

# La política de millora de la regulació a Catalunya

Resum executiu. Consideracions i recomanacions



Col·lecció Estudis i Informes. Número 63

# LA POLÍTICA DE MILLORA DE LA REGULACIÓ A CATALUNYA

## INFORME

aprovat pel Ple del Consell de Treball, Econòmic i Social en la  
sessió extraordinària del dia 25 d'abril del 2022.



**Ponent**

Salvador Guillermo, Foment del Treball Nacional

**Director**

Joan Antoni Santana

**Gestora**

Inma Prior

**Autores**

Roser Ferrer

Inma Prior

**Membres del grup de treball**

Joana Agudo, Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CCOO)

José Manuel Fandiño, Unió General de Treballadores 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

**Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya**

Barcelona, 2022



Els continguts d'aquesta obra estan subjectes a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada. Se'n permet la reproducció, distribució i comunicació pública sempre que se'n citi l'autor o autors i l'editor i no es faci un ús comercial de l'obra original ni se'n creïn obres derivades. Podeu consultar un resum dels termes de la llicència a: [Llicència Creative Commons](#)

© Generalitat de Catalunya

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya

Diputació, 284

08009 Barcelona

Tel. 93 270 17 80

Adreça Internet: [ctesc.gencat.cat](http://ctesc.gencat.cat)

A/e: [ctesc@gencat.cat](mailto:ctesc@gencat.cat)

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

Imatges: Lonely” / llicència de domini públic (CC0 1.0)

Barcelona, maig 2022

Aquest document compleix les pautes d'accessibilitat WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) 2.1.

## 1. Resum executiu

L'informe conté una descripció dels instruments i l'organització a través dels quals es vehicula la implantació de la política de millora de la regulació a Catalunya. Amb caràcter previ es fa una descripció del context europeu i estatal en aquesta matèria.

Així, en l'informe es presenta l'evolució de la política de simplificació administrativa i millora de la regulació impulsada per la Comissió Europea. Els antecedents d'aquesta política es troben en dues comunicacions de la Comissió sobre simplificació administrativa dels anys 2002 i 2005 i en una Comunicació sobre reducció de càrregues administratives de l'any 2007.

S'examina el Programa de millora de la legislació que la Comissió va engegar l'any 2015 per aplicar tant a les noves propostes legislatives com a la normativa en vigor i que afectava la preparació de la normativa i la seva aplicació, avaluació i revisió. Mitjançant aquest programa es pretén canviar el model de treball a escala europea per obtenir millors resultats, fer una apertura cap als ciutadans, aportar més transparència, millorar les eines utilitzades i renovar el corpus legislatiu vigent. També s'analitzen les dues comunicacions de la Comissió on es fa el balanç dels resultats obtinguts.

El Parlament Europeu va donar suport al programa i l'any 2016 es va signar un Acord interinstitucional sobre la millora de la legislació entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea. Aquest acord estableix com a objectius comuns fomentar la senzillesa, la claredat i la coherència en la redacció de la legislació de la Unió Europea i dotar de major transparència el procediment legislatiu.

També s'analitzen els tres dictàmens, dels anys 2015, 2017 i 2021, que emet el Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) sobre aquesta política. En el darrer Dictamen el CESE destaca que les consultes públiques són una part essencial per la recopilació de dades sobre allò que es pretén legislar, que les avaluacions de l'impacte de les normes s'haurien de desenvolupar més i que inclús el Parlament Europeu i el Consell haurien de realitzar avaluacions d'impacte sobre les esmenes que realitzen en el procés legislatiu i insisteix en la reducció de càrregues administratives. També posa de manifest que, per portar a terme el principi "d'una més, una menys", requerirà una cooperació estreta entre les institucions europees en el cicle legislatiu, i que el CESE es compromet a participar activament en les avaluacions *ex post* de les normes. En els dictàmens es reitera que el procediment de transposició i una aplicació inadequada del dret de la UE per part de les autoritats nacional és el que genera més càrrega normativa per a la ciutadania i per a les empreses.

