



INFORME

Un país sense límits: anàlisi i recomanacions per a la facilitació de l'activitat empresarial a Catalunya

MARTÍ JIMÉNEZ MAUSBACH I PAU VILA – OCTUBRE DE 2022

Un país sense límits

**Anàlisi i recomanacions per a la facilitació
de l'activitat empresarial
a Catalunya**

Martí Jiménez Mausbach i Pau Vila

Autors

MARTÍ JIMÉNEZ MAUSBACH

Director de Recerca de l'Institut Ostrom. Graduat en Ciències Biomèdiques per la Universitat de Barcelona (UB) i Màster en Desenvolupament Farmacèutic per la Universitat King's College London (KCL) amb menció en Farmacoeconomia, Afers Regulatoris i Mercats sanitaris. Ha realitzat estades de recerca a Alemanya i els Estats Units, i ha treballat al sector biofarmacèutic i de la diplomàcia científica. És autor de publicacions sobre política científica, transferència tecnològica, educació superior, regulació dels mercats i polítiques públiques.

PAU VILA GARCIA

Director de Programes de l'Institut Ostrom. Enginyer informàtic (Universitat Ramon Llull) i Economista (Universitat Oberta de Catalunya). Màster Executiu en Sostenibilitat (ESADE). Ocupa un càrrec directiu a una indústria manufacturera. Prèviament va exercir al sector de la consultoria estratègica. És autor de publicacions sobre política industrial, competitivitat i regulació dels mercats.

Sumari

1. INTRODUCCIÓ.....	5
2. ELS FRENS A L'ACTIVITAT ECONÒMICA	6
2.1 Problemàtiques de caire urbanístic i restriccions dels usos del sòl.....	7
2.2 Burocràcia i complexitat normativa	10
2.3 Inseguretat jurídica.....	15
3. DECÀLEG DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES	19
4. BIBLIOGRAFIA	22

1. INTRODUCCIÓ

Catalunya ha destacat històricament per ser un territori propens al desenvolupament d'activitats econòmiques, amb un elevat atractiu inversor. Lamentablement, aquesta tracció històrica s'ha erosionat al llarg dels darrers anys degut a múltiples factors, com la proliferació de lleis, decrets i normatives que prohibeixen, limiten o dificulten determinades activitats empresarials. Catalunya ha protagonitzat un excés d'implantació de tràmits administratius que porten associats llargs terminis de tramitació per a l'obtenció de llicències d'activitat, urbanístiques o de legalització envers la normativa d'incendis, entre d'altres.

La majoria d'aquestes problemàtiques s'associen a una excessiva densitat regulatòria, fet que deriva també en lentitud administrativa i ineficiència en la gestió pública. Diversos treballs acadèmics (Mora-Sanguinetti & Salvador Mora, 2019)¹ han observat una correlació entre el nivell de complexitat regulatòria i la reducció del Producte Interior Brut (PIB). En termes d'anàlisi econòmica, la complexitat regulatòria condiona la demografia empresarial, incidint negativament en el potencial de creixement de les empreses i els seus guanys per especialització (Becker & Murphy, 1992²). En altres paraules, un major volum de normativa s'associa amb l'emergència de barreres no aranzelàries (Vallès-Jiménez & Zárate-Marc 2012³). Resulta preocupant observar que, lluny d'estabilitzar-se o de corregir aquesta tendència, el nombre de normes publicades als butlletins oficials no ha parat de créixer a les institucions catalanes, mentre que la derogació de normatives existents és poc habitual.

El present informe revisa algunes de les barreres més rellevants al desenvolupament d'activitats econòmiques a Catalunya, i especifica un decàleg de mesures legislatives que posarien remei a gran part d'aquestes problemàtiques amb la voluntat de reposicionar Catalunya com a territori atractiu a la inversió i activitat empresarials.

¹ Mora-Saguinetti JS, Salvador Mora S (2019). La complejidad de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene?. Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, núm. 907, pàgs. 147-162.

² Becker GS, Murphy KM (1992). The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 107, Issue 4, Pages 1137-1160.

³ Zárate-Marco A, Vallès-Giménez J (2012). The cost of regulation in a decentralized context: the case of the Spanish regions, *European Journal of Law and Economics*, vol. 33, núm. 1, pàgs. 185-203.

2. ELS FRENS A L'ACTIVITAT ECONÒMICA

En general, es considera que, al marge de la decisió de l'impulsor d'un projecte empresarial, existeixen una sèrie de factors que es defineixen com a *incentius* i d'altres que es consideren *dissuasius* (Velasco Barroetabeña & Saiz Santos, 2007⁴).

Entre els incentius a l'activitat empresarial cal esmentar la competència entre empreses; l'existència d'un mercat de capitals eficient i compromès amb el finançament de nous projectes empresarials, i en particular les societats de capital risc; l'existència d'un mercat de treball flexible i permissiu de la mobilitat dels treballadors i, finalment, l'aparició de sectors emergents.

Entre els factors dissuasius, a més de l'absència dels anteriorment citats, tenen importància l'escàs suport financer als nous projectes; les normes socials i la falta d'encert de les polítiques governamentals; l'excés de burocràcia a l'hora de tramitar el registre i altres formalitats necessàries per a la creació d'un nou projecte empresarial, i les anomenades fallades de mercat.

