



## INFORME DE SITUACIÓN DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN ANDALUCÍA

---

### ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| Resumen ejecutivo.....   | 3  |
| 1. ¿Por qué es necesaria una buena regulación sobre las actividades económicas?.....               | 6  |
| 2. Antecedentes y situación actual desde la perspectiva de la OCDE, la Unión Europea y España..... | 8  |
| 3. Los principios de la buena regulación.....  | 11 |
| 4. Situación del proceso de mejora de la regulación en Andalucía.....                              | 13 |

**Anexo I. Mecanismos de intervención que afectan a la actividad económica. Distribución por Consejerías.**

**Anexo II. Mecanismos de intervención que afectan a la actividad económica. Distribución por Secciones Económicas CNAE.**





## INFORME DE SITUACIÓN DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN ANDALUCÍA

---

### RESUMEN EJECUTIVO

**La regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos** y tiene que ser eficiente y lograr sus objetivos de alcanzar el bienestar social y la equidad con el menor coste posible para ciudadanos, operadores económicos y Administraciones Públicas.

**La mejora de la regulación económica es una prioridad en el contexto actual**, se deben minimizar las restricciones a los operadores económicos y a la competencia efectiva, sin que existan trabas y barreras innecesarias, con procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la administración a los operadores económicos, promoviendo que ningún proyecto de inversión se pierda por problemas con la burocracia.

**Una regulación eficiente es un instrumento eficaz para la recuperación económica, ya que se favorece la actividad y el crecimiento económico.** Para que un marco normativo sea eficiente, debe respetar una serie de principios. Las normas tienen que ser necesarias, eficaces y proporcionadas a sus objetivos. Ello exige, también, la participación de los operadores económicos y los agentes sociales, así como la coordinación de iniciativas entre las Administraciones, europea, nacional, autonómica y local.

**La Junta de Andalucía ha asumido, un importante compromiso político en relación a la mejora de la regulación, marcándose así unos ambiciosos objetivos.** En este aspecto, destacar que en el Acuerdo por Andalucía, suscrito por las dos formaciones políticas que integran el actual gobierno andaluz, se establece, que se pondrá especial énfasis en la potenciación de una serie de factores de desarrollo y sostenibilidad como es, entre otros, mejorar la regulación y la competencia. **En consecuencia, la disminución de los trámites administrativos para facilitar la creación de empresas es un compromiso del gobierno andaluz de esta legislatura.**



A este respecto, desde la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se ha impulsado un Grupo de Trabajo, integrado por la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y coordinado por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía que ha desarrollado una labor de identificación y evaluación de los procedimientos de autorización vinculados al inicio o desarrollo de una actividad económica.

Estos trabajos han permitido confeccionar un listado de dichos procedimientos de autorización; y han determinado una serie de actuaciones para simplificar aquellos mecanismos de intervención que persisten y que puedan suponer trabas injustificadas a los proyectos de inversión de los operadores económicos y en definitiva a la creación de empleo.

**Los resultados de estos trabajos se sintetizan en:**

- Identificación completa de los 1.313 procedimientos administrativos de la Junta de Andalucía y de éstos los que afectan a la actividad económica.
- De los 1.313 procedimientos analizados, pueden calificarse de autorización que afecta a la puesta en marcha o desarrollo de la actividad económica 691 procedimientos.
- De estos 691 procedimientos de autorización se han simplificado 156 procedimientos.
- De las simplificaciones realizadas el 54,5% se corresponden con procedimientos sustentados en normativa exclusivamente autonómica. Los procedimientos de autorización que permanecen y que son competencia de la Junta de Andalucía alcanzan el 41,1% de los mecanismos de intervención frente al 58,9% que se derivan de normativa estatal o de la Unión Europea.

**Por otra parte, la mejora de la regulación económica es un proceso continuo**, en los últimos años se ha avanzado bastante, pero es necesario un **nuevo impulso** y también un tratamiento diferenciado entre autorizaciones basadas en normativa de la Junta de Andalucía sobre la base de competencias exclusivas y las autorizaciones que se fundamentan en competencia no exclusivas; para ello resulta esencial disponer de un **catálogo o mapa de procedimientos de autorización de la Junta de Andalucía.**

**Asimismo, es preciso tomar en consideración la situación creada con la entrada en funcionamiento de la Ley de Garantía Unidad del Mercado que**



establece un modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio y otorga un plazo de 6 meses, desde su entrada en vigor, para que se proceda a la adaptación de todas las disposiciones vigentes a lo dispuesto en la misma.