Finalment, es presenten les recomanacions, realitzades l'any 2018, de l'informe del Grup operatiu sobre subsidiarietat, proporcionalitat i "fer menys però de manera més eficient" que va ser creat per analitzar com aplicar millor els principis de subsidiarietat i proporcionalitat a les institucions europees, com millorar la participació de les administracions locals i regionals en l'elaboració i execució de les polítiques de la Unió Europea i per determinar quines competències podrien ser delegades o tornades definitivament als estats membres.

Pel que fa al context estatal, l'informe exposa l'evolució de la política pública de millora de la regulació a Espanya així com el marc vigent actualment.

S'analitzen les principals normes a través de les quals, d'ençà de la dècada del 1990, han anat incorporant-se a l'ordenament jurídic estatal els principis de bona regulació, especialment en el procediment d'elaboració de normes. Entre les normes analitzades, destaquen la Llei 50/1997 i el seu desenvolupament, en especial de la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu i les lleis 39/2015 i 40/2015 relatives al procediment administratiu i el règim jurídic del sector públic. Així mateix, destaquen la transposició de la Directiva de serveis, la Llei d'economia sostenible i la regulació de la garantia de la unitat de mercat.

Pel que fa al marc legal vigent, d'una banda l'informe exposa els instruments a través dels quals s'incorporen els principis de bona regulació (necessitat i eficàcia; proporcionalitat; seguretat jurídica; transparència; eficiència; i sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària) a l'ordenament jurídic actual i de l'altra descriu els diferents òrgans implicats en la garantia de la qualitat normativa.

Els principis de bona regulació s'incorporen al procediment d'elaboració de normes a través de diversos instruments, entre els que destaca la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, exemple d'avaluació *ex ante*, que té per finalitat garantir que aquells que han d'elaborar i aprovar un projecte de disposició comptin amb la informació necessària que els permeti estimar quin impacte tindrà en els ciutadans i els mitjans que es necessitaran per poder aplicar-la. Entre el contingut obligatori de la Memòria d'anàlisi d'impacte destaca l'oportunitat de la norma, que identifica els fins i objectius perseguits i explica l'adequació als principis de bona regulació i, en particular, als principis de necessitat i eficiència i al principi de proporcionalitat. Així mateix, ha d'incloure l'impacte econòmic i pressupostari i la indicació, amb una estimació de la seva quantificació econòmica, de les càrregues administratives que introdueix la norma i/o que s'hagin suprimit o reduït respecte a la regulació anterior.

La consulta, l'audiència i la informació públiques són els instruments a través dels quals es regula la participació ciutadana per tal de complir el principi de transparència.

Altres instruments a destacar són el Pla anual normatiu i l'Informe d'avaluació normativa. El Pla anual normatiu recull les iniciatives legals o reglamentàries que el Govern vol aprovar l'any següent i l'Informe anual d'avaluació, exemple d'avaluació normativa *ex post*, ha de reflectir, entre d'altres, el grau de compliment del Pla anual normatiu de l'any anterior i les conclusions de l'anàlisi de les normes avaluades l'exercici anterior. Pot contenir recomanacions específiques de modificació i, en el seu cas, derogació de les normes avaluades, quan així ho aconselli el resultat de l'anàlisi.

L'informe conté també una referència específica a les mesures encaminades a l'aplicació del Pla de recuperació, transformació i resiliència, que conté diverses reformes estructurals entre les quals cal destacar la modernització de l'Administració pública i la millora de la qualitat regulatòria i del clima de negocis.

Finalment, l'informe constata que en l'aplicació de la millora de la qualitat normativa conflueixen no només diferents organismes sinó també diferents ministeris.

El paper més destacat recau, en l'actual configuració ministerial, en el Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica, del que depèn l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa, que és l'òrgan de l'Administració General de l'Estat encarregat de promoure la coordinació i qualitat de l'activitat normativa del Govern.

