

La política de millora de la regulació a Catalunya



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

A/e: ctesc@gencat.cat

ISBN: 978-84-18986-99-4

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.

Índex

1. Resum executiu	7
2. Introducció	11
3. La <i>Better Regulation Agenda</i> de la Comissió Europea	12
3.1. Els antecedents.....	12
3.2. El Programa de millora de la legislació.....	14
3.3. Els dictàmens del Comitè Econòmic i Social Europeu	22
3.4. L'informe del Grup Operatiu sobre Subsidiarietat, Proporcionalitat i “fer menys però de manera més eficient”.	25
4. Context estatal de la política de millora de la regulació	29
4.1. Evolució de la implantació de la política de millora de la regulació	29
4.2. Marc actualment vigent. Instruments de la política de millora de la regulació	42
4.2.1. Principis de bona regulació	42
4.2.2. Pla anual normatiu	44
4.2.3. Procediment d'elaboració	46
4.2.4. Avaluació normativa <i>ex post</i>	58
4.2.5. Inventari normatiu	60
4.2.6. Reducció de càrregues administratives	60
4.2.7. Mesures per a l'aplicació del Pla de recuperació, transformació i resiliència	62
4.3. Organització	65
5. La política de la millora de la regulació en l'Administració pública catalana	73
5.1. Evolució de la implantació de la política de la millora de la regulació	73
5.2. Instruments de la política de la millora de la regulació	82
5.2.1. Planificació normativa. Pla anual normatiu	82

5.2.2.	Procediment d'elaboració.....	83
5.2.3.	Avaluació normativa <i>ex post</i>	89
5.2.4.	Simplificació normativa	90
5.3.	Organització i organismes	93
5.3.1.	Departament de Presidència. Secretaria del Govern. Direcció General de Coordinació Interdepartamental. Àrea de Millora de la Regulació.....	95
5.3.2.	Oficina de Gestió Empresarial. Finestreta Única Empresarial	97
5.3.3.	De l'administració electrònica a l'administració digital.....	102
6.	Consideracions i recomanacions	108
7.	Bibliografia.....	108

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. Introducció

En la Comissió Executiva de 10 de desembre de 2018 es va acordar incloure en el Pla de treball del CTESC un informe sobre l'impacte de la simplificació administrativa a les empreses, en relació amb la política de millora de la regulació (*Better Regulation*) a Catalunya. Es va constituir un grup de treball i en les diferents reunions es va confeccionar l'índex i es va treballar el contingut fins a consensuar el text final de l'actual informe.

El grup de treball també va considerar que s'hauria de convidar experts en el tema perquè expliquessin el seu àmbit de competències i es van mantenir les següents reunions del grup de treball:

- Amb la senyora Cristina Pruñonosa Bengochea, Gerent de l'Oficina de Gestió Empresarial. Departament d'Empresa i Coneixement (25 de novembre de 2019).
- Amb la senyora Urgell Graell, cap del Servei de Qualitat i Avaluació de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès i amb el senyor Ferran Villaseñor, coordinador general de l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès (15 de gener de 2020).
- Amb la senyora Paula Ortí Ferrer, cap de l'Àrea de Millora de la Regulació. Direcció General de Coordinació Interdepartamental. Departament de la Presidència (29 de gener de 2020).
- Amb el senyor Ferran Tarradellas, director de la Representació a Barcelona de la Comissió Europea (4 de febrer de 2020).
- Amb el senyor Felix Ortega, gerent de l'Àrea d'Economia, Recursos i Promoció Econòmica de l'Ajuntament de Barcelona (3 de maig de 2021).

Aquest informe va ser aprovat en la reunió de la Comissió de Treball d'Economia i Fiscalitat del dia 7 d'abril i ratificat pel Ple en data 25 d'abril de 2022.

L'informe consta de sis apartats. El primer apartat és el resum executiu de l'informe i el segon és aquesta introducció.

En l'apartat tercer es presenten els antecedents de la *Better Regulation Agenda* de la Comissió Europea, el Programa de millora de la legislació de la UE, l'Opinió del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre aquest programa i s'analitza l'informe del Grup Operatiu sobre Subsidiarietat, Proporcionalitat i "fer menys però de manera més eficient".

En l'apartat quart s'analitza la política de millora de la regulació duta a terme a Espanya.

En l'apartat cinquè es fa l'anàlisi d'aquesta política duta a terme en l'Administració pública catalana.

Finalment, en l'apartat sisè es recullen les consideracions i recomanacions consensuades sobre aquesta matèria.

3. La *Better Regulation Agenda* de la Comissió Europea

3.1. Els antecedents

La Comissió Europea té la funció, atorgada per l'article 17.1 del Tractat de la Unió Europea, de promoure els interessos generals de la Unió Europea (UE) i vetllar perquè s'apliquin els tractats i les mesures adoptades per les institucions. Per poder assolir aquesta funció, la Comissió proposa la legislació i supervisa el seu compliment. Les mesures de simplificació administrativa i millora de la regulació (*Better regulation*) s'han anat introduint progressivament i la Comissió, mitjançant comunicacions, les trasllada a la resta d'institucions i a la societat civil, que també s'han d'implicar en la seva implementació.

Les polítiques de simplificació administrativa estan presents en la UE des dels anys 90. El Consell ja recomanava el 28 de maig de 1990¹ que els estats membres realitzessin programes de simplificació administrativa a favor de les empreses; que es garantís que les mesures es referissin tant a la simplificació de les noves propostes legislatives com a la legislació existent; que se suprimissin normes ja superades i que s'adaptessin les lleis que ja no reflectien la realitat econòmica i social. També es recomanava realitzar una avaluació d'impacte de les normes (estudi de necessitat, eficàcia e intel·ligibilitat) quan aquestes poguessin augmentar la càrrega administrativa sobre les empreses.

Com a precedents de la política de millora de la legislació es poden destacar tres comunicacions de la Comissió Europea. Dues són sobre simplificació administrativa, una de l'any 2002 i una altra de l'any 2005, i la tercera, de l'any 2007, sobre reducció de càrregues administratives.

La Comunicació de la Comissió de l'any 2002 sobre el Pla d'acció "Simplificar i millorar el marc regulador"² obliga que en les noves iniciatives legislatives proposades per la Comissió es realitzin les avaluacions d'impacte i les consultes amb les parts interessades. La Comissió es compromet a adoptar immediatament tres accions:

1. Millorar la qualitat de les propostes legislatives. La Comissió considera que, d'una banda, s'han de sistematitzar i fer més transparents les seves consultes per tal de contribuir a millorar la participació. D'altra banda, s'ha d'aplicar un instrument d'anàlisi d'impacte, integrat i proporcionat a les iniciatives legislatives i polítiques i s'ha de reforçar l'exposició de motius de les propostes legislatives (fent-hi constar les consultes portades a terme i els resultats obtinguts, les anàlisis d'impacte realitzades, la justificació de l'elecció de l'instrument proposat i les implicacions financeres de la proposta). La Comissió es compromet a introduir una clàusula de revisió en les propostes legislatives per tal de garantir l'actualització i adaptació regulars de la legislació.
2. Fer un seguiment de l'adopció i l'aplicació dels actes legislatius.
3. Coordinar i aplicar les accions proposades. La Comissió crearà una xarxa interna "Legislar millor", integrada per les direccions generals amb competències reguladores per

¹ [Recomanació del Consell de 28 de maig de 1990 relativa a l'aplicació d'una política de simplificació administrativa als estats membres \(90/246/CEE\)](#). DOCE L 141, de 02.06.1990.

² Comunicació de la Comissió. [Pla d'acció "Simplificar i millorar el marc regulador"](#). COM (2002) 278 final. Brussel·les, 05.06.2002.

tal de coordinar i completar els instruments ja existents i oferir una visió de conjunt de l'aplicació i el seguiment del pla d'acció.

El Pla d'acció "Simplificar i millorar el marc regulador" també proposa, d'una banda, accions perquè les dugui a terme el Parlament Europeu o el Consell, com ara fer un ús apropiat dels instruments de què es disposa per legislar, simplificar el cabal comunitari i reduir el seu volum i vetllar per la qualitat de la legislació adoptada. D'altra banda, proposa accions que afecten els estats membres a l'hora d'aplicar i transposar la legislació comunitària d'una manera més efectiva i en els terminis previstos.

La iniciativa "Legislar millor per potenciar el creixement i l'ocupació de la Unió Europea" de l'any 2005³ proposa tres línies d'actuació:

1. Promoure els instruments que permeten concebre i aplicar una millor legislació, especialment les avaluacions d'impacte i la simplificació.
2. Treballar més estretament amb els estats membres per garantir que tots els legisladors de la UE apliquen coherentment els principis de millora de la legislació.
3. Reforçar el diàleg constructiu entre tots els legisladors, tant de la UE com dels estats membres i amb les parts interessades. Reforçar els mitjans per millorar la legislació en l'àmbit de la UE i promoure la millora de la legislació en els estats membres establint estratègies per legislar millor i sistemes nacionals d'avaluació d'impacte que permetin determinar les conseqüències econòmiques, socials i mediambientals.