**Por todo ello se considera necesario impulsar las siguientes actuaciones:**

**En relación con las medidas para la simplificación de las 220 autorizaciones basadas en normativa de la Junta de Andalucía sobre la base de competencias exclusivas, se plantea que en el primer trimestre de este año se presentará una iniciativa legislativa para la mejora de la regulación económica con los objetivos esenciales siguientes:**

- **Eliminar aquellas autorizaciones administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines, y**
- **Reforzar la protección de los intereses generales y especialmente de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, de los trabajadores y de las empresas.**
- **Simplificar los requisitos para la creación de empresas, como, por ejemplo, inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites, etc.**
- Este proceso de simplificación deberá contar con la participación de los agentes económicos y sociales más representativos, en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, de 20 de marzo de 2013 y específicamente en la Mesa para la Mejora de la Regulación en la que participan representantes de estos agentes económicos y sociales (CEA, UGT y CCOO).

**En relación con las medidas para la simplificación de las 315 autorizaciones basadas en normativa básica estatal se plantea que los esfuerzos de simplificación deberían priorizarse hacia aquellos procedimientos que afecten a sectores con mayor peso económico en Andalucía y se considera que atendiendo a su naturaleza, objetivos y trabajos que realiza, centrar las propuestas en el **Comité para la Mejora de la Regulación**.**

Finalmente, se debe poner de relieve la utilidad de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, al coordinar y participar activamente en este proceso de mejora regulatoria y la necesidad de reforzar su funcionamiento como organismo regulador y supervisor de la Comunidad Autónoma de Andalucía.



## INFORME DE SITUACIÓN DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN ANDALUCÍA

---

### 1. ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA BUENA REGULACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS?

La regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos. Esta intervención pública debe ser equilibrada, sin que pueda distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos, ni desregular de manera desproporcionada y desproteger los intereses generales. Un marco regulador ineficiente tiene “efectos perversos” sobre los consumidores, los agentes económicos y la economía en general.

Desde el año 2008 hasta la actualidad, la economía española y también la andaluza están atravesando una profunda crisis económica. Por ello, la política de mejora de la regulación y de la competencia es prioritaria en el contexto actual, ya que favorece la actividad y el crecimiento económico.

A este respecto, un coste improductivo para las empresas, y especialmente para las PYMEs, son los derivados de la burocracia no justificada. Por ello, también 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 problemas con la burocracia. Más burocracia no es ninguna garantía para conseguir la defensa de los intereses generales y la creación de empleo.

En este sentido, la Estrategia Europa 2020 de crecimiento de la Unión Europea para esta década, destaca la importancia de mejorar el entorno en el que se desenvuelven las empresas a través de una regulación inteligente, para que sean más competitivas. Ello permitirá ganar competitividad a los operadores económicos al evitarles cargas innecesarias y, todo ello ha de constituir uno de los objetivos prioritarios en la coyuntura económica actual, en la que resulta necesaria estimular la inversión e innovación, así como el aumento de la actividad y el crecimiento económico.



La necesidad de consolidar y reforzar esta política de mejora de la calidad regulatoria queda patente cuando se consulta el Estudio anual del Banco Mundial sobre la situación de 189 economías del mundo, en lo relativo a las regulaciones que afectan a las PYMEs, el informe “*Doing Business*”.

El informe de 2014, recientemente publicado, destaca que las economías que ocupan mejor posición en el ranking, no son las desreguladas, sino aquellas cuyos gobiernos han logrado crear un sistema de regulación que facilita las interacciones en el mercado y protege intereses públicos importantes sin obstaculizar de forma innecesaria la inversión y la creación de empleo; esto es, un sistema de regulación con instituciones robustas y costes de operación bajos.

Este informe es solamente representativo del conjunto del Estado, aunque está previsto desagregarlo a nivel de las Comunidades Autónomas<sup>1</sup>, y sitúa a España en el puesto 52 de las 189 económicas consideradas, ordenadas de mejor a peor sistema de regulación. En el último año ha bajado seis puestos. En el contexto de la UE-27, se encuentra también en una posición baja, concretamente en la 19.

En particular, España ocupa una posición muy retrasada (142 de 189) en cuanto a la facilidad para crear una empresa, habiendo empeorado en 6 posiciones respecto al año anterior. Abrir un negocio en España requiere 10 procedimientos y 23 días, el doble que por término medio en los países de la OCDE, que es de 5 procedimientos en 11,1 días.

Estos datos ponen de manifiesto que las trabas burocráticas para crear empresas en España son muy superiores a las que se registran en la mayoría de países analizados, y han experimentado un importante deterioro en el último año.

También marcan una de las prioridades de actuación de la política económica en general y en particular de la política de promoción de la competencia: reducir cargas y barreras en los procedimientos administrativos para crear empresas. Por tanto, la necesaria reforma y adaptación de la organización administrativa, debe concentrarse especialmente en todos aquellos procedimientos que afectan a la implantación de actividades económicas y a la promoción de iniciativas empresariales.

---

<sup>1</sup> También está prevista una aplicación estadística por parte del INE para medir el clima empresarial.