Al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, a través de la Direcció General de Governança Pública, se li atribueix el disseny, l'impuls i el seguiment en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat de les actuacions per reduir les càrregues administratives i regulatòries, i simplificar els procediments administratius, assegurant la coordinació interdepartamental i promovent la cooperació entre totes les administracions públiques.

Al Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital li correspon, entre d'altres, l'impuls i la coordinació de les iniciatives orientades a la millora del clima de negocis en general, incloent especialment les iniciatives orientades a la creació i el creixement empresarial i l'anàlisi, el foment i la proposta d'iniciatives de reducció o eliminació de barreres a la unitat de mercat i a l'accés i l'exercici de les activitats econòmiques.

Conjuntament a les competències atribuïdes als ministeris, s'analitzen les atribucions d'un conjunt d'òrgans que tenen per objectiu la cooperació i coordinació entre administracions en l'àmbit objecte d'aquest informe, entre les quals cal destacar: la Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència; el Comitè per a la Millora de la Regulació de les Activitats de Serveis; la Conferència Sectorial de Clima de Negocis i Millora Regulatòria.

Pel que fa a la política de millora de la regulació en l'Administració pública catalana, l'informe en presenta l'evolució des de l'any 2008.

En primer lloc s'exposen les normes més destacades que han incidit en la implantació d'aquesta política. Una de les primeres va ser el Decret 106/2008, que establí les mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica, que va introduir l'obligació, en el procés d'elaboració de les normes, d'analitzar l'impacte de les càrregues administratives. Posteriorment la Llei 13/2008 va regular la iniciativa i la potestat legislativa i reglamentària del Govern, la Llei 26/2010 va establir una nova regulació del procediment de les disposicions reglamentaries i la Llei 16/2015 va fixar els principis i criteris per suprimir o reduir tràmits administratius per iniciar una activitat econòmica. També s'han aprovat normes per regular la reestructuració d'òrgans de l'Administració amb responsabilitat sobre aquesta política, per regular l'administració electrònica i posteriorment digital, per regular la promoció de l'activitat econòmica, i sobre transparència, accés a la informació pública i simplificació administrativa.

Posteriorment, es posa de manifest que la política de la millora de la regulació té en compte tot el cicle de regulació de la norma que comprèn la preparació, l'adopció, l'aplicació i la revisió i es descriuen els instruments que intervenen en aquestes fases.

Pel que fa a la preparació, es destaca que el Govern ha aprovat un Pla normatiu per al període 2021-2023 i aquest pla, juntament amb la resta de previsions normatives, recull que en aquest període s'iniciarà la tramitació d'una llei de procediment d'elaboració de normes amb la finalitat d'agilitzar el procediment, incrementar la transparència i reforçar la qualitat de les avaluacions d'impacte normatiu per millorar la presa de decisions.

Tant en la preparació com en l'elaboració de la norma es té en compte la participació de la ciutadania i, per tal de facilitar aquesta participació, el Govern de la Generalitat compta amb el Portal Participa, on la ciutadania es pot pronunciar sobre l'oportunitat i el possible contingut de la norma, abans d'iniciar-ne la tramitació i amb el Portal de la Transparència, on s'hi

publica la iniciació de la tramitació normativa, adjuntant la documentació corresponent i on s'informa de l'estat de la tramitació.

En la fase d'elaboració de la norma es pot destacar la consulta interdepartamental que es realitza mitjançant el Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents de Govern (SIGOV) i on participa l'Àrea de Millora de la Regulació, que en aquesta fase del procediment té la funció de vetllar per la qualitat de les avaluacions d'impacte de la normativa que se sotmet al Consell Tècnic i al Govern.

Pel que fa a la revisió, el Govern està treballant per implantar una avaluació normativa *ex post* de forma sistemàtica. Així mateix, s'han realitzat actuacions pel que fa a la revisió i simplificació de l'ordenament jurídic; mitjançant la Llei 5/2017 i el Decret 6/2021 es van derogar expressament 161 lleis vigents que havien perdut la vigència o ja no eren d'aplicació i 249 decrets i ordres. També es va declarar que 998 decrets i ordres havien perdut la seva vigència.

