ocasional o efímera.
60	Se definen los conceptos y requisitos de las ventas on line y la venta ocasional o efímera.
61	Se Incluye a las Ferias de Oportunidades dentro del ámbito de la Ley de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía y se eliminan los requisitos establecidos para los promotores de las ferias de oportunidades
62	Se elimina de entre las infracciones graves la utilización del Certificado de Calidad Municipal sin reconocimiento por la Consejería. Esto es como consecuencia de la eliminación del Certificado de Calidad Municipal. Y se incluye el incumplimiento de los requisitos de las ventas on line definidos en la nueva sección 5ª
63	Se suprime como infracción muy grave el inicio de actuaciones sin que se haya obtenido la licencia municipal de obras, así como la sanción accesoria de cierre del establecimiento, ello es consecuencia de haber eliminado cualquier regulación de dicha licencia municipal de obras en esta ley
64	Para cubrir los efectos de la eliminación del Registro de comercio ambulante, se incluye la obligación a los Ayuntamientos de facilitar a la DG de Comercio una relación anual, de las autorizaciones concedidas para el ejercicio del comercio ambulante.
65	Se suprime el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y se deroga su Decreto de regulación. Art. 15.2: Se suprimen las sanciones asociadas al Registro de Comerciantes Ambulantes.
66	Se elimina la figura de Ferias Oficiales. Art. 1: Eliminan el carácter de "ferias oficiales" del Objeto de la Ley.
67	Se elimina del ámbito de la Ley a las actividades congresuales.
68	Se redefine el concepto de Ferias Comerciales, permitiéndose la retirada de mercancías.
69	Se simplifican los requisitos para feria comercial quedándose en los siguientes:- duración (mínima de 1 día y máxima de 15)- Recinto identificable con servicios adecuados- Entidad organizadora
70	Se abren nuevas modalidades de Ferias Comerciales tales como ferias de mercado y ferias de oportunidades. Se permite en esos casos la retirada de mercancías con la consideración de venta ocasional o efímera
71	Se suprime la limitación de no poder tener periodicidad inferior a un año
72	Se eliminan los siguientes requisitos: para la entidad organizadora: - Declaración Responsable - Constituir un comité organizador - Garantizar la calidad del servicio - Remitir Memoria a la Consejería en el plazo de tres meses
73	Se sustituye la Declaración Responsable por comunicación previa por parte de la entidad organizador con una antelación de treinta días a su fecha de inicio. Datos a comunicar: la tipología y clasificación de la actividad ferial, ubicación, duración, número de puestos a instalar, personas expositoras, municipio y la información sobre dicha entidad organizadora.

74	Se suprime el Capítulo IV. Procedimiento de obtención de la condición de feria comercial oficial y competencias de la Administración.
75	Se suprime el Capítulo V: Se elimina el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía.
76	Se adaptan las infracciones a la nueva regulación con los cambios de la Ley
77	Procedimiento sancionador. Se adapta reforzando a la inspección para garantizar el interés general ante el nuevo régimen menos intervencionista
78	Se suprime la Disposición Adicional Segunda: Se elimina el requisito de estar Inscrito en el Registro para poderse acoger a las ayudas
79	Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación :Se corrigen deficiencias en el procedimiento electoral
80	Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación: Se clarifica el procedimiento de provisión de vacantes en los órganos de gobierno de la Cámaras permitiendo en determinados casos la sustitución por la siguiente candidatura más votada.
Educación	
81	Se ordenan los requisitos de las actividades de formación para poder ser reconocidas y los requisitos del proyecto de la actividad formativa
82	Se elimina el requisito de que participe al menos el 20% de profesorado que se encuentre prestando servicio en centros docentes
83	Se suprime el requisito de que el profesorado no podía matricularse simultáneamente en más de un curso de teleformación.
84	Se eliminan los periodos para la presentación de solicitudes y determinada información a aportar en la solicitud de reconocimiento e inscripción
85	Se eliminan determinados requisitos para la solicitud del reconocimiento de actividades de teleformación.
86	Se elimina el silencio administrativo negativo
87	Se determina el plazo para resolución en 3 meses
88	Se simplifican requisitos del procedimiento
Energía	
89	Se adapta la regulación para la implantación de las actuaciones de generación de energía renovable al nuevo régimen urbanístico.
90	Se sustituyen las licencias (autorizaciones) urbanísticas municipales por un régimen de Declaración Responsable para las obras existentes en suelo urbano consolidado que se destinen a: - la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas - la instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 100 kW- las infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos de hasta 40 kW - y las infraestructuras de recarga eléctrica en instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes a vehículos
91	Se deroga el artículo 10, para adaptar la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de energías renovables, a la Ley 24/2013el Sector Eléctrico que prohíbe expresamente los procedimientos de priorización del derecho

	de acceso.
92	Se estipula la tramitación por medios electrónicos de determinados procedimientos energéticos
93	Se incluye a las instalaciones de distribución de energía como actuaciones de utilidad e interés general, lo cual supondrá una homogeneización en la tramitación de los distintos tipos de procedimientos de instalaciones energéticas (generación, transporte y, ahora, distribución), y con ello una efectiva agilización de los mismos.
94	Se elimina el requisito de acreditar la efectiva ejecución de las infraestructuras que se había introducido en el DL 2/2020 de 9 de marzo. Dado que el Real Dto Ley 23/20 de 23 de junio ya establece unos específicos hitos de madurez para avanzar en la tramitación administrativa, no se necesitan requisitos adicionales a nivel autonómico.
	Escuelas de Tiempo Libre
95	Equiparan los requisitos exigidos a los espacios, instalaciones y equipamientos de las Escuelas de Tiempo Libre con los de la normativa básica estatal, suprimiendo los adicionales de la normativa autonómica.
96	Se sustituye el procedimiento de aprobación de la programación anual (o suspensión, modificación o aplazamiento) de las acciones formativas, por una Declaración Responsable presentada el último trimestre natural del año.
97	Se introduce la Declaración Responsable también para la modificación de instalaciones, además de la DR de creación que ya estaba estipulada, y se regula la comprobación y el seguimiento. Se elimina el precepto de incluir en la DR el día de comienzo de la actividad.
98	Se elimina la obligación de aprobación del Convenio de formación en prácticas por el IAJ sometiendo al régimen de Declaración Responsable.
	Fondos Europeos
99	Se añade entre los destinatarios del Fondo para la financiación empresarial en el marco del Programa Operativo FEDER: - a los profesionales colegiados exentos del régimen especial de los trabajadores autónomos. - a las personas físicas que no actúen en condición de empresarios o profesionales Se añade una concreción de los objetos de financiación.
100	Se incluyen como destinatarias del Fondo Público para la financiación empresarial del P.O. FEDER Andalucía, la concesión de garantías de créditos hipotecarios para menores de 35 años adquirentes de una vivienda nueva para domicilio habitual.
101	Los proyectos financiados con fondos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea se remitirán por el promotor al Ayuntamiento para que, en el plazo de quince días, comunique la conformidad o disconformidad del mismo con el instrumento de planeamiento territorial y urbanístico de aplicación. Los proyectos de persona física o jurídica con declaración de disconformidad se podrán tramitar a través de una declaración de interés autonómico.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

