

# La política de mejora de la regulación en Catalunya

Resumen ejecutivo. Consideraciones y recomendaciones



Colección Estudios e Informes. Número 63

# LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN EN CATALUNYA

## INFORME

Aprobado por el Pleno del Consejo de Trabajo, Económico y Social en la sesión extraordinaria del día 25 de abril de 2022.



**Ponente**

Salvador Guillermo, Foment del Treball Nacional

**Director**

Joan Antoni Santana

**Gestora**

Inma Prior

**Autoras**

Roser Ferrer

Inma Prior

**Miembros del grupo de trabajo**

Joana Agudo, Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CCOO)

José Manuel Fandiño, Unió General de Treballadors i Treballadors de Catalunya (UGT)

Maria Mora, Foment del Treball Nacional

Àngel Herмосilla Pérez, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya (PIMEC)

Lorena Torró, Confederació de Cooperatives de Catalunya

**Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya**

Barcelona, 2022



Los contenidos de esta obra están sujetos a una licencia Creative Commons del tipo reconocimiento de autoría, usos no comerciales y sin obra derivada. Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública siempre que se cite al autor o autores y al editor y no se haga un uso comercial de la obra original ni se creen obras derivadas. Puede consultar un resumen de los términos de la licencia en: [Licencia Creative Commons](#)

© Generalitat de Catalunya

Consejo de Trabajo, Económico y Social de Catalunya  
Diputació, 284  
08009 Barcelona  
Tel. 93 270 17 80  
Página web: [ctesc.gencat.cat](http://ctesc.gencat.cat)  
A/e: [ctesc@gencat.cat](mailto:ctesc@gencat.cat)

ISBN: 978-84-18986-99-4 (Obra completa)

Imágenes: "lonely" / licencia de dominio público (CC0 1.0)

Barcelona, mayo 2022

Este documento cumple con las pautas de accesibilidad WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) 2.1.

## 1. Resumen ejecutivo

El informe contiene una descripción de los instrumentos y la organización mediante los cuales se vehicula la implantación de la política de mejora de la regulación en Catalunya. Con carácter previo, se hace una descripción del contexto europeo y estatal en esta materia.

Así, en el informe se presenta la evolución de la política de simplificación administrativa y mejora de la regulación impulsada por la Comisión Europea. Los antecedentes de esta política se encuentran en dos comunicaciones de la Comisión sobre simplificación administrativa de los años 2002 y 2005 y en una Comunicación sobre reducción de cargas administrativas del año 2007.

Se examina el Programa de mejora de la legislación que la Comisión puso en marcha en el año 2015 para aplicar tanto a las nuevas propuestas legislativas como a la normativa en vigor y que afectaba a la preparación de la normativa y su aplicación, evaluación y revisión. Mediante este programa se pretende cambiar el modelo de trabajo a escala europea para obtener mejores resultados, realizar una apertura hacia los ciudadanos, aportar más transparencia, mejorar las herramientas utilizadas y renovar el corpus legislativo vigente. También se analizan las dos comunicaciones de la Comisión en las que se hace balance de los resultados obtenidos.

El Parlamento Europeo apoyó el programa y en 2016 se firmó un Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Este acuerdo establece como objetivos comunes fomentar la sencillez, claridad y coherencia en la redacción de la legislación de la Unión Europea y dotar de mayor transparencia al procedimiento legislativo.

También se analizan los tres dictámenes, de 2015, 2017 y 2021, que emite el Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre esta política. En el último Dictamen el CESE destaca que las consultas públicas son una parte esencial para la recopilación de datos sobre lo que se pretende legislar, que las evaluaciones del impacto de las normas deberían desarrollarse más y que incluso el Parlamento Europeo y el Consejo deberían realizar evaluaciones de impacto sobre las enmiendas que realizan en el proceso legislativo e insiste en la reducción de cargas administrativas. Asimismo pone de manifiesto que, para llevar a cabo el principio “de una más, una menos”, requerirá una estrecha cooperación entre las instituciones europeas en el ciclo legislativo, y que el CESE se compromete a participar activamente en las evaluaciones *ex post* de las normas. En los dictámenes se reitera que el procedimiento de transposición y una aplicación inadecuada del derecho de la UE por parte de las autoridades nacionales es lo que genera mayor carga normativa para la ciudadanía y para las empresas.

Finalmente, se presentan las recomendaciones, realizadas en 2018, del informe del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”, que fue creado para analizar cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las instituciones europeas, cómo mejorar la participación de las administraciones locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión Europea y para determinar qué competencias podrían ser delegadas o devueltas definitivamente a los Estados miembros.

Por lo que respecta al contexto estatal, el informe expone la evolución de la política pública de mejora de la regulación en España así como el marco vigente actualmente.