També cal remarcar que a principis de 2021, mitjançant un decret llei, es van aprovar mesures per implementar i gestionar els fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del Fons REACT-EU, que va suposar una simplificació de la gestió pressupostària i econòmica i dels procediments de subvencions i ajuts relatius a la gestió d'aquests fons en els quals la Generalitat en fos la responsable de la gestió i control.

Finalment, es fa referència als diferents organismes que intervenen en la política de millora de la regulació des de diferents àmbits i als plans de Govern que incideixen en aquesta matèria.

L'anàlisi se centra, d'una banda, en l'Àrea de Millora de la Regulació, com a òrgan de suport de la Secretaria de Govern, que té la funció d'impulsar i coordinar la política de millora de la regulació, i en l'Oficina de Gestió Empresarial, que és la responsable d'impulsar la Finestreta Única Empresarial (FUE). En l'informe es fa referència als tres plans que s'han desenvolupat per implantar la FUE i aconseguir que sigui l'únic punt d'accés per a autònoms, empreses i intermediaris en la gestió dels tràmits administratius vinculats a la seva activitat, independentment de l'administració titular del tràmit, i aconseguir oferir serveis integrats, accessibles, digitals i proactius a empreses i professionals.

D'altra banda es fa referència als inicis de l'administració electrònica i com es pretén assolir una administració digital.

El darrer apartat recull les consideracions i recomanacions consensuades a partir de l'anàlisi i el debat dels apartats precedents.



## 2. Consideracions i recomanacions

L'informe exposa el marc de la millora de la regulació a Catalunya, prèvia contextualització en el marc espanyol i el de la Unió Europea.

Cal matisar, però, que l'informe es limita a descriure els instruments principals i l'estructura organitzativa que s'han previst amb la finalitat de millorar la regulació, sense entrar a avaluar-ne el compliment concret.

Fruit de l'anàlisi feta en aquest informe, el CTESC fa les següents consideracions i recomanacions.

1. El CTESC destaca la importància de l'elaboració d'un pla normatiu, que aporta transparència i ajuda les parts interessades a poder participar en l'elaboració de les normes.
2. El CTESC considera que en el tràmit de consulta i informació públiques caldria potenciar la participació i la implicació de la ciutadania i, en concret, de les parts afectades. En l'àmbit de la Unió Europea caldria implicar també les administracions estatals, locals i regionals. En estreta relació, el CTESC recomana que les parts interessades puguin accedir en un únic espai virtual per seguir el procediment d'elaboració d'una norma, en el cas de Catalunya, afavorint la transparència i polítiques de Govern obert.
3. El CTESC constata que els principis de millora de la regulació regeixen en el procediment d'elaboració normativa en l'àmbit de l'Administració i, per tant, caldria implicar la resta d'actors que, si escau, participen en els tràmits posteriors. En aquest sentit, es recomana que els parlaments, en els diferents nivells territorials, puguin disposar d'una oficina o servei que ajudin i assessorin en l'aplicació dels principis de bona regulació.
4. El CTESC posa de manifest que cal evitar càrregues administratives innecessàries i garantir que les que s'imposen són proporcionals als objectius que la norma persegueix.
5. El CTESC considera que és essencial la prospectiva estratègica i, en aquesta línia, constata que l'anàlisi de l'impacte que es fa com a tràmit previ a l'aprovació de la normativa hauria de permetre determinar l'impacte de la norma projectada en sentit ampli, i no només l'impacte pressupostari per a la pròpia Administració.
6. El CTESC recomana que es reforci l'avaluació normativa *ex post* com a instrument que ha de permetre comprovar la mesura en què les normes han aconseguit els objectius previstos així com la correcció de la quantificació del cost i les càrregues que imposen.
7. El CTESC constata que, tot i que el marc jurídic relatiu als procediments de qualitat normativa és formalment exigent, cal vetllar per la seva implementació efectiva. També considera que cal sensibilitzar els operadors i les unitats impulsores de la normativa sobre la importància de la qualitat normativa i la qualitat tècnica de la

redacció de les normes. En aquest sentit, cal incentivar la formació i el suport en les seves tasques.