El 2007 es crea el Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives en la Unió Europea⁴ amb una vigència de sis anys. La Comissió posa de manifest que les càrregues administratives innecessàries i desproporcionades poden tenir un impacte econòmic real i les empreses les conceben com una molèstia i una pèrdua de temps. La Comissió vol identificar, mesurar i reduir les obligacions d'informació que tenen els administrats i proposa que l'àmbit d'aplicació d'aquest programa es limiti a les obligacions imposades a les empreses. La Comissió mesurarà les càrregues administratives relacionades amb la legislació comunitària i la transposició nacional i farà propostes de reducció i els estats membres hauran de mesurar i reduir les càrregues administratives imposades per la seva legislació nacional i regional. Per fer aquestes mesures s'utilitzarà el Model de Costos Estàndards de la Unió Europea. La legislació europea que s'avaluarà seran els reglaments i directives comunitàries i les mesures nacionals per a la seva transposició i execució de tretze àmbits que la Comissió considera prioritaris.

L'any 2012 es crea i es posa en marxa el Programa d'adequació i eficàcia de la reglamentació de la Comissió Europea (REFIT). La finalitat del programa REFIT és simplificar la le-

³ Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu. "[Legislar millor per potenciar el creixement i l'ocupació en la Unió Europea](#)". COM (2005) 97 final. Brussel·les, 16.03.2005.

⁴ Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. "[Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives a la Unió Europea](#)". COM (2007) 23 final. Brussel·les, 24.01.2007.

gisllació europea, fent-la més senzilla i fàcil de comprendre, eliminar carregues innecessàries i adaptar la legislació vigent, sense interferir en els objectius polítics. Aquest programa presta especial atenció a les petites empreses.

3.2. El Programa de millora de la legislació

L'any 2015 la Comissió posa de manifest que vol obrir als ciutadans l'elaboració de polítiques, escoltar els que apliquen la legislació de la UE i se'n beneficien i interactuar millor amb aquest actors. Aquesta voluntat es recull en la Comunicació "Legislar millor per obtenir millors resultats. Un Programa de la UE".⁵

A partir d'aquesta Comunicació es posa en marxa el Programa de millora de la legislació que fins ara havia estat una iniciativa i una xarxa de funcionament interna. El programa s'aplica tant a les noves propostes legislatives com a la normativa en vigor i afecta tant la preparació de la normativa (*ex ante*) com l'aplicació, avaluació i revisió (*ex post*). També entren en joc els principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

Les mesures clau del programa són les següents:

- Valorar l'impacte dels beneficis i dels costos de la regulació a adoptar.
- Millorar la participació de les parts interessades per tal de poder formular observacions.
- Realitzar consultes sobre les noves propostes.
- Obrir un portal d'internet amb les noves iniciatives i amb possibilitat d'intervenir.
- Establir directrius i eines per al personal de la Comissió.
- Avaluar la legislació vigent abans de proposar canvis, "Avaluar primer".
- Crear un Comitè de Control Reglamentari independent que revisi la qualitat de les principals avaluacions.
- Verificar les oportunitats per aconseguir simplificació i eficiència.
- Crear la Plataforma REFIT per donar suport a la Comissió.
- Realitzar una proposta per assolir un acord interinstitucional en aquesta matèria.

La Comunicació s'estructura en quatre apartats on es determinen les mesures clau:

El primer apartat s'anomena "Obtenir millors resultats: canviar el nostre mode de treballar a nivell europeu". La Comissió considera que les mesures a adoptar s'han de basar en

⁵ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions de 19 de maig de 2015 anomenada "[Legislar millor per obtenir millors resultats. Un programa de la UE](#)". COM (2015) 2015 final. Estrasburg, 19.05.2015.

dades empíriques, han d'estar ben dissenyades i han d'aportar beneficis tangibles i sostenibles als ciutadans, a les empreses i al conjunt de la societat. Per aquest motiu totes les mesures que componen la normativa de la UE han de ser adequades a la seva finalitat, modernes, eficaces, proporcionades, operatives i tan senzilles com sigui possible i, en conseqüència, la legislació ha de ser fàcil d'aplicar, ha de proporcionar seguretat i previsibilitat i ha d'evitar càrregues supèrflues.

El segon apartat s'anomena "Apertura i transparència" i la Comissió posa de manifest que, d'una banda, té la intenció d'escoltar els ciutadans i les parts interessades i tenir en compte les observacions que es puguin fer en totes les etapes del procés legislatiu. D'altra banda, considera que ha d'explicar per què s'actua, quins resultats s'espera aconseguir i quines poden ser les repercussions.

L'apartat tercer s'anomena "Fer-ho millor: millors eines per a millors polítiques". La Comissió considera que la millora de la regulació també consisteix en tenir clars els objectius, en què la solució política que es vol adoptar és la millor manera i menys onerosa d'assolir els objectius i en comprovar si les solucions adoptades funcionen bé. També considera que la feina de la Comissió ha d'estar oberta a l'escrutini, i així, el Comitè de Control Reglamentari avaluarà la qualitat de les avaluacions d'impacte en les quals es basa l'adopció de les polítiques. La Comissió remarca que aquest ha de ser un compromís compartit amb les institucions de la UE.

L'apartat quart s'anomena "Renovar el corpus legislatiu vigent". La Comissió posa de manifest que és tan important gestionar la legislació vigent com elaborar-ne de nova. Per això considera que el programa REFIT fa que la legislació de la UE continuï sent adequada per a la seva finalitat. La Comissió també proposa derogar les normes que ja no serveixin per a la seva finalitat i les que siguin excessivament oneroses. D'altra banda, la Comissió també vol contribuir a millorar l'aplicació de la legislació des de diferents vessants, examinant els requisits de presentació d'informació per intentar alleugerir les càrregues, cooperant amb els estats membres per garantir el compliment de la legislació europea, supervisant que les directives de la UE es transposin a temps i d'una manera clara i correcta i que les normes de la UE s'apliquin i es compleixin de manera adequada en tots els estats membres. Finalment, la Comissió vol demanar l'opinió de les parts interessades sobre com millorar la legislació de la UE mitjançant el web "Alleugerir la seva càrrega – Expressi la seva opinió" i mitjançant la nova plataforma REFIT⁶ que proporcionarà una base per a un treball inclusiu sobre un programa comú on participaran experts d'empreses, d'organitzacions d'interlocutors socials, de la societat civil, del Comitè Econòmic i Social Europeu i del Comitè de les Regions.

⁶ La plataforma REFIT reuneix la Comissió, les autoritats nacionals i d'altres parts interessades per millorar la legislació actual de la UE i la seva aplicació. Els membres de la plataforma es reuneixen de manera independent en dos grups, un és el grup governamental i està compost per un representant de cada país de la UE i l'altre és el grup de les parts interessades, compost per representants de les empreses, els interlocutors socials i la societat civil, el Comitè Econòmic i Social Europeu i el Comitè de les Regions. Entre les tasques dels membres de la plataforma es pot destacar la d'examinar els suggeriments rebuts mitjançant el formulari en línia "Alleugerir la càrrega" i la de fer recomanacions a la Comissió.

L'any 2016 es va signar l'Acord interinstitucional de 13 d'abril sobre la millora de la legislació.⁷ El Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea estableixen com a compromisos i objectius comuns fomentar la senzillesa, la claredat i la coherència en la redacció de la legislació de la Unió i una major transparència del procediment legislatiu. Consideren que la legislació de la UE ha de ser comprensible i clara, ha de permetre que els ciutadans, les administracions públiques i les empreses comprenguin fàcilment els drets i obligacions, ha d'incloure requisits adequats d'informació, seguiment i avaluació, ha d'evitar un excés de regulació i de càrregues administratives i ha de ser de fàcil aplicació.

També l'any 2016 el Parlament va donar suport al Programa de millora de la legislació mitjançant una Resolució⁸ referida al programa REFIT.

Mitjançant dues comunicacions, la COM (2016) 615 final i la COM (2017) 651 final, la Comissió presenta els resultats obtinguts en el Programa de millora de la legislació i quines són les accions prioritàries per dur a terme.

La Comunicació "Legislar millor: obtenir millors resultats per a una Unió més forta"⁹ fa un balanç dels dos anys de mandat de la Comissió sota la presidència de Jean-Claude Juncker. L'any 2014 es van presentar 100 iniciatives prioritàries i els anys 2015 i 2016 només se'n van presentar 23 cada any. Aquests dos anys s'han retirat 90 propostes legislatives que havien quedat obsoletes o que no avançaven en el procés legislatiu, s'han derogat 32 lleis obsoletes i s'ha pres la iniciativa de simplificació reglamentària en 103 normes. Des de la posada en marxa del programa REFIT s'han emprés gairebé 200 iniciatives de reducció de càrregues i simplificació, s'han examinat més de 100 opinions i s'han emès 17 dictàmens amb propostes concretes.