102	En los proyectos financiados con fondos del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea en proyectos de una Admón. Pública o en CPP, en los que conste comunicación de disconformidad por el Ayuntamiento, el Consejo de Gobierno podrá decidir sobre su procedencia, lo que posibilitara la ejecución del proyecto sin necesidad de licencia y la iniciación del procedimiento de innovación del planeamiento. Si se requiere desarrollo urbanístico, dicho procedimiento se integrará en el trámite de Declaración de Interés Autonómico. La conformidad municipal del proyecto o el Acuerdo del Consejo de Gobierno llevará implícita la Declaración de Utilidad Pública y necesidad de urgente ocupación.
Fundaciones	
103	Se sustituye la autorización previa en caso de autocontratación con patronos o nombramiento como patrono a una persona con contrato en vigor con la fundación, por declaración responsable (salvo el caso de las fundaciones del sector público de la Comunidad Autónoma de Andalucía).
104	Se simplifican los requisitos para el cese de patronos por razón del cargo, y el requisito de aceptación para inscripción del apoderamiento
105	Se añade la tramitación electrónica para la legalización de los libros de las fundaciones.
106	Se sustituye la autorización previa por Declaración Responsable, en caso de autocontratación con patronos o nombramiento como patrono a una persona con contrato en vigor con la fundación.
107	Se elimina el requisito de autorización para que una fundación pueda constituir otra fundación (salvo para el caso de fundaciones públicas)
108	Se elimina el requisito de Autorización para que una fundación pueda constituir otra fundación salvo en el caso del Fundaciones Públicas
109	Se sustituye por comunicación la autorización para ampliar plazo de formalización de enajenación o gravamen.
110	Se sustituye la autorización del Protectorado para aumentar de los gastos de administración, por Comunicación (salvo el caso de Fundaciones del sector público andaluz).
111	Se sustituye la Autorización previa en caso de autocontratación con patronos o nombramiento como patrono a una persona con contrato en vigor con la fundación, por Declaración Responsable (Salvo para las Fundaciones del sector público andaluz).
Industria	
112	Se adapta a la normativa básica en lo que respecta a la placa- distintivo de los talleres, eliminando el actual contraste administrativo de la misma.
113	Se detalla la simplificación de los cambios operados por el decreto
114	Se elimina la obligación de tener medidas para la comprobación del suministro de gasolina
115	Se elimina la regulación de los requisitos de las medidas de comprobación de la cantidad de producto suministrado por los surtidores dado que es una exigencia que actualmente está cubierta con la verificación metrológica del Estado.
116	Se establece la tramitación por medios electrónicos de determinados procedimientos industriales
Medioambiente	

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

117	Se introduce la nueva función de los terrenos forestales como punto de absorción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) Se establece que los titulares de los terrenos forestales, tanto públicos como privados, deberán mantener la capacidad de absorción de los mismos.
118	En la determinación del contenido de los Planes de Regeneración de Terrenos incendiados, se generalizan las actividades a incluir como incompatibles con la regeneración de terrenos incendiados, no limitándolas en exclusiva al pastoreo. Se estipula su acotación temporal que deberá ser superior a un año, eliminándose el plazo de 5 años para la prohibición del pastoreo.
119	Se permite la colaboración de entidades privadas en las actuaciones en montes públicos afectados por incendios.
120	Se permite que la Consejería de Medio Ambiente pueda ceder la gestión de los terrenos forestales a entidades de custodia del territorio.
121	Se establece la posibilidad de indemnización por los daños del lince ibérico a los animales domésticos, a resarcir por las Delegaciones Territoriales en el plazo de un mes desde que tuvieron lugar.
122	Se delimita el objeto de la Orden que regula el uso de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía concretándolo en los productos originarios de los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales.
123	En la determinación de los requisitos de los productos y servicios acreedores de la licencia de uso de la marca Parque Natural, se añade que cuando la empresa solicitante haya obtenido algún tipo de certificación por parte de la Administración competente o por una entidad de certificación acreditada por ENAC que demuestre el cumplimiento de los requisitos correspondientes a las normas de la Marca, se obviará la comprobación del cumplimiento de los requisitos, siendo suficiente asegurar que se llevaron a cabo las indicaciones, si las hubo o comunicar el incumplimiento de algún aspecto.
124	Se modifican las condiciones de uso de la Marca Parque Natural, y se le concede al titular de la licencia la condición de empresa colaboradora.
125	Se establece el carácter indefinido de la Licencia de Uso de la Marca.
126	Se establece que las licencias de uso de la marca Parque Natural vigentes a la entrada en vigor del DL tendrán vigencia indefinida mientras se mantengan las condiciones.
127	Se amplía la tipología de servicios turísticos que se pueden acoger a la orden, incluyéndose a las empresas de intermediación turística y a las empresas de información turística que antes estaban excluidas.
128	Para la Autorización Ambiental Unificada, se elimina la obligación de incorporar el condicionado de la Resolución de evaluación ambiental en los casos en que la evaluación ambiental sea competencia de la AGE.
129	Se elimina la solicitud de licencia municipal de la solicitud de autorización ambiental integrada (AAI). Modifican el plazo de información pública que pasa de 45 días a 30. Se estipula la obligación de promover y asegurar el derecho de participación por la Consejería de MA.
130	Se amplía el plazo para iniciar la actividad una vez obtenida la AAI.
131	Excluyen de la obligación de someterse a Autorización Ambiental Unificada a las actuaciones cuya evaluación ambiental sea de competencia estatal. Una vez obtenido el pronunciamiento ambiental favorable estatal el titular no está eximido de obtener las autorizaciones que sean exigibles por la legislación ambiental vigente.

132	Se excluye de la obligación de someterse a Autorización Ambiental Unificada al resto de actuaciones que por legislación básica estatal deban ser sometidas a evaluación de impacto ambiental. (punto f)
133	Se elimina del contenido de la Autorización Ambiental Unificada (AAU) la obligación de incorporar el condicionado de la resolución del procedimiento de evaluación ambiental de proyectos cuando la evaluación sea competencia de la Administración General del Estado.
134	Se introduce la suspensión del plazo de resolución de la solicitud de prórroga de una AAU cuando se prorrogue el plazo de evacuación de informe por parte de la Consejería de MA. Se cambia el sentido del silencio administrativo de positivo a negativo.
135	En la regulación de las restricciones lumínicas que emitan por encima del plano horizontal, se sustituye la concreción de medios de iluminación (leds, láseres...etc.) por sistemas y dispositivos en general.
136	Se eliminan, de los sistemas lumínicos no permitidos, las luminarias no monocromáticas en la zona de influencia del punto de referencia y en la zona de influencia adyacente, debido a la imposibilidad técnica de su cumplimiento urbano.
137	Se elimina de los sistemas lumínicos no permitidos el uso de aerostatos.
138	Se incluyen como no permitidos, los dispositivos voladores iluminativos con fines publicitarios, recreativos o culturales en horario nocturno.
139	Se cambia la potestad sancionadora de las infracciones, pasando a los ayuntamientos la potestad sancionadora de las actuaciones de contaminación acústica no sujetas a AAI o AAU.
140	Anexo I. Epígrafe 2.12. Instalaciones de transporte de vapor y agua caliente: Introduce el umbral mínimo de la Ley estatal (superior a 10Km).
141	Anexo I. Epígrafe 4.7 instalaciones de fabricación de vidrio fuera de polígonos, a menos de 50m y con superficie superior a 1has: Sustituye la AAU por CA.
142	Anexo I. Epígrafe 4.8 Instalaciones de fabricación de hormigón fuera de polígonos, a menos de 50m y con superficie superior a 1has: Sustituye la AAU por CA.
143	Anexo I. Epígrafe 4.9 instalaciones de tratamiento térmico de sustancias minerales fuera de polígonos, a menos de 50m t. y con superficie superior a 1has: Sustituye la AAU por CA.
144	Anexo I. Epígrafe 4.14: Elimina la CA para las categorías 4.7, 4.8, y 4.9 (fabricación vidrio, hormigón, áridos, sustancias minerales determinadas, ...)
145	Anexo I. Epígrafe 5.12: En el caso de las tuberías para el transporte de productos químicos no incluidas en la categoría 2.13 se sustituye la AAU por CA.
146	Anexo I. Epígrafe 7.10. Áreas de transportes de mercancías: Sustituye la AAU por CA.
147	Anexo I. Epígrafe 7.14. Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos: Se concreta la necesidad de AAU sólo para los ubicados en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
148	Anexo I. Epígrafe 7.16. Proyectos de zonas o polígonos industriales: - Se concreta la necesidad de AAU sólo para los proyectos en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio.
149	Anexo I. Epígrafe 7.10. Áreas de transportes de mercancías: Sustituye la AAU por CA.