Por todo ello, es básico propiciar la mejora del entorno administrativo para las empresas, sin que existan trabas y barreras innecesarias, con procedimientos ágiles y simplificados y rápidas respuestas de la Administración a los operadores económicos, promoviendo que ningún proyecto de inversión se pierda por problemas con la burocracia.

En este sentido, también cabe señalar que los esfuerzos que se están realizando desde la Junta de Andalucía se han centrado, en el último periodo, en reducir el coste y el tiempo necesario para establecer empresas o para reducir el plazo de obtención de las licencias y los permisos para iniciar y ejercer la actividad específica de una empresa.

## **2. ANTECEDENTES Y SITUACIÓN ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OCDE, LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA**

La voluntad de mejorar la calidad de la regulación es un objetivo de las distintas instituciones internacionales, europeas y española. Existen diversas iniciativas para racionalizar el marco normativo y que ponen de manifiesto la necesidad de revisar la regulación existente en los distintos países y de analizar el impacto económico de las medidas normativas.

### **⇒ En el ámbito de la OCDE:**

- Uno de los primeros documentos en hacerse eco de la necesidad de adoptar principios informadores de la buena regulación fueron las ***Recomendaciones para Mejorar la Calidad de la Regulación de 1995 de la OCDE***, que proponía una serie de principios inspiradores de la regulación de alta calidad.
- Con posterioridad, la OCDE en abril de 2005 aprobó los ***Principios Rectores para la Regulación Eficaz y de Calidad***.

### **⇒ A nivel de la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>:**

En la UE también se han desarrollado múltiples iniciativas de impulso de la

---

<sup>2</sup> Todas las iniciativas comunitarias sobre *Better Regulation* pueden consultarse en la web de la Comisión Europea:

[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm)





mejora de regulación o “*better regulation*”. Entre las **iniciativas** adoptadas, cabe destacar:

- **Comunicación Normativa Inteligente en la Unión Europea- COM (2010) 543 final** (8 de Octubre 2010).
  - **“Pacto por el crecimiento y el empleo”** (Junio de 2012). Se requería a la Comisión que propusiese, un programa continuo de reducción de la carga administrativa en la UE y en los Estados miembros y nuevas medidas de legislación inteligente, incluidas medidas de apoyo a las microempresas
  - **La Estrategia Europa 2020, de crecimiento de la Unión Europea para esta década**, destaca la importancia de mejorar el entorno empresarial a través de una regulación inteligente, para hacer a las empresas europeas más competitivas. En especial, se enfatiza la importancia de la buena regulación para las Pequeñas y Medianas Empresas para las cuales la regulación es una carga relativamente más pesada.
  - **Condicionidad “ex ante” en materia de Fondos Europeos.** Uno de los cambios que la Comisión ha propuesto en el área de la Política de cohesión para el periodo 2014-2020, en línea con la Estrategia 2020, es la Condicionidad «ex ante», con la finalidad de asegurar que se dan las condiciones previas necesarias para que las ayudas sean eficaces. Se trata, de evitar a priori obstáculos de tipo regulatorio, institucionales, estratégicos o de otra índole, que puedan reducir la eficacia y efectos de las inversiones cofinanciadas con los fondos.
  - En este orden de consideraciones, una de las condiciones exigidas a los Estados Miembros en el ámbito de los Fondos Estructurales es sí se han llevado a cabo acciones específicas, teniendo en cuenta la **“Iniciativa a favor de las pequeñas empresas”** (Small Business Act for Europe), como reducir el coste y tiempo necesario para establecer empresas y para reducir el plazo de obtención de las licencias y permisos para iniciar y ejercer la actividad.
- ⇒ **Por lo que respecta a España**, el impulso se ha producido en los últimos años en línea con las actuaciones de la UE, descritas anteriormente. Entre las principales iniciativas llevadas a cabo por España en materia de mejora de la regulación, destacan:



- El “Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas”, aprobado el 20 de junio de 2008, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, que precisa las acciones y el calendario para cumplir con los compromisos asumidos en el ámbito europeo.
- El proceso de la transposición de la Directiva de Servicios y en especial la aprobación de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que eleva el objetivo de mejora de la calidad de regulación a rango de Ley y extiende su ámbito de aplicación al conjunto de las Administraciones Públicas.
- Recientemente, se ha aprobado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que pretende garantizar la unidad de mercado nacional español bajo la premisa de que subsiste una fragmentación del mismo. A tal efecto, se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, y se establece el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. 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.

Sobre esta Ley, conviene precisar que la pretendida fragmentación de la unidad de mercado nacional, que la norma invoca, no se subsanaría con una Ley de carácter general, al establecer un *“modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio”*, tal como señaló el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre el Anteproyecto de la citada Ley, sino que resultaría más apropiado un análisis y tratamiento pormenorizado, teniendo en cuenta las especificidades de las actividades económicas y de las peculiaridades del territorio en el que se desarrollan.