La Comissió considera que escoltar qui haurà d'aplicar i gestionar les futures normes és una contribució important a la política de millora de la legislació i per aquest motiu s'han adoptat noves formes de consulta prèvia a les parts interessades. Així, es pot comentar per internet les iniciatives polítiques de la Comissió i es pot participar en les consultes públiques.

També es considera que el Parlament i el Consell poden realitzar progressos en la refosa de normes, en mantenir i millorar el potencial de simplificació i reducció de la càrrega, en realitzar les avaluacions d'impacte internes per donar suport a les modificacions legislatives i treballar en col·laboració amb els estats membres per garantir un seguiment i en mesurar i avaluar millor l'impacte real de la legislació de la UE sobre l'economia, l'estructura social i el medi ambient dels estats membres.

Es posa de manifest que els estats membres, de vegades, afegixen normes addicionals en el procés de transposició i sobreregulen el dret de la UE. Es recorda que, tal com es va establir en l'Acord interinstitucional del 2016, els estats membres hauran de comunicar a la Comissió i explicar als ciutadans la introducció de requisits addicionals al dret de la UE en

⁷ Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre la millora de la legislació. [Acord interinstitucional, de 13 d'abril de 2016, sobre la millora de la legislació](#). DOUE L 123, de 12.05.2016.

⁸ [Resolució del Parlament Europeu, de 12 d'abril de 2016](#), sobre el programa REFIT d'adequació i eficàcia de la Reglamentació, situació actual i perspectives (2014/2150 (INI)).

⁹ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu i al Consell. "[Legislar millor: obtenir millors resultats per a una Unió més forta.](#)" COM (2016) 615 final. Brussel·les, 14.09.2016.

la seva legislació nacional. També es convida els estats membres a col·laborar amb la Comissió per tal de garantir una transposició i aplicació oportuna i correcta del dret de la UE.

En la Comunicació de l'any 2017¹⁰ s'exposa que s'obrirà el web "Contribuir al procés legislatiu" per tal d'augmentar la transparència, en relació amb el procés de consulta i amb els canals a disposició de les parts interessades per formular observacions. També s'actualitzaran les directrius i eines de millora de la legislació aplicables a tot el cicle polític. Les avaluacions d'impacte necessitaran, en principi, el dictamen positiu del Comitè de Control Reglamentari per donar curs a la iniciativa de què es tracti i, si no hi ha dictamen positiu, la Comissió haurà d'explicar públicament perquè tira endavant la iniciativa.

En relació amb els resultats del Programa de millora de la legislació, la Comissió indica que s'actua a escala de la UE només quan és necessari i es proposen les iniciatives que són essencials per obtenir els resultats desitjats, es manté el principi de "ser gran en les coses grans" i es respecten els principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Pel que fa a la transparència, legitimitat i rendiment de comptes, la Comissió es compromet a col·laborar amb les parts interessades i els ciutadans al llarg de tot el cicle polític i s'ha invertit en instruments, com ara el web "Contribuir al procés legislatiu", per millorar la implicació en les activitats de la Comissió.

Quant a simplificar la legislació i abordar els costos innecessaris, la Comissió insisteix en què la gestió de la legislació existent és tan important com preparar noves iniciatives i que s'ha de garantir que la legislació sigui adequada a la seva finalitat i doni els resultats que se n'espera. El mètode de la Comissió es basa en el principi d'avaluar primer, és a dir, avaluar la normativa existent per poder determinar si es pot simplificar i reduir costos.

Pel que fa a l'avaluació de mètodes alternatius per a la simplificació i reducció de costos es posa de manifest que la Comissió ha renovat les eines per a la millora de la legislació i s'han introduït orientacions detallades en matèria de quantificació destinades als serveis de la Comissió al mateix temps que s'ha intensificat l'oferta de formació interna.

Tenint en compte que l'aplicació efectiva de la legislació de la UE és fonamental per obtenir els beneficis esperats, la Comissió prioritzarà el control de l'aplicació de la legislació de la UE per investigar els casos de transposició incorrecta o de no transposició i mantindrà contactes més sistemàtics amb els estats membres pel que fa al compliment de la legislació de la UE. D'altra banda, per tal d'elaborar legislació de qualitat, la Comissió continuarà col·laborant amb el Parlament Europeu i el Consell.

Finalment, la Comissió considera que les consultes públiques, les avaluacions d'impacte, l'avaluació i el programa REFIT han permès avaluar sistemàticament les noves propostes i la legislació existent per assolir els resultats i evitar costos reglamentaris innecessaris.

A principis de 2017 la Comissió va emetre una comunicació mitjançant la qual valorava el dret de la UE.¹¹ La comunicació posa de manifest que sovint, en matèries d'importància per

¹⁰ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. [Conclusió del Programa de millora de la legislació: millors solucions i millors resultats](#). COM (2017) 651 final. Estrasburg, 24.10.2017.

¹¹ Comunicació de la Comissió. [Dret de la UE: millors resultats gràcies a una millor aplicació](#) (2017/C 18/02). DOUE C 18, de 19.01.2017.

a la UE, el problema no és la manca de legislació europea sinó la manca d'aplicació efectiva. Es considera necessari un sistema d'aplicació estricte, eficient i eficaç per garantir que els estats membres apliquen, executen i compleixen el dret de la UE. Aquesta comunicació, d'una banda, determina les mesures que la Comissió adoptarà per ajudar els estats membres i la ciutadania a garantir que el dret de la UE s'apliqui de forma efectiva i, d'altra banda, estableix que la Comissió s'esforçarà en aplicar, executar i fer complir el dret de la UE.

Les mesures de suport que ofereix la Comissió als estats membres en el compliment del dret de la UE són el diàleg, el reforçament de les capacitats en els estats membres i la millora de la qualitat de legislació. Pel que fa al diàleg, es porten a terme reunions bilaterals d'alt nivell entre la Comissió i els estats membres per debatre sobre el compliment del dret de la UE. En relació amb els incompliments es considera que les infraccions s'han de tractar al més aviat possible. Pel que fa al reforçament de les capacitats, la Comissió es proposa ajudar els estats membres a millorar la seva capacitat per fer complir el dret de la UE i proporcionar recursos per garantir que els usuaris finals puguin exercir plenament els seus drets. Es prestarà especial atenció a què les autoritats administratives i els organismes d'inspecció independents estiguin suficientment i adequadament equipats per realitzar les seves tasques. En relació amb la millora de la legislació, el Parlament, el Consell i la Comissió comparteixen la voluntat política de millorar la qualitat de la legislació, revisar la legislació vigent i actualitzar-la, si és necessari, i garantir que la legislació sigui de qualitat i respongui a les necessitats dels ciutadans i les empreses. Per aquests motius els serveis de la Comissió reben orientació sobre com elaborar "plans d'execució" per identificar les possibles dificultats que afronten els estats membres a l'hora d'executar el dret de la UE.

La Comissió també planteja un enfocament més estratègic de les mesures per garantir el compliment de la normativa. En primer lloc es planteja fixar prioritats, com ara, investigar els casos en què els estats membres no hagin comunicat les mesures de transposició, els casos en què no s'hagin transposat correctament les directives, els casos en què no hagin complert una sentència del Tribunal de Justícia, els casos en els quals s'hagi causat un perjudici greu als interessos financers de la UE o s'hagi vulnerat una de les competències exclusives de la UE. En segon lloc es planteja reforçar l'avaluació de la conformitat i fer una avaluació més estructurada, sistemàtica i efectiva de la transposició i de la conformitat de les mesures nacionals d'execució del dret de la UE. Finalment, es planteja sancionar per manca de comunicació de les mesures de transposició i remetre els procediments d'infracció al Tribunal de Justícia si persisteix la no transposició d'una directiva. També es tindrà especial cura en distingir entre les transposicions incorrectes i la falta parcial de transposició.

Finalment, la Comissió vol fer arribar als ciutadans els avantatges del dret de la UE i vol contribuir a sensibilitzar-los sobre els seus drets en virtut del dret de la UE i sobre els diferents instruments de resolució de problemes a la seva disposició a escala nacional i de la UE. S'ha de tenir en compte que la finalitat principal del procediment d'infracció és garantir que els estats membres facin efectiu el dret del UE en interès general i no pas facilitar una reparació individual.