Existeixen una varietat de flancs que suposen un fre al desplegament de l'activitat econòmica a Catalunya. Entre aquests *stoppers* econòmics hi trobem tant polítiques públiques promogudes activament per part de les institucions -com és el cas de la moratòria als projectes d'energies renovables: una mesura explícita- com d'altres condicionants de caràcter accidental que no necessàriament responen a projectes polítics de país -com ara els terminis excessius de resposta a modificacions de planejaments urbanístics per a la implantació d'indústries.

Els darrers es poden corregir mitjançant l'aflorament de dades, un major grau de capacitat i professionalització en la funció pública, la introducció de mecanismes d'agilització burocràtica (com els silencis administratius positius), millor interlocució entre l'administració i el sector empresarial, i la implantació de mecanismes d'anàlisi i avaluació de polítiques públiques, tant *ex-ante* com *ex-post*. En canvi, els frens explícits, que responen més aviat a un plantejament ideològic contrari al creixement del teixit productiu, són difícils de combatre sense canvis profunds en la cultura econòmica i política subjacents del país.

En el present informe, ens centrarem en tres grans barreres a la competitivitat empresarial: les problemàtiques de caire urbanístic i

⁴ Velasco-Barroetabeña R & Saiz Santos M (2007). Políticas de creación de empresas y su evaluación, Working Paper N°. 118. Madrid: Fundación Alternativas.

restriccions dels usos del sòl, la burocràcia i la complexitat normativa, i la inseguretat jurídica.

2.1 Problemàtiques de caire urbanístic i restriccions dels usos del sòl

Existeix un ampli consens sobre la necessitat que la indústria tingui un pes específic rellevant en la composició del PIB català. La indústria és un sector econòmic menys volàtil que el dels serveis, associat al desenvolupament tecnològic, a l'ocupació de qualitat –amb majors salaris i menor temporalitat laboral que el sector serveis– i amb un elevat efecte multiplicador.

Catalunya, com moltes altres economies avançades, ha viscut un procés de desindustrialització des dels anys 70 del segle XX que s'ha accelerat amb el pas dels anys alhora que es produïa una terciarització de l'economia. El sector industrial –incloent-hi grans empreses i pimes– ha enregistrat una caiguda del seu pes sobre el Valor Agregat Brut (VAB) total de l'economia, passant d'un 27% a un 17%⁵. En aquest context, i especialment arran de la crisi de la Covid-19, han estat múltiples les veus en l'esfera política i mediàtica que han reclamat impulsar una agenda de polítiques industrials.

Per altra banda, les activitats industrials són sovint intensives en l'ús del sòl, per la qual cosa és freqüent que un nou projecte d'implantació industrial requereixi adaptacions en el planejament urbanístic, fonamentalment en el Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM).

La modificació dels POUMs municipals per tal de compatibilitzar uns determinats terrenys amb una activitat industrial de nova implantació o la ampliació d'un centre industrial existent implica uns terminis de tramitació especialment llargs, que gairebé sempre superen els dos anys i sovint els cinc anys. Cal entendre que les oportunitats empresarials acostumen a estar vinculades a una finestra d'oportunitat temporal, i la tramitació urbanística al llarg de diversos anys implica que en finalitzar els tràmits administratius pot haver finalitzat la finestra d'oportunitat comercial del projecte, tot propiciant l'abandonament de la idea.

Si bé és cert que els polígons industrials permeten agilitzar aquests requeriments en comparació amb el sòl fora de polígon, cal destacar que

⁵ Informe anual sobre la indústria a Catalunya (2018). Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya.

la disponibilitat de sòl en polígons industrials a Catalunya és menor que en d'altres regions. Per altra banda, no totes les activitats poden implementar-se a polígons; per exemple, a causa de dependències respecte centres productius preexistents ubicats fora d'un polígon o per la necessitat de parcel·les de molt grans dimensions que són inexistents en els polígons actuals. La disponibilitat de sòl a polígons arreu de Catalunya es caracteritza per una elevada atomització, composant-se per parcel·les de dimensió petita i mitjana.

Resulta impossible avaluar l'abast concret de la lentitud de tramitació de llicències urbanístiques degut a la manca de dades agregades a nivell de tot Catalunya sobre aquesta qüestió. El percentatge de llicències atorgades i el termini mig d'atorgament són informacions d'abast municipal que no es centralitzen, fent inviable una avaluació del funcionament d'aquests tràmits. Tot i així, a partir de l'anàlisi agregada de diversos casos recents, sembla evident que aquesta problemàtica té un pes important a l'hora d'explicar la pèrdua de tracció en el desplegament industrial del país (Institut Ostrom, 2020)⁶.

Una conseqüència particularment greu de la rigidesa en els usos del sòl i la gestió de llicències afecta el sector de les energies renovables a Catalunya. Aquesta qüestió té efectes específics sobre la competitivitat empresarial alhora que incorpora desafortunats exemples de lentitud administrativa, regulació sobrevinguda i connivència política amb el moviment NIMBY (*"Not In My Back Yard"* – sí a les infraestructures, però no prop de casa meva).

Catalunya va viure un fre absolut de la implantació d'energies renovables durant la dècada 2009-2019, amb un sol aerogenerador instal·lat durant aquest període, degut al decret 147/2009, que regulava la qüestió amb un conjunt de processos especialment lents i restrictius. La conseqüència va ser que a Catalunya la generació elèctrica d'origen renovable era al voltant d'un 18% al 2019, molt lluny dels objectius fixats per la UE, mentre que a moltes altres regions d'Europa vorejava el 50%. Per resoldre aquest evident fracàs, a finals de 2019 es va impulsar un nou marc normatiu que permetés el desplegament de projectes eòlics i fotovoltaics tot centralitzant el filtre que els analitza: es creà la Ponència de Renovables, un òrgan col·legiat amb membres de totes les conselleries implicades, que està dotat de termini de silenci administratiu de noranta dies.