En coherencia con lo antes comentado, se plantean dudas acerca de la constitucionalidad del texto normativo, al considerar que podría menoscabar las competencias de esta Comunidad Autónoma, al efectuar una interpretación maximalista de las exigencias derivadas del



principio de unidad de mercado, principio éste que no se encuentra definido en la Constitución Española sino en la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional, perfilado con las competencias de las Comunidades Autónomas, y tal como se desprende del citado Informe del Consejo General del Poder Judicial.

Debe indicarse, no obstante lo anterior, que esta Ley otorga un plazo de 6 meses, desde su entrada en vigor, para que se proceda a la adaptación de todas las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario a lo dispuesto en la misma (DF quinta).

A tal efecto, es importante señalar que el Consejo de Ministros, en su reunión de 8 de noviembre de 2013, aprobó un Acuerdo que fija el calendario para la ejecución del Plan de Racionalización Normativa. En éste, se han identificado 2.700 normas estatales y autonómicas que pueden suponer barreras a la unidad de mercado, agrupadas en 29 sectores económicos (estimando que aproximadamente un 30% son estatales y un 70% autonómicas).

### 3. LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA REGULACIÓN

La calidad regulatoria se fundamentan en la aplicación de un conjunto **principios aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas**. Estos **principios de buena regulación** se positivizan en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible que, en su artículo 4 establece que el conjunto de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de la iniciativa normativa, actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

- En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.
- En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.
- A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del



ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

- En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.
- Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.
- El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.
- En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Asimismo, el artículo 39.bis de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (introducido por la Ley 2/2011, de 4 de marzo) establece:

*“Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán **elegir la medida menos restrictiva**, motivar su **necesidad** para la protección del interés público así como **justificar su adecuación para lograr los fines** que se persiguen, **sin** que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.*

A lo anterior debe sumarse la reciente entrada en vigor de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que reformula e introduce una serie de principios de garantía de libertad de establecimiento y la libertad de circulación: principio de no discriminación; principio de cooperación y confianza mutua; principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional; principio de simplificación de cargas y el principio de transparencia.

De los principios antes citados, cabría destacar el principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o



cumpla nuevos requisitos. Estos efectos deberían ser analizados en relación con la normativa sectorial autonómica, que regule las circunstancias que han de concurrir para que el acceso o ejercicio de una actividad económica y sus requisitos esenciales.

Con la aplicación de este principio, como ya se ha comentado en el apartado anterior, y como manifestó el Consejo General del Poder Judicial en su informe sobre esta Ley en su fase de Anteproyecto, estaríamos ante un “modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio”.

#### **4. SITUACIÓN DEL PROCESO DE MEJORA DE LA REGULACIÓN EN ANDALUCÍA**

Es de significar que la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha asumido, un serio compromiso político en relación a la mejora de la regulación, marcándose así unos ambiciosos objetivos, al ser consciente de la importancia de una esta política para la recuperación económica y por la relación que existe entre un programa de reducción de cargas administrativas y la competitividad empresarial. **En consecuencia, la disminución de los trámites administrativos para facilitar la creación de empresas es un compromiso del Gobierno andaluz de esta legislatura.**

En este aspecto, destacar que en el Acuerdo por Andalucía, suscrito por las dos formaciones políticas que integran el actual gobierno andaluz, se establece, que se pondrá especial énfasis en la potenciación de una serie de factores de desarrollo y sostenibilidad como son: la Internacionalización de nuestras empresas, la cultura emprendedora, el trabajo autónomo y la economía social, así como en mejorar la regulación y la competencia.

Por ello, en el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, de 20 de marzo de 2013, se pone de especial relieve la necesidad de impulsar la mejora de la regulación, la eficiencia y simplificación de trámites de forma que se consigan los objetivos económicos y sociales al menor coste y con las menores barreras posibles al desarrollo de la actividad productiva y disminuyendo el coste regulador.

A este respecto, desde la Comisión Delegada para Asuntos Económicos se ha impulsado un Grupo de Trabajo integrado por la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, la



Consejería de Hacienda y Administración Pública y coordinado por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía que, ha desarrollado una labor de evaluación de los procedimientos de autorización vinculados al inicio o desarrollo de una actividad económica. Estos trabajos han permitido confeccionar un listado de dichos procedimientos de autorización; incluyendo en dicho listado tanto los procedimientos de autorización que permanecen como los que han sido sustituidos por mecanismos menos lesivos para el operador económico.

Por otro lado, se han determinado una serie de actuaciones que pretenden impulsar una mayor simplificación en aquellos mecanismos de intervención que persisten y que puedan suponer trabas injustificadas a las actividades productivas o impidan o puedan retrasar los proyectos de inversión de los operadores económicos y en definitiva la creación de empleo, teniendo en cuenta para ello, los órganos que al respecto hay en funcionamiento como posibles foros de debate, reflexión y colaboración.