150	Anexo I. Epígrafe 9.10 y epígrafe 9.10 bis_ Proyectos que supongan un cambio de uso de suelo: Establece el procedimiento abreviado para proyectos entre 50 y 100 has.
151	Anexo I. Epígrafe 13.6 y Epígrafe 13.6 bis Campos de Golf: Sustituye la AAU por CA para campos inferiores a 10 Has y establece el procedimiento AAU abreviado para más de 10has.
152	Anexo I. Epígrafe 13.12 Parques temáticos, de aventura, acuáticos... superiores a 5has, en suelo no urbanizable y a menos de 500 metros de zonas residenciales: Cambia la AAU por AAU procedimiento abreviado.
153	Anexo I. Epígrafe 13.14 Construcción de Salinas: Cambia procedimiento de AAU por AAU abreviado.
154	Anexo I. Epígrafe 13.16 Instalaciones de fabricación de aglomerado de corcho: Sustituye la AAU abreviada por CA.
155	Anexo I. Epígrafe 13.17 Instalaciones para el trabajo de metales; embutido y corte, calderería en general y construcción de estructuras metálicas: Sustituye la AAU abreviada por CA.
156	Anexo I. Epígrafe 13.18 Industrias de transformación de la madera y fabricación de muebles: Sustituye la AAU abreviada por CA.
157	Anexo I. Epígrafe 13.19 Construcción de grandes superficies minoristas y establecimientos comerciales mayoristas, siempre que se encuentre a menos de 500 metros de una residencial y simultáneamente ocupe una superficie superior a 3 hectáreas. Eliminan el requisito de que tengan una superficie de venta de 2.500 metros dejando sólo la definición legal de estos establecimientos.
158	Anexo I. Epígrafe 13.20: Elimina de éste epígrafe a las instalaciones no incluidas en las categorías anteriores (16,17 y 18), por ya estar contempladas en dichas modificaciones.
159	Anexo I. Epígrafe 13.21 Construcción de establecimientos comerciales no incluidos en la categoría 13.19 y 7.14, así como los comercios al por menor de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados. Cuando la superficie de ocupación sea mayor o igual a 1 ha: Se eleva la superficie a partir de la cual deben de tener CA de 750 m ² a 1 ha.
160	Anexo I. Epígrafe 13.21 bis Construcción de establecimientos comerciales no incluidos en la categoría 13.21, así como los comercios al por menor de cualquier clase de productos alimenticios y bebidas en régimen de autoservicio o mixto en supermercados. Se eleva la superficie a partir de la cual deben de tener CA-DR de 750 m ² a 1 ha.
161	Anexo I. Epígrafe 13.27 y epígrafe 13.27 bis Aparcamientos de uso público de interés metropolitano en suelo no urbanizable: Sustituye la AAU por CA para aparcamientos en de menos de 1 Ha, y pasa a procedimiento abreviado la AAU de las instalaciones que ocupen más de 1 ha.
162	Anexo I. Epígrafe 13.28 Aparcamientos de uso público en suelo urbano o urbanizable: Adapta la redacción del epígrafe como consecuencias de los cambios del 13.27 y 13.27 bis.
163	Anexo I. Epígrafe 13.29 Estaciones de autobuses. Se incluyen las de interés metropolitano e instalaciones destinadas al aparcamiento de flotas de autobuses urbanos e interurbanos: Sustituye la AAU por CA
164	Anexo I. Epígrafe 13.30: Eliminan el contenido de éste epígrafe por estar incluido en la modificación del epígrafe 13.29.
165	Anexo I. Epígrafe 13.59 Parques zoológicos en suelo no urbanizable: Sustituye la AAU por CA.
166	Anexo I. Epígrafe 13.63 y epígrafe 13.63 bis, Centros residenciales de personas mayores, de personas con discapacidad y de menores o asimilables a estos, en suelo no urbanizable: Sustituyen la AAU abreviada por CA cuando los centros ocupen una superficie menor de 5 ha.

167	Se suprime la función de establecer las limitaciones en el uso de las zonas inundables que se estimen necesarias para garantizar la seguridad.
168	Se elimina el interés de la junta en las obras que deban ser gestionadas por los municipios.
169	Se concreta el procedimiento de constitución de las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea a lo ya regulado en el artículo 201 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
170	En las zonas de servidumbre y policía se amplían las actuaciones que pueden ser autorizadas por la Consejería a aquellas que reduzcan las consecuencias adversas potenciales de la inundación para la salud humana, el medio ambiente, el patrimonio histórico y la actividad económica o que disminuyan la probabilidad de inundaciones, siempre que no deterioren el estado de las masas de agua asociadas. Se establece que las limitaciones de usos en dichas zonas serán las establecidas en la normativa de aguas así como en el plan hidrológico y el plan de gestión del riesgo de inundación.
171	Se concreta el reglamento que establece el procedimiento para la revisión de las concesiones.
172	Se configura el Registro de Aguas como una estructura informática de datos que posibilita la organización de la información relativa a los aprovechamientos de aguas y permite la emisión de certificaciones sobre las inscripciones, y se redefinen los actos sujetos a inscripción
173	Para el establecimiento del procedimiento de transformación de los derechos sobre aguas privadas en una concesión de aguas pública, se remite a la legislación básica estatal (TR.Ley de Aguas)
174	Para la evaluación preliminar del riesgo de inundación, la elaboración de los mapas de peligrosidad y riesgo y los planes de gestión de los riesgos de inundación, se remite lo establecido en la legislación estatal básica. También se realiza remisión a la legislación básica estatal y a los planes hidrológicos y de gestión del riesgo para regular las limitaciones de usos en las zonas inundables.
175	Se suprime la regulación de los planes de gestión del riesgo de inundación remitiéndose a lo establecido en la legislación básica estatal.
176	Disposición adicional 5: se amplía los supuestos en los que se permite alterar las zonas regables, añadiendo, a las razones de interés general, cuando se produzca la imposibilidad física del uso agrícola de la parcela, por cambio de uso o ejecución de obra pública. Se añade el que el inicio de dichas modificaciones se pueda hacer de oficio
177	Se elimina la obligación de aprobación, por parte de la Dirección General, del Sistema Automático de Medida de la Calidad del Aire, quedando sustituida por una declaración responsable.
178	Se sustituye la autorización de la situación de imposibilidad técnica de adaptación de los focos fijos de emisión de gases, por Declaración Responsable
179	Eliminan obligaciones para las EECC: - la obligación/requisito de incluir en el Libro de Registro la relación actualizada de las calibraciones de los equipos de medición - la obligación de comunicación semestral de los cambios en los datos incluidos en el Registro.
180	Eliminan requisitos para las EECC: - la comunicación de las tarifas que se proponen aplicar. - la comunicar los planes de muestreos previos a las actuaciones - la realizar un acta descriptiva de las actuaciones de comprobación o ensayo Y ajustan otros aspectos como los plazos en la comunicación de las modificaciones y en la comunicación de las actuaciones de control programadas.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

