



## **Consolidación de la competencia económica y la mejora regulatoria para la competitividad en México**

### **Estudio de caso. Cataluña, España<sup>1</sup>**

#### **Prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendedurismo a nivel subnacional**

---

1. This case study was prepared for the OECD by the Catalanian Foundation for Research and Innovation (FCRI) and co-authored by Jacint Jordana and David Sancho.

Indice:

0. Resumen ejecutivo

1. Descripción general de los resultados económicos

1.1. Estructura general de la economía y ventajas competitivas

1.2. Actividad empresarial y creación de empleo

1.3. Tendencias de la inversión privada: nacional e IED

2. Principales Agentes de la Reforma Regulatoria

2.1. Las iniciativas de mejora regulatoria en Cataluña y su liderazgo

2.2. Participación ciudadana y empresarial en la reforma regulatoria

3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Reforma Regulatoria

3.1. Capacidad institucional para la reforma regulatoria

3.1.1. Financiación de la reforma regulatoria

3.1.2. Coordinación de la gobernanza multinivel

3.1.3. Función pública y recursos humanos

3.1.4. Información y gestión de datos

3.1.5. La discrecionalidad de las autoridades públicas

3.1.6. Sistemas de Gestión de Calidad

3.2. Políticas y herramientas para la reforma regulatoria

3.2.1. Procedimientos de elaboración de nuevas regulaciones

3.2.2. Consultas sobre regulación

3.2.3. Accesibilidad y E-Gobierno

3.2.4. Cumplimiento, inspección y aplicación

3.2.5. Evaluación ex-post y rendición de cuentas

3.2.6. Revisión y actualización de las regulaciones existentes

4. Reflexiones finales

## 0. Resumen ejecutivo

La evolución de la economía catalana a lo largo de la década del 2000 ha experimentado una tendencia muy positiva, con fuertes incrementos de su PIB en términos reales. Sus ventajas competitivas se encuentran en una combinación de factores culturales, económicos y territoriales, que le facilitan la integración en la economía europea e internacional. Por otra parte, la aportación de Cataluña a la economía española es destacada, actualmente su producción representa aproximadamente el 20% del PIB total español.

A principios de los años noventa, los distintos gobiernos de la Generalitat de Catalunya articularon diversas iniciativas de des-burocratización, simplificación administrativa y mejora organizativa, con el objetivo de generar un entorno propicio para el crecimiento económico. En este sentido, posiblemente la iniciativa más destacada de los gobiernos anteriores a 2003 fue la creación de una oficina de gestión empresarial (*one-stop shop*), con el objeto de facilitar las gestiones de los empresarios con la administración pública.

Durante la segunda legislatura del gobierno actual, a partir del año 2006, se produjo un nuevo impulso centrado en iniciativas de mejora regulatoria, respaldadas desde el Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya. Esta nueva estrategia toma el relevo de las iniciativas anteriores, y desarrolla un conjunto de propuestas innovadoras, especialmente en el ámbito de la simplificación administrativa y la mejora de la calidad regulatoria. Sin duda, la innovación institucional más destacada durante los últimos años para impulsar la mejora regulatoria, fue la creación de la Direcció de Qualitat Normativa (DQN), vinculada a la presidencia del Gobierno, centrada en impulsar la elaboración de informes de evaluación del impacto normativo de las nuevas regulaciones con impacto en el ámbito económico, propuestas por los departamentos de la Generalitat de Catalunya, y de forma más general, impulsar la cultura de la calidad normativa en Cataluña.

El presente documento repasa la génesis y el desarrollo de estas políticas hasta el día de hoy, analizando también las iniciativas más recientes que se están dando en Cataluña, como son la creación de la Autoritat Catalana de la Competencia (ACCO), o la tramitación parlamentaria del proyecto de ley de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, que pretende elevar a rango de ley el establecimiento de medidas de evaluación de la calidad regulatoria para los procedimientos administrativos, con independencia de que se trate de normas reguladoras de la actividad económica ó, y de ahí su novedad, de normas reguladoras de actuaciones individuales o colectivas de los ciudadanos.

## **1. Descripción general de los resultados económicos**

Cataluña está situada en el nordeste de la Península Ibérica, en la costa mediterránea, y tiene una extensión de 32.106 km<sup>2</sup>, contando a finales del año 2008 con 7.364.078 habitantes. Su territorio se caracteriza por una variada combinación de montañas, playas y zonas agrarias e industriales cerca de los principales núcleos de población. Barcelona, la capital, es una ciudad de gran proyección internacional, que cuenta con 1.615.908 habitantes. Gracias a su situación geográfica, Cataluña constituye un espacio de intercambio entre la Península Ibérica y el resto de Europa, y el acceso fácil y rápido al resto del mundo queda garantizado: cuenta con dos de los puertos más importantes del Mediterráneo y el aeropuerto internacional de Barcelona acoge a 25 millones de pasajeros al año. Existe una gran variedad de ubicaciones industriales, oficinas y parques tecnológicos, y se encuentra en desarrollo la red ferroviaria de alta velocidad.

Cataluña es una de las diecisiete comunidades autónomas de España, y su estructura actual de poder político se define básicamente en su Estatuto de Autonomía y en las instituciones políticas de la Generalitat de Catalunya. La Generalitat de Catalunya es el nombre oficial de las instituciones políticas autonómicas, que incluyen el Parlamento, el President de la Generalitat (Presidente), el Consell Executiu (Gobierno), el Consell de Garanties Estatutaries (Consejo Consultivo) y el Síndic de Greuges (Defensor del Pueblo). El Estatuto de Autonomía, renovado en el año 2006, establece una entidad política democrática, con los atributos necesarios de autogobierno para llevar a cabo las funciones gubernamentales. La Generalitat se encarga de una serie de competencias en el ámbito de la educación, sanidad, industria, obras públicas, cultura, agricultura, medio ambiente, turismo, administración local, o trabajo, entre otros. Los dos idiomas oficiales son el castellano y el catalán.

La aportación a la economía española de Cataluña ha sido muy destacada históricamente, y sigue siendo fundamental hoy en día. Actualmente la producción catalana representa aproximadamente el 20% del PIB total español. La incorporación a Europa significó nuevas oportunidades e implicó nuevos retos del tejido productivo en Cataluña, dado que la integración económica en Europa, con un período transitorio que finalizó en 1992, representaba la apertura del mercado catalán y español a la competencia externa. Cataluña ha experimentado recientemente un largo período de crecimiento económico, desde finales de la década de los noventa hasta el año 2008, cuando la crisis económica internacional afectó al patrón de crecimiento existente, basado en el fuerte impulso de la construcción y el turismo, y la continuidad de una estructura industrial bastante diversificada, con fuertes participaciones en los sectores automovilístico, químico y agroalimentario. La gran afluencia de inmigración a

Cataluña en estos años facilitó la moderación salarial y estimuló la demanda interior, mostrando también el fuerte dinamismo del modelo económico existente. Al mismo tiempo, Cataluña consolidaba un grupo de empresas medias muy dinámicas en la exportación, principalmente en sectores de tecnología media.

### **1.1. Estructura general de la economía y ventajas competitivas**

La evolución de la economía catalana a lo largo de la década del 2000 ha experimentado una tendencia muy positiva, con fuertes incrementos de su PIB en términos reales. Este significativo crecimiento ha producido que el PIB per capita (PPP ajustado, Base 2000) de Cataluña haya pasado de situarse en un 109,7% del promedio europeo (EU-15) en el año 2000, a alcanzar un 116,9% en el 2007, situándose en una posición cercana al nivel de Bélgica o Suecia, dentro de la Unión Europea. Uno de los aspectos más destacados vinculados a este crecimiento económico ha sido el fuerte impacto migratorio que se ha producido paralelamente, y que ha implicado una intensa incorporación de nuevos trabajadores al mercado de trabajo, y un crecimiento de más de 15% del total de la población en los últimos diez años, lo que de hecho representa un incremento de más de un millón de habitantes.

Observando la tabla 1.1, se pueden apreciar niveles de crecimiento económico elevados a lo largo de toda la década, con una media superior al 3%, y unos valores anuales bastante cercanos al crecimiento medio del PIB en España. En comparación con la media europea, también destaca un continuo diferencial positivo en el crecimiento, lo que muestra el dinamismo económico de Cataluña en estos años. No obstante, es necesario mencionar también el freno del ritmo de crecimiento en el año 2008, que se convierte en una fuerte recesión en el año 2009, en consonancia con la dinámica española, que sitúan la evolución del PIB catalán en tasas negativas durante este año (la cifra estimada es cercana al -4,0%), aunque ya con una incipiente tendencia a la recuperación a finales del año.

**Tabla 1.1. Tasa de crecimiento real del PIB. 2000-2008**

	Cataluña	España	Zona euro	Unión Europea
2008	0,7	0,9	0,6	0,8
2007	3,6	3,6	2,7	2,9
2006	3,8	4	3	3,2
2005	3,3	3,6	1,7	2
2004	3,7	3,3	2,1	2,5
2003	3,3	3,1	0,8	1,3
2002	2,6	2,7	0,9	1,2
2001	3,4	3,6	1,9	2
2000	n.d.	5	3,9	3,9
Promedio	3.05%	3.31%	1.96%	2.2%

Fuente: IDESCAT - EUROSTAT

La economía catalana ha sufrido un proceso de transformación estructural significativo a lo largo de la década del 2000. De hecho, el peso de los distintos sectores productivos se ha ido modificando progresivamente. El sector agrícola, que ya tenía un peso menor a principios de la década, ha ido reduciendo su tamaño relativo, hasta situarse en menos del 1% del PIB catalán en el año 2008. Por su parte, el sector industrial ha ido reduciendo también su peso relativo, perdiendo más de seis puntos porcentuales en el periodo examinado, siendo también uno de los sectores más afectados por la recesión económica actual. Dentro de la industria, la producción se concentra especialmente en el ámbito agroalimentario, el sector editorial y las artes gráficas, la industria química y el sector metalúrgico, especialmente la producción de automóviles y su industria auxiliar (Santana, 2008). En este sentido, y a pesar de su pérdida de peso relativo, la industria sigue teniendo una gran importancia en Cataluña, y en términos comparados con otras regiones europeas, se puede considerar como un territorio de especialización industrial intensiva (por ejemplo, un 30% de la actividad industrial española se concentra en Cataluña). Por otra parte, un sector que ha tenido un fuerte crecimiento a lo largo de la década ha sido la construcción, aumentando progresivamente más de tres puntos porcentuales hasta el año 2008. No obstante, este sector es el que ha sufrido con más intensidad los efectos de la recesión económica a lo largo del año 2009, con un descenso de su actividad cercano al 20%. Por otra parte, las actividades de servicios orientados al mercado han ido creciendo a lo largo de la década (especialmente en sectores como el turismo, servicios a las empresas y sanidad), mientras que la proporción de servicios al margen del mercado se ha mantenido básicamente estable en estos años, mostrando sólo un ligero incremento.

**Tabla 1.2. Evolución del PIB de Cataluña 2000-08. Distribución por sectores.**

	2000	2002	2004	2006	2008
Agricultura	1,77%	1,62%	1,32%	1,27%	0,93%
Energía	1,77%	1,77%	1,92%	1,89%	1,99%
Industria	25,86%	23,98%	22,13%	20,28%	19,25%
Construcción	7,28%	8,30%	9,38%	10,73%	10,28%
Servicios mercado	54,09%	55,16%	55,85%	56,21%	57,41%
Servicios no mercado	9,23%	9,17%	9,40%	9,61%	10,14%

Fuente: IDESCAT - EUROSTAT

Las ventajas competitivas de la economía catalana se encuentran en una combinación de factores culturales, económicos y territoriales. De forma muy resumida, puede señalarse que la situación geográfica, el clima mediterráneo templado, la infraestructura de comunicaciones (autopistas, ferrocarril, aeropuertos, puertos, etc.) y logística empresarial, ofrecen una serie de ventajas de localización muy apreciadas, tanto en la dimensión española y europea, como también por su proyección al conjunto del espacio mediterráneo. En cuanto a los factores culturales y sociales, destaca la elevada calidad de vida alcanzada en Cataluña (con una alta esperanza de vida, un sistema de sanidad pública, amplios programas de asistencia social, etc.) y la existencia de un sistema de universidades y escuelas de negocios de elevado prestigio internacional. En el ámbito más estrictamente económico, las ventajas competitivas se encuentran en la existencia de un buen equilibrio entre el coste y la cualificación de la mano de obra -generalmente elevada-, un buen marco de incentivos fiscales para las empresas, especialmente para la inversión en innovación tecnológica, y una activa cultura empresarial, con una extensa oferta de servicios especializados para las empresas y un sistema bancario muy flexible y competitivo (Amat, 2007; Santana, 2008, Barceló, 2008; Ghemawar y Vives, 2009).

En base a estos factores, así como a su estabilidad, la economía catalana ha observado unos niveles aceptables de competitividad comercial y estructural desde la incorporación a la Comunidad Económica Europea hasta la actualidad. Es decir, entre 1986 y 2008, la economía catalana ha mostrado capacidad para competir tanto en el mercado español como en el europeo, y también con una creciente proyección a diversos mercados internacionales más lejanos. En los últimos años, además, se ha realizado un intenso esfuerzo para modernizar y desarrollar la infraestructura de transportes, con la construcción del tren de alta velocidad, las ampliaciones del

aeropuerto y el puerto de Barcelona y la creación de grandes zonas logísticas bien comunicadas y, al mismo tiempo, muy cercanas a los núcleos industriales.

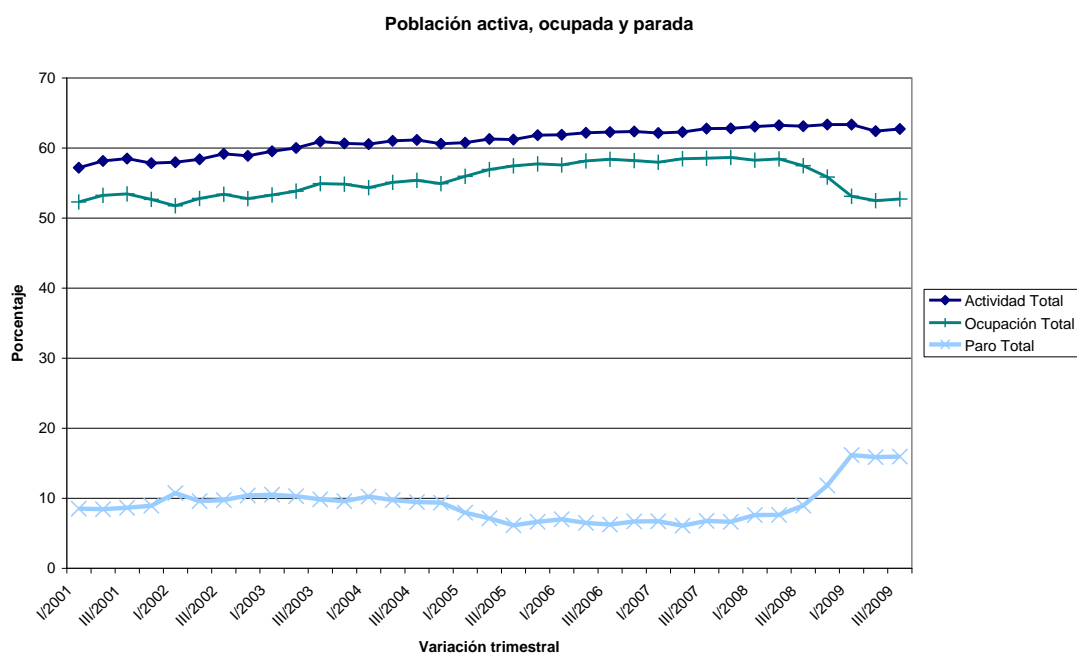
## **1.2. Actividad empresarial y creación de empleo**

A lo largo de la década del 2000 se ha producido una importante expansión del empleo en Cataluña, tanto en términos absolutos como relativos. La población ocupada pasó de 2,7 millones de personas a principios de 2001 a 3,2 millones a finales del año 2009 (en el año 2007 llegó a superar los 3,5 millones). Ello debido a un aumento de la tasa de actividad, especialmente de las mujeres, que aumentó 10% a lo largo de la década, y a una reducción de la tasa de desempleo, que llegó a situarse en valores próximos al 6% a mediados de la década, y que lamentablemente, aumentó hasta el 16% en el año 2009, debido al impacto de la fuerte crisis económica mundial. La mayor parte del empleo se concentra en los servicios, donde la ocupación se ha mantenido relativamente estable, mientras que en la construcción y la industria se han producido importantes reducciones de población ocupada en el último año. La existencia de una corriente migratoria muy importante durante estos años hacia Cataluña, ha mantenido el crecimiento salarial en unos niveles muy moderados, lo que ha permitido mantener la productividad, aunque la mayor parte del crecimiento en la producción ha sido de carácter extensivo, generado fundamentalmente por el crecimiento de la actividad productiva (Ghemawat y Vives, 2009).