La Comissió Junker va anunciar que al final del seu mandat (principis de 2019) avaluarà el sistema de millora de la legislació en el seu conjunt.¹²

El balanç que n'extreu la Comissió és que s'han fet progressos en les mesures anunciades i que s'ha de continuar treballant en aquesta línia. Es valora la millora de la legislació i es demana a la propera Comissió que la continuï aplicant i millorant. Els serveis de la Comissió consideren que les eines i els principis de millora de la legislació són correctes. Tot i així, han fet suggeriments per millorar-les. La Comissió considera que els principis de millora de la legislació s'han de tenir en compte per qualsevol autoritat pública que tingui competències legislatives i que l'elaboració de polítiques basades en dades contrastades és fonamental per avançar. La Comissió repeteix que els instruments i procediments de millora de la legislació no substitueixen en cap cas la presa de decisions polítiques. Considera que s'ha de planificar i comunicar millor aquesta política de millora de la legislació i que es requereixen inversions tant en recursos econòmic com humans. La Comissió diu que s'ha de reconèixer, compartir i aprofitar l'experiència i els coneixements del personal de la Comissió i del personal del Comitè de Control Reglamentari i que la millora de la legislació ha de ser un esforç compartit entre la UE i els estats membres.

En la comunicació es planteja quines són les tasques a realitzar amb vista al futur. Pel que fa a l'obertura en l'elaboració de les polítiques, es considera que s'ha de continuar promovent la participació de la societat civil en l'elaboració de polítiques. Es posa de manifest que s'ha demanat una major transparència en la manera en què la Comissió informa sobre els resultats de les consultes públiques i de les sol·licituds d'observacions de retorn i de l'ús que se'n fa. S'indica que ha estat difícil que les autoritats locals i regionals de la UE participessin de les consultes. La Comissió haurà de continuar col·laborant amb el Comitè de les Regions, el Comitè Econòmic i Social Europeu, les representacions de la Comissió als estats membres, les autoritats nacionals i altres associacions representatives per tal d'augmentar el coneixement general sobre les possibilitats de contribuir a l'elaboració de les polítiques de la Comissió.

Pel que fa a la utilització de millors eines per millorar les polítiques, es posa de manifest que s'han d'utilitzar les eines per avaluar la subsidiarietat i la proporcionalitat en les avaluacions d'impacte, en les exposicions de motius i en les orientacions per a la millora de la legislació. Pel que fa al principi "Avaluar primer", tot i que s'està aplicant, és necessari millorar la qualitat de les avaluacions, adequar el calendari i poder ser més eficients. Es posa de manifest que les tres institucions (Parlament Europeu, Consell i Comissió) no tenen un plantejament coherent per avaluar la legislació i que costa molt obtenir dades sobre els resultats i l'impacte pràctic de la legislació de la UE a tots els estats membres. La Comissió intentarà incloure disposicions de seguiment i presentació d'informes en les seves propostes. S'hauria de millorar la col·laboració amb els que apliquen la legislació de la UE a escala local i regional per poder aprofitar els seus coneixements. Es considera que la tasca del Comitè de Control Reglamentari de controlar la qualitat de les avaluacions importants i no només de les avaluacions d'impacte contribueix positivament a augmentar la qualitat de les propostes legislatives.

¹² Aquesta avaluació s'ha presentat mitjançant la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. [Legislar millor: fent balanç i reafirmant el nostre compromís](#). COM (2019) 178 final. Brussel·les, 15.04.2019.

En relació amb el manteniment de l'adequació de la legislació vigent, la Comissió ha integrat progressivament el programa REFIT a tots els àmbits i ha creat la plataforma REFIT per donar-li suport. Aquesta plataforma, integrada per un grup d'experts d'alt nivell, té la funció de suggerir millores que redueixin les càrregues existents sense afectar els objectius polítics. A partir d'ara la plataforma REFIT hauria d'analitzar la subsidiarietat, la proporcionalitat i la densitat legislativa, a més de centrar-se en la simplificació. També es posa de manifest que la Comissió realitza anualment un estudi sobre la càrrega administrativa.

La Comissió considera que el Programa de millora de la legislació ha de ser un esforç compartit. Així, en l'Acord interinstitucional sobre la millora de la legislació de 2016, el Parlament, el Consell i la Comissió ja plantegen la responsabilitat conjunta d'oferir una legislació de la UE d'alta qualitat basada en els principis de millora de la legislació, transparència i cooperació al llarg del cicle legislatiu.

A l'abril de 2021 la Comissió va presentar la Comunicació Legislar millor: unir forces per millorar la legislació.¹³ En aquesta comunicació, la Comissió planteja donar suport a la recuperació de la UE mitjançant la millora de la legislació i proposa el següent:

- Eliminar els obstacles i la burocràcia que frenen inversions i infraestructures amb la col·laboració d'estats membres, regions i parts interessades.
- Introduir el principi "una més, una menys" que garanteix que si s'introdueix una càrrega nova s'ha de compensar mitjançant l'eliminació d'una càrrega ja existent.
- Integrar els Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS) per garantir que les propostes legislatives contribueixin a l'agenda 2030 per al desenvolupament sostenible.
- Promoure el principi "digital per defecte" com a instrument per donar suport a la transformació digital.
- Integrar la prospectiva estratègica en l'elaboració de les polítiques per tal que la legislació actual i la futura estiguin adaptades al futur.

En la comunicació es posa de manifest que aquestes millores s'hauran de portar a terme amb la cooperació entre els colegisladors de la UE, els estats membres i les parts interessades, i que s'haurà de tenir en compte les aportacions del representant de la UE per a les pimes i els agents socials.

També s'haurà de tenir en compte l'avaluació de les normes i les dades científiques les quals aporten la visió del què s'ha d'analitzar. Això comporta recopilar les dades i fer-les accessibles. D'una banda, la Comissió es compromet a fer accessibles públicament les seves bases de dades i repositoris interns i, d'altra banda, proposa crear un registre comú de les dades que utilitzen la Comissió, el Parlament i el Consell en el tràmit de l'elaboració de normes.

¹³ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions. [Legislar millor: unir forces per millorar la legislació](#). COM (2021) 219 final. Brussel·les, 29.04.2021.

Es considera que s'hauria de millora el procediment de les consultes públiques per tal d'implicar en major grau les parts afectades en l'elaboració de polítiques de la UE. Es pretén fer un sistema més simplificat i fàcil d'utilitzar i es continuarà utilitzant el portal "Digui'ns el que pensa" on es farà una única consulta, que s'anomena "convocatòria de dades", estarà disponible en totes les llengües oficials de la UE i es disposarà de dotze setmanes per respondre.

En aquesta etapa, començant com a prova pilot a mitjans de 2021, s'intensificaran els esforços en la reducció de càrregues aplicant el principi "una més, una menys": la Comissió intentarà compensar les noves càrregues que introdueixi una norma mitjançant la reducció equivalent de les càrregues existents en el mateix àmbit de la política. Al maig del 2020 es va crear la plataforma¹⁴ "Preparats pel Futur", que continua la tasca engegada per la plataforma REFIT. Aquesta plataforma està composta per un grup d'experts per ajudar la Comissió a simplificar la legislació vigent de la UE, que ha de comportar la reducció de les càrregues administratives per a ciutadans i empreses. La seva tasca s'ha de centrar en els temes específics que es recullen en un pla anual de la Comissió i emetrà dictàmens sobre la simplificació d'aquesta normativa tenint en compte nous reptes que van sorgint com ara en l'àmbit de la digitalització. Aquesta plataforma consta de dos grups, el grup governamental i el grup de parts interessades. El grup governamental està integrat per representants de les autoritats nacionals, regionals i locals dels estats membres i pel Comitè de les Regions. El grup de parts interessades està integrat per representants de les empreses, de les organitzacions no governamentals i pel Comitè Econòmic i Social Europeu. El programa de treball per a l'any 2021 se centra en determinar el potencial de digitalització, donar suport a l'eficiència de les obligacions de classificació, autorització i notificació i millorar la qualitat de la legislació per evitar duplicitats i incoherències.

Pel que fa a integrar la prospectiva estratègica en l'elaboració de les polítiques per tal que la legislació actual i la futura estiguin adaptades al futur, es volen tenir en compte les megatendències emergents com ara l'acceleració del canvi tecnològic, la hiperconnectivitat i les tendències demogràfiques, entre d'altres. Es considera que la prospectiva estratègica contribuirà a l'avaluació del grau de preparació per al futur de la normativa de la UE i permetrà fer innovacions d'acord amb els objectius de les polítiques de la UE.

Pel que fa a les avaluacions d'impacte, es determina que en totes les propostes legislatives s'hauran d'identificar els ODS i s'examinarà la forma en què la iniciativa ajudarà a complir-los. També es pretén millorar l'anàlisi dels impactes relacionats amb la transició ecològica i digital i els impactes territorials i la perspectiva rural. S'insta els colegisladors per tal que assegurin que tota la legislació inclogui clàusules de seguiment i notificació que garanteixi dades pertinents suficients per a l'avaluació. També s'estableix que les avaluacions han de presentar amb precisió resultats amb base empírica sobre el rendiment de la legislació i extraure'n conclusions vinculades amb l'avaluació. La Comissió invita el Parlament i el Consell per tal d'elaborar conjuntament definicions i identificar bones pràctiques per continuar avançant en la introducció de clàusules de revisió coherents i clàusules de seguiment viables.