⁶ Institut Ostrom (2020). Els efectes de la burocràcia sobre el desenvolupament industrial de Catalunya. <https://institutostrom.org/2020/10/16/els-efectes-de-la-burocracia-sobre-el-desenvolupament-industrial-de-catalunya/>

La implementació d'un marc d'autorització de llicències fonamentat en bones pràctiques, com la finestra única i el silenci administratiu, conjuntament amb el considerable retard acumulat a Catalunya en aquesta qüestió, van provocar un auge de projectes d'energia renovable que permetien recuperar parcialment el temps perdut i alinear de nou el percentatge de generació elèctrica renovable amb altres territoris veïns. Lamentablement, aquest nou escenari va ser rebut amb manifestos municipals en contra dels projectes d'energia renovable⁷ per part d'ajuntaments on governen partits que havien votat a favor del Decret al Parlament, manifestacions de càrrecs públics⁸ en contra del desplegament de projectes d'energia renovable conjuntament amb associacions de caire NIMBY, i la petició de la derogació del marc legal que permet la implantació d'aquests projectes⁹

Cal recordar que una part rellevant del consum energètic a Catalunya l'exerceix la indústria, un sector que necessita transicionar cap a fonts renovables per romandre competitiva malgrat els recents increments en el cost dels drets d'emissió de CO₂ (esquema EU-ETS¹⁰ de pagament per emissions). Les indústries a regions veïnes ja han iniciat aquest camí¹¹. Relegar l'abastiment energètic de les indústries catalanes a fonts fòssils, que estaran subjectes a una elevada càrrega impositiva per l'esquema EU-ETS, o forçar que importin energia renovable de territoris veïns (alguns

⁷ Ramón Roca. ERC abre una batalla contra Torra por las renovables: le pide a sus ayuntamientos que se movilicen contra el decreto verde catalán. El Periódico de la Energía: <https://elperiodicodelaenergia.com/erc-abre-una-batalla-contra-torra-por-las-renovables-le-pide-a-sus-ayuntamientos-que-se-movilicen-contra-el-decreto-verde-catalan/>

⁸ Unas 200 personas se concentran en Barcelona en contra del actual modelo de transición energética. 20 Minutos: <https://www.20minutos.es/noticia/4682387/0/unas-200-personas-se-concentran-en-barcelona-en-contra-del-actual-modelo-de-transicion-energetica/>

⁹ La CUP demana al Govern en funcions una moratòria a les energies renovables i la derogació del decret sobre la matèria . El Punt Avui: <http://www.elpuntavui.cat/politica/article/17-politica/1964708-la-cup-demana-al-govern-en-funcions-una-moratoria-a-les-energies-renovables-i-la-derogacio-del-decret-sobre-la-materia.html>

¹⁰ EU Emissions Trading System (EU ETS). European Commission: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

¹¹ Antonio Martos. Las empresas disparan el autoconsumo en busca de la independencia energética. CincoDías: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/05/04/companias/1620144146_665184.html

càrrecs públics han suggerit fer-ho dels Monegres, Aragó¹²) en laminarà la competitivitat i n'incrementarà els costos respecte a les indústries veïnes.

2.2 Burocràcia i complexitat normativa

Una regulació administrativa eficient és aquella que ofereix seguretat jurídica tant a la nova empresa com als tercers que es relacionin amb ella. La formalització d'empreses, és a dir, la seva inscripció en diversos registres públics, proporciona serveis valuosos, tant privats com públics. Ha de reduir els costos de transacció que pateixen les empreses en les seves futures relacions amb altres empreses –formalització contractual– a través del registre i publicitat de la constitució de les empreses, el seu capital social, apoderaments, naturalesa i regles de responsabilitat. La fiabilitat i la garantia atorgada als registres redueixen la litigiositat entre empreses i garanteixen els drets derivats del tràfic jurídic (drets de propietat, contractes...). La regulació també permet reduir les asimetries d'informació existents en el mercat, que d'altra manera obligaria, abans de contractar una altra empresa, a indagar sobre la seva solvència i fiabilitat, costos que haurien interioritzat les pròpies empreses (Arruñada, 2010¹³).

Tanmateix, l'excés de regulació, entès com aquelles càrregues administratives i reguladores a l'accés i l'exercici de l'activitat econòmica de caràcter innecessari i desproporcionat, té efectes marcadament negatius sobre el creixement de la productivitat de l'economia. Diversos treballs assenyalen que el cost de l'acompliment d'aquestes càrregues té un efecte econòmic en termes de PIB molt destacable (Marcos & Santaló, 2010¹⁴). Gelauff i Lejour (2006)¹⁵, en un treball per al conjunt de països de la UE, van estimar que l'impacte a llarg termini d'una reducció de càrregues administratives del 25% en el cas d'Espanya seria equivalent a un

¹² Miquel Puig. Energia i Paisatge. Ara: https://www.ara.cat/opinio/energia-paisatge_129_3838841.html

¹³ Arruñada B (2010). Formalización de empresas: Costes frente a eficiencia institucional, Thomson Reuters, Cizur Menor.