**Los resultados de estos trabajos sintéticamente se expresan a continuación.**

#### **4.1. Resultados alcanzados:**

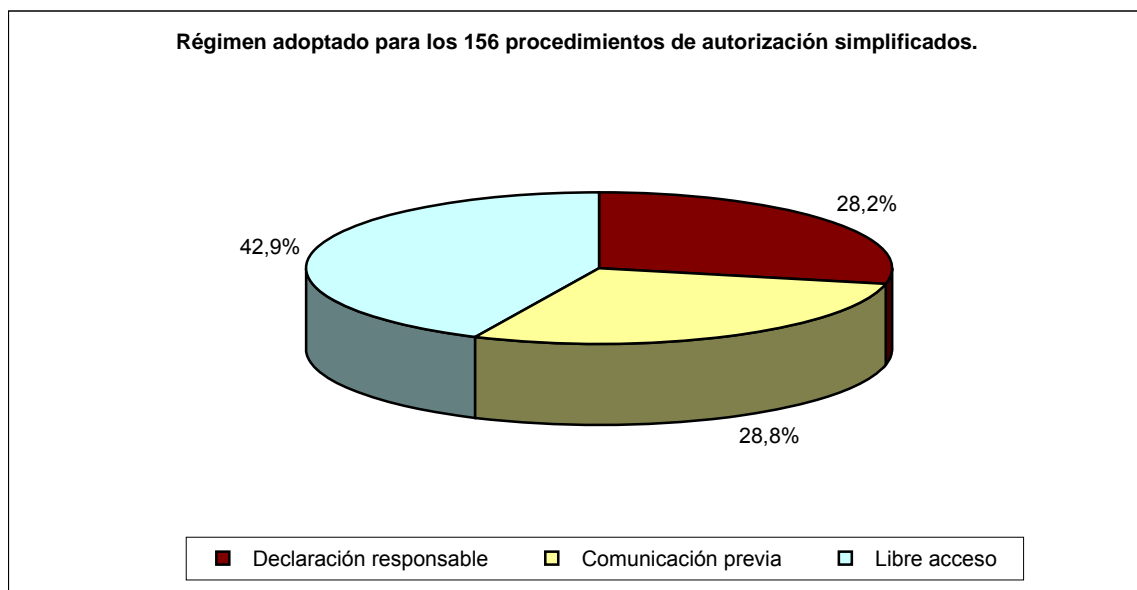
1. El total de procedimientos de autorización evaluados (Anexo I) alcanza la cifra de 1.313. De los 1.313 procedimientos analizados, pueden calificarse de autorización que afecta a la puesta en marcha o desarrollo de la actividad económica 691 procedimientos. El resto se trata, fundamentalmente, de procedimientos administrativos que no entran dentro del concepto de autorización para la puesta en marcha o desarrollo de una actividad económica del que partía el grupo de trabajo.
2. De los 691 procedimientos de autorización que existían antes de la transposición de la Directiva de Servicios y de la adopción de la Ley 4/2011, de 6 de junio, se han simplificado 156 procedimientos. En función de lo anterior, se han simplificado el 22,6 % de los procedimientos de autorización existentes, en tanto que persisten 535 procedimientos de autorización que limitan la actividad económica.
3. Por lo que respecta a la base normativa de la simplificación: normativa estatal o autonómica; el 54,5% de las simplificaciones acometidas se corresponden con procedimientos sustentados en normativa exclusivamente autonómica. Los procedimientos de autorización que



permanecen y que son competencia de la Junta de Andalucía alcanzan el 41,1% de los mecanismos de intervención frente al 58,9% que se derivan de normativa estatal o de procedente de la UE.

| PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN: | Derivados de normativa: |      |            |      |       |
|---------------------------------|-------------------------|------|------------|------|-------|
|                                 | Estatal/UE              | %    | Autonómica | %    | TOTAL |
| Simplificados                   | 71                      | 45,5 | 85         | 54,5 | 156   |
| Se mantienen                    | 315                     | 58,9 | 220        | 41,1 | 535   |
| Total                           | 386                     | 55,9 | 305        | 44,1 | 691   |

4. En relación al Régimen simplificación adoptado: declaración responsable, comunicación previa o libre acceso, cabe destacar que entre los procedimientos simplificados el régimen de Libre Prestación de Servicios (42,9% de los procedimientos simplificados se han acogido a este régimen) frente al de Declaración Responsable (28,2 %) y Comunicación Previa (28,8 %).