En la comunicació s'explica que la legislació de la UE pretén aportar beneficis a la ciutadania, però que una norma aprovada és el resultat de negociacions polítiques i compromisos

¹⁴ Decisió de la Comissió d'11 de maig de 2020 per la qual es crea la Plataforma "preparats pel futur". DOUE C 163/3, de 12.05.2020.

i que de vegades no té el resultat esperat quan s'aplica sobre el terreny. L'impacte global de la legislació depèn de tres nivells: de la proposta de la Comissió, dels actes legislatius negociats finals i de la implementació a escala nacional, regional i local. L'execució del dret de la UE és una responsabilitat compartida entre la Comissió i els estats membres. En el mandat de la presidenta de la Comissió Ursula Von der Leyen s'ha establert com a prioritat l'aplicació, la implementació i l'execució eficaces del dret de la UE.

3.3. Els dictàmens del Comitè Econòmic i Social Europeu

El Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) va emetre un Dictamen sobre la Comunicació de la Comissió “Legislar millor per obtenir millors resultats. Un programa de la UE.”¹⁵ El CESE considera que la millora de la legislació és una tasca tant de les institucions europees com dels estats membres i que l'objectiu és millorar la qualitat de la legislació europea en benefici dels ciutadans, les empreses, els consumidors i els treballadors.

Demana que s'incloguin els òrgans consultius de la UE (el CESE i el Comitè de les Regions) en l'Acord interinstitucional del Programa de millora de la legislació¹⁶ i considera que en l'acord s'hauria d'incloure l'autoregulació i la correulació. D'altra banda, considera que s'ha de millorar la determinació dels grups destinataris i la representativitat de les parts interessades i que s'ha de garantir la màxima independència, imparcialitat i transparència dels diferents òrgans.

El CESE dona suport al Programa de millora de la legislació i considera que hauria de contribuir a millorar la qualitat i l'eficàcia dels actes jurídics europeus i a crear normes senzilles, clares i coherents que ajudin a aconseguir els objectius de la Unió. També opina que aquest programa és una eina per assegurar que els objectius polítics es materialitzin de forma comprovable. El CESE es queixa que la seva participació en el programa només té lloc en el context de la plataforma REFIT i no reflecteix les funcions que té atribuïdes.

En relació amb les mesures que la Comissió vol portar a terme, el CESE manifesta que:

- Pel que fa a “canviar la manera de treballar en l'àmbit europeu”, considera que la Comissió s'ha reorganitzat internament, ha orientat mesures cap a les directrius polítiques, ha establert un programa de treball coherent a escala UE i hi ha una major interacció amb les institucions.
- En relació amb “Millor consulta, major apertura i transparència”, mostra la seva satisfacció cap a l'objectiu d'assolir una major transparència i una major participació de les parts interessades al llarg de tot el cicle de vida de cada acte jurídic. Considera fonamental determinar correctament els grups destinataris d'una consulta i establir terminis de consulta raonables. Proposa que en el web de la Comissió per a consultes hi figurin totes

¹⁵ Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre el tema “Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions- Legislar millor per obtenir millors resultats- Un programa de la UE”. SC/41, Legislar millor. Brussel·les, 16.09.2015. COM (2015) 215 final.

¹⁶ Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell de la Unió Europea i la Comissió Europea sobre la millora de la legislació. [Acord interinstitucional, de 13 d'abril de 2016, sobre la millora de la legislació](#). DOUE L 123, de 12.05.2016.

les consultes de les institucions, de les agències europees i d'altres organismes i que es donin a conèixer mitjançant una estratègia de comunicació integral.

- Pel que fa a “Millors eines per a millors solucions” es considera positiu que s'hagin precisat, revisat i completat les directius del programa i que se n'hagi creat una versió consolidada. Reclama que els procediments siguin més transparents i que es tinguin en compte, d'una manera equilibrada, les consideracions econòmiques, socials, mediambientals i els interessos dels consumidors; tot això s'hauria de comprovar en les avaluacions d'impacte. El CESE acull amb satisfacció el renovat compromís de la Comissió d'efectuar la prova de les pimes i tenir en compte els interessos de les petites, mitjanes i microempreses. També considera satisfactòria la transformació del Comitè d'Avaluació d'Impacte en un Comitè de Control Reglamentari i demana que es garanteixi la màxima transparència, imparcialitat i independència dels experts.
- En relació amb la “Consolidació de les avaluacions *ex post*, programa REFIT i plataforma REFIT”, el CESE acull favorablement la proposta de la Comissió de centrar-se en les avaluacions i obrir aquest procés a la participació d'altres institucions europees i de la societat civil.

El CESE considera que una de les debilitats del Programa de millora de la legislació és que els estats membres no hi participen d'una manera suficient. Posa de manifest que davant l'absència de plans i mesures d'aplicació ben concebudes o de mesures per aplicar eficaçment el dret de la UE, els estats membres demorin, posposin, transposin incorrectament o no transposin aquestes normatives. El CESE lamenta que la Comissió no faci referència a aquesta situació i que no presenti cap proposta per solucionar-ho. Considera que la transposició del dret de la UE i la seva aplicació són indicadors importants per tal que el respectiu Govern ho pugui avaluar posteriorment.

El Comitè Econòmic i Social Europeu també va emetre un Dictamen¹⁷ sobre la Comunicació de la Comissió, de l'any 2017, “Conclusió del Programa de Millora de la legislació: millors solucions i millors resultats.” El CESE opina que el Programa de millora de la legislació s'hauria de convertir en un programa permanent i que la nova Comissió, que s'ha de constituir a mitjans 2019, hauria de mantenir, desenvolupar i millorar aquest programa.

El CESE assenyala que la millora de la legislació ha d'ajudar a desenvolupar processos d'elaboració de polítiques responsables, participatius i transparents i considera que el Programa de millora de la legislació és una eina per assegurar que els objectius polítics es materialitzin de forma comprovable i atenent els valors de protecció social, protecció del medi ambient i dels drets fonamentals en els quals es basa la UE.

El CESE valora els avenços realitzats, especialment la utilització més metòdica de les avaluacions d'impacte i les avaluacions *ex post*, la consulta sistemàtica de les parts interessades, la revisió de les directrius i de la caixa d'eines per la millora de la legislació, el programa

¹⁷ Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la “Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions- Conclusions del programa de millora de la legislació: millors solucions i millors resultats”. INT/838, 19 d'abril de 2018. Millora de la legislació/Situació actual. COM (2017) 651 final.

REFIT, la plataforma REFIT i el nomenament dels membres del Comitè de Control Reglamentari.

El CESE posa de manifest que participa activament en la millora de la legislació mitjançant la plataforma REFIT i en l'elaboració d'avaluacions *ex post*. Tot i així, considera que la Comissió i els legisladors no tenen en compte la seva tasca ni les seves funcions ni els coneixements ni l'experiència dels seus membres i de la societat civil a la que representen ja que no se'ls fa esment ni en el programa ni en la comunicació ni formen part de l'Acord interinstitucional.

El CESE demana a la Comissió que garanteixi que el programa continuï obert i accessible a les organitzacions i parts interessades tenint en compte que la participació en el programa exigeix un recurs humans i financers dels quals no disposen totes les organitzacions de la societat civil ni les petites empreses. També sol·licita que es millori el seguiment de la subsidiarietat i proporcionalitat i que es reforci la participació dels estats membres i els seus parlaments en les avaluacions *ex post*. D'altra banda, considera que les avaluacions d'impacte s'han d'aplicar a totes les propostes legislatives noves, inclosos els actes delegats i d'execució.

El CESE assenyala que les directrius i les caixes d'eines s'han elaborat fonamentalment per a ús específic dels serveis de la UE i demana a la Comissió que posi a disposició del públic en general una versió operativa d'aquestes eines.

En relació amb la transparència, la legitimitat i la rendició de comptes, el CESE es congratula que la consulta pública de les iniciatives importants estigui disponible en totes les llengües oficials; de tota manera considera que es necessiten més esforços per augmentar la participació, l'apertura i la rendició de comptes, així com l'eficàcia i la coherència de les consultes.

El CESE anima la Comissió a què actuï amb major rapidesa i rigor quan els estats membres no transposin la legislació de la UE o no ho facin correctament.

El 22 de setembre de 2021 el Ple del Comitè Econòmic i Social Europeu va aprovar un altre dictamen sobre la millora de la legislació.¹⁸ En aquest dictamen demana a la Comissió i als legisladors de la UE que segueixin aprofundint i impulsant el sistema de millora de la legislació en tots els seus aspectes ja que ho considera essencial per a la bona governança i l'elaboració de normes. Recorda que la millora de la legislació no ha de burocratitzar l'elaboració de les polítiques de la UE ni substituir les decisions polítiques per procediments tècnics. També assenyala que per fomentar els principis i instruments de la millora de la legislació s'ha d'apostar per la formació periòdica del personal que hi treballa.