¹⁴ Santaló J, Marcos F (2010). Regulation, Innovation and Productivity, IE Business School Working Paper, WP 10-04.

¹⁵ Gelauff G, Lejour A (2006). The new Lisbon Strategy: An estimation of the impact of reaching 5 Lisbon targets. *Industrial Policy and Economic Reform Papers*, Vol. 1.

increment de l'PIB de l'1,7%, respecte al nivell que tindria sense aquesta reducció de càrregues.

Segons la base de dades *Doing Business* elaborada pel Banc Mundial, Catalunya es troba en dissetena posició –sobre un total de 19 comunitats autònomes– pel que fa a la facilitat administrativa d'iniciar activitats industrials (Banc Mundial, 2015¹⁶). Fan falta un mínim de 118 dies –en comparació amb els 62 de Castella i Lleó, per exemple – i els tràmits tenen un cost superior al 20% de la renda anual per càpita mitjana a Catalunya – en comparació amb el cost de l'1,2% sobre la renda per càpita mitjana anual a Andalusia. A aquesta problemàtica s'hi afegeixen criteris significativament més estrictes que a altres comunitats. Sorprèn, per exemple, el baixíssim nombre de magatzems automatitzats: aquesta tipologia de magatzems requereix una alçada elevada –en molts casos al voltant dels 30 metres– però resulta impossible obtenir una llicència d'edificació per aquesta alçada a gran part del territori català (Institut Ostrom, 2020)¹⁷.

Catalunya competeix amb altres territoris en la tasca d'atraure projectes empresarials, de manera que els millors projectes podran escollir el territori que ofereixi condicions més raonables. En aquest esquema competitiu, alguns territoris com l'Aragó o la Comunitat Valenciana han fet ús abastament d'una figura legal que permet l'agilització extraordinària de tot el ventall de tramitacions administratives en els casos en els quals la implementació d'un projecte és d'interès especial pel territori, i que aquest tingui associada una finestra d'oportunitat que requereixi agilitat administrativa.

En el cas d'Aragó, el *fast-track* per projectes d'especial interès econòmic habilita a les administracions de divers rang –ajuntaments, govern regional...– per tal d'escurçar determinats terminis respecte la seva definició ordinària en casos com la tramitació de les llicències urbanístiques. La conseqüència pràctica d'aquesta figura legal és que un projecte que pugui escollir lliurement implantar-se a Catalunya o a Aragó es trobarà amb que el temps total de tramitació a Aragó serà significativament menor, essent un avantatge que fa decantar l'elecció d'aquest territori per davant de Catalunya.

¹⁶ Banc Mundial (2020). Informe Doing Business en España 2015: <https://espanol.doingbusiness.org/es/reports/subnational-reports/spain>.

¹⁷ Institut Ostrom (2020). Els efectes de la burocràcia sobre el desenvolupament industrial de Catalunya. <https://institutostrom.org/2020/10/16/els-efectes-de-la-burocracia-sobre-el-desenvolupament-industrial-de-catalunya/>

La Llei 18/2020, de facilitació de l'activitat econòmica, impulsada per la Consellera Àngels Chacón, preveia¹⁸ l'impuls de projectes empresarials estratègics" (Capítol IV, article 24). Aquesta llei es desplega amb el decret 131/2022, de facilitació de l'activitat econòmica, si bé encara no se n'han pogut veure els efectes per tal d'avaluar-ne l'èxit, i a data d'avui no s'ha activat el mecanisme d'agilització estratègica per a cap projecte. És previsible que aquest nou marc normatiu segueixi topant amb els límits i tempos de les regulacions urbanístiques, ambientals i de legalització davant la normativa d'incendis, atès que els tràmits d'aquesta naturalesa tenen el seu propi marc normatiu amb els seus propis terminis que en moltes ocasions serà de rang superior al del decret de facilitació econòmica i, per tant, aquest darrer no serà el marc de referència si entren en contradicció.

Més enllà de les incògnites sobre l'eficàcia del fast track català, cal destacar que la seva aplicació es fa molts anys després de la de les figures anàlogues a Aragó i la Comunitat Valenciana, de tal manera que ja s'acumula un nombre important de projectes fallits que es podria haver evitat si aquesta figura regulatòria s'hagués posat en pràctica amb major celeritat.

Una altra de les problemàtiques vinculades a l'obtenció de llicències d'activitat, permisos urbanístics i, en general, tràmits administratius associats a la posada en marxa d'un projecte empresarial, és la manca d'una implementació transversal del silenci administratiu. La diversitat de tràmits entorn de la legalització d'activitats empresarials involucra a diverses conselleries i diversos rangs administratius (municipis, diputacions, Generalitat), moltes d'elles amb terminis de resposta no reglats. Una forma senzilla de solucionar aquesta complexitat pel promotor d'un projecte empresarial, i que ja estan posant en pràctica altres territoris, és la implementació del silenci administratiu positiu pels promotors del projecte en tots els tràmits involucrats.

Convé destacar que els països que sovint es citen com a exemple en agilitat administrativa i regulació procompetitiva (Dinamarca, Suècia, Finlàndia, Nova Zelanda) no regulen els terminis de resposta administrativa ni disposen de la figura legal del silenci administratiu, senzillament perquè en la seva cultura institucional resulta inconcebible

¹⁸ LLEI 18/2020, del 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica. DOGC: <https://portaldogc.gencat.cat/utisEADOP/PDF/8307/1829929.pdf>

que una petició quedi sense resoldre¹⁹, o que es resolgui en un termini tan prolongat que suposi un risc per la naturalesa de la petició.