5. Afección a la actividad empresarial: procedimientos que afectan al inicio y los que afectan al desarrollo de la actividad económica. Por otro lado, y teniendo en cuenta la afectación a la actividad empresarial y su desarrollo en el siguiente cuadro se refleja que el 63,5% de los procedimientos de autorización afectan al inicio de la actividad económica frente al 36,5% que se concentran en realizar un control de las fases posteriores de la vida de cada negocio.



| PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN: | Total procedimientos |             |            |             |            |
|---------------------------------|----------------------|-------------|------------|-------------|------------|
|                                 | Inicio               | %           | Desarrollo | %           | Total      |
| Simplificados                   | 109                  | 69,9        | 47         | 30,1        | 156        |
| Se mantienen                    | 330                  | 61,7        | 205        | 38,3        | 535        |
| <b>Total</b>                    | <b>439</b>           | <b>63,5</b> | <b>252</b> | <b>36,5</b> | <b>691</b> |

6. Por sectores económicos (Anexo II) las autorizaciones simplificadas se distribuyen de la siguiente forma:

- ⇒ El 23,7 % de las simplificaciones acometidas se concentran en el sector de la construcción.
- ⇒ El 20,5% se centran en el comercio y en la hostelería.
- ⇒ El 18,6% de las simplificaciones se centran en el sector de actividades profesionales; y el 7,1% en actividades formativas.
- ⇒ El resto corresponden a las actividades de suministro de agua y gestión de residuos; recreativas y de entretenimiento; información y comunicaciones; y al sector primario.

7. Respecto de los 535 procedimientos de autorización que persisten limitando la actividad económica se ha detectado que:

- ⇒ 315 procedimientos de autorización que se mantienen (58,9 % de las autorizaciones) tienen su fundamento en legislación básica de la Administración General del Estado frente a 220 autorizaciones (41,1 %) con fundamento en normativa autonómica de la Junta de Andalucía.
- ⇒ 330 procedimientos de autorización que se mantienen (61,7 %) afectan al inicio de la actividad económica frente 205 autorizaciones (38,3 %) que afecta al desarrollo o ejercicio de la actividad económica.

#### **4.2. Actuaciones de impulso de las medidas de simplificación.**

**La mejora de la regulación económica es un proceso continuo**, en los últimos años se ha avanzado bastante, pero es necesario **un nuevo impulso**; para ello resulta esencial disponer de un **catálogo o mapa de procedimientos de autorización de la Junta de Andalucía**.

Para la realización de actuaciones de impulso de medidas de simplificación en





los 535 procedimientos de autorización que persisten debe hacerse un tratamiento diferenciado entre las 220 autorizaciones basadas en normativa dictada por la Junta de Andalucía sobre la base de competencias exclusivas y las 315 autorizaciones que se fundamentan en competencia no exclusivas. Este tratamiento diferenciado obedece al distinto margen de maniobra que existe en ambas categorías y en la necesidad de utilizar instrumentos distintos para la canalización de futuras simplificaciones.

**Asimismo, es preciso tomar en consideración la situación creada con la entrada en funcionamiento de la Ley de Garantía Unidad del Mercado** que, como se ha señalado en el punto 3 de este informe, establece un modelo que puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores que realicen una determinada actividad en un mismo territorio; y otorga un plazo de 6 meses, desde su entrada en vigor, para que se proceda a la adaptación de todas las disposiciones vigentes a lo dispuesto en la misma.

**Por todo ello se considera necesario impulsar las siguientes actuaciones:**

**a) En relación con las medidas para la simplificación de las 220 autorizaciones basadas en normativa de la Junta de Andalucía sobre la base de competencias exclusivas, se plantea que en el primer trimestre de este año se presentará una iniciativa legislativa para la mejora de la regulación económica con los objetivos esenciales siguientes:**

- ⇒ **Eliminar aquellas autorizaciones administrativas que no estén justificadas por razones de interés general, o sean innecesarias para atender esos fines, y**
- ⇒ **Reforzar la protección de los intereses generales y especialmente de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, de los trabajadores y de las empresas.**
- ⇒ **Simplificar los requisitos para la creación de empresas, como, por ejemplo, inscripciones en registros, renovación de autorizaciones, duplicación de trámites, etc.**

**Este proceso de simplificación deberá contar con la participación de los agentes económicos y sociales más representativos, en el marco del Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía, de 20 de marzo de 2013 y específicamente en la Mesa para la Mejora de la Regulación en la que participan representantes de estos agentes**



económicos y sociales (CEA, UGT y CCOO).

b) En relación con las medidas para la simplificación de las 315 autorizaciones basadas en normativa básica estatal se indica que los esfuerzos de simplificación deberían priorizarse hacia aquellos procedimientos que afecten a sectores con mayor peso económico.