En el ámbito de la creación de empresas, en Cataluña existen en la actualidad casi 650.000 empresas, y más de un 99% de ellas son pequeñas o medianas. Cada año nacen aproximadamente 50.000 nuevas empresas, pero también muchas iniciativas terminan su actividad (tabla 1.3). Cabe decir que, a pesar del papel fundamental de las administraciones en apoyo de la creación de empresas (por ejemplo, la iniciativa de la Generalitat de Catalunya *INICIA*), y del fuerte peso de la cultura empresarial, existe un porcentaje importante de nuevas empresas que desaparecen en los primeros años de vida (más del 50% cesa su actividad a los 5 años).



**Figura 1.1. Evolución mercado de trabajo. Cataluña**



Fuente: IDESCAT

No obstante, tanto la Generalitat como las diputaciones<sup>2</sup> y ayuntamientos vienen desarrollando en los últimos años distintas políticas y programas dirigidos al fomento y la consolidación de nuevas empresas. Además, se están reduciendo de forma progresiva las barreras a la creación de empresas, con numerosas iniciativas de estímulo (reducción de cargas fiscales, trámites y costes de constitución). Por otro lado, es importante destacar que en Cataluña se cuenta con una importante tradición y espíritu emprendedor que incentiva la iniciativa empresarial, como continuidad de una sociedad que inició su revolución industrial durante la primera mitad del siglo XIX, de forma pionera en España, y que desde entonces se ha orientado de forma destacada a la promoción de actividades comerciales.

<sup>2</sup> Las diputaciones son entidades públicas que se ocupan del gobierno y la administración de las provincias. Las provincias en España son una división territorial intermedia entre los municipios y las comunidades autónomas.

**Tabla 1.3. Número de empresas en Cataluña. Total anual.**

	<b>Total</b>	<b>Sin</b>	<b>1-9</b>	<b>10-49</b>	<b>50-199</b>	<b>200 o más</b>
	<b>empresas</b>	<b>empleados</b>	<b>empleados</b>	<b>empleados</b>	<b>empleados</b>	<b>Empleados</b>
2008	635445	330916	260999	34835	6201	2494
2007	621391	322820	255508	34730	5993	2340
2006	586729	300432	244351	33977	5730	2239
2005	574477	295434	238320	32994	5574	2155
2004	550749	278573	232529	32262	5316	2069
2003	531934	273367	219798	31392	5369	2008
2002	521448	271833	211363	30897	5406	1949
2001	499929	261372	201617	29840	5249	1851
2000	498298	266900	194272	30299	5075	1752

Fuente: IDESCAT

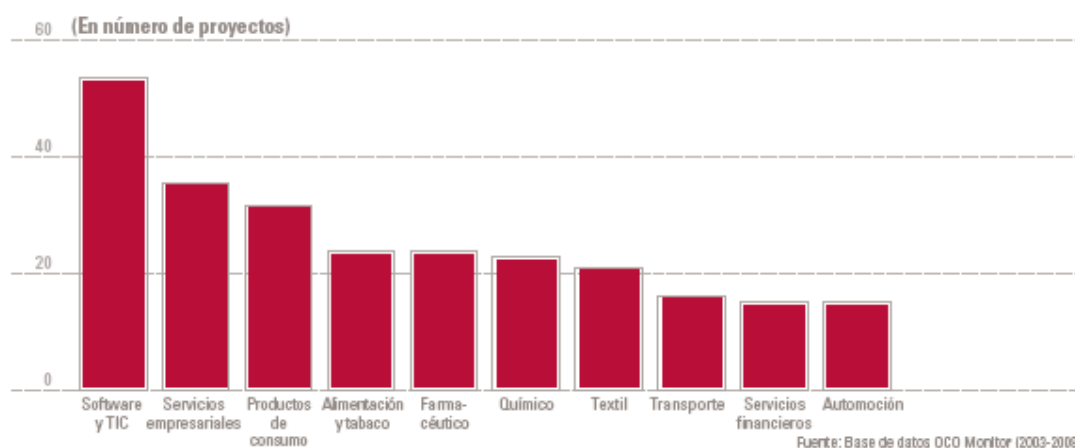
La creación de nuevas empresas se ha visto afectada por la crisis económica, y desde finales de 2007 se aprecia una significativa reducción del número de nuevas sociedades mercantiles creadas, en comparación con los años anteriores. No obstante, a pesar de esta reducción, merece destacarse que el número total de empresas en el año 2008 siguió creciendo para todos los tamaños empresariales, gracias al mayor crecimiento de otras fórmulas jurídicas. Esta evolución, en un momento de fuerte contracción económica, es sin duda una clara muestra del fuerte dinamismo empresarial de la sociedad catalana, ya mencionado anteriormente.

### **1.3. Tendencias de la inversión privada: nacional e IED**

Durante los años noventa, existía un cierto equilibrio entre la inversión catalana en el extranjero y la inversión extranjera en Cataluña. No obstante, en la década del 2000, las inversiones catalanas en el extranjero han aumentado de forma muy importante, hasta alcanzar los 7.000 millones de Euros algunos años, como fruto de la expansión de las empresas catalanas en los mercados internacionales. Mientras, en este periodo la captación de inversiones se ha mantenido, con algunas fluctuaciones, alrededor de los 2.500 millones de Euros anuales. A pesar de la crisis, en el año 2008 se produjo un salto importante, con una captación total de unos 3.500 millones de Euros (un incremento del 30% en relación al año anterior), con un fuerte peso de los sectores de las tecnologías de la información y comunicaciones, incluyendo las ETVE, sociedades matrices españolas, que han tenido un peso muy elevado en 2008 (Accio - Ajuntament de Barcelona, 2009).

Es importante destacar, en todo caso, la capacidad de atracción de Cataluña para recibir proyectos de inversión de grandes multinacionales que buscan localizarse en el sur de Europa en su proceso de expansión. Cataluña ha competido, con algunos éxitos significativos, frente a otras regiones europeas para atraer grandes empresas en algunos sectores emergentes, como el farmacéutico, o en sectores más tradicionales como el químico o el sector alimentario. Los factores de localización territorial, la infraestructura de transporte, así como el equilibrio entre costes y nivel de calificación de los recursos humanos, son algunas de las principales motivaciones existentes en estas decisiones de inversión, aunque también otros aspectos más intangibles, como los vinculados a la calidad de vida del país y su proyección internacional, que también constituyen elementos relevantes.

**Figura 1.2. Sectores con mayor captación de IED en Cataluña (2003-08)**



Fuente: ACCIO – Ajuntament de Barcelona (2009)

Los inversores catalanes invierten especialmente en los países de la Unión Europea (70%) y América Latina (15%), mientras que cerca de un 80% de la inversión extranjera en Cataluña proviene de países de la Unión Europea. Cerca del 15% proviene del resto de países de la OECD. En Cataluña hay más de 3.000 empresas extranjeras instaladas, y la inversión extranjera se concentra en los sectores inmobiliario, industria química, comercio finalista y diversos ámbitos de las manufacturas. Los esfuerzos para atraer inversiones extranjeras directas han mejorado de forma significativa en Cataluña a lo largo de la década del 2000, con el impulso a las actividades de atracción de inversiones por parte de la agencia pública COPCA-ACCIÓ (*Invest in Catalonia*). Una muestra de

esta capacidad de atracción lo representa que una significativa parte del total de la inversión directa extranjera captada en España se concentra en Cataluña (24% del total en el periodo 2000-2007).

## **2. Principales Agentes de la Reforma Regulatoria**

La Constitución española de 1978 introdujo un complejo diseño para la descentralización del Estado, tanto en sus aspectos políticos como administrativos, que implicaba la incorporación de un nuevo nivel intermedio que debía irse desplegando, de forma gradual, en los años siguientes, como así sucedió. Pasados más de treinta años, nadie discute que el modelo basado en los tres niveles de gobierno se ha consolidado de forma indudable en España, y que el nivel intermedio, a partir de la creación de las llamadas Comunidades Autónomas (nombre con el que se denominan en España las entidades políticas del nivel intermedio), ha protagonizado una de las transformaciones políticas y administrativas más importantes del periodo democrático. Actualmente, 17 Comunidades Autónomas abarcan todo el conjunto del territorio español, gestionando más de un tercio de todo el gasto público, con más de 700.000 empleados públicos bajo su responsabilidad, y con una capacidad legislativa significativa, ya que sus parlamentos han elaborado en su conjunto más de 2.500 leyes.

Si bien encontramos diferencias en la distribución de los poderes traspasados a distintas Comunidades Autónomas, la estructura institucional y administrativa de todas ellas es muy similar. Se reproduce la división de poderes del nivel central, con una asamblea legislativa, que es la que elige al Presidente de la Comunidad (siguiendo el mismo sistema parlamentario), el cual a su vez es quien nombra al gobierno de la Comunidad (llamado gobierno autonómico). El gobierno está formado por Consejeros (ministros), y estos son los máximos responsables de los distintos departamentos en que se divide su administración pública. Por otra parte, existe un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma, que constituye el máximo poder judicial en el territorio, y que forma parte de la organización de la Administración de Justicia del Estado. La estructura de la administración pública autonómica es muy similar entre las distintas Comunidades Autónomas, así como con respecto a la Administración General del Estado. A lo largo del proceso de descentralización se produjo un cierto mimetismo organizativo, debido a la propia naturaleza de los traspasos de poderes (que implicaba traspasar también en muchas ocasiones la responsabilidad sobre las unidades administrativas desconcentradas). Dentro de cada departamento o consejería encontramos diversas direcciones generales, así como una secretaría general, encargada

de los temas horizontales. También existen secretarías sectoriales, que generalmente integran diversas direcciones generales.

En cuanto a la situación política en Cataluña, cabe destacar que, desde inicios de la década de los ochenta hasta el año 2003, el gobierno de la Generalitat de Catalunya estuvo en manos de *Convergència i Unió* (CIU), una coalición de dos partidos nacionalistas de centro-derecha. Sin embargo, las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas en 2003 llevaron al poder una nueva coalición formada por tres partidos (el *Partit Socialista de Catalunya*, *Iniciativa per Catalunya* y *Esquerra Republicana de Catalunya*), con una orientación social-demócrata y nacionalista de izquierdas. Con algunos episodios de inestabilidad, esta coalición se ha mantenido en el gobierno hasta la actualidad, revalidando su mayoría parlamentaria en las elecciones del año 2006.

Actualmente, en España las grandes políticas sociales (educación, vivienda, servicios sociales, salud, sanidad, etc.) están completamente descentralizadas, lo que conduce a que los presupuestos y las plantillas de las Comunidades Autónomas hayan crecido mucho, y que por tanto, el peso político de los gobiernos intermedios también se haya consolidado. En términos generales, las Comunidades Autónomas desempeñan un papel muy destacado en algunos grandes sectores de políticas públicas, especialmente en todas aquellas políticas vinculadas con el establecimiento y desarrollo del Estado del Bienestar, que requieren una gestión muy compleja y próxima al ciudadano. Por el contrario, en el ámbito de las políticas económicas y regulativas (fiscal, monetaria, industrial y laboral) el sistema político y administrativo español sigue mostrando rasgos bastante centralizados, con una menor participación de las Comunidades Autónomas.

## **2.1. Las iniciativas de mejora regulatoria en Cataluña y su liderazgo**

Aunque en este informe nos centramos en el análisis de las iniciativas de mejora regulatoria en Cataluña durante los últimos años, y en este sentido, por tanto, presentamos básicamente su desarrollo en las dos últimas legislaturas, también en algunos momentos nos referimos a algunas iniciativas anteriores, con el objeto de señalar la existencia de un continuado esfuerzo por mejorar la competitividad empresarial, ya desde los años ochenta. La consolidación del sistema de gobierno autonómico en Cataluña propició ya entonces la aparición de esfuerzos para apoyar el tejido empresarial. Los distintos gobiernos de la Generalitat de Catalunya a principios de los años noventa articularon diversas iniciativas de des-burocratización, simplificación administrativa y mejora organizativa, con el objetivo de generar un entorno propicio para el crecimiento económico, a partir de ordenar y racionalizar el

despliegue organizativo de la administración de la Generalitat, que en la década previa había tenido un fuerte crecimiento orgánico.

En este sentido, posiblemente la iniciativa más destacada con anterioridad al año 2003 fue la creación de una oficina de gestión empresarial (*one-stop shop*), con el objeto de facilitar las gestiones de los empresarios con la administración pública. La Generalitat, al promulgar en 1989 su ley de organización, procedimiento y régimen jurídico, ya preveía el establecimiento de oficinas de gestión unificada para tramitar procedimientos administrativos para empresas en los cuales hubieran de intervenir diversos departamentos. En el año 1990 se estableció una “Oficina de Gestión Unificada”, desde el Departamento de Industria, para dar un servicio integrado a los empresarios en sus relaciones con la administración, especialmente en el ámbito industrial (siguiendo una recomendación de la UE). Durante la presente década, ya con el gobierno actual, la oficina se ido ampliando y consolidando, estableciendo su propia red de puntos de atención al público y adoptando su nuevo nombre, “Oficina de Gestión Empresarial”, y también ampliando sus recursos y competencias. La oficina ofrece servicios integrales de información, asesoramiento y tramitación en las distintas etapas de la vida de una empresa, desde su constitución, pasando por la legalización de sus actividades, hasta la eventual extinción de su actividad. Esta visión integral se intenta conseguir tanto a nivel presencial, como también telemático, a partir del impulso a un portal de Internet gubernamental dedicado a las empresas (*Electronic one-stop shop portal*).

A partir de 2003, el nuevo gobierno tomó una decidida orientación encaminada a impulsar estrategias de mejora de la competitividad empresarial, como un elemento clave para afrontar los retos de la innovación y la creciente competencia internacional a que se enfrentaba la economía catalana. En este sentido, tal vez la iniciativa más destacable durante la primera legislatura (2003-2006) fue poner en práctica un acuerdo estratégico para la competitividad de Cataluña, con la participación de asociaciones empresariales y sindicatos, e impulsado desde el Departamento de Economía del gobierno catalán. El acuerdo se firmó en el año 2005, para un periodo de tres años, y se definió a través de un proceso de concertación social, tomando el nombre de “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana”. El acuerdo estratégico incluyó, entre muchas otras iniciativas, el propósito de introducir una ventanilla única empresarial, para eliminar esfuerzos y costes a los empresarios, especialmente para la creación de nuevas empresas y la gestión diaria de las PYMES. El acuerdo fue concebido como un proceso dinámico de concertación social, por lo que en 2008 se renovó para otros tres años (2008-2011), definiendo un nuevo conjunto de líneas de actuación para responder a los cambios más recientes de la economía catalana. El nuevo acuerdo firmado en 2008 implicó una

sensibilidad mucho mayor por la mejora regulatoria, con diversas propuestas de mejora, lo que mostraba también el progresivo interés por estos aspectos en Cataluña a partir de finales del año 2006. En este sentido, es importante señalar la atención particular del Presidente de la Generalitat en relación al impacto del marco regulatorio sobre la actividad de las empresas.

Durante el año 2007 se produjo un despliegue mucho más intenso de iniciativas de mejora regulatoria en Cataluña impulsadas por el gobierno, que se añadieron a las líneas de acción ya existentes. En primer lugar, destaca el proceso liderado directamente por el Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, orientado a establecer una acción más intensa y continuada en materia de mejora regulatoria, siguiendo las orientaciones de la OECD y la Unión Europea sobre calidad regulatoria. Esta nueva estrategia desarrolló un conjunto de propuestas innovadoras, especialmente en el ámbito de la simplificación administrativa y la mejora de la calidad regulativa, y se centró en la creación de una unidad central con recursos específicos y personal especializado, para supervisar el conjunto del proceso de mejora regulatoria. Con ello, se articulaba una decidida acción para implementar los instrumentos de medición de impacto de las regulaciones, impulsada desde los niveles políticos de la máxima centralidad, con el propósito de mejorar el proceso regulatorio en la administración pública catalana, y generar un impacto positivo sobre la economía y la sociedad en su conjunto. Así, en abril de 2008 se creó la nueva Direcció de Qualitat Normativa (DQN) bajo la dependencia de la Secretaria del Gobierno, esta última, responsable entre otras cosas de supervisar los requisitos que han de cumplir las disposiciones normativas en su fase de tramitación.