Una política comuna de silencis administratius seria senzilla d'integrar amb la ja existent FUE (Finestreta Única Empresarial). La FUE ja serveix, en gran mesura, com a punt inicial per a la majoria de tràmits vinculats a l'inici i legalització d'un projecte empresarial, requerint enviar determinades informacions una sola vegada, i distribuint-les internament dins els diversos esglaons administratius de Catalunya, recopilant-ne les respostes i centralitzant el retorn cap al promotor. Tot i així, molts d'aquests tràmits que es despleguen des de la FUE no disposen d'un termini de silenci administratiu reglat. La inclusió de criteris de silenci administratiu als diversos tràmits que deriven de la FUE tindria, a priori, suficient empara regulatòria, atès que ja està contemplat als articles 24 i 25 de la Llei 39/2015 del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La figura de la FUE resulta d'importància cabdal per a l'agilització de tràmits administratius vinculats a activitats econòmiques. La Llei 16/2015, del 21 de juliol²⁰, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, així com els successius Plans de la Finestreta Única Empresarial, ja han treballat per impulsar un model de relació més àgil amb les empreses. El marc jurídic de la FUE ha permès la construcció del portal electrònic únic per a les empreses. S'han simplificat i homogeneïtzat un gran nombre de tràmits de competència municipal, que afectaven al 75% dels establiments que s'han establert a Catalunya. Tot i així, aquest sistema encara té marge de millora, tant pel que fa a la ja mencionada estandardització de silencis administratius positius en tots els tràmits que se'n deriven com en relació a la publicació de dades agregades sobre nombre d'empreses que sol·liciten un tràmit, temps mitjà de resposta i percentatge de resolucions positives i negatives. Aquests *datasets* serien de gran utilitat per a la correcta diagnosi dels colls d'ampolla i haurien de ser integrats a la plataforma de dades obertes de la Generalitat. De fet, l'apartat 4 de l'article 21 de la Llei del procediment administratiu comú de les administracions públiques estableix que les administracions públiques han de publicar i mantenir actualitzades al

¹⁹ Bolado-Alonso J (2019). Diez razones para proponer la reforma jurídica del silencio administrativo. Revista de derecho UNED, 25/2019

²⁰ LLEI 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica. DOGC: <https://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/6920/1436266.pdf>

portal web les relacions de procediments de la seva competència, amb indicació dels terminis màxims de durada. Seria oportú complementar aquestes dades amb el temps mitjà de resolució real de cada expedient, a fi i efecte de poder detectar patrons d'incompliment de terminis.

Si bé la finestra única resulta una forma intuïtiva i àgil de gestionar la comunicació entre els impulsors d'un projecte d'activitat econòmica i l'administració, aquest entorn no és suficient en sí mateix per resoldre els *outliers* o casos atípics on els projectes s'encallen en algun dels tràmits involucrats. Hem esmentat prèviament el cas d'indústries que requereixen una modificació del POUM. La finestra única pot ser una bona eina per monitoritzar el temps d'activitat del tràmit, detectar projectes encallats i propiciar-ne el desbloqueig, si bé caldria habilitar la figura del "perseguidor" de projectes que permeti identificar aquestes obstruccions i dialogar amb tots els departaments involucrats per forçar-ne la resolució.

Si bé els conceptes de finestra única, silenci administratiu positiu i transparència en relació als terminis de tramitació són bones praxis, no suposen en sí mateixos una solució màgica que permeti fer front a l'actual excés de profusió regulatòria. Els butlletins oficials publiquen lleis, decrets i nous marcs normatius cada any, i generalment no existeixen esforços per revisar les normatives ja consolidades. Dit d'una altra manera, es genera una constant addició de línies normatives mentre que no se'n cancel·len, generant un balanç de creixement sostingut de les normes en vigor. De fet, Catalunya lidera el rànquing de nombre de pàgines a butlletins oficials autonòmics el 2019, amb 106.914 pàgines, en comparació amb les 5.913 pàgines del País Basc.

A països com Alemanya²¹ existeixen dos principis rectors per corregir aquesta problemàtica: primer, el principi "*one in, one out*" (entra una norma, en surt una altra); segon, el principi de compensació de costos, pel qual les normes que entren (i que tenen dotacions pressupostàries) han de justificar quines partides existents reduiran o suprimiran per evitar la necessitat d'incrementar constantment la dotació pressupostària total de l'administració.

²¹ Calvo S (2021). Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica. Revista del IEE, num. 01/2021, pp. 42.

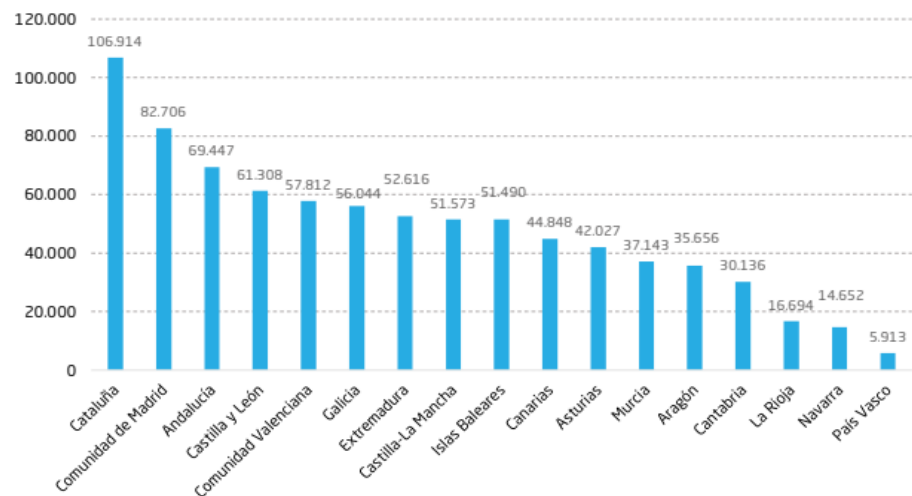


Figura 1. Nombre de pàgines en butlletins oficials autonòmics el 2019 (CEOE, 2019).²²