El CESE posa de manifest que la pandèmia de la COVID-19 constitueix una crisi sanitària, social i econòmica sense precedents i demana a la Comissió que, per tal de donar suport a una recuperació ràpida i completa, tingui en compte les repercussions de les accions que proposi en els àmbits esmentats.

¹⁸ Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre la "Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. La millora de la legislació: unir esforços per millorar la legislació". INT/919. Millora de la legislació. COM (2021) 219 final.

El CESE fa observacions específiques en l'àmbit de la subsidiarietat i proporcionalitat; recollida de dades i consultes públiques; avaluacions d'impacte; el Comitè de Control Reglamentari; reducció de les càrregues administratives; la plataforma "Preparats per al futur"; seguiment i avaluacions *ex post*; aplicació i compliment de la normativa de la UE.

D'entre les observacions específiques es pot destacar que el CESE considera, d'una banda, que les consultes públiques són una part essencial de la recopilació de dades, que els qüestionaris han de ser clars, senzills i fàcils d'utilitzar, que s'ha de consultar els afectats per les mesures proposades i garantir la seva representativitat i, d'altra banda, que les consultes públiques no poden afectar el paper consultiu del CESE ni dels interlocutors socials.

En relació amb les avaluacions d'impacte, el CESE considera que la Comissió hauria de fonamentar les propostes legislatives amb una avaluació d'impacte àmpliament desenvolupada i que el Parlament Europeu i el Consell també haurien de realitzar avaluacions d'impacte sobre les esmenes substancials que realitzin durant el procés legislatiu. Demana a la Comissió que posi en marxa un projecte pilot sobre un model d'avaluació dinàmica d'impacte a utilitzar per tots els colegisladors. També considera que la Comissió hauria d'establir uns terminis més realistes per poder dur a terme les avaluacions d'impacte.

El CESE considera que la reducció de càrregues no ha de crear una pressió desreguladora, però que s'han de reduir quan es demostrï que no són necessàries per assolir l'objectiu polític. D'altra banda, demana a la Comissió que limiti les càrregues per a les pimes i les microempreses i que avaluï la possibilitat de règims menys estrictes i que determini si afecten totes les pimes o només a les microempreses.

Pel que fa al principi "una més, una menys" el CESE considera que ha de ser un instrument complementari a altres instruments existents a la UE per a la millora de la legislació. Assenyala que per portar-ho a terme es requerirà una estreta cooperació entre totes les institucions de la UE al llarg de tot el cicle legislatiu. Demana a la Comissió que faciliti els detalls operatius i metodològics d'aquest principi.

El CESE manifesta que participarà activament en la Plataforma "Preparats per al futur" per realitzar les avaluacions *ex post*.

Pel que fa a l'aplicació de la normativa, el CESE reitera que el procediment i el mètode de transposició i l'aplicació inadequada del dret de la UE per part de les autoritats nacionals és el que genera més càrrega normativa per a la ciutadania i per a les empreses. Manifesta que si s'afegeixen requisits a escala nacional s'ha de fer amb transparència, explicant els motius i notificant-ho a la Comissió.

3.4. L'informe del Grup Operatiu sobre Subsidiarietat, Proporcionalitat i "fer menys però de manera més eficient".

Al novembre del 2017 es va crear el Grup Operatiu sobre Subsidiarietat, Proporcionalitat i "Fer menys però de manera més eficient" amb l'objectiu d'emetre informe i respondre tres qüestions plantejades pel president de la Comissió Europea, Jean-Claude Juncker:

1. Com aplicar millor els principis de subsidiarietat i proporcionalitat a les institucions de la UE.

2. Com millorar la participació de les administracions locals i regionals i els parlaments nacionals en l'elaboració de polítiques de la UE i la seva execució (preparació i seguiment).
3. Si existeixen àmbits d'actuació política en els quals les competències puguin ser delegades, totalment o parcialment, o tornades definitivament als estats membres.

Al juliol del 2018, en la presentació de l'informe,¹⁹ el president del Grup Operatiu, Frans Timmermans, manifestava: “La subsidiarietat i la proporcionalitat són les eines pràctiques per garantir que la Unió no s'ocupi d'allò que els estats membres o les administracions regionals o locals poden fer millor i per centrar les seves actuacions en allò que realment pugui afegir valor”.

El Grup Operatiu va posar de manifest que era necessària una nova forma de treballar per millorar els processos d'elaboració de polítiques i per possibilitar que la UE utilitzi els seus recursos d'una manera més eficient. D'una banda, considera que les administracions locals i regionals i els parlaments nacionals haurien de contribuir més eficaçment en l'elaboració de les polítiques i en el disseny de nova legislació. D'altra banda, considera que el valor afegit de la UE està present en els seus àmbits d'actuació i no s'ha identificat cap competència derivada dels tractats ni cap àmbit polític que s'hagi de tornar a delegar definitivament, totalment o una part, als estats membres.

L'informe recull nou recomanacions principals que després es desenvolupen en mesures concretes. Les recomanacions efectuades pel Grup Operatiu són les següents:

1. Les institucions de la UE i els parlaments nacionals i regionals haurien d'utilitzar una plantilla d'avaluació comú per avaluar les qüestions relacionades amb els principis de subsidiarietat i proporcionalitat i per avaluar la base jurídica de la legislació nova i de la ja existent.
2. La Comissió hauria de ser flexible amb el termini que tenen els parlaments nacionals per presentar els seus dictàmens motivats.
3. S'hauria de modificar el Tractat de la Unió Europea per ampliar, de 8 a 12 setmanes, el termini de què disposen els parlaments nacionals per presentar els seus dictàmens motivats i expressar la seva visió sobre la subsidiarietat, la proporcionalitat i la base jurídica de la legislació proposada. Els parlaments nacionals haurien de consultar els parlaments regionals si aquests es veuen afectats per la proposta de legislació de la UE.
4. La Comissió, els parlaments nacionals i el Comitè Europeu de les Regions haurien d'informar les administracions nacionals, locals i regionals sobre les oportunitats de què disposen (en els processos de consulta) per poder participar en l'elaboració de les polítiques de la UE.

¹⁹ Informe del Grup Operatiu sobre *Subsidiarietat, Proporcionalitat i “fer menys però de manera més eficient”*. Brussel·les, 10.07.2018.

5. La Comissió hauria de garantir que les avaluacions i valoracions d'impacte tinguin en compte els impactes territorials, per la qual cosa s'haurien de revisar les directius i eines per a la millora de la legislació.
6. El Parlament Europeu i el Consell haurien d'utilitzar de manera sistemàtica la plantilla de la subsidiarietat durant les seves negociacions per promoure una cultura de major sensibilització sobre les qüestions importants per a les administracions locals i regionals. Els governs i els parlaments nacionals dels estats membres haurien de recavar les opinions i coneixements pràctics de les administracions locals i regionals a l'inici del procediment legislatiu.
7. Els parlaments regionals i nacionals haurien d'estudiar la manera de vincular de manera més eficaç les seves plataformes d'intercanvi d'informació per garantir que el procediment legislatiu i el mecanisme de control de la subsidiarietat reflecteixin millor les seves inquietuds.
8. S'haurien de tenir en compte les experiències de les administracions locals i regionals a l'hora de supervisar i avaluar la legislació de la UE. El Comitè de les Regions hauria d'establir una xarxa pilot de centres regionals per recolzar les revisions de l'aplicació de polítiques.
9. Recomanen a la nova Comissió (que s'havia de constituir a mitjans 2019) que juntament amb el Parlament Europeu i la Comissió reflexionin sobre la possibilitat de centrar-se en aconseguir una aplicació més eficaç en lloc de promoure nova legislació en àmbits en què la legislació està estabilitzada o recentment s'ha revisat.

La Comissió mitjançant una Comunicació²⁰ de l'any 2018 exposa la manera en què s'ha de reforçar la funció dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat en l'elaboració de les polítiques de la UE i també fa el seguiment de les recomanacions del Grup Operatiu.

La Comissió posa de manifest que els estats membres han atribuït certes competències a la Unió Europea i el principi de subsidiarietat regula com s'utilitzen aquestes competències. En els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la UE només intervindrà quan els objectius perseguits no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres, ni a escala central, ni regional ni local. Tal com estableix aquesta Comunicació, la subsidiarietat consisteix en identificar el millor nivell de governança per elaborar i aplicar les polítiques.

La Comissió considera que la subsidiarietat i la proporcionalitat, que s'articulen mitjançant la valoració, l'avaluació d'impacte i la consulta a les parts interessades, són elements essencials per poder legislar millor.