La creación de una unidad de alto nivel para impulsar la mejora regulatoria, muy próxima al Presidente, y dependiente de la Secretaria del Gobierno, fue considerada como la mejor opción para introducir eficazmente una cultura de mejora regulatoria en el seno de la administración pública catalana. Partiendo de la idea que era necesario que los departamentos asumieran directamente la responsabilidad de realizar evaluaciones de impacto regulatorio, la ubicación estratégica de esta unidad le garantizaba una necesaria visibilidad dentro del organigrama del gobierno y le permitía fomentar la calidad de los informes de evaluación del impacto de las nuevas normativas propuestas por los departamentos. En general, los departamentos desconocían las metodologías de análisis de impacto regulador, y por tanto, era necesario realizar esfuerzos didácticos para vencer las usuales resistencias a la introducción de este tipo de evaluaciones. Se deseaba evitar que los departamentos tomaran el requisito de realizar los informes de impacto regulatorio como un puro trámite más, o que lo trasladaran a consultores externos, sin ningún impacto efectivo para el proceso de elaboración y mejora de las

normas propuestas. Desde su creación, la labor de promoción de la cultura de evaluación normativa de la DQN se ha materializado en un conjunto de iniciativas, que más adelante estudiaremos, como la difusión entre los departamentos de la Generalitat del “International Standard Cost Model Manual” o el establecimiento de unas directrices en materia de evaluación de impacto normativo para la reducción de cargas administrativas.

Otra iniciativa reciente del gobierno catalán, con cierto impacto en la mejora del proceso regulatorio, fue la creación en el año 2009 de la Autoridad Catalana de la Competencia, lo que de hecho supuso unificar dos órganos ya previamente existentes a nivel autonómico: la Dirección General de Defensa de la Competencia y el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. La nueva institución asume tres funciones principales: en primer lugar, la de resolución, que consiste en instruir y resolver expedientes en casos de conductas anticompetitivas y ejercer las funciones de arbitraje en materia de competencia. En segundo lugar, realizar informes sobre regulación, ex ante y ex post, relativos a regulaciones sectoriales y a sus efectos directos o indirectos sobre la competencia. En tercer lugar, la función de análisis, que consiste en elaborar y difundir estudios sobre mercados sectoriales. La elección de estos sectores a analizar se ejerce en coordinación con las prioridades de política económica del gobierno de la Generalitat.

Finalmente, como una iniciativa aún en marcha, nos resta mencionar el proyecto de ley de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña que desde diciembre de 2009 está tramitando el Parlamento catalán. Este texto legal tiene como objetivo promover una administración pública más ágil, haciendo más accesibles sus relaciones con los ciudadanos y mejorando su actuación mediante la simplificación de trámites y procedimientos, así como a través de sistemas para la reducción de cargas administrativas. El proyecto eleva a rango de ley la aplicación de medidas de simplificación administrativa en todas las regulaciones de procedimientos administrativos sectoriales, de competencia de la Generalitat de Catalunya o de las administraciones locales de la Comunidad, con independencia de que se trate de normas reguladoras de la actividad económica ó, y de ahí su novedad, de normas reguladoras de actuaciones individuales o colectivas de los ciudadanos. Las principales medidas de simplificación administrativa sobre las que versa el proyecto de ley son:

- La declaración responsable: sustituye a la aportación de documentación por parte de los interesados en un procedimiento administrativo. Su presentación acredita el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, bajo la responsabilidad de quien la suscribe.



- La comunicación previa: implica sustituir autorizaciones y licencias en los casos en los cuales el reconocimiento o el ejercicio de un derecho y el inicio de una actividad económica no requiere una intervención administrativa previa. La comunicación, a la cual se puede adjuntar una declaración responsable, debe permitir el inicio de actividades y el ejercicio de derechos desde el momento de su presentación ante la administración competente.
- Los registros de oficio: estos se realizarán para reducir la carga administrativa que suponen las solicitudes de inscripción a instancia de persona interesada, principalmente en los casos en los cuales previamente ha sido otorgada una licencia o una autorización administrativa, o ha sido presentada una comunicación previa.
- La “ventanilla única”: su objetivo es facilitar a los ciudadanos y empresas el acceso por vía electrónica a la información relativa a servicios y procedimientos administrativos que los afecten y, en su caso, realizar los trámites correspondientes.

Sin duda, la próxima aprobación de este proyecto de ley implicará una nueva etapa en el proceso de mejora regulatoria en Cataluña, al establecerse los instrumentos jurídicos necesarios para impulsar de forma decidida la simplificación administrativa en todos los ámbitos de la intervención pública.

## **2.2. Participación ciudadana y empresarial en la reforma regulatoria**

Como una prioridad del gobierno, ya desde inicios de 2004 se impulsaron conversaciones con los principales agentes económicos y sociales de Cataluña (CONC, UGTC, Fomento, Pimec, Fepime)<sup>3</sup>, con el fin de alcanzar un acuerdo de amplio espectro sobre la mejora de la competitividad en Cataluña. Este proceso se desarrolló en base a un amplio conjunto de reuniones y mesas sectoriales, donde se debatían temas y se llegaba a acuerdos, a veces después de largas negociaciones, que posteriormente se plasmaban en programas concretos de actuación, con la asignación de recursos económicos específicos y la designación de las instituciones responsables de garantizar su desarrollo. Asimismo, para las distintas acciones acordadas se establecieron indicadores para evaluar su grado de cumplimiento, así como sistemas de seguimiento en base a comisiones *ad hoc*. Finalmente, estas organizaciones firmaron con el gobierno, el 16 de febrero de 2005, el “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana”. De este modo,

---

<sup>3</sup> La Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CONC) y la Unió General de Treballadors de Catalunya (UGT-C) son los dos principales sindicatos de trabajadores en Cataluña. Por otra parte, Foment del Treball Nacional de Catalunya (Foment), Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (Pimec), y FEPIME, son las principales organizaciones empresariales.

culminaba un proceso de negociación y concertación de más de un año de duración para definir un paquete de 86 medidas de promoción económica a ejecutar durante los tres años siguientes (2005-2007).

Fruto del consenso no “dirigista”, el acuerdo estratégico buscaba combinar la competitividad con un objetivo de cohesión social. Ello suponía a su vez, potenciar la cultura de la competitividad en los distintos departamentos, para afrontar el reto del crecimiento socialmente sostenible en un contexto internacional caracterizado, cada vez más, por una fuerte competencia de economías con bajos costes salariales. Una de las medidas propuestas en el acuerdo estratégico, la número 54, proponía desarrollar un proyecto de ventanilla única empresarial, como un instrumento de apoyo a la competitividad de las empresas, incluyendo el desarrollo de un instrumento de acceso virtual para la realización de los trámites administrativos. Aunque se desarrollaron algunas iniciativas en la dirección de potenciar servicios telemáticos para las empresas (por ejemplo, el Portal Finempresa; o los puntos de acceso PAIT para creación de empresas), el principal resultado en el marco de esta medida fue la elaboración del “Plan de medidas para facilitar los trámites a la actividad económica y empresarial y la simplificación administrativa”, aprobado por el gobierno de la Generalitat el 17 de julio de 2007, por el que este se comprometía a revisar un amplio conjunto de regulaciones, en aras de reducir costes administrativos para los usuarios empresariales, a partir de un conjunto de 48 medidas propuestas.

Este plan fue elaborado por un grupo de trabajo inter-departamental que analizó las estructuras de tramitación de los distintos departamentos e identificó posibles cambios y mejoras en procedimientos administrativos vigentes. Muchas de las propuestas se plasmarían en un posterior decreto de mejora regulatoria (Decreto 106/2008 de 6 de Mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica) o en normas sectoriales, mientras que otras serían de aplicación directa, al tratarse de compromisos que adquiriría el gobierno en su acción política. El grupo de trabajo fue liderado por responsables de los departamentos de Presidencia, de Economía y de Innovación, Universidades y Empresa, y contó también con la colaboración y las propuestas de distintos sectores empresariales, que fueron invitados a identificar trámites administrativos susceptibles de mejora.

Algunos ejemplos de las medidas propuestas en este plan de actuación fueron la potenciación del uso de las “declaraciones responsables” que afecta a trámites administrativos, la armonización de registros, la potenciación de la Oficina de Gestión Empresarial, la simplificación de trámites en materia de subvenciones o autoliquidaciones fiscales, la articulación de una Plataforma de Integración y

Colaboración Administrativa para compartir información y evitar que las empresas y ciudadanos tuvieran que aportar documentación que ya estaba en manos de algún departamento del gobierno, o el aumento de la tramitación electrónica en base al impulso de los formularios y las notificaciones electrónicas. Sin duda, el plan mostró la importancia que el gobierno catalán otorgaba a los esfuerzos de simplificación administrativa y la complejidad de su implementación ilustró la necesidad de asegurar de forma continuada las actividades orientadas a la mejora regulatoria.

Los elementos clave de este estilo de gobernanza inclusivo, que promueve la generación de participación y consenso entre los actores sociales y económicos implicados, se caracterizan en base a un conjunto de factores especialmente relevantes. En primer lugar, el Acuerdo Estratégico nació después de un proceso de concertación social donde se definió una hoja de ruta estructurada en compromisos y responsabilidades de actuación en ámbitos clave para la productividad del país (infraestructura, R+D+i, capital humano, financiación empresarial y fomento de la internacionalización). En segundo lugar, el compromiso de que en el seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el Acuerdo Estratégico se contaría con la participación de los agentes sociales. Esta participación se garantizó con la creación de un conjunto de órganos de control (Comisión de seguimiento, el Consejo de Instituciones, las Comisiones Territoriales, las Comisiones monográficas y la Comisión de enlace con el Parlamento). Así se diseñó una completa arquitectura de mecanismos de seguimiento dirigidos por el Departamento de Economía de la Generalitat, para garantizar la transparencia sobre el cumplimiento del Acuerdo, que se materializó en informes e indicadores pormenorizados de las actuaciones y de su grado de ejecución presupuestaria, así como en encuentros de seguimiento periódico con los departamentos ejecutores y con los responsables técnicos de seguimiento a cada departamento. Además, se adoptaron mecanismos de actualización permanente, lo que convirtió al proceso de concertación en un sistema de negociación dinámico que se iba adaptando a los cambios del entorno económico y social.

En los años 2006 y 2007 se inició la revisión de las líneas estratégicas definidas en el 2004, impulsándose en el 2008 la firma de un nuevo acuerdo para el periodo 2008-2011, con la participación de los mismos agentes sociales (Departament d'Economia i Finances, 2008). Esta nueva versión del acuerdo incluía un total de 23 líneas de acción y 102 medidas concretas, aunque se identificaron 10 áreas estratégicas de actuación prioritaria, donde para nuestro interés destacaba especialmente el área número seis, sobre simplificación administrativa y contratación pública. Se proponían medidas de simplificación y mejora de la calidad de la regulación y de consolidación de una contratación pública eficiente, así como para el cumplimiento de las obligaciones

sociales derivadas de la normativa vigente y contribuir a la mejora de la estabilidad y calidad de la ocupación. Esta área estratégica se centraba en dar impulso a los temas de regulación, competencia, simplificación administrativa y contratación pública, y contenía cinco medidas concretas a impulsar en este ámbito:

M51: Realizar un seguimiento de la evolución y los efectos de las medidas aprobadas por el Gobierno en materia de simplificación de los trámites administrativos y de calidad de la regulación.

M52: Garantizar la calidad de la nueva regulación en materia de competencia y simplificación administrativa para las empresas.

M53: Integrar los servicios a las empresas en un portal único.

M54: Impulsar la Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa (PICA).

M55: Avanzar en la simplificación y la eficiencia de la contratación pública.

Siguiendo la metodología del Acuerdo Estratégico, cada una de estas medidas identificaba claramente la unidad o unidades responsables de su implementación, e incluía también un conjunto de indicadores de cumplimiento, y se definieron en el plan, de forma detallada, los resultados que se esperaban obtener cada año para cada indicador, hasta el 2011. Asimismo, también se establecía el coste, en términos presupuestarios, de la puesta en práctica de las medidas propuestas. Junto a ello, se consolidó el sistema de seguimiento y control de los indicadores de evaluación de las medidas, a través de la articulación de diversas comisiones de seguimiento y la realización de informes trimestrales. También se creó una intranet específica que facilitaba la labor de puesta al día de la información relativa a los indicadores por parte de los distintos departamentos responsables de cada una de las medidas. Igualmente, merece ser destacado el sistema de seguimiento público de las medidas acordadas en el acuerdo estratégico para la competitividad, al ofrecerse acceso abierto, en el portal del propio Acuerdo Estratégico, los informes de seguimiento detallados, con una descripción del grado de cumplimiento de los indicadores.

Finalmente, debemos también mencionar en este apartado de participación, la existencia del “Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya” (Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña), una entidad de derecho público con autonomía orgánica y funcional cuya finalidad es actuar como órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Este consejo se creó por ley en 1997 y se constituyó en el año 2002. De él forman parte representantes sindicales, patronales y de los distintos sectores económicos más relevantes de Cataluña. Entre las funciones de este organismo está la de emitir dictámenes preceptivos

y no vinculantes, previos a la tramitación de determinadas normas de carácter económico.

### **3. Instituciones, Políticas y Herramientas para la Reforma Regulatoria**

Como ya hemos señalado, la Generalitat de Catalunya desarrolló desde principios de los años noventa algunas iniciativas institucionales con el objetivo de potenciar la competitividad y el desarrollo de la actividad económica a través de la simplificación administrativa, especialmente en su relación con las empresas. El gobierno impulsó a partir de 2004 un proceso de diálogo con empresarios y sindicatos, que hemos tratado antes, y que incluyó entre sus preocupaciones centrales la necesidad de “garantizar la calidad de la nueva regulación en materia de competencia y la simplificación administrativa para las empresas”. Junto a ello, en los últimos años, y desde la propia Presidencia del Gobierno, también se han articulado nuevos esfuerzos para la introducción de mecanismos generales de control de la calidad regulatoria en la producción normativa del gobierno catalán. La nueva estrategia de mejora regulatoria es ahora impulsada directamente desde la Secretaría del Gobierno, que se ocupa de articular su producción normativa, y que ha asumido plenamente el principio de que si la regulación no se diseña correctamente, con el objeto de producir normas con la mejor calidad, puede imponer costes excesivos a las empresas y a la ciudadanía, afectando negativamente a la productividad de la economía y a cualquier otro tipo de actividad social.

En Cataluña, desde el año 1989, la elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos requería preceptivamente de la emisión de una memoria justificativa sobre la oportunidad y la adecuación de las normas propuestas, así como la incorporación de un estudio económico sobre las consecuencias de la implantación de la norma. Lo que a partir del año 2008 se introdujo como hecho novedoso y con carácter obligatorio, para las normas con impacto en el ámbito empresarial, era la memoria de impacto normativo, esto es, una evaluación de impacto ex-ante sobre los costes de las imposición de la norma, siguiendo los principios y aplicando los criterios que permitiesen obtener una regulación de calidad, y garantizar un marco regulador respetuoso de la actividad económica, sin renunciar a las finalidades públicas que la norma persiguiera.

### **3.1. Capacidad institucional para la reforma regulatoria**

Las innovaciones institucionales más destacadas se sitúan en el entorno de la Presidencia del Gobierno de la Generalitat, especialmente con la creación de la DQN. Por tanto, dedicamos las páginas siguientes a caracterizar este nuevo órgano y sus principales funciones. Junto a ello, también dedicaremos una cierta atención al proceso de renovación y desarrollo de dos entidades públicas que tienen también una participación en otros aspectos de la mejora de la competitividad empresarial. Nos referimos a la red de oficinas de gestión empresarial (*one-stop shop*), que se han extendido y consolidado en los últimos años, introduciendo también sistemas de acceso a la tramitación mediante un portal Web y, por otra parte, a la creación de la Autoridad Catalana de la Competencia, con mayor capacidad y autonomía, para supervisar la competencia económica.