181	Eliminan el modelo de Memoria establecido en el Anexo V y se remiten al modelo que se apruebe en la DG competente.
182	Se suprime la obligación de comunicación de las tarifas previa a su aplicación.
183	Se reforma la redacción del artículo incluyendo el concepto de cese "voluntario" y de cese "en la totalidad de los ámbitos y/o actividades" en los que opere la entidad
184	Se reforman los motivos de extinción de las habilitaciones para adecuarse a la nueva regulación de habilitación.
185	Anexos I, II y V: Se eliminan, en función de la nueva habilitación por Declaración responsable y las modificaciones anteriores del Decreto.
186	Se elimina, del procedimiento de admisibilidad del vertido, el informe a la unidad competente en materia de Planificación Hidrológica.
187	Se sustituye la Autorización para la celebración de campeonatos deportivos oficiales de caza no contemplados en el plan técnico de caza, por Comunicación.
188	Se reforma la regulación del SACE para permitir que los proyectos de absorción puedan ser ejecutados por la iniciativa privada, sin que tengan forzosamente que ser titulares con actividades que emitan gases de efecto invernadero, para que puedan obtener unidades de absorción certificadas que puedan transmitir a terceros.
189	Traslada a desarrollo reglamentario: el ámbito subjetivo de reducción de emisiones, que estaba fijada en los establecimientos con un consumo eléctrico anual determinado y el establecimiento de los límites y el alcance del informe de emisiones.
190	Se elimina la obligación de acompañar los informes de emisiones con una auditoría energética y con informe de verificación de organismo acreditado (potestativo).
191	Se introduce la posibilidad de compensar las emisiones de manera voluntaria.
192	Se eliminan los requisitos de acompañar el informe de seguimiento anual con una Declaración Responsable sobre su veracidad y con una auditoría energética.
193	Se elimina de la regulación de los registros el detalle de los procedimientos de inscripción y de los contenidos. Se especifica la coordinación con el Registro Nacional.
194	Se extiende la obligación de la inclusión de la huella de carbono a todos los tipos de contratos públicos.
195	Disposición Final séptima: Aplazan la entrada en vigor de las previsiones relativas al Sistema Andaluz de Emisiones Registradas al desarrollo reglamentario que se realice.
196	Se elimina del ámbito objetivo del decreto el procedimiento de renovación de la AAI, y se incluye el procedimiento de revisión.
197	Cambian el procedimiento de AAI para las modificaciones sustanciales al procedimiento simplificado previsto en la normativa básica estatal.
198	AAI: Se reduce el plazo mínimo de información pública de 45 a 30 días. Se estipula la obligación de promover y asegurar el derecho de participación por la Consejería de MA.
199	AAI: Se suprime el trámite por el que los ayuntamientos afectados intermediaban con el vecindario en el procedimiento de información pública, eliminando la obligación de notificación directa a las personas vecinas del emplazamiento del proyecto y su posterior gestión de las alegaciones recibidas ante órgano ambiental competente.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

200	AAI: En el proceso de alegaciones de la información pública se modifica la obligación de remitir al solicitante todas las alegaciones y observaciones recibidas por la remisión potestativa.
201	En el procedimiento, en relación con los vertidos, de solicitud de informe al organismo de cuenca, se reduce el plazo de contestación de 6 a 4 meses. Asimismo, se precisa la fecha de recepción del informe.
202	AAI. Se reduce el plazo máximo de resolución de 10 a 6 meses. Para el caso de las modificaciones sustanciales se recoge expresamente el plazo de 4 meses establecido en la normativa básica estatal.
203	AAI. Suprimen la vigencia limitada (a 8 años) de la Autorización, confiriéndole carácter definitivo.
204	Cuando la AAI exija la revisión previa a la puesta en marcha del proyecto, se suprime la comprobación previa de la Consejería de medio ambiente o de entidad colaboradora, remitiéndose al cumplimiento de las obligaciones impuestas en la normativa sectorial de aplicación.
205	Se reduce el plazo para la realización del trámite conjunto de información pública y de consulta, de 45 a 30 días.
206	Se elimina el trámite de información pública del ayuntamiento a vecinos colindantes en coherencia con la supresión del art. 18.5
207	Cuando la AAI exija la comprobación del cumplimiento de condiciones, previa al inicio de la actividad, se sustituye el procedimiento de Autorización previsto por la presentación de una Declaración Responsable.
208	Regulación de declaración de caducidad. Se sustituye la caducidad automática, por la tramitación de un procedimiento de declaración de caducidad por parte del órgano ambiental.
209	Se establece para la declaración de caducidad el procedimiento de trámite de audiencia, alegaciones, y plazo de 3 meses para emitir la declaración.
210	Se suprime el procedimiento de renovación de la AAI cada 8 años.
211	Anexo: Se elimina de las autorizaciones ambientales que se integran en la AAI, la autorización para la emisión de gases de efecto invernadero.
212	Anexo: De la relación de documentación sectorial a aportar, se elimina toda la relacionada con la emisión de gases efecto invernadero.
213	Se elimina del contenido de la AAU la declaración de Impacto Ambiental.
214	Se establece la obligación para el promotor de comunicar al órgano ambiental la fecha de comienzo de la ejecución de dicho proyecto o actividad.
215	En coherencia con la normativa estatal básica, se elimina, de la relación de documentación sectorial a aportar, toda la relacionada con la emisión de gases efecto invernadero.
216	Se faculta a la DG con competencia en Calidad Ambiental para aprobar los nuevos formularios
217	Se regula la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con la Administración en la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de ordenación y gestión del litoral.
218	Se establece que el desarrollo del Registro de derechos de agua establecido en el artículo 50 de la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, se realizará en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor del presente Decreto-Ley.

219	Anexo En coherencia con la normativa estatal básica, se elimina, del listado de autorizaciones ambientales que se integran en la AAU, a la autorización para la emisión de Gases de Efecto Invernadero.
Minas	
220	Se establece para determinadas actividades mineras y de investigación la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados, y la urgente ocupación a los efectos del artículo 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
221	La puesta en servicio de instalaciones mineras, sus modificaciones o el inicio de las actividades, se llevará a cabo a través de una Declaración Responsable.
222	Se establece la obligatoriedad de tramitación a través de medios electrónicos para los trámites mineros, así como para los titulares de los derechos mineros y los explotadores en sus relaciones con la Junta de Andalucía.
Patrimonio Histórico	
223	Se exceptúa de la necesidad de elaboración y presentación del proyecto de conservación, a los inmuebles incluidos en el entorno de los BIC.
224	La actividad arqueológica previa al trámite ambiental incluirá las determinaciones de la resolución de Autorización según el nuevo régimen de autorizaciones previsto en art. 52.
225	Se elimina la autorización de demolición de inmuebles de Lugares de Interés Industrial, mediante su regulación en el planteamiento urbanístico informado favorablemente por la Consejería de Cultura. (esta tipología no estaba incluida en la excepción de licencia)
226	Se incluye como actuación ilegal el incumplimiento de las medidas correctoras o recomendaciones técnicas que surjan de los procedimientos en el caso de Comunicaciones.
227	Se elimina la Autorización de la Consejería de cultura para las labores de consolidación, restauración y restitución arqueológicas; las actuaciones de cerramiento, vallado, cubrición y documentación gráfica, el control arqueológico de movimientos de tierra; así como el estudio con metodología arqueológica de los materiales arqueológicos depositados en los museos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
228	Se incluye entre las actividades necesitadas de Autorización, a los Proyectos Generales de Investigación Arqueológica.
229	Se definen con más precisión las actividades necesitadas de Autorización
230	Se incluyen, entre los bienes inmuebles a los que se les podrá exigir actividad arqueológica de protección, a los bienes del Inventario de bienes reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz. Se trata de establecer la coherencia con la regulación de los Catálogos urbanísticos que son los que nutren el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, que es donde se configuran las cautelas arqueológicas que correspondan en cada caso.
231	Se establece la Autorización para las labores de consolidación, restauración y restitución arqueológicas, así como las actuaciones de cerramiento, vallado y cubrición de yacimientos arqueológicos que se había eliminado en la reforma del Art. 52. Se trata de integrar estas actuaciones, en su caso, en los correspondientes proyectos de actividades arqueológicas, en vez de tramitarse por separado bajo otro expediente. Con esta reforma, dejan demás de ser obligatorias, dado que sólo se incluirán en una actividad arqueológica cuando el proyecto de obras afecte al patrimonio arqueológico, de forma idéntica a las demás obligaciones establecidas por el art. 59.