8. El CTESC considera que cal tenir en compte la simplificació de la normativa amb l'objectiu de fer més efectives les normes i més fàcils de comprendre i de complir. El CTESC encoratja, per tant, la continuació de la simplificació normativa a través de la revisió de la vigència de la normativa i de la derogació de la que sigui obsoleta.
9. El CTESC constata que legislar millor no pot ser instrumentalitzat com a estratègia per legislar amb un propòsit només desregulador. Cal centrar les estratègies en la qualitat de la legislació més que no en la quantitat d'actes legislatius i fer-ho sobre la base dels principis generals de legitimitat, subsidiarietat, proporcionalitat i seguretat jurídica. Es recomana, així, que les polítiques de millora de la regulació adoptin sempre com a eix vertebrador la millora de la qualitat normativa.
10. Des d'aquest punt de vista, els diferents nivells de governança, tant europeus com nacionals, han de garantir que les estratègies i les polítiques de millora de la regulació no siguin sinònims d'una convergència regulatòria a la baixa i han de vetllar pel manteniment i la millora dels estàndards de protecció laboral, mediambientals i de consum.
11. En aquest context, es recomana que l'agenda de la millor regulació consideri permanentment els àmbits crítics i essencials següents: la seguretat jurídica, la protecció de l'interès general, i la correspondència amb les peticions dels interlocutors socials.
12. En el context de recuperació de la crisi provocada per la pandèmia derivada de la COVID-19, el CTESC posa de manifest que és imprescindible legislar amb la major eficiència possible i respectant els principis de bona regulació, és a dir: necessitat i eficàcia; proporcionalitat; seguretat jurídica; transparència; eficiència; sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària.
13. El CTESC destaca la importància de les mesures de simplificació administrativa regulades pel Decret Llei 5/2021 de mesures urgents per a la implementació i gestió de fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del fons REACT-EU per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

No es pot oblidar que l'objecte d'aquest Decret Llei és: "l'establiment de mesures urgents de desenvolupament de la legislació bàsica i l'establiment de les especialitats organitzatives i de procediment necessàries per simplificar i agilitzar la gestió pressupostària i econòmica, els procediments subvencionals i d'ajuts i la contractació pública que correspongui realitzar en les operacions finançades amb fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del fons REACT-EU en què la Generalitat de Catalunya sigui la responsable de la seva gestió i control."

14. El CTESC comparteix i destaca que, segons el Decret Llei 5/2021, l'aplicació d'aquestes mesures a Catalunya requereix una adaptació normativa que faciliti la gestió adequada, en la qual es conciliïn els principis d'eficàcia, simplificació i celeritat amb els de la seguretat jurídica, la transparència i la bona administració. Al mateix

temps, és necessari també establir i fomentar mecanismes per a la col·laboració i la cooperació entre l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, inclòs l'àmbit universitari, i les entitats locals de Catalunya i el seu sector públic, d'una banda, així com entre el sector públic i el privat, de l'altra.

15. El CTESC considera que caldrà fer un seguiment del compliment de l'article 18 del Decret Llei 5/2021, que regula la creació d'espais de diàleg i de participació dels agents socials amb l'objectiu de sumar esforços i consensos tant entre els diferents actors del sector públic com també entre el sector públic i el privat, a l'efecte d'aconseguir la transformació social i econòmica que el país necessita, modernitzant les estructures, els serveis i les prestacions públiques, però també protegint i reforçant el teixit productiu del país, creant ocupació de qualitat i fomentant una societat més justa i equitativa.