#### Direcció de Qualitat Normativa (DQN)

El Decreto 93/2008 (29 de abril) de reestructuración del Departamento de la Presidencia, da lugar a la creación de dos unidades básicas para entender el proceso de mejora regulatoria en Cataluña: i) la DQN, bajo la dependencia de la Secretaría del Gobierno y ii) la Oficina del Gobierno (otra unidad clave para entender el proceso de generación de normativa en Cataluña, como describimos más adelante en el apartado de sistemas de información), que con rango de Dirección General dependía también de la Secretaría del Gobierno. La creación de la DQN respondía a la necesidad de reconocer como política pública la obligación de velar por los principios de calidad y eficacia de las normas que se impulsen en el ámbito de la Generalitat, asignando esta responsabilidad a una nueva unidad directiva para que pudiera convertirse en el órgano de referencia en esta materia. En el ámbito de actuación de esta nueva Dirección General y mediante el mismo decreto 93/2008, se crearon dos áreas, el Área de Análisis de Proyectos y el Área de Análisis y Difusión de Buenas Prácticas en el Ámbito Normativo. Según el decreto 93/2008 en su artículo 13, la DQN, asumió las siguientes funciones:

- a) Impulsar la cultura de la calidad normativa.
- b) Desarrollar trabajos de consultoría y asistencia técnica en los departamentos de la Administración de la Generalitat de Catalunya, para llevar a cabo las evaluaciones de calidad normativa, y especialmente del impacto normativo de los proyectos de disposiciones de carácter general.
- c) Elaborar un informe anual sobre los programas de evaluación legislativa y sobre el impacto de las nuevas regulaciones que establezca la correspondiente normativa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la normativa vigente.

- d) Elaborar, promover, adaptar y difundir directrices de calidad normativa, protocolos de actuación metodológica, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis del impacto normativo, sin perjuicio de las competencias del Gabinete Jurídico de la Generalitat.
- e) Promover y desarrollar actividades de análisis, formación y asesoramiento para la mejora de la calidad normativa.
- f) Cualquier otra función relacionada con las anteriores que le pueda encargar la Secretaría del Gobierno.

El Decreto 106/2008 introdujo la obligación para los distintos departamentos de la Generalitat de Catalunya, de que en el momento de elaborar normativa que afectase a la actividad económica, debían redactar un informe de evaluación del impacto de las propuestas de normas y también cuantificar los costes administrativos que generasen para las empresas. El decreto establecía que el informe de evaluación del impacto regulatorio tenía que cuantificar las cargas administrativas para las empresas, y también que debía seguir los criterios y recomendaciones de una *Guía de Buenas Prácticas para la Elaboración y Revisión de Normativa*, un documento que habría de elaborar la DQN y poner a disposición de todas las unidades administrativas de la Generalitat de Catalunya. El decreto 93/2008, del 29 de abril, otorgaba a la DQN responsabilidades específicas para la evaluación de las memorias de impacto normativo. Así, la DQN debía revisar los informes de evaluación de impacto normativo elaborados por los departamentos. Con esta finalidad, y al poco tiempo de entrar en funcionamiento, la DQN articuló una intranet como instrumento para la promoción de buenas prácticas entre los distintos departamentos de la Generalitat, e hizo difusión a los departamentos del “International Standard Cost Model Manual” de la red internacional de la metodología de Costes Estándar. Unos meses más tarde, en febrero de 2009, la DQN estableció unas directrices sobre la evaluación del impacto normativo para la reducción de cargas administrativas.

La revisión que efectúa la DQN se orienta hacia la mejora de las propuestas normativas, más que a un sistema de control o fiscalización. Todo ello se consigue a través de una intensa labor de comunicación, lo que nos define el rol de la DQN como difusor de una cultura de la evaluación del impacto regulatorio en la Generalitat, y en general, de promoción de una buena praxis en el ámbito de calidad normativa. El asesoramiento por parte de la DQN se realiza mediante observaciones escritas o también a través de informes específicos sobre aquellos supuestos donde la evaluación del impacto regulatorio presenta dificultades. En otras ocasiones, también se realizan observaciones por correo electrónico o incluso vía telefónica. Así, las unidades promotoras de las nuevas normas pueden dirigirse a la DQN para consultar directamente, antes de iniciar la evaluación, sobre la necesidad o el alcance que debe tener esta. Esto permite guiar a

los departamentos desde el inicio de la evaluación con el fin de reducir el impacto regulatorio. De forma más específica, podemos resumir la estrategia de acción promotora y difusora que ha seguido la DQN a partir de su creación, a mediados de 2008, en base a un conjunto de líneas y principios de actuación:

a.- Gradualidad:

El objetivo de la DQN es potenciar de forma gradual la cultura de la evaluación de la calidad normativa entre los distintos departamentos de la administración. Para ello asesora y ayuda a las distintas instancias que tienen la iniciativa de proponer normas de aplicación general a incorporar de forma gradual los instrumentos metodológicos para la identificación de cargas administrativas, su cuantificación y su evaluación de impacto, intentando minimizar las posibles resistencias a la asimilación de esta nueva cultura, y convenciendo a los distintos departamentos de su utilidad.

b.- Persistencia:

En una primera fase, la actividad de la DQN ha priorizado las estrategias de comunicación y asesoramiento técnico, explicitando los objetivos de mejora de la calidad, y visualizando valores y resultados a obtener. La DQN considera que la creación de una cultura compartida de evaluación requiere tiempo y esfuerzo de socialización, que debe perseguirse con continuidad y persistencia.

c.- Liderazgo político:

El liderazgo político es un recurso indispensable para introducir este tipo de instrumentos de mejora regulatoria. Por ello, la DQN se situó en el departamento de Presidencia, lo que reforzaba en gran medida su capacidad de impacto sobre el conjunto de los departamentos de la administración de la Generalitat, como unidad impulsora de la nueva cultura de evaluación normativa. También el Acuerdo Estratégico 2008-2011 define claramente esta función en su medida 52.

d.- Referencia organizativa basada en la calidad del trabajo:

La labor de asesoramiento e impulso institucional de una cultura de calidad regulatoria por parte la DQN se basa en la calidad técnica de su trabajo como unidad impulsora de las mejoras regulatorias, de forma que busca convertirse en un referente, gracias a su conocimiento experto.

e.- Flexibilidad:

Para difundir la cultura de la evaluación del impacto regulatorio en todo tipo de normas, la DQN considera necesario ajustar y definir las modalidades y alcance de los enfoques



metodológicos de la evaluación, en función de las características temáticas del ámbito o sector de políticas públicas a tratar.

f.- Potenciar el conocimiento interno en la organización gubernamental:

La DQN impulsa la formación de los técnicos que deben realizar las evaluaciones de impacto en los Departamentos, su socialización mediante la comunicación interna y la articulación de sistemas de información compartidos deben conseguir la generación de conocimiento en el seno de la estructura de gobierno y evitar la externalización de este tipo de funciones.

Desde la creación de la DQN y hasta el 31 de diciembre de 2009, se han elaborado 73 informes de evaluación de impacto normativo. Durante el año 2009, la DQN ha prestado asistencia a 60 evaluaciones. En 39 casos la evaluación ya concluyó y se plasmó en el informe de impacto normativo correspondiente. En los otros 21 casos, la evaluación no ha terminado aún, ya que están por incorporarse las observaciones finales formuladas por la DQN en los informes de impacto elaborados. Estos informes se suman a los 13 elaborados por los distintos departamentos en el 2008. En este sentido, la introducción del instrumento de la evaluación del impacto normativo implicó que, durante una primera fase, la DQN interviniese en casi todos los informes de evaluación de impacto elaborados. Este asesoramiento, y a la vez formación en las metodologías correspondientes, se efectuó mediante observaciones escritas o también informes específicos para aquellos supuestos de mayor complejidad. En un segundo periodo, desde la publicación de las Directrices en materia de evaluación del impacto normativo y su difusión entre los departamentos de la Generalitat, se produjo una mejora progresiva, que se reflejó en la calidad de los informes de evaluación del impacto normativo que elaboran los departamentos de la administración de la Generalitat. Ello también supuso una reducción de la intensidad de la intervención de la DQN, ya que los departamentos emiten de “motu proprio” los informes.

Aún así, se continúan formulando observaciones en un 80% de los supuestos, siempre con el fin de apoyar y dar asistencia técnica a los departamentos, pero centradas sobre todo en la mejora del informe y de la evaluación en general. En este sentido, hay que destacar las dificultades que comporta la introducción, aunque progresiva, de la cuantificación del valor de las cargas administrativas en los informes de impacto normativo. Dada la complejidad que plantea la aplicación del Modelo de Costes Estándar, muchas de las observaciones que la DQN efectúa van dirigidas a mejorar la estimación efectuada por los departamentos de los costes en tiempos y recursos que deben destinar las empresas al cumplimiento de las obligaciones de información que contienen las normas.

## Oficina de Gestió Empresarial (OGE)

En relación a la mejora en la tramitación administrativa, hemos de mencionar a la Oficina de Gestión Empresarial, de la que podemos situar su origen en la Ley de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Generalitat de 1989, que ya preveía el establecimiento de oficinas de gestión unificada, con el objetivo de facilitar la tramitación de procedimientos administrativos para empresas. Así en 1990 se creó la primera Oficina de Gestión Unificada para actividades Empresariales con un doble objetivo: en primer lugar, concentrar en un único punto de acceso todos los procedimientos que afectaban a una actividad industrial, en base al concepto de ventanilla única. En segundo lugar, establecer sistemas procedimentales para resolver los trámites con la mayor celeridad posible, reduciendo plazos para obtener los permisos para iniciar las actividades empresariales. Para ello, se dotaba a la Oficina de Gestión Unificada de capacidad para resolver de manera inmediata la mayoría de los trámites.

El sistema de Oficinas de Gestión Unificadas se desarrolló progresivamente en los años noventa. En el año 2005 se produjo una importante reestructuración, pasándose a denominar Oficina de Gestión Empresarial (OGE). El cambio de nombre ponía de manifiesto la voluntad de convertirse en la ventanilla única de tramitación integral para las empresas en Cataluña. El objetivo era constituir un punto de referencia para las empresas en sus relaciones con la administración pública catalana. La OGE debería funcionar como único punto de tramitación para las empresas y a través de la resolución inmediata y la simplificación de los trámites, fomentar la proximidad entre Gobierno y empresas. La OGE actualmente gestiona de manera unificada los trámites para la puesta en marcha de un variado conjunto de actividades económicas, trámites que son competencia de distintos departamentos de la Generalitat de Catalunya. La OGE actúa sobre todo el territorio de Cataluña a través de su red de puntos OGE. En la actualidad existen veintidós oficinas OGE, diecisiete de las cuales se estructuran a partir de acuerdos de colaboración con Cámaras de Comercio ubicadas por todo el territorio catalán, con lo que se optimizan recursos y se potencian las redes de interacción con los agentes sociales. Los principios de gestión en los que se basa la OGE son los siguientes:

- a.- Facilitar el cumplimiento de las obligaciones administrativas de las empresas de forma que supongan la mínima carga necesaria.
- b.- Ofrecer una información clara, completa y adecuada a cualquier consulta sobre las tramitaciones y, en su caso, resolverlas con la máxima celeridad.
- c.- Tener personal formado y oficinas al alcance de sus clientes con el objetivo de minimizar el tiempo necesario por resolver las tramitaciones.
- d.- Promover mecanismos que permitan ofrecer sus servicios sin necesidad de que los clientes se desplacen a sus oficinas.

- e.- Impulsar la simplificación en el cumplimiento de las obligaciones administrativas tanto en sentido de evitar cargas innecesarias como en el de unificar las tramitaciones que estén relacionadas.
- f.- Impulsar la OGE como punto de referencia de la Administración para la resolución de las obligaciones administrativas de las empresas.
- g.- Establecer mecanismos de participación de todo el personal de la oficina en la mejora de prestación de los servicios de la OGE.
- h.- Mantener un sistema de Gestión de la Calidad por lograr una mejora continua en la satisfacción de sus clientes.
- i.- Mejorar continuamente la eficacia del sistema de Gestión de la Calidad de acuerdo con la norma UNE ISO 9001:2000 que certifica la calidad de la gestión de la OGE.
- j.- Ofrecer la mejor atención personalizada emitiendo, en su caso, un dossier informativo con los trámites en cada caso, los requerimientos documentales necesarios y las tasas correspondientes a cada trámite.

Para dar una idea de la dimensión de trámites gestionados por las oficinas de OGE en Cataluña, incluimos la siguiente tabla sobre los trámites realizados:

**Tabla 3.1. Número y porcentajes de trámites realizados por OGE en los años 2008 y 2009.**

	TOTAL OGES 2008		TOTAL OGES 2009	
	Trámites	% sobre total	Trámites	% sobre total
Carnets Profesionales	21.639	34%	21.333	35%
Patentes/Marcas	8.539	13%	7.335	12%
Reg. Actividades específicas	7.515	12%	9.483	15%
Reg. Establecimientos industriales	6.546	10%	4.713	8%
Comunicaciones	3.487	5%	2.653	4%
Instalación eléctrica Alta Tensión Pública	3.018	5%	2.212	4%
Certificados de Conformidades y Homologaciones	1.915	3%	1.824	3%
Registro de Turismo de Cataluña	1.124	2%	1.026	2%
Trámites Sector Construcción	859	1%	898	1%
Otros Trámites	9.666	15%	10.028	16%
	<b>64.308</b>	<b>100%</b>	<b>61.505</b>	<b>100%</b>

Fuente: Información facilitada por OGE, febrero 2010.

En la actualidad, todas las oficinas de la OGE en el territorio de Cataluña se encuentran coordinadas mediante un ágil sistema gerencial. Los ámbitos temáticos que están bajo la competencia de la OGE tienen relación con las tramitaciones vinculadas a una variada gama de actividades empresariales, entre las que podemos destacar: los servicios de

agua, energía, automoción, comercio, turismo, industria agraria y alimentaria, marcas y patentes, instaladores, sanidad ambiental, seguridad laboral y privada. Encontramos diversos elementos clave que definen el funcionamiento de estas oficinas unificadas:

a.- Estrecha colaboración con el sector empresarial:

La red de oficinas, al estar vinculada con las Cámaras de Comercio, permite disminuir los costes de infraestructura, personal y mantenimiento, ya que se contratan los servicios de las mismas cámaras para la tramitación de los servicios de la OGE. A la vez, se acerca al territorio la prestación de servicio y se potencia la red de colaboración con un agente económico relevante.

b.- Estructura matricial, a partir de gestión e innovación en áreas sectoriales:

Las oficinas de la OGE tienen una estructura matricial que posibilita la asignación de responsabilidades entre los directores de oficinas, que asumen un rol proactivo de coordinadores de distintas áreas temáticas sectoriales, vinculadas a los diferentes departamentos de la Generalitat. Esta doble función, de tramitación y coordinación de las mejoras de procedimientos sectoriales, es un instrumento idóneo para la implicación y motivación de los responsables de las distintas oficinas.

c.- Colaboración en la identificación de puntos de mejora:

La OGE es un actor relevante en la identificación de sistemas de mejora para la tramitación de procedimientos empresariales. Su contacto directo con las empresas y con los Departamentos la sitúa en un lugar “idóneo” para detectar puntos “negros” en los sistemas de prestación de servicios. La OGE ha participado activamente en la identificación de distintas propuestas de mejora reguladora, como es el caso de su simplificación directa, junto con el Departamento de Economía y el de Presidencia en la génesis del decreto de simplificación regulatoria del año 2008, que hemos mencionado más arriba. También se ha implicado en el proceso de construcción de un portal único para integrar todas las gestiones que las empresas deben realizar con los diversos departamentos de la Generalitat, una medida planteada también en el Acuerdo Estratégico 2008-2011.

#### Autoritat Catalana de la Competència (ACCO)

Finalmente, nos detendremos en la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO), una nueva entidad pública creada en 2009. La Generalitat se dotó por primera vez de instituciones de defensa de la competencia a inicios de la década actual, con la creación de estructuras orgánicas específicas para este ámbito. En una fase inicial, la política de defensa de la competencia se centró en poner en marcha una estructura capaz de

tramitar correctamente las denuncias recibidas por conductas anticompetitivas y resolver los expedientes planteados. Se estableció un modelo basado en dos órganos: la Dirección General de Defensa de la Competencia, integrada en el Departamento de Economía y Finanzas, y el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia, como organismo autónomo adscrito al mismo departamento, asignándoles las funciones de instrucción y resolución, respectivamente.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006 significó un cambio importante en este ámbito. Se reconocían para Cataluña nuevas competencias en materia de promoción y defensa de la competencia. En concreto, mediante el artículo 154 del Estatuto, se atribuía a la Generalitat la competencia exclusiva en la promoción de la competencia económica en los mercados en su ámbito territorial. Este hecho planteó la conveniencia de impulsar y reformar la estructura y la organización del sistema de promoción y defensa de la competencia en Cataluña. Así en 2009 se promulgó una ley específica para este tema (Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia). El nuevo modelo reforzó la capacidad para incorporar, con operatividad y eficacia, los parámetros de modernización, que la normativa europea exigía, relativos a las políticas de competencia para consumidores y usuarios, en especial la cooperación entre autoridades de la competencia mediante intercambios de información y experiencias y, sobre todo, a través del fomento de políticas de promoción de la competencia de carácter proactivo.