2.3 Inseguretat jurídica

Un altre dels elements institucionals amb gran impacte sobre l'activitat econòmica i empresarial és la seguretat jurídica, entenent aquesta com l'existència de lleis clares, estables i transparents, el compliment de les quals és garantit pel sistema judicial (Dam, 2006).

Tota implantació de projecte empresarial parteix d'una anàlisi de riscos. En absència d'un nivell suficient de protecció de la seguretat jurídica, els incentius per a l'emprenedoria i la innovació es veuen enfrontats a elevats costos de transacció.

La literatura especialitzada ofereix una abundant evidència sobre aquesta matèria. Els sistemes legals que ofereixen una forta protecció formal i efectiva als inversors han permès el desenvolupament de mercats financers més sofisticats, incrementant així la capacitat de l'economia per assumir riscos i innovar (Higbee & Schmid, 2004).

A Catalunya els darrers anys s'han encadenat una sèrie de modificacions legislatives de gran abast, que han tingut efectes nocius per determinats sectors, i que han aparegut de forma imprevista i improvisada.

El gener de 2020, la Generalitat va incloure de manera imprevista un nou impost a la generació, transport i emmagatzematge d'electricitat al

²² CEOE (2019). La producción normativa en 2019. Departamento de asuntos regulatorios y europeos, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

projecte de Pressupostos 2020, a exigència de la formació En Comú Podem, emulant, gairebé en la seva literalitat, un impost autonòmic actualment vigent a Extremadura. Es va justificar la similitud esgrimint que aquell impost autonòmic no havia estat recorregut pel Tribunal Constitucional, i que fer-ne un redactat diferent obriria la porta a que s'impugnés.

La improvisació i la manca d'interlocució amb les parts afectades va fer que s'oblidés un fet rellevant: mentre a Extremadura pràcticament és inexistent, a Catalunya 132 indústries tenen cogeneració industrial, activitat que l'impost gravava fins al punt de condemnar-les a pèrdues estructurals. Davant l'aparició sobtada d'aquest impost, la indústria catalana va haver de dur a terme una campanya accelerada per explicar la necessitat de la cogeneració vinculada a indústries energívores i l'estructura de costos d'aquest model. Finalment, es va eximir *in extremis*²³ la cogeneració i l'energia hidràulica com a fets imposables en aquesta figura tributària.

L'any 2019, la Generalitat va impulsar de forma relativament accelerada i poc planificada una nova regulació pels vehicles amb conductor (VTC) fruit de les enormes pressions que exercia el sector del taxi. Aquesta llei va capgirar per complet el marc legal preexistent dels negocis VTC, fent que les empreses d'aquest sector, com Uber, haguessin d'abandonar Catalunya de forma sobrevinguda.

L'any 2020, l'Ajuntament de Barcelona va aprovar una nova regulació per a les motos compartides (*bike sharing*) que establia un nombre total màxim de vehicles a tota la ciutat, i repartia aquest nombre a parts iguals entre una determinada quantitat d'actors sense concurs públic ni cap fonamentació objectiva que justificués el dimensionament del repartiment. Algunes de les grans operadores del sector, com eCooltra, van veure com el nou i improvisat repartiment els assignava una quota amb milers de vehicles menys dels que ja disposaven²⁴, que eren fruit d'una inversió pendent d'amortitzar, basada en el marc legal anterior - que es pressuposava estable.

L'any 2017, l'Ajuntament de Barcelona va impulsar el Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics (PEUAT) que incorporava una

²³ La indústria guanya la batalla de la cogeneració al Govern. Via Empresa: https://www.viaempresa.cat/economia/cogeneracio-impost-govern-energia_2109496_102.html

²⁴ Caos ante la regulación de licencias de 'motosharing' de Barcelona. Nius Diario: https://www.niusdiario.es/sociedad/Caos-regulacion-licencias-motosharing-Barcelona_18_2902995321.html

sorprenent moratòria hotelera que el sector no havia previst. En el moment d'aprovació d'aquesta norma hi havia 25 projectes en curs²⁵, pels quals els seus promotors ja havien començat els tràmits administratius, estaven gestionant –o havien aconseguit– l'obtenció de finançament, i en alguns casos havien comprat finques on es faria aquesta explotació hotelera. Canviar les regles del joc d'una manera tan radical –fins al punt de prohibir la concessió de noves llicències hoteleres– sense oferir una transició administrativa per als projectes ja iniciats genera un precedent negatiu pel que fa a l'anàlisi de riscos jurídics que han de dur a terme els potencials inversors en projectes empresarials a Catalunya.