232	Se establece la posibilidad de que la Consejería competente resuelva la innecesidad de realizar una actividad arqueológica, siempre que quede totalmente acreditada, la nula afección al patrimonio arqueológico.
233	Se elimina la consulta al Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico en los supuestos de delegación de competencias a entidades locales.
234	Se incluyen entre las infracciones leves a cualquier incumplimiento de medidas correctoras incluidas en las Comunicaciones o Declaraciones Responsables. La normativa actual no regulaba las infracciones del incumplimiento de determinadas medidas correctoras.
235	Se clarifica el régimen jurídico de un bien dominio público especialmente vulnerable.
236	Se elimina de entre los informes del Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico que tienen carácter preceptivo a los proyectos de delegación de competencias propias en materia de Patrimonio Histórico a las Corporaciones Locales.
237	Museos: Se elimina como requisito mínimo para la creación de museos el contar con un Plan de Viabilidad.
238	Museos: Se permite el depósito de bienes culturales en el Registro de Museos y Colecciones Museográficas y no solo, como hasta ahora, en el Sistema Andaluz de Museos y Colecciones Museográficas, con el consiguiente aumento de potenciales entidades depositarias y el mayor impacto a nivel de reactivación económica de los municipios al verse incrementada la riqueza de su oferta cultural.
Proyectos de Interés Estratégico	
239	Se sustituye, en la definición de Inversiones de Interés Estratégico, el principio de que sean "relevantes" y "sostenibles", por inversiones que tengan coherencia con la planificación económica social y territorial y "que incorporen medidas de sostenibilidad ambiental"
240	Se concreta la exclusión, en los proyectos de interés estratégico, de las iniciativas residenciales eliminando la matización de "con carácter general".
241	Se incluyen entre las inversiones que podrán ser declaradas de interés estratégico a "los proyectos de energía renovables que tengan significativos efectos de arrastre sobre el sector industrial andaluz, en lo relativo a los bienes de equipo utilizados en su proceso productivo"
242	Se elimina el requisito de coherencia con los objetivos de sostenibilidad económica, social y medioambiental establecidos en las distintas planificaciones de la Comunidad Autónoma, dejando solo el requisito de coherencia con la planificación territorial y urbanística.
243	Se cambian y clarifican los requisitos de: - empleo (directos a tiempo completo y de cómputo anual, y en fase de explotación en vez de en la fase de inversión) - y de importe de la inversión (se limita a inversión privada excluidas las ayudas públicas)
244	Se simplifican y concretan los requisitos de la Memoria del Proyecto y se remite a la ley de Procedimiento Administrativo Común para la gestión de solicitudes incompletas.
245	Se ajusta y concreta el procedimiento para la valoración de los proyectos de inversión: - Se introduce que el resto de los informes sólo serán necesarios cuando el informe de valoración de la Consejería determine el cumplimiento de los requisitos. - Se concreta el informe de la Consejería competente de ordenación del territorio, en las determinaciones de dicha planificación que puedan ser objeto de verificación.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

246	<p>Se ajusta y concreta el procedimiento para la valoración de los proyectos de inversión:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La valoración de la viabilidad de modificar la planificación se establece sólo excepcionalmente, en caso de actuaciones incompatibles con la planificación territorial y urbanística y, en que sean de especial relevancia. - Se limita el contenido de los informes de las consejerías sobre la base de la documentación aportada.
247	<p>Se sustituye al Consejo del Gobierno por la Comisión de Viceconsejer@s en la potestad de acordar la asignación a la Unidad Aceleradora de proyectos que por su importancia o naturaleza contribuyan al logro de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.</p>
Puertos	
248	<p>Se regula la nueva figura de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios en sustitución de los Planes de usos de los Espacios Portuarios, como instrumento más ágil y flexible (ya adoptado por la legislación estatal y de otras comunidades), y que permite la implantación en el dominio público portuario de actividades y servicios en unos plazos adecuados.</p>
249	<p>Se establece el silencio positivo ante los informes de los municipios y de las administraciones sectoriales afectadas.</p>
250	<p>Se regula el régimen de las concesiones otorgadas que resulten incompatibles con la nueva Delimitación de Espacios y Usos: Se podrá proceder al rescate o a la revisión, sin que pueda autorizarse prórroga sin la adaptación.</p> <p>Se introduce la figura de modificaciones "no sustanciales" de las Delimitaciones de Espacios y Usos, pudiendo éstas aprobarlas directamente la Agencia PPA.</p>
251	<p>Introduce la posibilidad de tramitación de los Planes especiales de ordenación de los puertos con la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios.</p> <p>Dentro de los usos que recogerá la delimitación, se podrán incluir intervenciones singulares en materia de integración puerto-ciudad.</p>
252	<p>Se añade apartado 4 al art. 15: Cuando los bienes y derechos de dominio público portuario adscritos dejasen de ser necesarios para el cumplimiento de los fines propios de la Comunidad Autónoma, estos serán objeto de reversión al Estado.</p>
253	<p>Se incluye entre los usos permitidos en el dominio público portuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - respecto al tráfico comercial marítimo, el embarque y desembarque de pasajeros. - el mantenimiento y reparación de embarcaciones, y servicios a las tripulaciones.
254	<p>Se incluye entre los usos permitidos en el dominio público portuario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividades Industriales no portuarias - Instalaciones hoteleras, en los espacios destinados a usos compatibles. El plan especial correspondiente regulará tales usos, una vez levantada la prohibición y autorizadas las instalaciones hoteleras.
255	<p>Se introduce la compatibilidad de la gestión directa de la Agencia con la existencia de contratos administrativos o títulos demaniales que no impliquen explotación del puerto.</p> <p>Se establece que la construcción y gestión de un puerto se podrá realizar a través de una concesión demanial siempre que se realice a cuenta y riesgo del concesionario.</p>
256	<p>Se elimina la condición de un plazo máximo de 3 meses para que se puedan autorizar usos distintos a los establecidos en esta Ley.</p>

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

257	Se establece la posibilidad de establecer una declaración de Interés Relevante cuando una solicitud de concesión no sea acorde con la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, pero la Agencia la considere de especial relevancia económica o social. La Tramitación tendrá la consideración de preferente y urgente, reduciéndose los plazos a la mitad.
258	En el procedimiento de otorgamiento se sustituye la Autorización por Declaración Responsable siempre que no haya concurrencia, que el solicitante tenga un título habilitante que vaya a finalizar, y solicite un nuevo título para la ocupación y explotación del dominio público portuario que se realice en las mismas condiciones que el vigente.
259	Se reformula el procedimiento de otorgamiento. Se crea el procedimiento de otorgamiento mediante tramitación simplificada, que resultará de aplicación hasta unos umbrales determinados Se reduce el plazo para resolver, de ocho a seis meses.
260	Se elimina el requisito para las sociedades mercantiles de que tengan como objeto social básico la gestión de la concesión, y sus títulos sean nominativos.
261	Se simplifica el procedimiento para las modificaciones sustanciales.
262	Se habilita la figura del "Contrato de Concesión".
263	En las comunicaciones a la APPA de los contratos de cesión de elementos portuarios se elimina la Autorización de la Agencia.
264	Se sustituye por Declaración Responsable la licencia para la prestación de actividades comerciales o industriales en el espacio portuario, cuando no requiera título de ocupación.
265	Se pasan las funciones de inspección y vigilancia del personal funcionario de la consejería al personal de la Agencia, que tendrá la consideración de agente de autoridad
266	Las referencias al Plan de Usos de los Espacios Portuarios deben entenderse realizadas a los instrumentos de ordenación funcional de los puertos o parte de ellos a los que se hace referencia en el Título II de la norma.
267	Se determina la normativa de aplicación para las obras en tanto no se proceda a la aprobación de los planes especiales de ordenación portuaria.
Salud	
268	Se suprime el procedimiento de acreditación y homologación al integrarse en el régimen general de Autorización.
269	Se elimina la especificación de las actuaciones de instalación, modificación y cierre y la acreditación, dejando la competencia sobre los centros y no en las actuaciones.
270	Se ajustan las condiciones de los convenios a la reforma realizada sobre las autorizaciones que integran a las acreditaciones y homologaciones.
271	Se sustituyen los requisitos para el establecimiento de convenios por los de: disponer de Autorización en la unidad asistencial homologada, y ajustarse a los parámetros del Sistema Sanitario Público.
272	En la definición de Conciertos Sanitarios: " ...los suscritos entre la Administración Sanitaria y entidades privadas titulares de Centros Hospitalarios" , se cambian los Centros Hospitalarios por Centros Sanitarios.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