Con la incorporación de estas nuevas funciones, se planteó la necesidad de crear una estructura institucional más operativa, que además de contar con un órgano colegiado, idóneo para el ejercicio de la función de resolución de expedientes, tuviese suficiente agilidad y capacidad organizativa para ejercer tareas vinculadas a las políticas proactivas de promoción de la competencia. Respecto a sus responsabilidades de promoción, destacan las tareas de emisión de informes sobre regulaciones sectoriales y realizar análisis y estudios de mercado. Las primeras deben contribuir a mejorar la calidad de la regulación desde el punto de vista de la competencia y las segundas deben permitir detectar posibles anomalías en el funcionamiento de los mercados, que aconsejen iniciar procedimientos de oficio. En todo caso, la ACCO se plantea el trabajo en red y la colaboración con otras instituciones de regulación, con el objeto de potenciar el impacto final de la acción gubernamental en este campo.

La ACCO, cuenta con su presidente, que preside también el Tribunal y asume las funciones de dirección y representación del organismo; el Director General, con funciones de instrucción y promoción, y el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia, como órgano colegiado de resolución, arbitraje y recomendación,

formado por el presidente y dos vocales. Para ejercer sus funciones la ACCO requiere de independencia en relación a los operadores del mercado y también respecto a las administraciones públicas. Las variables fundamentales de esta independencia se determinan por los periodos de mandato superiores a una legislatura (no renovables), por las causas de cese tipificadas con claridad y la obligación de hacer públicos sus estudios e informes. La transparencia es uno de los principios de actuación de la ACCO. Los estudios e informes emitidos se hacen públicos en el plazo máximo de cuarenta y cinco días desde que son enviados al Gobierno. Por otro lado, la ACCO ha de elaborar y hacer pública, anualmente, una memoria de su actividad que permita tener conocimiento de las actuaciones llevadas a cabo por cada uno de los órganos que la integran. También se establece la obligación de comparecencia ante el Parlamento de Cataluña. Así, el Presidente de la ACCO debe presentar al Parlamento, con carácter anual, la memoria de actividades y debe comparecer ante él también por lo menos una vez al año para exponer las líneas básicas de su actuación, las prioridades del organismo que preside y hacer la valoración de sus líneas de trabajo y exponer los logros en relación a los objetivos marcados. Otro ejemplo de rendimiento de cuentas y transparencia es la obligación de los miembros de la ACCO de comparecer ante el Pleno del Parlamento y ante sus comisiones si son requeridos.

Durante los primeros meses de actividad, por lo que se refiere al ámbito de la calidad de la regulación, la ACCO recibió una solicitud para realizar un informe sobre los estatutos de la Agencia Catalana de Turismo, y a iniciativa propia, emitió cuatro observaciones sobre temas regulatorios. En este sentido, ACCO se concentró en desarrollar su metodología de evaluación sobre impacto competitivo, y también en realizar algunos informes de evaluación de normativas específicas (tanto *ex post* como *ex ante*).

### **3.1.1. Financiación de la reforma regulatoria**

La no existencia de una única instancia organizativa encargada con exclusividad de las competencias en materia de reforma regulatoria y simplificación administrativa dificulta identificar con exactitud el volumen de financiación específico que desde el Gobierno catalán se dedica hacia esta finalidad, incluyendo la labor de implantación de una cultura de calidad regulatoria. En cuanto a la financiación económica de las distintas estructuras institucionales que hemos analizado específicamente, podemos mencionar lo siguiente:

El departamento de Presidencia dedica a la Secretaría del Gobierno, que tiene el control del proceso de tramitación de la iniciativa normativa dentro de la Generalitat de

Catalunya a través de la DQN y la Oficina del Govern una estructura de aproximadamente una treintena de personas, con una elevada capacitación técnica, a lo que habría que sumar el peso de las oficinas promotoras de regulación sectorial de los distintos departamentos de la Generalitat, quince en la actualidad. Es importante tener en cuenta, no obstante, que muchas de las actividades de reforma regulatoria impulsadas desde la Presidencia de la Generalitat, en especial las vinculadas a la evaluación del impacto regulatorio y las cargas administrativas de las normas, se financian en base al gasto corriente de los distintos departamentos de la Generalitat, ya que son sus funcionarios, adscritos a cada una de las unidades impulsoras de las normas y los servicios jurídicos de cada departamento, los que realizan los informes de evaluación del impacto regulatorio.

También incluidos en los presupuestos de la Generalitat, los gastos de la OGE se financian en base al presupuesto corriente del departamento de Innovación, Universidades y Empresa. La OGE dispone de una estructura de 5 oficinas propias, además de 17 oficinas en colaboración con las Cámaras de Comercio, a las que se les contratan servicios de tramitación y se facturan estos en base a las tramitaciones efectuadas, lo que supone un marco de funcionamiento que prima la eficiencia de la gestión.

La ACCO se financia principalmente en base al presupuesto general del Gobierno de la Generalitat, destinándose a esta institución en la actualidad una cantidad anual de aproximadamente dos millones de euros.

En relación a las líneas de actuación del actual “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana”, que se financia principalmente en base al presupuesto del Gobierno de la Generalitat, cabe mencionar que aunque ello supone un compromiso de inversión cercano a los 7.000 millones de euros para el periodo 2008-2011, no existe dentro del acuerdo una cantidad económica específica asignada a medidas de mejora regulatoria, o simplificación administrativa.

### **3.1.2. Coordinación del la gobernanza multinivel**

Las estructuras de gobernanza multinivel, en lo que se refiere a las políticas de mejora regulatoria en España, se encuentran aún en un estado incipiente de expansión, aunque se han desarrollado muy rápidamente en los últimos años. Por una parte, diversos gobierno autonómicos, además del propio caso catalán que se analiza en estas páginas,

han lanzado iniciativas de mejora de la calidad regulatoria. Por ejemplo, en los casos de las comunidades autónomas de Cantabria y Castilla-La Mancha, entre otros casos, encontramos significativos esfuerzos para introducir actividades de control de la calidad de las normas y evaluar el impacto regulatorio de estas.

En el ámbito del Gobierno de España y la Administración General del Estado, las iniciativas de mejora regulatoria se introdujeron de forma activa a partir del año 2007, con el acuerdo del gobierno para impulsar un programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, y posteriormente con el desarrollo del “Plan de reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación”, aprobado por el gobierno en junio de 2008. En este contexto, para impulsar tales tareas, se creó a principios de 2007, una Subdirección General de Mejora y Simplificación de la Regulación Procedimental, dentro de la Secretaría de Estado para la Administración Pública perteneciente al Ministerio de Administraciones Públicas, y actualmente situada en el Ministerio de Política Territorial, que ocupa la vicepresidencia tercera del gobierno.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, cabe destacar que se constituyó un grupo de trabajo entre el Ministerio y todas las comunidades autónomas. Este grupo, en el que participa la DQN, se reúne periódicamente y comparte información sobre nuevas iniciativas y programas para introducir procedimientos de mejora regulatoria. En particular, se está trabajando para confeccionar un método simplificado de medidas de cargas administrativas y fórmulas de reducción. Por otra parte, también desde el Ministerio se planteó la posibilidad de firmar convenios de colaboración para la reducción de cargas administrativas entre la Administración General del Estado (MAP) y las comunidades autónomas y ciudades interesadas.

Dentro del ámbito catalán, destacan los esfuerzos efectuados para establecer un marco de intensa colaboración en cuanto a gobierno electrónico entre la administración local (las municipalidades) y el gobierno autonómico. La creación del consorcio “Administració Oberta de Catalunya” fue el fruto de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas catalanas, en el año 2001 para la promoción y el desarrollo de las tecnologías de la información en las administraciones públicas catalanas. Las características de esta iniciativa se detallan en el apartado 3.1.4., pero es importante destacar aquí el importante proceso de cooperación técnica inter-administrativa que se ha llevado a cabo a lo largo de toda la década actual entre el ámbito local y el autonómico en Cataluña, con el fin de facilitar el acceso de ciudadanos y empresas a un gran número de trámites administrativos, a través de una serie de portales Web, de



forma independiente de donde se ubicara la responsabilidad administrativa de cada trámite.

### **3.1.3. Función pública y recursos humanos**

En Cataluña y en el resto del Estado español existe un sólido sistema de servicio civil de carrera. Este sistema parte de la selección de los empleados públicos bajo los principios de publicidad, mérito y capacidad (mediante sistema de oposiciones o concursos-oposición), la articulación de una carrera administrativa configurada fundamentalmente alrededor de una estructura de cuerpos de funcionarios (que se distinguen por el nivel de formación de acceso a los mismos) y una catalogación de los puestos de trabajo en 30 niveles distintos de responsabilidad (niveles que definen el rango de jerarquía y competencia de cada puesto). Junto al sistema funcionarial, existe también la posibilidad de vinculación con la administración pública mediante contratación laboral (temporal o indefinida), contratación que está sujeta a los mismos principios de publicidad, mérito y capacidad, pero que flexibiliza en alguna medida la gestión de los recursos humanos en la administración. Así, el personal laboral se vincula a la administración en virtud de contrato de trabajo, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral. En tercer lugar, podemos encontrar en la estructura de gobierno a personal eventual, que es aquel que en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial. Las leyes de Función Pública determinan qué órganos de las administraciones públicas pueden disponer de este tipo de personal (y su número máximo), por sus características de confianza técnica o política. El nombramiento y cese del personal eventual es libre. En todo caso, el cese tiene lugar, cuando se produce el de la autoridad a la que se presta la función de confianza o asesoramiento.

Estas tres tipologías de vinculación con la estructura gubernamental son las que están presentes en el sistema de instituciones que se ocupan de garantizar la reforma regulatoria en Cataluña, con una preponderancia del perfil funcionarial, lo que potencia la estabilidad y la profesionalidad de los recursos humanos vinculados a este ámbito.

Como ocurría en la determinación del esfuerzo financiero del Gobierno en la reforma regulatoria, la no existencia de una única instancia encargada con exclusividad dificulta identificar con exactitud el número de recursos humanos dedicados específicamente a este fin dentro de toda la estructura de la administración del gobierno catalán. Además, es necesario recordar que la evaluación de las cargas administrativas de las normas es

realizada directamente por las unidades impulsoras de las normas y los servicios jurídicos de cada Departamento, lo que indica que tales recursos humanos, aunque sólo sea como una tarea más entre sus diversas actividades, también participan en la mejora de la calidad regulativa. Esta precisión es relevante si se tiene en cuenta que como principio gubernamental, este tipo de actividad (por ejemplo la redacción de memorias de impacto normativo) no se externaliza en consultores externos de la administración. En cuanto a los recursos humanos de las estructuras institucionales que hemos analizado específicamente, podemos mencionar:

La DQN está conformada por diez personas, ocho de las cuales presentan un perfil técnico cualificado (Directora General, cuatro analistas de nivel 28, dos Jefes de Área y un analista de nivel 30) y cuentan con el soporte administrativo de dos personas. Por sus funciones de asesoramiento y difusión de buena praxis, se optó por configurar esta Dirección General como una unidad de tamaño reducido, mediante un sistema de selección *ad hoc* que privilegia el perfil profesional y técnico de los funcionarios y personal eventual que la integra. La formación de titulación superior de sus miembros se complementa con una intensa actividad de generación de conocimiento compartido, en base a la participación constante en congresos y actividades formativas en materia de reforma regulatoria, en buena parte a través de la vinculación con programas y redes internacionales sobre este ámbito.

La *Oficina del Gobierno*, con diecinueve efectivos (diez de los cuales presentan un perfil de titulación superior), efectúa el seguimiento técnico y el análisis de las iniciativas normativas que deben tratarse en el Gobierno. Los recursos humanos de esta unidad siguen los mismos criterios de perfil calificado que los de la DQN.

En cuanto a las otras entidades que hemos analizado, podemos mencionar que la estructura de recursos humanos para el seguimiento del “Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana”, consta de una oficina técnica con una decena de miembros entre el personal directivo y de soporte. Junto a ellos, en los distintos departamentos responsables de cada una de las iniciativas del Acuerdo, hay unidades específicas encargadas del seguimiento y de alimentar los indicadores de resultados en el sistema de información del proyecto.

La estructura de recursos humanos de la OGE es aproximadamente de setenta personas, especializadas en la tramitación de procedimientos. Por último, mencionar que en la actualidad la ACCO emplea alrededor de veinticinco personas, con un perfil de alta capacitación técnica en el ámbito jurídico y económico.

### 3.1.4. Información y gestión de datos

Potenciar la calidad regulatoria exige un sistema de información en la tramitación de las normas que garantice que el proceso de definición de estas se filtre bajo criterios de calidad, transparencia y coordinación, y todo ello para evitar defectos normativos y mejorar la calidad del resultado regulatorio. Para ello, en la Secretaría del Gobierno de la Generalitat, junto a la DQN, se ha configurado una Unidad directiva que persigue específicamente este cometido, la Oficina del Gobierno.

La Oficina del Gobierno es una unidad con nivel de Dirección General que depende directamente de la Secretaría del Gobierno. Cuenta por un lado, con una Subdirección General de Tramitación de Acuerdos y Disposiciones, instancia especializada en garantizar la buena tramitación interna de los proyectos normativos. En segundo lugar, amplía y potencia su actuación con una Subdirección General de Análisis y Soporte Técnico, que efectúa el seguimiento técnico y el análisis de las iniciativas que deban tratarse en el Consejo Técnico (instancia previa de coordinación de los temas a debatirse en el Gobierno). A la Oficina del Gobierno, el decreto 93/2008 le responsabilizó de las siguientes funciones:

- a) Coordinar el análisis, seguimiento técnico y gestión de las iniciativas que se deban tratar en el Consejo Técnico y en el Gobierno, así como la supervisión del cumplimiento de las instrucciones sobre la nueva tramitación.
- b) Dirigir y coordinar el seguimiento de las afectaciones sobre el programa legislativo del Gobierno, de la legislación promovida por las Cortes Generales o, eventualmente, otros parlamentos autonómicos, sin perjuicio de las funciones que en materia jurídica puedan tener otros órganos administrativos.
- c) Impulsar, coordinar y hacer el seguimiento del desarrollo y la gestión del Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos del Gobierno.
- d) Dirigir y coordinar los órganos que dependen de ella.
- e) Cualquier otra función relacionada con las anteriores que le pueda ser encargada por la Secretaría del Gobierno.

Así, a la Oficina del Gobierno le corresponde, entre otras iniciativas, la función de dar impulso, coordinar y hacer el seguimiento del desarrollo y gestión del Sistema de información, gestión y tramitación de los proyectos normativos del Gobierno. Para ello, está liderando la articulación de un sistema integrado de tramitación normativa interdepartamental, llamado Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos del Gobierno (SIGOV), que pasamos a describir.

El SIGOV es un entorno de gestión electrónica que posibilita la tramitación de todas las fases procesales para la aprobación de las normas del gobierno de la Generalitat. La exigencia de una mejor regulación exige dotarse de mecanismos e instrumentos tecnológicos que permitan la mejora de la calidad normativa en el momento del diseño de la norma. Ello implica impulsar la eficiencia y la mejora de los procesos de gestión documental que se realizan para la tramitación de normas y avanzar a su vez en la simplificación de su procedimiento. El SIGOV ofrece la oportunidad de establecer, en una intranet gubernamental, debates previos entre departamentos sobre cada uno de los proyectos normativos que se están gestando. Los departamentos sectoriales responsables de los proyectos de normativa, están obligados a volcar en el SIGOV sus propuestas de normas, los informes y memorias justificativas, a la vez que se obligan a responder a las alegaciones y opiniones de otros departamentos e instancias gubernamentales. Así el SIGOV garantiza que todos los departamentos del Gobierno de la Generalitat tienen acceso a los proyectos de normativa así como a la documentación complementaria (por ejemplo, las evaluaciones de impacto normativo que se efectúan para las normas de carácter general).