Els escenaris citats tenen trets comuns: són normes sobrevingudes que no es van debatre i anunciar amb antelació, que no responien a una problemàtica clara i suficientment madura a l'agenda pública, i que conseqüentment els actors implicats no van poder preveure. Aquest patró d'actuació introdueix un factor de risc polític rellevant, que inevitablement les iniciatives empresarials incorporaran als seus criteris d'avaluació de riscos abans d'emprendre un projecte a Catalunya, de tal manera que sembla raonable apuntar a un cost d'oportunitat en forma de projectes perduts per excessiu risc regulatori.

En aquest sentit, la participació dels agents afectats en el procés d'identificació de càrregues administratives i de foment de millora de la regulació és una peça clau per a l'eliminació d'obstacles innecessaris i desproporcionats a l'activitat econòmica (OCDE, 2019²⁶). Així doncs, l'Administració ha de proporcionar instruments als operadors econòmics per a què la seva veu sigui escoltada en l'àmbit de la millora regulatòria. Per exemple, un instrument d'utilitat pot ser la signatura de convenis amb les principals entitats representatives per a la identificació i catalogació de les càrregues administratives i reguladores, però també en l'avaluació *ex-post* dels resultats d'aquests acords, qüestió on, de nou, la cooperació entre administracions suposa un factor fonamental.

En aquesta línia, és pertinent seguir exemples de bones pràctiques de països pioners en la matèria com Dinamarca, amb la creació del *Denmark's Business Forum for Better Regulation*. Aquest fòrum, format per representants d'operadors econòmics i agents de l'Administració, porta des de 2012 treballant de forma sistematitzada i coordinada per a la reducció de càrregues administratives i millora del marc regulador. En la

²⁵ Silvia Angulo. Los 25 hoteles en trámite que quedan congelados en Barcelona. La Vanguardia.

²⁶ OECD (2019): Better Regulation Practices across the European Union. Paris: OECD Publishing.

mateixa línia, és interessant el nou projecte engegat per la Comunitat de Madrid "*Línea Abierta contra la Hiperregulación*". La iniciativa s'emmarca en accions similars dutes a terme al Regne Unit o al Canadà, i parteix de la premissa que són els actors empresarials els qui tenen una major capacitat per detectar els obstacles i barreres a la seva activitat econòmica.

El fet de reforçar la interacció entre el sector privat i l'administració pública per identificar i esmenar les situacions de mala regulació és una – però no l'única – de les vies de col·laboració publicoprivada que resulten essencials per enfortir el context de competitivitat empresarial. En aquesta línia, s'ha demostrat com les iniciatives compartides entre actors econòmics i administració resulten sovint en casos d'èxit: per exemple, els programes de formació professional publicoprivats (com l'escola de formació de mecànica de l'automòbil de Seat). Enfortir els rols de participació d'actors econòmics en la presa de decisions i en el disseny de projectes institucionals, així com realitzar projectes conjuntament, és un vector fonamental per a la millora de la competitivitat.

3. DECÀLEG DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES

De l'anàlisi de les problemàtiques anteriors, se'n deriven les següents propostes de reforma regulatòria:

1. **Posada en pràctica d'un *fast-track* urbanístic per a projectes d'especial interès econòmic** a fi i efecte de poder agilitzar els processos de canvi d'ús de terreny, POUM o PAU (plans d'actuació urbanística o plans d'ordenació municipals) que sovint són esculls per a projectes intensius en ús de sòl. Aquesta agilització hauria d'estar emmarcada dins del reglament previst per a la facilitació de projectes de caràcter estratègic (Acord de Govern GOV/177/2022, de 6 de Setembre).
2. **Implementació de la figura del "perseguidor" de projectes encallats en tràmits que s'originen al sistema de Finestreta Única Empresarial**, tot interpellant a les diverses administracions involucrades i organismes municipals i autonòmics per a desfer-ne la obstrucció. Dins l'actual marc jurídic resulta complex que una figura d'aquestes característiques pugui fixar terminis de resolució vinculants per a les parts implicades, però es suggereix com a pas previ que els dictàmens d'aquest organisme siguin recomanacions d'agilització.
3. **Establiment del silenci administratiu positiu per als tràmits que s'originen al sistema de Finestreta Única Empresarial** sempre i quan la naturalesa del tràmit ho permeti²⁷. Una xifra habitual a altres jurisdiccions és la dels 90 dies: passats 90 dies, i sense resposta de l'administració, es considera positiva la resposta al tràmit. Es recomana, així mateix, que si es preveu la possibilitat de presentar recurs també s'apliqui el criteri de silenci administratiu a la resolució de recursos, a fi i efecte de desincentivar la possible resolució negativa de la petició inicial per disposar de major temps de resolució un cop dins la fase de recurs.

²⁷ Algunes resolucions, com les de caràcter ambiental, no poden prescriure amb silenci administratiu positiu – seria contrari a les directives europees. Aquesta qüestió afecta a una minoria de tràmits del conjunt que gestiona la finestra única empresarial.