273	Se integra el procedimiento de homologación de centros sanitarios en la Autorización de Centros Sanitarios. La documentación acreditativa de los requisitos para concertar o conveniar, incluirá declaración responsable de la compatibilidad del personal vinculado al funcionamiento.
274	Se suprime la referencia a la garantía de los Convenios para la atención que se preste sea la misma para todos.
275	Se elimina toda la regulación del procedimiento, requisitos y documentación, para la formalización de convenios o conciertos, remitiéndose a sus propias normas y a la normativa de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, normativa vigente en materia de contratación administrativa, la Ley 14/1986, General de Sanidad, y por el Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
276	Como consecuencia de la eliminación del Registro de Comerciantes de Andalucía, se incluye a las empresas alimentarias del comercio al por menor en la regulación sanitaria, con objeto de que, mediante comunicación, puedan cumplir con la obligación de estar registradas. (hasta ahora estaban exceptuados de registrarse en el registro sanitario porque se notificaban al Registro de Comerciantes)
277	Como consecuencia de la eliminación del Registro de Comerciantes, se regula la inscripción de los establecimientos comerciales minoristas alimentarios en el Registro Sanitario de Andalucía mediante comunicación de su actividad.
278	Se reforma el formulario de Comunicación e inscripción en el Registro Sanitario de establecimientos alimentarios y se actualiza el listado de actividades con nuevas categorías y con las actividades de comercio minorista de alimentación que antes se inscribían en el Registro de Comerciantes que desaparece.
279	Se elimina del formulario la Declaración Responsable incluida en la comunicación.
280	Se incluye en la Ley el carácter sanitario de la enfermedad de adicción. Antes sólo se consideraba una enfermedad de carácter social, y se sustituye el concepto de drogodependiente por "personas con adicciones" ampliando esta Ley a todas las adicciones.
281	Al ajustarse las definiciones sustituyendo el concepto de drogodependencia por el de adicciones e incluyendo en la definición de Asistencia a los tratamientos terapéuticos con las propias sustancias que hubiesen generado la adicción.
282	Se establece una clasificación de Centros de Atención a las Adicciones. Se definen a las Comunidades Terapéuticas, los Centros de Desintoxicación Residencial, los Centros de Tratamiento Ambulatorio de Adicciones, los Centros de Encuentro y Acogida y las Unidades de Desintoxicación Hospitalaria como proveedores de asistencia sanitaria sin internamiento.
283	Se establece que los Centros de Día y las Viviendas de Apoyo al Tratamiento y a la Reinserción serán servicios que realizan actividades sanitarias pero que están integrados en organizaciones cuya principal actividad no es sanitaria. En ambos casos requerirán únicamente autorización sanitaria, eximiéndose dichos centros de la necesidad de autorización de centro de servicios sociales y serán objeto de inscripción exclusivamente en el Registro Andaluz de centros, de servicios y establecimientos sanitarios.
284	Se introducen los protocolos de funcionamiento, que se aprobarán por orden de la Consejería, y que contendrán todas las condiciones y requisitos técnicos, de estructura, instalaciones y equipamiento exigibles. Se suprime la "acreditación" consecuente mente con su integración en las Autorizaciones
285	Disposición Transitoria séptima: Regula los criterios materiales funcionales hasta la aprobación de los protocolos.

Transporte	
286	En el procedimiento de aprobación de Centros de Transporte de Mercancías y de sus Planes Funcionales, se establece que la aprobación del Plan Funcional legitima directamente la ejecución de la actuación, y por tanto la posibilidad de ejecución de las obras necesarias para la implantación del área logística, sin necesidad de obtención de licencia urbanística
287	En el procedimiento de aprobación de Centros de Transporte de Mercancías y de sus Planes Funcionales se excluyen a los Planes de ámbito local de la aprobación por la Consejería. Esta aprobación comporta también la modificación directa de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito sub-regional. Se excluye de la aprobación por la Consejera a las Modificaciones de los Planes no sustanciales. Se precisa el concepto de modificación sustancial.
288	Identifica a la Red Logística de Andalucía SA como ente instrumental a través del que la Agencia P. de Puertos de Andalucía desarrolla la promoción, gestión y prestación de servicios, así como la construcción, comercialización, promoción, administración y gestión de los suelos, obras, e instalaciones que componen los centros de transporte de mercancías de interés autonómico. Y la reconoce como instrumento idóneo para la integración de las distintas instituciones (ayuntamientos, autoridades portuarias, Cámaras de Comercio...) y para la gestión patrimonial. Incluye expresamente la adscripción de los terrenos dotacionales de los centros de transporte a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, la cual podrá, a su vez, aportar su derecho de uso a Red Logística de Andalucía, S.A. o a sus concesionarias.
289	La zona de dominio público adyacente a las zonas funcionales de las carreteras pasa de 8 a 3 metros (se iguala al límite del Estado y demás CCAA tras constatar que dichas mayores garantías no suponen una protección adicional a las del resto del territorio español, y sí suponen mayores trabas a operadores económicos públicos y privados). Esta medida supone también la agilización de numerosas solicitudes de reducción de límites que tienen paralizados proyectos de operadores económicos.
290	Las zonas de no edificación pasan de 100 y 50 metros a 50 y 25 metros para vías de gran capacidad y carreteras convencionales, respectivamente (se iguala al límite del Estado y demás CCAA tras constatar que dichas mayores garantías no suponen una protección adicional a las del resto del territorio español y sí suponen mayores trabas a operadores económicos públicos y privados)
291	Se permite a los titulares de licencias de autotaxi el que puedan seguir prestando servicios de taxi más allá del límite de antigüedad permitido para el vehículo (12 años). Se trata de una medida provisional (hasta el 13 de abril de 2023) que evite el impacto negativo que supone la obligatoriedad de realizar una inversión en un vehículo nuevo en un sector muy afectado económicamente por la crisis del COVID.
292	Estipula la tramitación urgente contratos en relación con los centros de transporte de mercancías de interés autonómico hasta el 31 de diciembre de 2021. Y hasta esa fecha, y previa declaración de Proyectos de Interés Público, los plazos de emisión de los informes autonómicos se reducen a la mitad.
293	La aprobación de los proyectos de infraestructuras del transporte financiados con fondos FEDER llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación proyectada y para su conexión a las redes generales.
Turismo	
294	Se reordenan y actualizan los objetivos del Plan general, la finalidad, y el contenido, en este aspecto: se suprime la referencia a la ordenación de la oferta turística y la identificación de los destinos turísticos