El trámite de audiencia inter-departamental se realiza a través del foro electrónico del SIGOV, y debe incluir toda la documentación pertinente. A través de este trámite de audiencia inter-departamental, se reflejan las observaciones y propuestas realizadas por los Departamentos, la valoración de éstas por parte del departamento promotor y la indicación de las que se aceptan y las que se rechazan. Finalizada la audiencia inter-departamental, se debe presentar la propuesta de norma al Consejo Técnico con carácter previo a los trámites de información pública y audiencia a los interesados.

El objetivo del SIGOV es también aumentar la eficiencia en los procesos de gestión documental que afectan las reuniones del Consejo Técnico y el Gobierno, mediante la actualización tecnológica y la tramitación electrónica de todas las fases de elaboración de normas y regulaciones, desde su génesis hasta su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC). Esta estructura de trabajo de tramitación electrónica permite que junto al control que realiza la Oficina de Gobierno, la DQN realice el seguimiento de la calidad de las memorias de evaluación de impacto normativo que proponen los distintos departamentos en relación a sus proyectos normativos.

### 3.1.5. La discrecionalidad de las autoridades públicas

En este ámbito es relevante destacar los esfuerzos realizados durante la legislatura actual para crear la oficina anti-fraude de Cataluña, que finalmente fue aprobada por ley del Parlamento catalán en noviembre de 2008 –ley 14/2008, del 5 de noviembre- y fue puesta en funcionamiento a mediados del 2009, con el nombramiento de su primer director, elegido por mayoría absoluta del propio Parlamento y la posterior aprobación de sus Normas de Actuación y Régimen Interior, el 25 de noviembre de 2009. El establecimiento de esta nueva organización pública constituye un importante esfuerzo de la coalición de partidos en el gobierno, para instaurar un órgano que diera credibilidad a los esfuerzos para combatir la corrupción en las administraciones públicas catalanas, especialmente después de diversos escándalos que habían involucrado a miembros de diversos partidos políticos en los años anteriores.

La nueva oficina anti-fraude de Cataluña fue creada como una entidad adscrita al Parlamento ante quien rinde cuentas y es independiente de las administraciones públicas, incluyendo el gobierno de la Generalitat. Su diseño institucional es pionero en el cumplimiento del mandato de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, por su especialización y cometido dual, en orden a la prevención e investigación de la corrupción pública y por la estricta neutralidad política de quien la preside. Su director es elegido por la cámara –previa valoración pública de idoneidad- por un período improrrogable de nueve años y selecciona su personal, elabora y gestiona su presupuesto de forma autónoma. Cuenta, para el 2010, con una dotación presupuestaria de alrededor de seis millones de euros y una plantilla prevista de cerca de cincuenta miembros.

El director de la oficina sólo debe dar cuenta de sus actividades a los miembros del Parlamento catalán, que aprueba directamente su presupuesto y sus normas de funcionamiento. A diferencia de otros órganos de control del sistema político-administrativo catalán, como el *Sindic de Greuges* (ombudsman) y la Sindicatura de Cuentas, que se orientan básicamente al control y la supervisión *ex post*, la Oficina anti-fraude puede ser pro-activa y trabajar en tiempo real, solicitar medidas cautelares, y disponer de un amplio esquema de instrumentos de investigación –incluyendo la acción de particulares en su relación con el sector público (Carrion, 2009). La Oficina puede actuar, con alcance diverso, sobre todo el sector público de Cataluña (incluyendo los entes locales y el propio Parlamento, en distinta medida) y sobre las empresas privadas que gestionen servicios públicos, ejecuten obras públicas o tengan vínculos contractuales con la administración.

En términos generales, a la oficina anti-fraude de Cataluña le corresponden las siguientes funciones:

- Investigar posibles casos de uso fraudulento de fondos públicos así como conductas contrarias a la legalidad en la actuación de la administración.
- Prevenir y alertar de las conductas del personal de la administración y altos cargos que tengan o puedan tener como resultado el destino o el uso irregular de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento ilícito, ó comporten conflicto de intereses o consistan en el uso particular de informaciones que aquellos tengan por razón de sus funciones y el abuso en el ejercicio de estas.
- Cooperar con la autoridad competente para esclarecer las infracciones administrativas.
- Colaborar en la formación, inicial y continuada, del personal en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier actividad ilegal o contraria a los intereses generales o a la debida gestión de los fondos públicos.
- Asesorar y formular propuestas y recomendaciones a los órganos de la administración, al Gobierno de la Generalitat o al Parlamento en el ámbito de la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier actividad relacionada.

Las administraciones públicas están obligadas a auxiliar de manera preferente y urgente a la oficina anti-fraude de Cataluña en las investigaciones e inspecciones que lleve a término. Este deber de colaboración se extiende también a aquellos particulares, personas físicas o jurídicas, administraciones públicas y entidades incluidas en el ámbito de actuación de esta institución.

Sin duda, esta reciente iniciativa, que fue muy debatida en su proceso de preparación parlamentaria por los importantes poderes y la fuerte independencia asignada a la oficina, representa una fuerte apuesta para fortalecer la credibilidad del compromiso político en contra de las prácticas de corrupción en el sector público.

### **3.1.6. Sistema de Gestión de Calidad**

La utilización de modelos de gestión de la calidad se manifiesta particularmente en una de las organizaciones que venimos analizando vinculada al objetivo de facilitar la

tramitación administrativa, la OGE. Recordemos que sus objetivos son los de convertirse en un único punto de tramitación para las empresas y que a través de la resolución inmediata y la simplificación de trámites se dé un servicio de calidad a empresarios y profesionales, facilitándoles el cumplimiento de sus obligaciones frente a la administración. Esta vocación hacia el servicio de calidad motivó a certificar de acuerdo con la norma UNE EN ISO 9001:2000 el trabajo de la oficina, una certificación reconocida especialmente en los entornos empresariales con los que interactúa la OGE.

### **3.2. Políticas y herramientas para la reforma regulatoria**

En Cataluña, desde el año 1989 la elaboración de los anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos requiere preceptivamente de la emisión de una memoria justificativa sobre la oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, y también es necesaria la incorporación de un estudio económico sobre la implantación de la norma. Ahora bien, como hemos visto, el salto cualitativo respecto a la introducción de medidas de potenciación de la calidad regulatoria se produce en Cataluña en los últimos cinco años. Por una parte, desde la Presidencia de la Generalitat se lideró una estrategia de mejora regulatoria, que se fue desplegando progresivamente a partir de mediados del año 2008. Por otra parte, en cuanto a la simplificación administrativa y uso de medios electrónicos, el ya mencionado “Plan de medidas” supuso un fuerte impulso para facilitar los trámites a la actividad económica y empresarial a través de la simplificación administrativa. En conjunto, los instrumentos de política utilizados en Cataluña durante este periodo (o en proceso de introducción), algunos de los cuales ya hemos mencionado, se pueden clasificar en las siguientes categorías:

#### *Control de la calidad normativa*

- Inclusión de las evaluaciones de impacto normativo en los proyectos de regulación con impacto en el ámbito económico.
- Revisión ex ante de los impactos regulatorios en términos de costes con la aplicación del modelo *Standard Cost* (se puso a disposición una traducción del Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar).
- Directrices en materia de evaluación de impacto normativo para la reducción de cargas administrativas.
- Elaboración de una “Guía de Buenas Prácticas para la mejora regulatoria”

### *Simplificación de tramitaciones administrativas*

- El uso de “declaraciones responsables” en sustitución de autorizaciones administrativas.
- La revisión de los regímenes de silencio administrativo negativo, potenciando el ámbito del silencio administrativo positivo.
- La simplificación de trámites en materia de subvenciones o autoliquidaciones fiscales.

### *Mecanismos de coordinación para la mejora regulatoria*

- La introducción de la Directiva europea 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios), y la necesidad de su transposición en Cataluña, impulsó el establecimiento de un mecanismo de intensa coordinación entre las distintas entidades implicadas en la mejora regulatoria (DGN, ACCO, entre otras).

### *Estructura de prestación de servicios gubernamentales*

- La resolución en el frontal, a través de la Oficina de Gestión Empresarial (OGE), de trámites relativos a distintos procedimientos administrativos
- La armonización de los registros de empresas, que implica coordinar los registros públicos de los distintos departamentos de la Generalitat que deban incorporar información y catalogación de agentes empresariales.

### *Administración electrónica*

- La creación de la Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa (PICA), que integra el portal de tramitación de los departamentos de la Generalitat para compartir información y evitar que empresas y ciudadanos aporten documentación que ya está en manos de algún departamento.
- El aumento de la tramitación electrónica en muchos sectores, a través del impulso de los formularios electrónicos y las notificaciones electrónicas.
- La Oficina Virtual de Trámites de la Generalitat.

A continuación analizamos las características de algunos de los instrumentos de mejora regulatoria más relevantes.

### **3.2.1. Procedimientos de elaboración de las nuevas regulaciones**

La elaboración de un anteproyecto de ley requiere la adopción de un acuerdo previo del Gobierno sobre la oportunidad de la iniciativa. Esta obligación legal definida desde el



año 2007, se concreta en la necesidad de realizar una evaluación preliminar de los posibles efectos e impactos sobre la ciudadanía, los sectores afectados y la administración que tendrá la norma una vez aprobada. Esta evaluación se plasma en una memoria preliminar que deberá ser aprobada por el Gobierno tras constatar la oportunidad del anteproyecto. Además, el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, introduce la necesidad de incorporar una evaluación del impacto normativo. Este informe de impacto es necesario para la producción normativa del Gobierno que pueda tener incidencia en la actividad económica.

El procedimiento de elaboración de un proyecto de disposición reglamentaria, tal y como se conforma en la nueva ley de régimen jurídico y procedimiento que ahora está en trámite parlamentario, se inicia por resolución del titular del departamento competente por razón de la materia sobre la cual versa el proyecto. El expediente de tramitación comprende el conjunto de documentación preceptiva, numerada y ordenada cronológicamente. Así, los proyectos de disposiciones reglamentarias han de ir acompañados en todo caso de una memoria general, una memoria de evaluación del impacto y los informes preceptivos que se establezcan. La memoria general debe contener la justificación de la necesidad de la disposición reglamentaria y su adecuación a los fines que se persiguen; el marco normativo en que se inserta; la relación de las disposiciones afectadas por el proyecto de reglamento y la tabla de vigencias y derogaciones resultantes; la competencia de la Generalitat sobre la materia; y la relación motivada de las personas y entidades a las cuales se ha de otorgar el trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública.

La memoria de evaluación del impacto, en el proyecto de ley en trámite, debe integrar un informe de impacto presupuestario, en el cual se evalúe la repercusión de la disposición reglamentaria en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Generalitat, así como las fuentes y los procedimientos de financiación, si procede; en segundo lugar, un informe de impacto económico y social, en el cual se evalúen los costes y los beneficios que implica la propuesta reglamentaria para sus destinatarios y para la realidad social y económica; así mismo, un informe de impacto normativo, en el cual se evalúe la incidencia de las medidas propuestas por la disposición reglamentaria en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas; y, finalmente, un informe de impacto de género.

En lo que se refiere a las empresas, el Decreto 106/2008 introdujo, como ya hemos mencionado, como elemento adicional al establecido en el procedimiento de

elaboración de disposiciones generales, la petición de un informe de evaluación de impacto. Esta evaluación debe orientarse a identificar y cuantificar los costes de tramitación que para las empresas y profesionales presentan los proyectos normativos. El objeto del análisis se centra así en la transferencia directa o indirecta de la información que han de efectuar las empresas a consecuencia de una previsión normativa. La finalidad es determinar los costes que supone para el grupo afectado cumplir con la obligación jurídica de liberar información a la administración pública o a terceros, y para ello se incorpora un método de cálculo. Los aspectos a evaluar más importantes son, entre otros:

- Las cargas administrativas (reducción de los costes administrativos)
- La simplificación de procedimientos y la reducción de trámites (simplificación administrativa)
- La posibilidad de sustituir los regímenes de autorización, licencia e inscripción en registros por una comunicación previa o una declaración responsable.
- Los efectos directos e indirectos de la norma y los efectos colaterales no deseados.

Para el establecimiento de unas pautas de identificación y cuantificación de las cargas administrativas se parte del Modelo de Costes Estándar diseñado por la Red Internacional del Modelo de Costes Estándar, como primer instrumento de referencia para la elaboración del informe de evaluación de impacto. Junto a este instrumento, la DQN ha elaborado un documento de directrices en materia de evaluación de impacto normativo, que son la base metodológica que utilizan los distintos departamentos de la Generalitat en sus informes de evaluación. Estas directrices facilitan la detección de los costes administrativos, definen cómo calcular y evaluar los mismos y el contenido de lo que debe ser el informe de evaluación.

Las directrices, en primer lugar, realizan una síntesis de los conceptos que se utilizan en la metodología. A continuación, describen las pautas para llevar a cabo las medidas de cargas administrativas, que comprenden el proceso de identificación y cuantificación. Por último, concretan los supuestos en los que hace falta emitir un informe de evaluación de impacto normativo y señalan los aspectos procedimentales más significativos. Resumimos a continuación el proceso de identificación y cuantificación definido en estas Directrices.

El análisis del proyecto normativo para valorar el impacto de las medidas propuestas sobre las empresas, desde el punto de vista de las cargas administrativas, corresponde al

departamento de la Generalitat de Catalunya promotor de la norma, con el apoyo y asistencia técnica de la DQN. Este examen se debe llevar a término tan pronto se disponga de un texto articulado de la propuesta normativa, de forma que permita hacer efectiva la finalidad de este tipo de evaluación.

Como paso previo, hace falta determinar si existe un sector económico o un sector empresarial que pueda resultar afectado por la regulación propuesta, teniendo en cuenta que la población sobre la cual se producirá el impacto normativo objeto de evaluación puede no coincidir con los destinatarios de la norma. Esta situación se verifica sobre todo en los supuestos en los que la incidencia del proyecto normativo sobre la actividad económica no resulta evidente. A partir de aquí, se propone el examen exhaustivo del texto de la propuesta normativa para identificar las obligaciones que se establecen para las empresas en cuanto a facilitar información a la administración pública o a terceras partes, así como los datos concretos que les son requeridos.

No son objeto de medición aquellas obligaciones de información que se imponen a los ciudadanos, a las administraciones públicas o al tercer sector. En caso de que existan varios segmentos o tipologías de empresas afectadas, se recomienda identificar de forma diferenciada e individualizada los deberes de información que se imponen a cada uno de los segmentos de población afectados por el proyecto normativo, de forma que permita comparar las situaciones y valorar si se producen efectos colaterales no deseados.

También hace falta determinar, si es posible, con qué frecuencia se prevé el cumplimiento de la obligación de información y, si es el caso, el origen normativo de la obligación, es decir, si esta deriva de una norma de la Unión Europea, de una norma básica del Estado o si se trata de normativa propia de la Generalitat de Catalunya. Este dato permite valorar el margen de discrecionalidad de que se dispone para suprimir las cargas administrativas del proyecto normativo analizado. En el caso de que la elaboración de un reglamento se justifique por las obligaciones de información previstas en una ley autonómica, hay que comprobar que el proyecto normativo no incorpore requisitos adicionales que generen nuevas cargas administrativas desproporcionadas o innecesarias para lograr los objetivos perseguidos. Para averiguar si la regulación normativa propuesta añade nuevas cargas a las ya existentes, las cargas administrativas identificadas deben ser contrastadas con el número de cargas que deben cumplir las empresas, de acuerdo con la normativa vigente en la materia.

Después de identificar cada una de las obligaciones de información que contiene el proyecto normativo y los trámites de gestión asociados, la evaluación de las cargas administrativas debe completarse con los datos sobre los costes estándar de tiempos y

recursos que pueden comportar para las empresas afectadas. Este método cuantitativo facilita una información objetiva que se estandariza, de forma que permite realizar estimaciones generales y, si cabe, comparar las alternativas posibles. La aplicación *ex ante* en el marco de una evaluación de impactos económicos potenciales derivados de la aprobación de una norma permite establecer si el proyecto normativo impone nuevas cargas administrativas o incrementa la complejidad administrativa y, en consecuencia, tal análisis posibilita la adopción de la decisión más adecuada en relación a los objetivos perseguidos por la norma.