Els canvis que ha realitzat la Comissió en aquest tema es poden concretar en els següents:

²⁰ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions. [Principis de subsidiarietat i proporcionalitat: reforçar la seva funció en l'elaboració de les polítiques de la UE](#). COM (2018) 703 final. Estrasburg, 23.10.2018.

- La Comissió ha augmentat la transparència, la legitimitat i el rendiment de comptes de la seva tasca. El web “contribuir al procés legislatiu” permet a les parts interessades participar en els treballs de la Comissió al llarg de tot el cicle polític.
- Les iniciatives principals s’acompanyen de consultes públiques i les més importants estan disponibles en totes les llengües oficials.
- La Comissió va elaborar les primeres directrius integrades sobre “Legislar millor” al maig del 2015 i s’han actualitzat al 2017.
- Es va crear un Comitè de Control Reglamentari, que controla la qualitat de les avaluacions d’impacte, amb tres membres no pertanyents a les institucions europees.
- Els experts de la Plataforma REFIT assisteixen la Comissió aportant solucions per simplificar la legislació vigent.
- A l’abril de 2016 es va signar un Acord interinstitucional sobre la millora de la legislació que també inclou la subsidiarietat i la proporcionalitat.

La Comissió dona suport a l’anàlisi presentat pel Grup Operatiu sobre la necessitat de reforçar l’aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat Molten l’elaboració de les polítiques de la UE, com una part del Programa de millora de la legislació, i determina en quins àmbits té previst actuar per fer efectives les recomanacions del Grup Operatiu.

4. Context estatal de la política de millora de la regulació

4.1. Evolució de la implantació de la política de millora de la regulació

El procés d'implantació a Espanya de la política pública de millora de la regulació comença la dècada del 1990 i pren força ja entrada la primera dècada dels 2000 (Álvarez, 2017 i Casado 2017).

Anteriorment, però, ja hi ha exemples de preocupació i interès per la tècnica legislativa. Així, destaca la creació en l'àmbit acadèmic, l'any 1984, del Grup d'Estudis de Tècnica Legislativa (GRETEL) constituït al Centre d'Estudis Constitucionals. Partint de les propostes de GRETEL, el Consell de Ministres aprova el "Qüestionari d'avaluació que ha d'acompanyar els projectes normatius que s'elevan al Consell de Ministres"²¹ i les "directrius sobre la forma i estructura dels avantprojectes de llei", que tenien per finalitat elevar la qualitat tècnica de les normes en benefici de la seguretat jurídica.²²

Álvarez (2017) distingeix tres fases en la implantació de la millora de la regulació com a política pública a Espanya: fins a 2008, fase d'expansió entre 2008-2011 i fase de consolidació a partir de 2012.

En la primera fase, la millora de la regulació se centra en la millora de la qualitat dels serveis públics i en la reducció de càrregues administratives. La fase d'expansió es caracteritza per un impuls decidit de l'aplicació dels principis i instruments de millora de la regulació de forma que s'estén definitivament tant *de iure* com *de facto* com una política pública a aplicar i respectar per tots els àmbits de l'Administració. Així mateix, assenyala una certa focalització, gràcies a l'impuls de la Directiva de serveis,²³ de les polítiques de millora regulatòria en l'aprovació d'iniciatives vinculades a la reducció d'obstacles i barreres per als operadors econòmics.²⁴ La fase de consolidació ha servit per donar un impuls definitiu a la millora de la regulació. En aquesta fase té una importància central la reforma del procediment administratiu i del règim jurídic del sector públic aprovada el 2015, així com l'impuls a la garantia de la unitat de mercat.

A continuació es fa un repàs a l'evolució de les normes i instruments destacats en l'impuls de la política de millora de la regulació a Espanya.

²¹ Aprovat pel [Consell de Ministres de 26.01.1990](#).

²² Vegeu: [Directrius sobre la forma i estructura dels avantprojectes de llei](#). Octubre de 1991. Aquestes directrius, per analogia, es van aplicar també als projectes de real decret.

²³ [Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior](#). DOUE L 376, de 27.12.2006.

²⁴ Álvarez (2017) recorda que millorar la regulació no implica necessàriament desregular ni incrementar la regulació. Admet que l'existència de regulació excessiva o redundant fa que la implementació de polítiques de millora regulatòria de tipus econòmic freqüentment s'hagin traduït en una eliminació d'obstacles o barreres a l'accés i a l'exercici d'activitats econòmiques i, per tant, s'hagin associat a polítiques de liberalització econòmica.

Constitució espanyola,²⁵ Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú²⁶ i Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat²⁷

L'article 103 de la Constitució estableix que l'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb sotmetiment ple a la llei i al Dret.

La Llei 30/1992 i la Llei 6/1997 recullen aquests principis entre els principis generals d'actuació de les Administracions públiques.

Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern²⁸

La Llei 50/1997, en la seva redacció inicial, regulava el procediment d'elaboració dels avantprojectes de llei i dels reglaments i ja requeria, respecte d'ambdós, l'elaboració d'un informe que valorés la necessitat i oportunitat de la norma així com una memòria econòmica estimativa dels costos a què havia de donar lloc.

Pel que fa a l'elaboració dels reglaments, també s'especificava que s'havien de sol·licitar tots els estudis i consultes que es consideressin convenients per garantir l'encert i la legalitat del text. Així mateix, es recollien els supòsits d'obligatorietat de sotmetiment a audiència pública i a informació pública.

Comissió Interministerial de Simplificació Administrativa i Plans de Simplificació Administrativa²⁹

La Comissió Interministerial de Simplificació Administrativa encomana al Govern que desenvolupi un procés integral de simplificació de l'activitat administrativa. Entre els objectius bàsics té la simplificació dels procediments administratius vigents a l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, atenent a la implantació de categories generals de procediments i a l'eliminació de tràmits innecessaris que dificultin les relacions dels ciutadans amb l'Administració pública.

A partir de 1999, s'aproven plans de simplificació administrativa que estableixen objectius a mig i llarg termini, així com diversos acords del Consell de Ministres per a la reducció de les càrregues administratives. Així mateix, s'aproven diversos convenis de col·laboració

²⁵ [Constitució espanyola](#). BOE núm. 311, de 29.12.1978.

²⁶ [Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú](#). BOE núm. 285, de 27.11.1992.

²⁷ [Llei 6/1997 d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat](#). BOE núm. 90, de 15.04.1997.

²⁸ [Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern](#). BOE núm. 285, de 28.11.1997. L'article 88 de la Constitució estableix que els projectes de llei aprovats pel Consell de Ministres han de ser sotmesos al Congrés acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per pronunciar-se.

²⁹ [Reial decret 670/1999](#). Es creà en desenvolupament de la disposició addicional primera de la [Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú](#) (BOE núm. 12, de 14.01.1999) que modifica la Llei 30/1992. El Reial decret 670/1999 segueix vigent en el moment d'elaborar aquest informe, però no s'ha pogut constatar que la Comissió Interministerial segueixi en actiu.

amb altres administracions públiques i organismes representatius dels operadors econòmics³⁰ per a la identificació i reducció de càrregues administratives.

Llei 30/2003, de 13 d'octubre, sobre mesures per incorporar la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives que elabori el Govern³¹

S'incorpora la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives elaborades pel Govern. Es tracta d'una avaluació *ex ante* dirigida específicament a introduir el principi d'igualtat en les polítiques públiques a través dels plans i programes, facilitant la presa de decisions basada en una millor informació sobre els possibles efectes que produirà la norma sobre homes i dones (Sánchez, Bueno i García, 2019).

Directrius de tècnica normativa³²

S'aproven el 2005 en substitució de les aprovades el 1991, a partir del reconeixement de la importància que aquestes van tenir en el desenvolupament d'una consciència de qualitat en els redactors de textos normatius dins l'Administració General de l'Estat. Tot i aquest reconeixement, es posa de manifest que cal ampliar-les, atès l'increment de la producció normativa i l'evolució dels estudis sobre la millora de la qualitat normativa.

L'objectiu fonamental de les noves directrius és assolir un major grau d'acostament al principi constitucional de seguretat jurídica, a través de la millora de la qualitat tècnica i lingüística de totes les normes d'origen governamental amb l'homogeneïtzació i normalització dels textos de les disposicions. El preàmbul indica que permeten elaborar les disposicions amb una sistemàtica homogènia i ajuden a utilitzar un llenguatge correcte de manera que puguin ser compreses millor per la ciutadania.

S'apliquen a tota l'activitat dels òrgans col·legiats del Govern: propostes d'acord, projectes de reial decret, de reial decret legislatiu, de reial decret llei i avantprojectes de llei, sense minva de les potestats de les Corts Generals, i, a més, en tot el que sigui possible, a les disposicions i actes administratius dels òrgans de l'Administració General de l'Estat que es publiquin al BOE.