Asimismo, se propone que las actuaciones de simplificación de estas autorizaciones basadas en normativa básica estatal se planteen al **Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios**, creado por Acuerdo Institucional de 19 de julio de 2010 al amparo de la D. A. Tercera de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, en la medida en que atendiendo a su naturaleza, objetivos y trabajos que realiza, es el mejor mecanismo de concertación interadministrativa Administración General del Estado-Junta de Andalucía.

c) En relación con las medidas para la simplificación de las autorizaciones otorgadas en **sede local** se plantea que estas actuaciones de simplificación se centren en:

- ⇒ Reevaluar las Ordenanzas Municipales, fundamentalmente la Ordenanza de Actividades Económicas en municipios de tamaño medio/grande, para acomodar las mismas al nuevo régimen legal vigente.
- ⇒ Reforzar las actuaciones de coordinación de la Junta de Andalucía en el marco del Grupo de Trabajo constituido por las Diputaciones Provinciales y la FAMP para impulsar las medidas de simplificación administrativa en las Entidades Locales y apoyar a los municipios de menor tamaño y, por consiguiente, con menos medios.
- ⇒ Evaluar las Licencias Urbanísticas que la Junta de Andalucía establece en su normativa, ya que tienen gran incidencia en el inicio o desarrollo de una actividad económica. En concreto:
  - Su reevaluación con el fin de intentar introducir mecanismos de simplificación en las mismas.
  - La detección de “trámites” que se insertan en las correspondientes licencias urbanísticas que, bajo la forma de informes autonómicos en materias sectoriales, pueden constituir en la práctica una potencial autorización encubierta.



- Establecimiento de un sistema de alerta temprana en función del cual se evite la inclusión de nuevos “trámites” insertos en los procedimientos de autorización vigentes que en la práctica puedan constituir un procedimiento de autorización encubierto.

Finalmente, se debe poner de relieve la utilidad de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, al participar activamente en la mayor parte los órganos descritos, y la necesidad de reforzar su funcionamiento como organismo regulador y supervisor de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al objeto de promover la mejora de la regulación y la competencia, para:

- Evaluar el impacto económico de los proyectos normativos en relación con los objetivos de favorecer la competitividad y el desarrollo socioeconómico dando de esta forma cumplimiento a lo establecido a este respecto en el Acuerdo para el Progreso Económico y Social de Andalucía,
- Impulsar la reducción de trabas y barreras burocráticas injustificadas o desproporcionadas que afecten al inicio o desarrollo de las actividades económicas en Andalucía, de tal manera que ningún proyecto de inversión se pierda por problemas con la burocracia.



Anexo I. Mecanismos de intervención que afectan a la actividad económica. Distribución por Consejerías. Año 2013.

| CONSEJERÍAS                                       | TOTAL ANTES DE TRANSPOSICIÓN DS Y REFORMAS LEY 4/2011 (1+2) | BLOQUE A (1)                          |             |           |           |           | BLOQUE B (2)                                 |   | BLOQUE C (3) | TOTAL PROCEDIMIENTOS EVALUADOS (1+2+3) |
|---|---|---------------------------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|--|---|--------------|--|
|   |   | Total de procedimientos simplificados |             | DR        | CP        | LA        | Procedimientos Autorización que se mantienen | P. que no afectan a la puesta en marcha o desarrollo de una actividad económica |              |  |
|   |   | Numero                                | %           |           |           |           |  |   | Numero       |  |
| Presidencia                                       | 12  | 7                                     | 58,3        | 0         | 2         | 5         | 5  | 41,7  | 8            | 20                                     |
| Administración Local y Relaciones Institucionales | 0   | 0                                     | --          | 0         | 0         | 0         | 0  | --  | 5            | 5                                      |
| Hacienda y Administración Pública                 | 94  | 2                                     | 2,1         | 0         | 1         | 1         | 92   | 97,9  | 43           | 137                                    |
| Economía, Innovación Ciencia y Empleo             | 200   | 57                                    | 28,5        | 23        | 13        | 21        | 143  | 71,5  | 109          | 309                                    |
| Igualdad, Salud y Políticas Sociales              | 85  | 20                                    | 23,5        | 2         | 4         | 14        | 65   | 76,5  | 84           | 169                                    |
| Educación, Cultura y Deporte                      | 31  | 2                                     | 6,5         | 0         | 2         | 0         | 29   | 93,5  | 125          | 156                                    |
| Justicia e Interior                               | 17  | 4                                     | 23,5        | 3         | 0         | 1         | 13   | 76,5  | 30           | 47                                     |
| Fomento y Vivienda                                | 30  | 5                                     | 16,7        | 4         | 1         | 0         | 25   | 83,3  | 29           | 59                                     |
| Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural             | 112   | 11                                    | 9,8         | 2         | 2         | 7         | 101  | 90,2  | 126          | 238                                    |
| Medio Ambiente y Ordenación del Territorio        | 70  | 13                                    | 18,6        | 1         | 10        | 2         | 57   | 81,4  | 5            | 75                                     |
| Turismo y Comercio                                | 40  | 35                                    | 87,5        | 9         | 10        | 16        | 5  | 12,5  | 58           | 98                                     |
| <b>TOTAL</b>                                      | <b>691</b>  | <b>156</b>                            | <b>22,6</b> | <b>44</b> | <b>45</b> | <b>67</b> | <b>535</b>                                   | <b>77,4</b>   | <b>622</b>   | <b>1.313</b>                           |
| %   | --  | --                                    | 100,0       | 28,2      | 28,8      | 42,9      | --   | --  | --           | --                                     |