Se analizan las principales normas a través de las cuales, desde la década de 1990, se han ido incorporándose al ordenamiento jurídico estatal los principios de buena regulación, especialmente en el procedimiento de elaboración de normas. Entre las normas analizadas, destacan la Ley 50/1997 y su desarrollo, en especial de la Memoria de análisis de impacto normativo y las leyes 39/2015 y 40/2015 relativas al procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público. Asimismo, destacan la transposición de la Directiva de servicios, la Ley de economía sostenible y la regulación de la garantía de la unidad de mercado.

En cuanto al marco legal vigente, por un lado el informe expone los instrumentos a través de los cuales se incorporan los principios de buena regulación (necesidad y eficacia; proporcionalidad; seguridad jurídica; transparencia; eficiencia; y sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria ) en el ordenamiento jurídico actual y por otro describe los diferentes órganos implicados en la garantía de la calidad normativa.

Los principios de buena regulación se incorporan al procedimiento de elaboración de normas a través de diversos instrumentos, entre los que destaca la Memoria de análisis de impacto normativo, ejemplo de evaluación *ex ante*, que tiene por finalidad garantizar que aquellos que deben elaborar y aprobar un proyecto de disposición cuenten con la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y los medios que se necesitarán para poder aplicarlo. Entre el contenido obligatorio de la Memoria de análisis de impacto destaca la oportunidad de la norma, que identifica los fines y objetivos perseguidos y explica la adecuación a los principios de buena regulación y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia y al principio de proporcionalidad. Asimismo, debe incluir el impacto económico y presupuestario y la indicación, con una estimación de su cuantificación económica, de las cargas administrativas que introduce la norma y/o que se hayan suprimido o reducido respecto a la regulación anterior.

La consulta, la audiencia y la información públicas son los instrumentos a través de los cuales se regula la participación ciudadana para cumplir el principio de transparencia.

Otros instrumentos a destacar son el Plan anual normativo y el Informe de evaluación normativa. El Plan anual normativo recoge las iniciativas legales o reglamentarias que el Gobierno quiere aprobar el año siguiente y el Informe anual de evaluación, ejemplo de evaluación normativa *ex post*, debe reflejar, entre otros, el grado de cumplimiento del Plan anual normativo del año anterior y las conclusiones del análisis de las normas evaluadas en el ejercicio anterior. Puede contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconseje el resultado del análisis.

El informe contiene también una referencia específica a las medidas encaminadas a la aplicación del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, que contiene diversas reformas estructurales entre las que cabe destacar la modernización de la Administración pública y la mejora de la calidad regulatoria y del clima de negocios.

Por último, el informe constata que en la aplicación de la mejora de la calidad normativa confluyen no sólo diferentes organismos sino también diferentes ministerios.

El papel más destacado recae, en la actual configuración ministerial, en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, del que depende la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que es el órgano de la Administración General del Estado encargado de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Al Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de la Dirección General de Gobernanza Pública, se le atribuye el diseño, el impulso y el seguimiento en el ámbito de la Administración General del Estado de las actuaciones para reducir las cargas administrativas y regulatorias, y simplificar los procedimientos administrativos, asegurando la coordinación interdepartamental y promoviendo la cooperación entre todas las administraciones públicas.

Al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital le corresponde, entre otros, el impulso y la coordinación de las iniciativas orientadas a la mejora del clima de negocios en general, incluyendo especialmente las iniciativas orientadas a la creación y el crecimiento empresarial y el análisis, el fomento y la propuesta de iniciativas de reducción o eliminación de barreras en la unidad de mercado y en el acceso y el ejercicio de las actividades económicas.

Conjuntamente a las competencias atribuidas a los ministerios, se analizan las atribuciones de un conjunto de órganos que tienen por objetivo la cooperación y coordinación entre administraciones en el ámbito objeto de este informe, entre las que cabe destacar: la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; el Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios; la Conferencia Sectorial de Clima de Negocios y Mejora Regulatoria.

En cuanto a la política de mejora de la regulación en la Administración pública catalana, el informe presenta su evolución desde el año 2008.

En primer lugar se exponen las normas más destacadas que han incidido en la implantación de esta política. Una de las primeras fue el Decreto 106/2008, que establecía las medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, que introdujo la obligación, en el proceso de elaboración de las normas, de analizar el impacto de las cargas administrativas. Posteriormente la Ley 13/2008 reguló la iniciativa y la potestad legislativa y reglamentaria del Gobierno, la Ley 26/2010 estableció una nueva regulación del procedimiento de las disposiciones reglamentarias y la Ley 16/2015 fijó los principios y criterios para suprimir o reducir trámites administrativos para iniciar una actividad económica. También se han aprobado normas para regular la reestructuración de órganos de la Administración con responsabilidad sobre esta política, para regular la administración electrónica y posteriormente digital, para regular la promoción de la actividad económica, y sobre transparencia, acceso a la información pública y simplificación administrativa.