La DQN da apoyo técnico a los departamentos para la realización de estos informes de evaluación *ex ante*, difundiendo la cultura de la evaluación regulatoria en el conjunto de la Administración de la Generalitat. Con este objetivo y siguiendo el mandato del decreto 106/2008, la DQN está al día de hoy elaborando un documento, la mencionada *Guía de Buenas Prácticas para la Elaboración y Revisión de la Normativa con Incidencia en la Actividad Económica*, con la intención de facilitar esta labor de análisis de impacto a las unidades administrativas de la Generalitat. La nueva guía, que en breve estará a disposición de los departamentos, introduce en primer lugar, los principios básicos a tenerse en cuenta en la elaboración y revisión de normas, como son entre otros los de proporcionalidad de la intervención administrativa, la participación de los sectores sociales y económicos, la racionalidad o la coherencia normativa. En segundo lugar, desarrolla la evaluación del impacto normativo, distinguiendo la evaluación *ex ante* y *ex post*, así como analizando distintas opciones de regulación y simplificación de trámites y procedimientos, mediante comunicación previa, resolución inmediata, inscripciones de oficio, declaraciones responsables, eliminaciones de duplicidades o tramitaciones en una ventana única (OGE). Seguidamente se plantean medidas directas para la reducción de cargas administrativas, entre las que cabe destacar, la supresión de obligaciones de información, la simplificación documental, la reducción de la frecuencia de las obligaciones de información, la coordinación administrativa y medidas indirectas, como el uso de medios electrónicos y tramitación telemática y la mejora en el acceso a la información. Por último se establecen criterios para la identificación, cuantificación y justificación de las cargas administrativas. Están en proceso los trámites para la aprobación de la guía por parte del Gobierno, lo que está previsto que suceda en marzo de 2010.

### **3.2.2. Consultas sobre regulación**

Todo procedimiento de elaboración de normas en España viene determinado por un conjunto de obligaciones jurídicas vinculadas al establecimiento de fases de tramitación

que incorporan información pública y audiencia a los interesados, y que se encuentran reguladas de forma precisa en la propia normativa. Así, en la elaboración de anteproyectos de ley, el departamento responsable puede someterlo a información pública o realizar una audiencia con las entidades que tengan intereses que se puedan encontrar afectados (aunque limitándose a las entidades definidas legalmente como tales). También se requiere presentar una memoria que detalle las consultas formuladas y las alegaciones presentadas a la propuesta del departamento, junto al expediente del anteproyecto de ley.

Existen unos mecanismos previstos en la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña en relación con los proyectos de reglamento, y a través de las previsiones de la Ley 13/2008 de la Presidencia de la Generalitat, en relación con los anteproyectos de ley. Esta participación se desarrolla mediante las consultas formales a través de los trámites de audiencia e información pública (arts. 64 Ley 13/1989 y 36.4 Ley 13/2008) y también mediante las consultas informales que se puedan efectuar antes de iniciar la tramitación. Es importante señalar que los trámites de audiencia e información pública tienen carácter preceptivo, sin que puedan quedar a la libre discrecionalidad del Gobierno o de los responsables políticos. La Comisión Jurídica Asesora, alto órgano consultivo del Gobierno, ha dictaminado que sólo se pueden excepcionar de estos trámites de audiencia e información pública aquellos proyectos de reglamento meramente organizativos que no afectan de una manera directa la posición jurídica de los ciudadanos ante la Administración, o cuando razones de urgencia o interés público debidamente acreditadas lo impidan. Por lo tanto, esto significa en la práctica que estos procedimientos de consulta se efectúan respecto a un número muy elevado de proyectos normativos.

Los reglamentos se someten al trámite de audiencia de las personas interesadas y se pone a su disposición la documentación preceptiva. La audiencia se realiza directamente con los ciudadanos o mediante las entidades reconocidas por ley que los agrupan o representan. Los proyectos de reglamento se pueden someter a información pública por un plazo no inferior a quince días hábiles. El mencionado proyecto de ley de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, actualmente en tramitación parlamentaria, establece la posibilidad de realizar el trámite de audiencia por medios electrónicos, mediante la facilitación electrónica del texto del proyecto de disposición y a través de una dirección de correo electrónico para la presentación de observaciones, sugerencias o alegaciones. Asimismo, el trámite de información pública también podrá instrumentarse por la vía electrónica. Por otra parte, el nuevo proyecto

también refuerza la posibilidad de llevar a cabo consultas informales en el marco de la evaluación de impacto normativo.

### **3.2.3. Accesibilidad y E-Gobierno**

El Gobierno catalán promueve desde finales de los noventa los sistemas de administración electrónica (*eGovernment*). Así, mediante el Decreto 324/2001, se regularon las tramitaciones electrónicas entre los ciudadanos y la administración de la Generalitat de Catalunya. La reciente adopción del Decreto 56/2009, de 7 de abril, para el impulso y desarrollo de los medios electrónicos en la administración de la Generalitat, amplía el número de procedimientos sectoriales en los que es posible la tramitación electrónica.

Los indicadores de la Sociedad de la Información en las empresas catalanas se sitúan en la media de la UE-15 en lo que se refiere a aspectos infraestructurales (posesión de ordenadores, acceso a Internet o conexión por banda ancha), pero se colocan por debajo de la media europea, en los aspectos de uso avanzado de las TIC (disponibilidad de Intranet o Extranet, teletrabajo, monitorización del mercado, obtención de productos digitales y relación con la administración pública). En este sentido, la Secretaría de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información del Gobierno catalán viene desarrollando distintos planes de promoción y difusión del uso de las TIC en las PYMES catalanas.

En relación con la tramitación electrónica, a finales del año 2006, las competencias para el desarrollo de la administración electrónica se concentraron en el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas con el objetivo de sumar los esfuerzos de todas las iniciativas encaminadas a acercar los servicios electrónicos a los ciudadanos y empresas. El modelo de administración electrónica que el Gobierno de la Generalitat - junto con los municipios- impulsa en Cataluña se fundamenta en los principios de cooperación interadministrativa (mejor coordinación entre administraciones públicas), economía de escala (construir una vez aquello que todas las unidades necesitan para tramitar electrónicamente) y simplificación administrativa. Bajo estos principios, las actuaciones más destacables durante los últimos años en materia de administración electrónica son:

- Refuerzo de la estructura interna del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas mediante la creación de la Oficina para el Desarrollo de la Administración Electrónica (ODAE), un órgano transversal con vocación plena de

impulsar la implantación de la administración electrónica en los Departamentos de la Generalitat.

- La creación del marco normativo y estratégico con la elaboración del proyecto de ley de Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña (diciembre de 2009).

- El impulso de la interoperabilidad para evitar que la ciudadanía deba aportar en sus trámites con la administración aquella información que ya posee. Con este objetivo, la Generalitat ha elaborado el marco normativo y ha abordado la construcción de soluciones tecnológicas que permiten intercambiar información entre las unidades que forman parte de la administración pública y, también, con las instituciones con las que se relacionan. Este objetivo se articula en base a una plataforma tecnológica, la PICA (Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa) de la que hablaremos más adelante.

- Avance en la tramitación electrónica dotando a los departamentos de los instrumentos que les facilitan la transición al gobierno electrónico. Destacan aquí tres tipos de actuaciones. Por un lado, se ha aprobado el documento Modelo Teórico de Tramitación Electrónica, que delimita el proceso de sustitución de los servicios presenciales por los electrónicos. También se están construyendo los módulos comunes de tramitación electrónica para todos los departamentos de la Generalitat. Finalmente, ha recibido también un impulso importante la tramitación interadministrativa entre la Generalitat y los municipios, con una Extranet de tramitación la "EACat".

- Consolidación del soporte a la implantación de servicios electrónicos con actuaciones de asesoría, información y elaboración de planes de formación para los empleados de la Generalitat.

Un actor relevante en este ámbito es el Consorcio AOC (Administració Oberta de Catalunya) que formado por representantes de la Generalitat y las administraciones locales de Cataluña, tiene como misión fundamental colaborar con las administraciones públicas catalanas en la adopción y desarrollo de políticas para la mejora de los servicios públicos, mediante el impulso y promoción de iniciativas, el desarrollo de productos y la gestión de servicios de uso intensivo de las TIC. El Consorcio AOC ejerce también funciones de soporte financiero a las entidades locales en el desarrollo de sus proyectos e iniciativas de administración electrónica y cuenta con las siguientes líneas de actuación:

- Avanzar en los servicios de colaboración interadministrativa para potenciar el intercambio de información mediante sistemas telemáticos entre las

administraciones públicas y lograr (1) que no se pida a los ciudadanos documentos sobre información que ya posee la administración pública o sus entes colaboradores, y (2) que se reduzca el tiempo y los costes de los trámites y comunicaciones inter-administrativas.

- Proporcionar servicios comunes de administración electrónica que faciliten el uso intensivo de las TIC en los proyectos impulsados por las instituciones catalanas.

- Asegurar los servicios básicos de identidad, firma y perdurabilidad electrónica que permitan generar confianza, tanto desde el punto de vista técnico como jurídico, y potenciar la seguridad en el uso de Internet. La Agencia Catalana de Certificación (CATCert) es la entidad prestadora de servicios de certificación y servicios avanzados de identidad, firma y perdurabilidad electrónica.

Otra iniciativa a destacar del gobierno catalán, con el objetivo de impulsar la administración electrónica, es su proyecto para reducir la presentación de documentos que se solicitan a ciudadanos y empresas en relación a sus tramitaciones con la administración pública, una iniciativa identificada también como de alto valor en el Acuerdo Estratégico 2008-2011 (medida 54). En este sentido, se está construyendo una solución tecnológica, denominada PICA (Plataforma de Integración y Colaboración Administrativa) que permite, entre otras iniciativas, intercambiar documentos y datos que se encuentran en algún órgano de la Generalitat o de otras administraciones y entidades públicas (a través de la plataforma que ofrece el Consorcio AOC), y así poderlos incorporar al trámite administrativo propio sin haberlos de solicitar a las empresas. Esta herramienta tecnológica va acompañada de la creación del Catálogo de Datos y Documentos Electrónicos de la Generalitat, que tiene por objetivo poner a disposición de la propia administración la relación actualizada de datos y documentos que se pueden obtener por medios telemáticos (por ejemplo, los primeros documentos disponibles en la actualidad son: el padrón municipal, el título de familia numerosa, el certificado de estar exento de deudas tributarias y próximamente los datos de la Seguridad Social). La PICA, que se coordina desde la ODAE, también permitirá en una segunda fase la integración de otras soluciones tecnológicas para la realización de trámites electrónicos que en la actualidad ya se desarrollan en los distintos departamentos del Gobierno catalán (notificaciones telemáticas, formularios electrónicos, etc.). A continuación exponemos algunos datos del uso de esta plataforma de intercambio de información entre administraciones.



**Tabla 3.2 Volumen de trámites a través de la plataforma PICA años 2008-2009**

<b>Servicio de intercambio de datos</b>	<b>Fecha de puesta en funcionamiento</b>	<b>Volúmen de uso 2008</b>	<b>Volúmen de uso 2009</b>
Datos del Padrón de habitantes	Enero 2008	93.247	221.692
Título de Familia Numerosa	Enero 2008	353.462	890.966
Certificados de la Seguridad Social	Marzo 2008	14.306	145.754
Certificados de la Agencia Tributaria	Julio 2008	1.780	45.972
Datos del documento nacional de identidad y documentos fiscales	Julio 2008	773	37.548
Certificados de deudas con la Generalitat	Enero 2009	0	2.735
Certificados del Servicio catalan de empleo	Febrero 2009	0	4.181
Registro de la Propiedad	Julio 2009	0	52
Documentos visados por arquitectos	Julio 2009	0	29
Identificación de menores	Julio 2009	0	0
<b>Totales</b>		<b>463.568</b>	<b>1.348.929</b>

Fuente: Datos facilitados por la Oficina de Desarrollo de la Administración Electrónica, febrero 2010.

Por otro lado, la Oficina Virtual de Trámites de la Generalitat agrupa en un único lugar web más de 1.000 trámites dirigidos tanto a la ciudadanía como las empresas. Ciento sesenta de estos trámites se pueden ejecutar totalmente desde el portal, una cifra que se irá incrementando en el futuro. De los ciento sesenta servicios electrónicos completos, treinta y dos están dirigidos a las empresas. Ejemplos de estos tipos de trámites dirigidos a ciudadanos o empresas son las solicitudes del título de familia numerosa, los vinculados a la reducción del canon del agua o la cédula de habitabilidad de viviendas, así como la inscripción a determinadas pruebas educativas para la obtención de los títulos correspondientes. Para empresas, destacan el aviso previo de obras, la comunicación de accidentes de trabajo con baja médica o la subscripción a los avisos de nuevas pujas para contrataciones de proyectos de la Administración pública.

Un último hito que cabe mencionar es la aprobación por parte del gobierno del proyecto de Ley de Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña: se pretende definir un régimen jurídico propio para el uso de los medios electrónicos a la vez que se

establecen medidas de fomento y promoción para la comunicación de datos en el sector público, y se regula la creación de infraestructuras, la interoperabilidad de los sistemas de información y la reutilización de las aplicaciones y servicios de administración electrónica. Con esta ley se incide especialmente en impulsar la incorporación de los medios electrónicos en las relaciones con las empresas y los ciudadanos. La futura puesta en marcha de la ley prevé, entre otros, crear un catálogo de datos y documentos interoperables en Cataluña, así como mantener una red de comunicaciones electrónicas de las administraciones públicas catalanas para garantizar la comunicación entre todas las entidades y organismos.

#### **3.2.4. Cumplimiento, inspección y aplicación**

El cumplimiento, inspección y aplicación de la normativa es responsabilidad del departamento promotor de las normas y regulaciones, sin que se establezca una única instancia de inspección y control transversal. En este sentido, las capacidades de supervisión son muy distintas, según cada departamento, dependiendo en cada caso de sus prioridades y recursos. Así, son los distintos departamentos de la Generalitat de Catalunya los que velan por la legalidad vigente mediante las potestades de inspección y control del cumplimiento de los requisitos aplicables de acuerdo con cada normativa sectorial. A estos efectos, pueden comprobar, verificar, investigar e inspeccionar hechos, elementos, actividades, acciones y otras circunstancias que concurran. El contenido y el alcance de las funciones públicas de inspección y control son concretados por la normativa sectorial, atendiendo las especificidades de los diferentes ámbitos materiales de intervención. Del mismo modo, el esfuerzo que dedica cada departamento, en términos de recursos humanos y materiales, a las labores de inspección, viene determinado por las necesidades de control regulatorio del sector, así como por la disponibilidad presupuestaria que el contexto económico posibilita. El control de la discrecionalidad de las competencias de inspección se efectúa a través de sistemas de seguimiento que cada departamento articula. Estos mecanismos están basados en cuadros de mando que incorporan la valoración de indicadores de resultados de las acciones de inspección.

El personal de la administración encargado de las funciones públicas de inspección y control tiene la consideración de autoridad en el ejercicio de sus funciones. Por ello, está obligado a mantener el secreto profesional. En contrapartida, las personas físicas y jurídicas que sean inspeccionadas o controladas están obligadas a prestar la máxima colaboración, así como a proporcionar los datos necesarios que les sean solicitados de acuerdo con la normativa sectorial. Por último, cabe mencionar que la administración

pública puede delegar el ejercicio de funciones de inspección y control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas.

Junto a estas labores de inspección y control, existen algunos mecanismos generales que permiten a ciudadanos y empresas ejercer sus derechos cuando consideran que las normas no son cumplidas adecuadamente, o les causan algunos perjuicios injustificados.

a.- El sistema de recursos administrativos y judiciales que pueden interponer las partes interesadas contra la regulación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya es el establecido con carácter general por la legislación estatal de procedimiento administrativo y la jurisdicción contenciosa administrativa.

b.- La posibilidad de denunciar determinadas prácticas regulatorias ante organismos especializados como la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) o la Agencia Catalana del Consumo.

c.- Por último, también es importante destacar la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentar quejas ante el *Ombudsman* catalán, el Síndic de Greuges, que constituye otro mecanismo de garantía y protección frente a una eventual actuación administrativa abusiva.