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

295	Se simplifica el procedimiento de aprobación del plan, pudiéndose hacer por Acuerdo del C de G y sin pasar por la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.
296	Se simplifican requisitos del procedimiento de aprobación de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas: -Se sustituye el actual procedimiento de aprobación mediante Decreto por Acuerdo del Consejo de Gobierno - Se mejora el contenido y las fases de audiencia - Se permite su modificación mediante orden.
297	Se clarifica la definición de Municipio Turístico, se simplifican requisitos para la declaración y se precisan los requisitos de acceso.
298	Se introduce una salvaguarda que contemple situaciones de causa mayor para tener en cuenta la pandemia y permitir obtener nuevas Declaraciones de Interés Turístico, ante el requisito de continuidad ininterrumpida y de referencias a la actividad del año anterior.
299	En relación con el requisito de las recetas gastronómicas tradicionales, necesario para acreditar la repercusión turística en la solicitud de Declaración de Interés Turístico, se simplifica la documentación a aportar al permitirse sustituir el informe preceptivo de la Academia Andaluza de Gastronomía y Turismo por una memoria justificativa.
300	Se exime del cumplimiento de requisitos para la Declaración de Municipio Turístico de Andalucía a aquellos municipios cuyos cascos o conjuntos históricos hayan sido declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.
301	La prohibición para acampar en el entorno de bienes protegidos se hace más genérica remitiendo su concreción a la normativa sobre patrimonio histórico.
302	Se eliminan requisitos técnicos para los hostales con una estrella o las pensiones.
303	Se sustituye por Declaración Responsable la autorización del procedimiento de integración de las oficinas de turismo en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía.
Vivienda	
304	Se modifica el Anexo II de Procedimientos con silencio negativo, introduciendo al procedimiento de Calificación de Viviendas Protegidas y de modificación de la Calificación Definitiva.
305	Se habilita al Consejo de Gobierno para acordar que determinadas promociones de viviendas protegidas del parque público residencial puedan utilizarse solucionar necesidades sociales urgentes o de interés social singular para colectivos concretos. También se regula la posibilidad de transmisión de las viviendas a otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que gestionen dichas necesidades sociales o de interés público. Las normas de adjudicación de estas viviendas y los requisitos de las personas destinatarias se contendrán en el Decreto en el que se acuerden las actuaciones singulares.
306	Titularidad del Patrimonio Autónomo de Suelo: Se actualiza la titularidad del Patrimonio Autónomo de Suelo, de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía ya inexistente a la Agencia de Vivienda y Rehabilitación de Andalucía (AVRA). Se incluye una referencia expresa a la gestión del patrimonio autónomo del suelo por dicha Agencia, como facultad inherente al ejercicio de la titularidad.

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA: CONCEPTO, CONTEXTO, MARCO DE REFERENCIA, INDICADORES E INSTRUMENTOS. ESPECIAL REFERENCIA A ANDALUCÍA.

307	<p>Regulación de la calificación de viviendas protegidas en un único procedimiento, con una fase provisional y otra definitiva. Se pretende la simplificación con la presentación de una Declaración Responsable para la obtención de la calificación definitiva, en la que se incluya el cumplimiento de las determinaciones establecidas en la calificación provisional una vez finalizadas las obras de construcción.</p> <p>Se permite, así mismo, que se pueda solicitar y obtener la calificación sin asignarle un determinado uso; y regula la cesión de la titularidad y la subrogación.</p> <p>Se facilita la cesión de promociones de operadores afectados por la crisis económica, a otros promotores.</p>
308	<p>Las bases reguladoras de las subvenciones derivadas del Plan Vive en Andalucía, de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana de Andalucía 2020-2030 podrán incorporar la convocatoria de las mismas.</p>

Elaboración Propia

ANEXO III: Méritos que soportan la defensa de la Tesis Doctoral de José Félix Riscos Gómez

Asistencia a seminarios de investigación

Curso 2017-2018

1. VIII Workshop en Economía y Gestión de la Cultura. Departamento de Economía e Historia Económica. Sevilla, 15 y 16 de marzo de 2018.
2. La promoción de la competencia y la mejora de la regulación en Andalucía: análisis de casos. Cátedra de Política de Competencia, Departamento de Economía e Historia Económica y grupo de Análisis Económico y Economía Política. Sevilla, 13 y 14 de abril de 2018.
3. II Workshop en Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Sevilla. Mayo 2018.
4. XXXII Congreso Internacional de Economía Aplicada ASEPELT 2018: Economía del transporte y Logística Portuaria. Asociación Internacional de Economía Aplicada. Huelva, 4 al 7 de julio 2018.
5. "Protection of Free Competition in Markets across History: Culture, Politics and Law International" Workshop CLASFXXXI Competition Law Scholars Forum. Granada. 13 septiembre 2018.

Curso 2018-2019

1. Retos del futuro económico de Andalucía. Foro Alhambra, Instituto Desarrollo Regional. Granada. 07/Noviembre/2018.
2. Retos de la economía andaluza en el Horizonte 2027. Instituto Desarrollo Regional. Granada. 17-18/Enero/2019.
3. Diálogos sobre la política de competencia y mejora de la regulación económica. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla. 13 al 27 de marzo de 2019
4. IX Workshop en Economía y Gestión de la Cultura Celebrado Meknes Marruecos, abril 2019.

5. Economía de la Cultura: El papel de la gestión y las políticas públicas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Sevilla, 27 mayo 2019
6. “El nuevo escenario para la política de competencia en la Unión Europea” Centro Documentación Europea. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 23, 24, 25, 26 y 30 de abril de 2019.
7. Evaluación de daños por infracciones de competencia: cómo hacer un buen informe pericial, Cátedra de Política de Competencia. Sevilla. 4 de Julio de 2019.

Curso 2019-2020

1. “Conductas colusorias y cárteles”. En el seminario temas actuales en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 10, de octubre de 2019
2. “Los principios de la buena regulación. Paradigmas y su difusión”. En el seminario temas actuales en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 23 de octubre de 2019.
3. “La aplicación privada de la Política de Competencia”. En el seminario temas actuales en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 28 de octubre de 2019.
4. “La Economía Digital”. En el seminario temas actuales en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica. Sevilla, 30 de octubre de 2019.
5. “Análisis económico de la regulación y la política de competencia.” Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 12 y 13 de noviembre de 2019
6. “Investigaciones Recientes en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica”. Cátedra de Política de Competencia. Sevilla, 27 de noviembre de 2019.

Curso 2020-2021

1. “Economía de los Derechos de Autor en el Sector del Libro. Factores Determinantes de la Descarga Ilegal.”; “Competencia y Servicios Profesionales. Una visión Práctica”. Seminarios de la Cátedra de Política de Competencia y el grupo de

- investigación de análisis económico y economía política (sej-359) Sevilla, 5 de mayo de 2021:”
2. “Repensando el Museo: Crear, Imaginar y Compartir.”. Seminarios de la Cátedra de Política de Competencia y el grupo de investigación de análisis económico y economía política (sej-359) Sevilla, 12 de mayo de 2021:”
 3. “La Mejora de la Regulación Económica. ¿Podemos Medir la Calidad de las Normas?” Seminarios de la Cátedra de Política de Competencia y el grupo de investigación de análisis económico y economía política (sej-359) Sevilla, 19 de mayo de 2021:”

Curso 2021-2022

1. XXV Seminario Análisis Económico de la Política de Competencia y la Mejora de la Regulación. Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. 19.Noviembre.2021.
2. XXV Seminario Análisis Económico de la Política de Competencia y la Mejora de la Regulación. Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. 23.Noviembre.2021.
3. XXV Seminario Análisis Económico de la Política de Competencia y la Mejora de la Regulación. Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. Diciembre 2021.
4. Seminario de la Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. Claves de aplicación de la política de competencia y la mejora de la regulación. Análisis de casos. Sevilla. Marzo 2022.

Presentación de comunicaciones orales por el doctorando

1. “La Economía colaborativa y el Turismo: La regulación de las viviendas turísticas en Andalucía”. IV Jornadas “Economía y Derecho de la Competencia” Universidad de Málaga diciembre de 2017.
2. “Evaluación de la regulación en Andalucía a través del índice de calidad de la regulación (ICE). (2013-2016)”. Riscos, J.F. Martínez, I; Palma, L; - XXXII Congreso Internacional de Economía Aplicada ASEPELT, Julio 2018, Huelva.