Posteriormente, se pone de manifiesto que la política de la mejora de la regulación tiene en cuenta todo el ciclo de regulación de la norma que comprende la preparación, la adopción, la aplicación y la revisión y se describen los instrumentos que intervienen en las mismas fases.

En cuanto a la preparación, se destaca que el Gobierno ha aprobado un Plan normativo para el período 2021-2023 y este plan, junto con el resto de previsiones normativas, recoge que en este período se iniciará la tramitación de una ley de procedimiento de elaboración de normas con el fin de agilizar el procedimiento, incrementar la transparencia y reforzar la calidad de las evaluaciones de impacto normativo para mejorar la toma de decisiones.

Tanto en la preparación como en la elaboración de la norma se tiene en cuenta la participación de la ciudadanía y, para facilitar esta participación, el Gobierno de la Generalitat cuenta con el Portal Participa, donde la ciudadanía puede pronunciarse sobre la oportunidad y el posible contenido de la norma, antes de iniciar su tramitación y con el Portal de la Transparencia, donde se publica la iniciación de la tramitación normativa, adjuntando la documentación correspondiente y donde se informa del estado de la tramitación.

En la fase de elaboración de la norma cabe destacar la consulta interdepartamental que se realiza mediante el Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos de Gobierno (SIGOV) y en la que participa el Área de Mejora de la Regulación, que en esta fase del procedimiento tiene la función de velar por la calidad de las evaluaciones de impacto de la normativa que se somete al Consejo Técnico y al Gobierno.

En cuanto a la revisión, el Gobierno está trabajando para implantar una evaluación normativa *ex post* de forma sistemática. Asimismo, se han realizado actuaciones en cuanto a la revisión y simplificación del ordenamiento jurídico; mediante la Ley 5/2017 y el Decreto 6/2021 se derogaron expresamente 161 leyes vigentes que habían perdido la vigencia o ya no eran de aplicación y 249 decretos y órdenes. También se declaró que 998 decretos y órdenes habían perdido su vigencia.

También hay que remarcar que a principios de 2021, mediante un decreto ley, se aprobaron medidas para implementar y gestionar los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del Fondo REACT-EU, que supuso una simplificación de la gestión presupuestaria y económica y de los procedimientos de subvenciones y ayudas relativas a la gestión de estos fondos en los que la Generalitat fuera la responsable de la gestión y control.

Por último, se hace referencia a los diferentes organismos que intervienen en la política de mejora de la regulación desde diferentes ámbitos y los planes de Gobierno que inciden en esta materia.

El análisis se centra, por un lado, en el Área de Mejora de la Regulación, como órgano de apoyo de la Secretaría de Gobierno, cuya función es impulsar y coordinar la política de mejora de la regulación, y en la Oficina de Gestión Empresarial, que es la responsable de impulsar la Ventanilla Única Empresarial (VUE). En el informe se hace referencia a los tres planes que se han desarrollado para implantar la VUE y conseguir que sea el único punto de acceso para autónomos, empresas e intermediarios en la gestión de los trámites administrativos vinculados a su actividad, independientemente de la administración titular del trámite, y conseguir ofrecer servicios integrados, accesibles, digitales y proactivos a empresas y profesionales.

Por otra parte, se hace referencia a los inicios de la administración electrónica y cómo se pretende conseguir una administración digital.



El último apartado recoge las consideraciones y recomendaciones consensuadas a partir del análisis y el debate de los apartados precedentes.

## 2. Consideraciones y recomendaciones

El informe expone el marco de la mejora de la regulación en Catalunya, previa contextualización en el marco español y el de la Unión Europea.

Sin embargo, hay que matizar que el informe se limita a describir los instrumentos principales y la estructura organizativa que se han previsto con el fin de mejorar la regulación, sin entrar a evaluar su cumplimiento concreto.

Fruto del análisis realizado en este informe, el CTESC realiza las siguientes consideraciones y recomendaciones.