Anexo II. Mecanismos intervención que afectan a la actividad económica. Distribución por Secciones Económicas CNAE.

| SECCIONES ECONÓMICAS CNAE   | TOTAL ANTES DE TRANSPOSICIÓN DS Y REFORMAS LEY 4/2011 (1+2) |              | BLOQUE A (1)                          |              |           |           |           | BLOQUE B (2)                                 |              | VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS MERCADO |                |
|---|---|--------------|---------------------------------------|--------------|-----------|-----------|-----------|--|--------------|---------------------------------------|----------------|
|   | Numero  | %            | Total de procedimientos simplificados |              | DR        | CP        | LA        | Procedimientos Autorización que se mantienen |              | 2011(p)                               | %              |
|   |   |              | Numero                                | %            |           |           |           | Numero                                       | %            |                                       |                |
| A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca   | 108   | 15,6         | 5                                     | 3,2          | 0         | 3         | 2         | 103  | 19,3         | 6.405.833                             | 4,9%           |
| B. Industrias extractivas   | 48  | 6,9          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 48   | 9,0          | 457.191                               | 0,4%           |
| C. Industria manufacturera  | 24  | 3,5          | 5                                     | 3,2          | 2         | 3         | 0         | 19   | 3,6          | 10.834.831                            | 8,2%           |
| D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acond.  | 19  | 2,7          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 19   | 3,6          | 3.058.647                             | 2,3%           |
| E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación                                     | 19  | 2,7          | 9                                     | 5,8          | 2         | 5         | 2         | 10   | 1,9          | 1.521.870                             | 1,2%           |
| F. Construcción   | 60  | 8,7          | 37                                    | 23,7         | 16        | 11        | 10        | 23   | 4,3          | 13.269.170                            | 10,0%          |
| G. Comercio al por mayor y al por menor   | 40  | 5,8          | 21                                    | 13,5         | 1         | 8         | 12        | 19   | 3,6          | 15.380.387                            | 11,7%          |
| H. Transporte y almacenamiento  | 22  | 3,2          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 22   | 4,1          | 5.230.934                             | 3,9%           |
| I. Hostelería   | 13  | 1,9          | 11                                    | 7,1          | 6         | 1         | 4         | 2  | 0,4          | 10.214.214                            | 7,8%           |
| J. Información y comunicaciones   | 12  | 1,7          | 6                                     | 3,8          | 0         | 2         | 4         | 6  | 1,1          | 3.382.529                             | 2,6%           |
| K. Actividades financieras y de seguros   | 12  | 1,7          | 1                                     | 0,6          | 0         | 1         | 0         | 11   | 2,1          | 4.943.589                             | 3,8%           |
| L. Actividades inmobiliarias  | 0   | 0,0          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 0  | 0,0          | 13.917.706                            | 10,6%          |
| M. Actividades profesionales científicas y técnicas   | 59  | 8,5          | 18                                    | 11,5         | 7         | 1         | 10        | 41   | 7,7          | 5.061.829                             | 3,8%           |
| N. Actividades administrativas y servicios auxiliares   | 31  | 4,5          | 11                                    | 7,1          | 3         | 5         | 3         | 20   | 3,7          | 3.763.450                             | 2,9%           |
| O. Administración pública y defensa   | 0   | 0,0          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 0  | 0,0          | 11.163.668                            | 8,5%           |
| P. Educación  | 49  | 7,1          | 11                                    | 7,1          | 0         | 3         | 8         | 38   | 7,1          | 8.671.628                             | 6,6%           |
| Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales   | 40  | 5,8          | 3                                     | 1,9          | 0         | 0         | 3         | 37   | 6,9          | 9.521.035                             | 7,2%           |
| R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento.  | 104   | 15,1         | 7                                     | 4,5          | 4         | 1         | 2         | 97   | 18,1         | 2.230.575                             | 1,7%           |
| S. Otros servicios  | 9   | 1,3          | 6                                     | 3,8          | 3         | 1         | 2         | 3  | 0,6          | 1.396.248                             | 1,1%           |
| T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico o como productores de bienes y servicios para uso propio | 0   | 0,0          | 0                                     | 0,0          | 0         | 0         | 0         | 0  | 0,0          | 1.224.878                             | 0,9%           |
| Sin Sección específica  | 22  | 3,2          | 5                                     | 3,2          | 0         | 0         | 5         | 17   | 3,2          |                                       | 0,0%           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>691</b>  | <b>100,0</b> | <b>156</b>                            | <b>100,0</b> | <b>44</b> | <b>45</b> | <b>67</b> | <b>535</b>                                   | <b>100,0</b> | <b>131.650.212</b>                    | <b>100,00%</b> |
| %   | --  |              | --                                    | <b>100,0</b> | 28,2      | 28,8      | 42,9      | --   | --           |                                       |                |