4. **Implementació d'un sistema de declaracions responsables com a substitutiu de les llicències**²⁸ que permeti agilitzar els casos en els quals l'administració no pot donar una resposta en temps i forma a una petició de llicència – particularment orientat a tràmits menors.
5. **Transició cap a un marc de disseny i avaluació de polítiques públiques que eviti la imprevisibilitat i inseguretat jurídiques per a dur a terme activitats econòmiques**, evitant situacions sobrevingudes com el PEUAT o l'impost a la generació elèctrica dels Pressupostos de la Generalitat. El diàleg permanent entre administració i actors econòmics resultarà essencial per evitar aquestes situacions límit.
6. **Recol·lecció agregada de dades sobre peticions de permisos d'obres, llicències d'activitat i legalització contra incendis**, amb el percentatge de permisos concedits i el temps de resposta en cada cas, de tal forma que resulti factible analitzar l'estat de la qüestió a nivell de tot Catalunya. Fins al moment, l'única manera és fer una petició de transparència de forma individual a cadascun dels municipis, dificultant així la comprensió global de la situació. Existeixen plataformes com l'Idescat que disposen d'eines i mitjans per dur a terme aquesta recol·lecció de dades i fer-les públiques, a fi i efecte de poder detectar patrons i dur a terme accions correctives.
7. **Implementació dels principis de compensació normativa: *one in, one out*** (per aprovar una normativa cal eliminar-ne una altra) i **balanç pressupostari zero** (per aprovar una norma amb dotació pressupostària cal justificar quina dotació existent es redueix o suprimeix), a fi i efecte d'evitar el constant creixement de producció normativa.
8. **Creació d'una Bústia contra la Hiperregulació** que permeti a la ciutadania i empreses denunciar situacions on la densitat burocràtica sembla excessiva i dificulta la posada en marxa d'iniciatives d'emprenedoria o noves inversions del teixit empresarial existent. Actualment existeix una bústia *online* de consulta i reclamació dins la Finestreta Única Empresarial. Es

²⁸ Si bé a la les lleis 16/2015 i 18/2020 ja s'han traslladat alguns tràmits a règim de comunicació, quan els tràmits impliquen acció municipal és habitual trobar ordenances desactualitzades que contradiuen l'esperit d'aquestes lleis. Aquest és el cas, per exemple, dels projectes de plaques solars en autoconsum industrial a un nombre rellevant de municipis catalans.

proposa escalar aquest concepte a tot el sí del Govern i fer-ne la promoció necessària per augmentar-ne el nombre de consultes recopilades, amb l'objectiu final de simplificar i reduir el corpus normatiu.

9. **Consolidació de l'aposta per la digitalització de l'administració pública**, tot aprofitant les oportunitats que les tecnologies digitals ofereixen en termes de reducció de terminis, integració de dades i accés interdepartamental a la informació. Si bé a Catalunya s'ha avançat de forma significativa entorn del Canal Empresa i la FUE, segueix havent-hi una multitud de tràmits que no s'integren encara al sistema – paradoxalment, aquells que habitualment són més susceptibles de paraitzar per complet un projecte, com els de caire urbanístic.
10. **Foment d'un consens polític que permeti la construcció d'infraestructures clau per al teixit econòmic** tot disminuint el grau de condicionament de la agenda pública per part de determinats grups d'interès minoritaris que aconsegueixen frenar qualsevol projecte constructiu, com l'ampliació del Port de Barcelona i de l'Aeroport d'El Prat o el desplegament de parcs eòlics i fotovoltaics.

4. BIBLIOGRAFIA

Arruñada B (2010). Formalización de empresas: Costes frente a eficiencia institucional, Thomson Reuters, Cizur Menor.

Becker GS, Murphy KM (1992). The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 107, Issue 4, Pages 1137–1160.

Jesús Bolado-Alonso. Diez razones para proponer la reforma jurídica del silencio administrativo. *Revista de derecho UNED*, 25/2019

Santiago Calvo. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica. *Revista del IEE*, num. 01/2021, pp. 42

CEOE (2019). La producción normativa en 2019. Departamento de asuntos regulatorios y europeos, Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

Conde-Ruiz JI, Díaz M, Marín C, Ramírez JR (2017). Los Ingresos Públicos en España. FEDEA, Policy Papers, 2017/02.

Decret Llei 16/2019, de 26 de novembre, de mesures urgents per a l'emergència climàtica i l'impuls a les energies renovables. DOGC: <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=862746>

Gelauff G, Lejour A (2006). The new Lisbon Strategy: An estimation of the impact of reaching 5 Lisbon targets. *Industrial Policy and Economic Reform Papers*, Vol. 1.

IEE (2020). Informe de Competitividad Fiscal 2020. Instituto de Estudios Económicos. <https://www.ieemadrid.es/wp-content/uploads/IEE-Col.-INFORMES-Octubre-2020.-Competitividad-fiscal-2020-2.pdf>

Juan S.Mora-Sanguinetti, Santiago Salvador Mora. El impacto económico de la actividad normativa. Los riesgos de “la gran convergencia”

Mora-Sanguinetti JS (2019). La complejidad de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene?. *Información Comercial Española*, ICE: *Revista de Economía*, núm. 907, págs. 147-162

Salcedo Benavente JM (2019). “La sentencia del Tribunal Constitucional sobre la confiscatoriedad del impuesto de plusvalía municipal, errónea e injusta”, *Hay Derecho*, 25 de noviembre.

Santaló J, Marcos F (2010). Regulation, Innovation and Productivity, IE Business School Working Paper, WP 10-04.

Velasco-Barroetabeña R & Saiz Santos M (2007). Políticas de creación de empresas y su evaluación, Working Paper N°. 118. Madrid: Fundación Alternativas.

Zárate-Marco A, Vallés-Giménez J (2012). The cost of regulation in a decentralized context: the case of the Spanish regions, *European Journal of Law and Economics*, vol. 33, núm. 1, pàgs. 185-203.