### **3.2.5. Evaluación ex-post y rendición de cuentas**

Dada la relativa novedad del uso de instrumentos de evaluación de la calidad normativa, los sistemas de evaluación *ex post* de la regulación es un ámbito en el que aún no se ha avanzado de forma consolidada. No obstante, puede señalarse que tanto la DQN, como la ACCO, cada una en sus respectivos ámbitos, tienen la posibilidad de impulsar estudios sobre el cumplimiento y aplicación de las normas una vez que se encuentran en funcionamiento. Actualmente el énfasis se está realizando en potenciar los instrumentos de evaluación *ex ante* en la fase de generación de los proyectos normativos. Aún así, hemos de mencionar algunas de las experiencias de evaluación *ex post* que hemos ido detectando en este informe:

a.- La ACCO tiene entre sus funciones la realización de informes *ex post* sobre regulaciones sectoriales. En la actualidad está iniciando esta línea de acción.

b.- La DQN se plantea iniciar, en una fase posterior, proyectos de evaluación *ex post* de determinados sectores normativos, cuando se consolide la cultura de evaluación del impacto regulatorio en los distintos departamentos.

c.-La creación de IVALUA (2008) constituye otro componente a destacar entre las iniciativas orientadas a la evaluación *ex post*. Creada como un nuevo consorcio entre la Generalitat de Catalunya, la Diputación de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra y la Fundación Jaume Bofill (un *think tank* con más de cuarenta años de experiencia en evaluación de políticas públicas), IVALUA desarrolla proyectos de evaluación de programas y políticas públicas, generalmente a partir de la demanda de los propios departamentos de la Generalitat de Catalunya.

En cuanto a la rendición de cuentas, debemos también referirnos a aspectos que ya hemos avanzado en el análisis. Las diferentes instancias que colaboran en el impulso de la calidad normativa tienen la obligación de presentar memorias de actividades y difundir sus líneas de acción, recordemos así:

a.- La obligación de la ACCO de rendición de cuentas frente al Parlamento de Cataluña, en las distintas modalidades que hemos mencionado. También, la publicación y transparencia en sus informes y resoluciones.

b.- La obligación de elaboración de memorias anuales de actividad de las distintas instancias analizadas como elemento difusor de cultura de calidad normativa (dada la novedad de estas instituciones, en la actualidad están en proceso de elaboración de las primeras memorias de actividad).

c.- La creación de páginas Web donde se difunde de forma abierta los diversos proyectos, iniciativas y actividades de las instancias estudiadas (véase anexo direcciones Web).

### **3.2.6. Revisión y actualización de las regulaciones existentes**

En febrero de 2007, el Gobierno aprobó la creación de un grupo de trabajo para la reducción de las barreras a la actividad económica y empresarial y la simplificación de sus relaciones con la administración, con el fin de que formulara las propuestas más adecuadas para la mejora del marco de relaciones existente entre las empresas y la administración para la reforma de los procedimientos administrativos, tanto para las empresas ya existentes como para las empresas de nueva creación. El grupo de trabajo

estuvo formado por los consejeros de Economía y Finanzas, de Innovación, Universidades y Empresa, de Gobernación y Administraciones Públicas, de Política Territorial y Obras Públicas, de Agricultura, Alimentación y Acción Rural, de Trabajo, y de Medio Ambiente y Vivienda, y por el secretario general de la Presidencia. El acuerdo preveía que las funciones del grupo de trabajo se delegarían en una Comisión, la cual desarrollaría su tarea a través de dos comisiones técnicas, integrada por representantes de los departamentos mencionados, con rango mínimo de director general, y presidida por el secretario general de la Presidencia.

El grupo de trabajo llevó a cabo la tarea solicitada mediante un intenso proceso de consultas con agentes empresariales para la identificación de problemas de tramitación. Hubo una intensa actividad de entrevistas a empresas de distintos sectores productivos, para identificar situaciones específicas que requerían de una intervención rápida. Finalmente, el grupo de trabajo elaboró un informe, en un plazo de cuatro meses, en el cual se proponían una serie de medidas correctoras para la mejora de los procesos y circuitos en las relaciones entre las empresas y la administración. En el informe se realizaban numerosas recomendaciones y propuestas sobre la situación del marco normativo existente y su desarrollo y también se proponían nuevas medidas para extender la administración electrónica y facilitar las tareas de integración de servicios y atención a las empresas que lleva a cabo la Oficina de Gestión Empresarial (OGE).

Un componente central del informe era la propuesta de poner en práctica de forma inmediata 48 medidas concretas de simplificación administrativa y revisión regulativa, una propuesta que el gobierno asumió como prioridad en un acuerdo suyo de julio de 2007. En este sentido, el acuerdo del gobierno establecía que, para aquellas medidas que requiriesen modificaciones normativas, se tramitaría de forma coordinada un proyecto de decreto conjunto. El resultado de este esfuerzo fue el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, que ya hemos mencionado anteriormente, y que implicó un intenso trabajo previo de evaluación *ex post* de estructuras normativas de tramitación de los distintos departamentos de la Generalitat, aprovechando también las consultas externas realizadas anteriormente durante la preparación del informe. Mediante este decreto, se modificaron más de una veintena de normativas procedimentales de los distintos Departamentos de la Generalitat con el objetivo de simplificación administrativa, entre ellos y como ejemplo:

- Disposiciones sobre medio ambiente con la doble finalidad de permitir la resolución de los trámites en el frontal y al mismo tiempo permitir su tramitación telemática.

Afecta a las declaraciones del volumen del consumo de agua y de la eficiencia en el uso de agua.

- Trámites de turismo para permitir el uso de declaraciones responsables, la presentación de documentación que permita formato electrónico y la inscripción en el Registro.
- Modificación de la reglamentación de las agencias de viajes para simplificar el procedimiento para obtener el título-licencia que habilita para el ejercicio de la actividad.
- Trámites de agricultura: el Registro de industrias agrarias y alimentarias de Cataluña, para permitir el uso de declaraciones responsables y al mismo tiempo posibilitar la tramitación telemática de este Registro.
- Normativa de seguridad industrial, como el Decreto de prestación de servicios en los talleres de reparación de automóviles, donde se suprime la obligación de que la administración autentifique la placa que deben exhibir estos establecimientos. También se homogeneiza la realización del examen para obtener el carnet instalador eléctrico, de manera que los interesados puedan presentarse en cualquier servicio territorial y no sólo en el de su domicilio.
- Determinados procedimientos en materia de trabajo, transportes, minas e instaladores de telecomunicaciones, respectivamente, que se tramitarán y resolverán ante la Oficina de Gestión Empresarial.
- Actividades físico-deportivas en el medio natural, a fin de simplificar el trámite de inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña,
- Trámites de comercio, en concreto los relativos a las comunicaciones de venta ocasional de saldos y de venta en liquidación, y la venta permanente de saldos. En ambos casos se trata de permitir el inicio y la finalización del trámite en un primer contacto.

Desde la Secretaría General del Departamento de la Presidencia, el órgano que había coordinado el mencionado informe, se estableció un mecanismo de seguimiento de las 48 medidas de simplificación y revisión normativa propuestas, que siguió impulsando su aplicación después de la entrada en vigor del Decreto 106/2008. Así, en un informe presentado a finales de 2009, se señalaba que de las 48 medidas propuestas en el plan de simplificación aprobado por el gobierno en julio de 2007, un 38% ya estaban completamente implementadas, mientras que un 54% se encontraba en fase de realización, y sólo en un 8% de los casos se encontraba aún pendiente su puesta en práctica. En su conjunto, estas medidas suponían un ahorro de 14 millones de euros, una reducción de 90 días de trabajo administrativo, y la eliminación de más de un millón de documentos.

#### **4. Reflexiones finales**

La introducción de medidas de reforma regulatoria empezó de forma modesta en Cataluña en los años noventa, con algunas iniciativas vinculadas al establecimiento de puntos de acceso unificado para los trámites de las empresas con la administración de la Generalitat. A partir del año 2004, sin embargo, con el cambio de gobierno, se produce un nuevo impulso al proceso de reforma regulatoria, que se desplegó y fue concretando en diversas direcciones durante la segunda mitad de la década, especialmente a partir del año 2007.

Encontramos un primer detonante en el Acuerdo Estratégico para la mejora de la competitividad en Cataluña, firmado en 2005 entre el gobierno y diversos actores empresariales y sindicales, que incluyó entre sus puntos la preocupación por la simplificación administrativa. Este acuerdo incluyó también el establecimiento de mecanismos de seguimiento de las medidas adoptadas, con participación de actores sociales y empresariales, que se puso en funcionamiento en los años siguientes. En este contexto, es importante destacar el impulso europeo en el desarrollo de la mejora regulatoria, mediante la introducción de diversas iniciativas para la valoración de impactos regulatorios, y la difusión de documentos programáticos, como el informe Madelkern (2001). También, de forma más indirecta, constituyó un estímulo el proceso de implementación de la nueva Directiva de Servicios, dado el reto de complejidad que implica para la implementación de muchos aspectos innovadores.

A partir del año 2007, se produce el mencionado despliegue de nuevas iniciativas. Durante este mismo año, se produce una intensa actividad en la identificación de fórmulas de simplificación administrativa, con la aprobación por parte del gobierno de un plan de choque, en el que se identifican 48 medidas distintas. Durante el año siguiente, la actividad del gobierno en relación con la mejora regulatoria tomó un rumbo más comprometido, con una orientación a medio y largo plazo. Así, encontramos en primer lugar la creación de una unidad encargada de impulsar la mejora regulatoria, la DQN, ubicada en el departamento de Presidencia de la Generalitat, y orientada a introducir progresivamente la realización de evaluaciones de impacto regulatorio en todos los departamentos, con el fin de mejorar la calidad de las nuevas normas impulsadas por el gobierno, y también promover otras iniciativas para la mejora regulatoria; en segundo lugar, destaca el establecimiento de la ACCO, con el propósito de realizar estudios y dictámenes sobre regulación sectorial, así como favorecer la competitividad del mercado interior en Cataluña. Junto a estas dos iniciativas, en estos años también se produce un fuerte desarrollo de los puntos de acceso unificados para los

trámites de las empresas con la administración, así como una intensa extensión de la oferta de servicios a través de la administración electrónica.

Este conjunto de iniciativas, innovaciones institucionales y actuaciones que se han producido en los años recientes en Cataluña representa un salto substancial en el liderazgo y la implicación activa del gobierno catalán en relación a la mejora regulatoria y el impulso a la competitividad. La voluntad de desarrollar nuevas políticas de mejora regulatoria, inspiradas en las mejores prácticas internacionales, se ha expresado de forma articulada mediante este despliegue de iniciativas, que en su conjunto pretenden introducir una nueva cultura de mejora continua en el ámbito público. El caso de Cataluña ejemplifica un proceso de rápido aprendizaje de las nuevas políticas de mejora regulatoria, en auge en el plano internacional y europeo (Radaelli, 2009, 2010), que trasciende los aspectos más simbólicos de su introducción, para incorporar nuevos instrumentos de gobierno que permitan una mejor conexión con el entorno empresarial, en momentos de fuertes presiones económicas a nivel mundial. La fuerte preocupación por la mejora de la competitividad del gobierno catalán, responde también a las transformaciones del contexto europeo e internacional, donde la movilidad de capitales y recursos entre territorios es cada vez más elevada. Así, esta preocupación se ha transformado, progresivamente, en una serie de innovaciones adaptadas a las distintas culturas jurídicas, económicas y administrativas del país, que integran, de forma conjunta, los distintos componentes necesarios para mejorar la regulación sobre el funcionamiento de los mercados y facilitar la interacción entre empresas, ciudadanos y administraciones públicas.



## Referencias

ACCIO –Ajuntament de Barcelona (2009), *La inversión extranjera en el área de Barcelona y Cataluña*, Generalitat de Catalunya- Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Aja, Elíseo (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.

Barceló, Miquel (2008), “La competitividad industrial de Cataluña en el marco global”, *Boletín Económico del ICE*, núm. 2952, pp. 83-93.

Braña Piño, Francisco Javier / Serna de los Mozos, Víctor Manuel (1999), “La descentralización de las competencias de gasto público. Un análisis del caso español, 1979-1994”, *Hacienda Pública Española*, 148.

Canals, J. M. (2004), «Les infraestructures de telecomunicació». *Revista Econòmica de Catalunya*, núm. 49-50, Monogràfic *Reptes de futur*, dedicado a la economía catalana.

Carrión, Miquel (2009), “La creació de l’Oficina Antifrau de Catalunya. Un exercici de generositat amb la democràcia”, *Activitat Parlamentaria*, núm. 17, pp. 27-30.

Castells, M.; Ontiveros, E. (2005), «Fomentar la capacitat per emprendre». A: Castells, M. (dir). *Un model de competitivitat sostenible i solidari per a Catalunya: acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l’ocupació i la competitivitat de l’economia catalana. Informe del Consell d’Experts*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d’Economia i Finances, Secretaria d’Economia.

Departament d’Economia i Finances (2008), *Revisió i impuls de l’Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l’ocupació i la competitivitat de l’economia catalana 2008-2011*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Versión del acuerdo en castellano: [http://www.acordestrategic.cat/2005/docs/AE\\_castella.pdf](http://www.acordestrategic.cat/2005/docs/AE_castella.pdf)

Genescà, E.; Salas, V. (2007), «La competitivitat de l’empresa catalana». A: Escrivà, J. L. (dir). *Economia catalana: reptes de futur*. BBVA i Generalitat de Catalunya, Departament d’Economia i Finances.

Ghemawatt, Pankaj y Xavier Vives (2009), *Competitiveness in Catalonia. Selected Topics*, Reports of the Public-Private Sector Research Center, n-um. 2, IESE-Foment de Treball, Barcelona.

Guinjoan, M.; Vives, X.; Galí, J. (2005), «L'economia catalana davant el repte de la globalització». A: Castells, M. (dir). *Un model de competitivitat sostenible i solidari per a Catalunya: acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana. Informe del Consell d'Experts*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances, Secretaria d'Economia.

Joan Antoni Santana (2008), *Informe sobre la Competitivitat de l'economia catalana 2000-2006*, Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Jordana, Jacint / Ramió, Carles (2005), “Gobierno y administración”, en A. Carreras y X. Tafunell, *Estadísticas históricas de España 1800-2000*, Fundación BVVA, Madrid.

Morata, Francesc (1997), “El Estado de las Autonomías”, en M. Alcántara y E. Martínez, (Eds.), *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Novella, J. (2004) (ed.), *La competitivitat de la economia catalana*, Generalitat de Catalunya

Oriol Amat (2007), “Forces i debilitats de l'entorn empresarial a Catalunya”, en Llibre Blanc de les empreses de l'EURAM, Barcelona.

Oriol Roca Sagalés, Héctor Sala Lorda (2005), “Eficiència productiva i competitivitat empresarial a Catalunya”, *Revista Econòmica de Catalunya*, N°. 52.

Radaelli, Claudio (2009), “Measuring policy learning: regulatory Impact assessment in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16 (8), pp. 1145-1164.

Radaelli, Claudio (2010), “Regulating Rule-Making via Impact Assessment”, *Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 23(1), pp. 89-108.

Reig, Ernest (Dir.), (2008), *Competitividad, crecimiento y capitalización de las regiones españolas*, BBVA

Sanz-Carranza, Angel, Míriam Acebillo Baqué y Albert Serra (2009), *El acuerdo estratégico para la competitividad de Cataluña. Un caso público-privado de negociación y seguimiento de compromisos*, ESADE, programa PARTNERS, accesible en [http://www.acordestrategic.cat/doc/doc\\_13610646\\_1.pdf](http://www.acordestrategic.cat/doc/doc_13610646_1.pdf)

## **Relación de entrevistas realizadas**

Laia Bonet

Secretaria del Govern, Presidencia

Dolors Canals

Directora General, Direcció de Qualitat Normativa. Presidència

Joan Carles Seuba

Cap de l'Àrea d'Anàlisi de Projectes, Direcció de Qualitat Normativa. Presidència

Paula Orti Ferrer

Cap de l'Àrea d'Anàlisi i difusió de bones pràctiques, Direcció de Qualitat Normativa. Presidència

Albert Capelleres

Director General –Oficina del Govern. Presidència

Arseni Gibert Bosch

President de l'Autoritat Catalana de la Competència, Departament de Economia i Finances

Xavier Pont

Coordinador de l'Acord Estratègic per a la Competitivitat. Departament d'Economia i Finances

Cristina Pruñonosa

Gerent de la Oficina de Gestió Empresarial

## **Direcciones Web de instituciones analizadas**

Acuerdo Estratégico para la competitividad

<http://www.acordestrategic.cat/>

Secretaria del Gobierno

[http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme\\_fitxa.jsp?codi=10828](http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=10828)

Dirección General de Calidad Normativa

[http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme\\_fitxa.jsp?codi=16589](http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=16589)

Oficina del Govern

[http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme\\_fitxa.jsp?codi=542](http://www10.gencat.net/sac/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=542)

Autoritat Catalana de la Competencia

<http://acco.gencat.cat/>

OGE

<http://www.gencat.cat/oge/oficina/funcions/index.html>