3. “Promoción y defensa de la competencia: Aplicación práctica licitaciones públicas”. Riscos Gómez, JF. Instituto Andaluz Administración Pública. Octubre 2018.
4. “Los fundamentos económicos de la política de competencia” Riscos Gómez, JF. XXII Seminario: Análisis económico de la regulación y la política de competencia. Sevilla, noviembre 2018.
5. “Reducción de trabas administrativas a las empresas: Estudios de casos del informe Doing Business en las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Andalucía”. Riscos Gómez, JF., Hidalgo García JL.; Palma Martos, L.- XLIV International Conference on Regional Science, noviembre 2018, Valencia.
6. “La difusión de los principios de la Better and smart regulation en España. Un debate entre lo académico y lo político”. Riscos Gómez, JF., Hidalgo García JL.; Palma Martos, L. - 10th Iberian Meeting of History of Economic Thought, diciembre 2018, Porto Portugal.
7. “Regulación y Competencia en el Sector Farmacéutico en Andalucía” Riscos Gómez, JF. V Jornadas de Economía y Derecho de la Competencia Málaga, 14 de diciembre de 2018.
8. “Regulación económica y competencia” Riscos Gómez, JF. "Diálogos sobre Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica" Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. Sevilla 27/03/2019.
9. “Regulación y competencia en el sector de la cultura en Andalucía”. Riscos, J.F Palma, L; Palma, M.L; Espinosa, A.- IX Workshop en Economía y Gestión de la Cultura Celebrado Meknes Marruecos, abril 2019.
10. “Regulación y competencia en el sector de la cultura en Andalucía” Riscos Gómez, JF. Seminario Economía de la Cultura: El papel de la gestión y las políticas públicas. Sevilla, 22 de mayo de 2019.
11. “The dissemination of better regulation strategy in Spain. A debate between the academic and the political fields”. Riscos Gómez, JF., Hidalgo García JL.; Palma Martos, L. - 23rd Annual ESHET Conference of the European Society for the History of Economic Thought. Mayo 2019, Lille (Francia).

12. “Estudio de casos: VTC y viviendas turísticas” Riscos Gómez, JF. Curso de Especialización en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica”. Universidad de Sevilla del 1 al 30 de septiembre de 2019.
13. “Los principios de la buena regulación. Paradigmas y su difusión” Riscos Gómez, JF. Curso de Especialización en Política de Competencia y Mejora de la Regulación Económica”. Universidad de Sevilla del 1 al 30 de septiembre de 2019.
14. “El Plan para la Mejora de la Regulación Económica en Andalucía”. Riscos Gómez, JF. Ponencia al Grupo de Trabajo de Promoción de la Competencia Reunión Virtual Comisión Nacional Mercados y Competencia, 14/07/2020.
15. “La promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica en Andalucía. Análisis de casos” Seminario de la Cátedra de Política de Competencia de la Universidad de Sevilla. Claves de aplicación de la política de competencia y la mejora de la regulación. Análisis de casos. Sevilla 19 de abril 2022.

Participación en Workshop conjuntos profesores-alumnos:

1. “La difusión de los principios de la Better and smart Regulation en España. Un debate entre lo académico y lo político”. Riscos, J.F; García, J.L.; Palma, L. - II Workshop en Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales, mayo 2018, Sevilla.
2. “Regulación y competencia en el sector de la cultura” Riscos, J.F Palma, L; Palma, M.L; Espinosa, A - III Workshop de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Publicaciones

a) Artículos

1. Riscos, J.F., García, J. L. & Palma, L. (2017). “Mejora de la regulación en la economía colaborativa. El caso de las viviendas turísticas en Andalucía”. Revista internacional de turismo, empresa y territorio, 1(2), 45-70. Disponible en: <https://doi.org/10.21071/riturem.v1i2.10217>.
2. Palma, L., Marín A., Riscos J.F., (2018). Determinantes de la demanda de alojamiento en viviendas con fines turísticos en Andalucía. En *Anales de Economía Aplicada 2018: Economía del transporte y logística portuaria*, (pp.

- 1107-1124). Coord. por Juan José García del Hoyo. Disponible en <http://www.asepelt.org/images/anales/anales-de-economia-aplicada-2018.pdf>
3. Román M. V., & Riscos J. F. (2019). “La mejora de la regulación económica en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. *ICE, Revista De Economía*, (907). Disponible en <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6786>.
 4. Palma, L & Palma-Martos, M. & Espinosa, A. & Riscos Gómez, J.F. (2019). “Regulación y competencia en el sector de la cultura en Andalucía”. En *Cuadernos Económicos de ICE*. 10.32796/cice.2019.98, 157-182. Disponible en <https://doi.org/10.32796/cice.2019.98.6951>.
 5. Martínez I., Riscos J.F., Palma L. (2020). “Evaluación de la regulación en Andalucía a través del Índice de Calidad de la Regulación (ICR) (2013-2016)”. *Estudios de economía aplicada*, 38(1), Disponible en: <https://doi.org/10.25115/eae.v38i1.3003>. (SCOPUS)
 6. Riscos Gómez, J.F; Hidalgo García J.L.; Palma Martos, L (2021) “Spreading Better Regulation in Spain. A debate between Academia and Government” *Scientific Annals of Economics and Business*. (en prensa) (SCOPUS), se adjunta justificante.

b) Libros

7. Román, M.V., Riscos, J.F.; (2018) “La mejora de la regulación económica y la política de competencia: El análisis de impacto de las normas en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia en Andalucía”. En Canedo, P.(Dir.) “La Competencia como motor de desarrollo económico” (P 525-574). Aranzadi-Thomson Reuters. (Indexada a SPI, ICEE: 911).
8. Riscos Gómez, J.F (2020) “Trabajando por la Competencia y la Mejora de la Regulación: 12 años de la ACREA”. En Arcos, MC. y Palma L.(Dirs.) “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020). Balance y retos.” (P 23-48) Aranzadi-Thomson Reuters. (Indexada a SPI, ICEE: 911).
9. Riscos, J.F.; Romero, E.; Palma, L. (2020) “Efectos Comercialización Entradas. El caso de la Alhambra de Granada. En Arcos, MC. y Palma L., “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020).

Balance y retos.” (P 315-444). Aranzadi-Thomson Reuters. **(Indexada a SPI, ICEE: 911).**

10. Riscos, J.F.; Romero, E.; Palma, L. (2020) “El Plan para la Mejora Regulación Económica en Andalucía: Reflexiones sobre la mejora de la regulación económica tras la pandemia”. En Arcos, MC. y Palma L., “Política de competencia y mejora de la regulación económica en Andalucía (2008-2020). Balance y retos.” (P 381-413). Aranzadi-Thomson Reuters. **(Indexada a SPI, ICEE: 911).**

Justificante de la publicación: Riscos Gómez, J.F; Hidalgo García J.L.; Palma Martos, L (2021) “Spreading Better Regulation in Spain. A debate between Academia and Government” *Scientific Annals of Economics and Business*. (en prensa) (SCOPUS).



Scientific Annals of Economics and Business

Scientific Annals of Economics and Business

Dear Colleagues,

I am pleased to inform you that your paper, ***SPREADING BETTER REGULATION IN SPAIN. A DEBATE BETWEEN ACADEMIA AND GOVERNMENT (authors José Félix Riscos Gómez, José Luis García Hidalgo, Luis Palma Martos)***, was accepted for the final content in one of the following issues of the ***Scientific Annals of Economics and Business***.

December 23, 2020

With best regards,

Editor-in-chief

Prof. PhD

Ovidiu Stoica

Alexandru Ioan Cuza University of Iasi
Faculty of Economics and Business Administration
Bd. Carol I no. 22
Iasi - 700505, Romania
Tel.: +40232 201433
Fax: +40232 217000
Email: saeb@uaic.ro
Website: <http://saeb.feaa.uaic.ro>

Scientific Annals of Economics and Business - Since 1954

Indexed and abstracted: Clarivate Analytics (formerly Thomson Reuters) Web of Science – Emerging Sources Citation Index, Scopus, EBSCO, EconLit, DOAJ, RePEc, ERIH PLUS, Cabell's, Index Copernicus
Scopus CiteScore 2019: 0.70; Scimago Journal Rank (SJR) 2019: 0.157, SNIP 2019: 0.497, CiteScoreTracker 2020: 1.0
ISSN-L: 2501-1960
ISSN (print): 2501-1960
ISSN (online): 2501-3165