1. El CTESC destaca la importancia de la elaboración de un plan normativo, que aporta transparencia y ayuda a las partes interesadas a poder participar en la elaboración de las normas.
2. El CTESC considera que en el trámite de consulta e información públicas debería potenciarse la participación y la implicación de la ciudadanía y, en concreto, de las partes afectadas. En el ámbito de la Unión Europea habría que implicar también a las administraciones estatales, locales y regionales. En estrecha relación, el CTESC recomienda que las partes interesadas puedan acceder a un único espacio virtual para seguir el procedimiento de elaboración de una norma, en el caso de Catalunya, favoreciendo la transparencia y políticas de Gobierno abierto.
3. El CTESC constata que los principios de mejora de la regulación rigen en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración y, por tanto, habría que implicar al resto de actores que, en su caso, participan en los trámites posteriores. En este sentido, se recomienda que los parlamentos, en los distintos niveles territoriales, puedan disponer de una oficina o servicio que ayuden y asesoren en la aplicación de los principios de buena regulación.
4. El CTESC pone de manifiesto que es necesario evitar cargas administrativas innecesarias y garantizar que las que se imponen son proporcionales a los objetivos que la norma persigue.
5. El CTESC considera que es esencial la prospectiva estratégica y, en esta línea, constata que el análisis del impacto que se realiza como trámite previo a la aprobación de la normativa debería permitir determinar el impacto de la norma proyectada en sentido amplio, y no sólo el impacto presupuestario para la propia Administración.
6. El CTESC recomienda que se refuerce la evaluación normativa *ex post* como instrumento que debe permitir comprobar la medida en que las normas han alcanzado los objetivos previstos así como la corrección de la cuantificación del coste y las cargas que imponen.
7. El CTESC constata que, aunque el marco jurídico relativo a los procedimientos de calidad normativa es formalmente exigente, es necesario velar por su implementación efectiva. También considera que es necesario sensibilizar a los

operadores y unidades impulsoras de la normativa sobre la importancia de la calidad normativa y la calidad técnica de la redacción de las normas. En este sentido, es necesario incentivar la formación y el apoyo en sus tareas.

8. El CTESC considera que es necesario tener en cuenta la simplificación de la normativa con el objetivo de hacer más efectivas las normas y más fáciles de comprender y cumplir. El CTESC alienta, por tanto, la continuación de la simplificación normativa a través de la revisión de la vigencia de la normativa y de la derogación de la que sea obsoleta.
9. El CTESC constata que legislar mejor no puede ser instrumentalizado como estrategia para legislar con un propósito sólo desregulador. Hay que centrar las estrategias en la calidad de la legislación más que en la cantidad de actos legislativos y hacerlo sobre la base de los principios generales de legitimidad, subsidiariedad, proporcionalidad y seguridad jurídica. Se recomienda, así, que las políticas de mejora de la regulación adopten siempre como eje vertebrador la mejora de la calidad normativa.
10. Desde este punto de vista, los diferentes niveles de gobernanza, tanto europeos como nacionales, deben garantizar que las estrategias y las políticas de mejora de la regulación no sean sinónimos de una convergencia regulatoria a la baja y deben velar por el mantenimiento y mejora de los estándares de protección laboral, medioambientales y de consumo.
11. En este contexto, se recomienda que la agenda de la mejor regulación considere permanentemente los siguientes ámbitos críticos y esenciales: la seguridad jurídica, la protección del interés general y la correspondencia con las peticiones de los interlocutores sociales.
12. En el contexto de recuperación de la crisis provocada por la pandemia derivada de la COVID-19, el CTESC pone de manifiesto que es imprescindible legislar con la mayor eficiencia posible y respetando los principios de buena regulación, es decir: necesidad y eficacia; proporcionalidad; seguridad jurídica; transparencia; eficiencia; sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.
13. El CTESC destaca la importancia de las medidas de simplificación administrativa reguladas por el Decreto ley 5/2021 de medidas urgentes para la implementación y gestión de fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU para la Administración de la Generalitat de Catalunya y su sector público.

No se puede olvidar que el objeto de este Decreto ley es: “el establecimiento de medidas urgentes de desarrollo de la legislación básica y el establecimiento de las especialidades organizativas y de procedimiento necesarias para simplificar y agilizar la gestión presupuestaria y económica, los procedimientos subvencionales y de ayudas y la contratación pública que corresponda realizar en las operaciones financiadas con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y del fondo REACT-EU en los que la Generalitat de Catalunya sea la responsable de su gestión y control.”

14. El CTESC comparte y destaca que, según el Decreto ley 5/2021, la aplicación de estas medidas en Catalunya requiere una adaptación normativa que facilite la gestión adecuada, en la que se concilien los principios de eficacia, simplificación y celeridad con los de la seguridad jurídica, la transparencia y la buena administración. Al mismo tiempo, también es necesario establecer y fomentar mecanismos para la colaboración y la cooperación entre la Administración de la Generalitat y su sector público, incluido el ámbito universitario, y las entidades locales de Catalunya y su sector público, por un lado, así como entre el sector público y el privado, por otro.
  
15. El CTESC considera que habrá que realizar un seguimiento del cumplimiento del artículo 18 del Decreto ley 5/2021, que regula la creación de espacios de diálogo y de participación de los agentes sociales con el objetivo de sumar esfuerzos y consensos tanto entre los diferentes actores del sector público así como entre el sector público y el privado, a efectos de conseguir la transformación social y económica que el país necesita, modernizando las estructuras, los servicios y las prestaciones públicas, pero también protegiendo y reforzando el tejido productivo del país, creando empleo de calidad y fomentando una sociedad más justa y equitativa.