Reial decret 951/2005, de 29 de juliol, pel que s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat en l'Administració General de l'Estat³³

Permet integrar de forma coordinada i sinèrgica una sèrie de programes bàsics per millorar contínuament els serveis, a través de la participació dels diferents actors interessats: decisors polítics i òrgans superiors, gestors i societat civil.

³⁰ Per exemple, amb la CEOE i amb les Cambres de Comerç.

³¹ Llei 30/2003, de 13 d'octubre, sobre mesures per incorporar la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives que elabori el Govern. BOE núm. 246, de 14.10.2003.

³² Resolució de 28 de juliol de 2005, de la Subsecretaria, per la que es dona publicitat a l'Acord del Consell de Ministres, de 22 de juliol de 2005, pel que s'aproven les directrius de tècnica normativa. BOE núm. 180, de 29.07.2005.

³³ BOE núm. 211, de 03.09.2005.

Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis

L'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis (AEVAL)³⁴ va ser la primera agència creada a partir de la Llei d'agències de 2006, d'acord amb el nou model de gestió pública en línia amb els principis de governança de la Unió Europea: responsabilitat, eficiència, participació, obertura i coherència.

Tenia per objectiu la promoció i l'acompliment d'avaluacions i anàlisis d'impacte de les polítiques i programes públics, així com l'impuls de la gestió de la qualitat dels serveis, de manera que s'afavorís l'ús racional dels recursos i la rendició de comptes a la ciutadania.³⁵

Malgrat que la Llei 40/2015, que s'analitza més endavant, derogà la Llei d'agències, l'AEVAL va continuar operativa fins al 2017, any en què es dissol i les seves funcions les assumeixen la Direcció General de Governança Pública i la Secretaria d'Estat de Funció Pública a través de l'Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques.³⁶

Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència³⁷

Parteix de la consideració de la defensa de la competència com a complement de les actuacions de regulació de l'activitat econòmica i instrument de primer ordre per promoure la productivitat dels factors i la competitivitat general de l'economia així com per eliminar barreres i obstacles innecessaris i desproporcionats a l'activitat econòmica.

³⁴ Es crea a través del [Reial decret 1418/2006](#) aprovat per l'habilitació donada al Govern a l'article 3 de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'agències estatals per a la millora dels serveis públics. BOE núm. 298, de 14.12.2006. La creació de l'AEVAL ja formava part del programa electoral del primer Govern Zapatero (2004).

³⁵ L'AEVAL va publicar diversos informes sobre percepció de la qualitat dels serveis públics (Estabilidad y mejoría en los servicios públicos (2016); Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos (2015); Calidad de los Servicios Públicos en tiempos de austeridad (2014); Calidad de los Servicios Públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública (2013); La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos (2012); La Administración Pública a juicio de los ciudadanos (2011); Agenda Pública y Satisfacción con los Servicios Públicos en el Estado Autonómico (2010); Informe sobre la percepción social de los Servicios Públicos en España (1985-2008); Percepción ciudadana del funcionamiento de los servicios públicos (2006). Així mateix, va publicar el Manual internacional del Modelo de Costes Estándar: una traducción del *International Standard Cost Model* (2007). Vegeu: [AEVAL](#).

³⁶ La desaparició de l'AEVAL és fruit d'un pacte polític, en concret una de les [150 mesures](#) regeneradores exigides per Ciudadanos per donar suport a la investidura de M. Rajoy. Així, la mesura 17 preveu: "Suprimir l'Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis, les funcions i pressupost de la qual seran assumides per un nou institut independent per a l'anàlisi i avaluació de polítiques socials per avaluar l'eficàcia i el cost de les polítiques i programes de despesa pública incloent polítiques educatives, sanitàries i socials a nivell nacional, de forma independent, professional i efectiva".

A partir del segon tram de la Legislatura XII, després de la investidura de P. Sánchez l'1.06.2018 com a conseqüència de la moció de censura presentada pel Grup socialista contra l'Executiu presidit per M. Rajoy, l'àmbit de la Funció Pública es desvincula del Ministeri d'Hisenda i s'integra al Ministeri de Política Territorial. En governs anteriors havia estat vinculada a Hisenda (govern Rajoy) o bé constituïa un ministeri únic (govern Rodríguez Zapatero). A partir de la reestructuració ministerial de juliol del 2021 ([BOE núm. 165, de 12.07.2021](#)), l'àmbit de la Funció Pública torna a vincular-se a l'àmbit d'Hisenda.

La Llei 11/2020, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a 2021 modifica la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, i recupera les agències estatals com a organismes públics integrants del sector públic institucional estatal, amb la finalitat declarada de dotar a l'Administració Pública d'una fórmula organitzativa caracteritzada per una major autonomia i flexibilitat en la gestió i vinculada al compliment d'objectius prèviament fixats de forma concreta i avaluable.

³⁷ [BOE núm. 159, de 04.07.2007](#).

La Llei de defensa de la competència està guiada per cinc principis clars: garantia de la seguretat jurídica dels operadors econòmics; independència de la presa de decisions; transparència i responsabilitat davant la societat dels òrgans administratius encarregats de l'aplicació de la llei; eficàcia en la lluita contra les conductes restrictives de la competència; recerca de la coherència de tot el sistema i, en particular, d'una adequada imbricació dels diferents plans institucionals que interactuen en aquest terreny.

Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics³⁸

A partir del principi d'eficàcia que ha d'informar l'actuació de l'Administració pública, atès l'article 103 de la Constitució, aquesta llei consagra la relació amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics com un dret dels ciutadans i una obligació correlativa per a les administracions.

Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel que es regula la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu

Aquesta norma regula la **Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu**.³⁹ Paral·lelament, per Acord del Consell de Ministres s'aprova la **Guia metodològica d'elaboració de l'anàlisi d'impacte normatiu**.⁴⁰

S'estableixen les bases de l'avaluació de l'impacte per a l'Administració General de l'Estat, instrument principal de millora regulatòria pel qual s'avalua *ex ante* l'impacte sobre els seus destinataris i sobre la ciutadania en general. Es desenvolupa i s'homogeneïtza el contingut de l'informe sobre la necessitat i l'oportunitat de les normes projectades, de la memòria econòmica i de l'informe sobre l'impacte per raó de gènere que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament exigits pels articles 22 i 24 de la Llei 50/1997 del Govern.

La finalitat última de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu és garantir que, a l'hora d'elaborar i aprovar un projecte normatiu, es compti amb la informació necessària per estimar l'impacte que la norma suposarà per als seus destinataris i agents.

Sánchez *et al.* (2019) destaquen que es fa un salt qualitatiu en l'avaluació *ex ante* a l'Administració General de l'Estat, establint les bases de l'aplicació de l'anàlisi d'impacte normatiu, entesa com una eina que, aplicada en un procés continu, sistematitza i ordena la informació rellevant per valorar l'impacte d'una iniciativa normativa, amb la finalitat d'oferir arguments a favor d'una proposta normativa com a opció més adequada per afrontar una situació i ajudar al procés d'aprovació.

³⁸ BOE núm. 150, de 23.06.2007. Derogada per la Llei 39/2015.

³⁹ Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel que es regula la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu. BOE núm. 173, de 18.07.2009. Derogat pel Reial decret 931/2017 per adequar-lo a la Llei 39/2015.

⁴⁰ Acord de Consell de Ministres d'11 de desembre de 2009.

Transposició de la Directiva de serveis: Llei 17/2009 i Llei 25/2009

La **Llei 17/2009, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici**⁴¹ (coneguda com a llei paraigües) transposa a l'ordenament jurídic espanyol amb caràcter horitzontal la Directiva de serveis, que promou un model nou de regulació econòmica més eficaç per al desenvolupament de l'activitat empresarial i professional, basat en els principis de necessitat, proporcionalitat i concurrència competitiva.

Álvarez (2017) indica que aquesta norma recull per primera vegada una sèrie d'obligacions vinculades amb el compliment de principis de millora regulatòria (en relació amb la transparència, la simplificació de procediments, l'aplicació del principi de necessitat i proporcionalitat, d'eficàcia nacional i de no discriminació, etc.). No obstant, cal tenir en compte que la directiva exclou del seu àmbit d'aplicació serveis com els transports, els serveis sanitaris, les comunicacions electròniques, els serveis audiovisuals, el joc, etc.

La llei paraigües crea també el **Comitè per a la Millora de la Regulació de les Activitats de Serveis**⁴² com a òrgan de cooperació multilateral, amb participació de l'Administració General de l'Estat, comunitats autònomes i ciutats amb Estatut d'autonomia i representants de l'Administració local.

La **Llei 25/2009, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici**⁴³ (coneguda com a llei òmnibus) va suposar l'adaptació de diverses normes sectorials de rang legal als principis establerts en la llei paraigües, fins i tot per a alguns sectors que n'haurien estat exclosos com per exemple transports, postal o comunicacions electròniques.

Així mateix, la llei òmnibus incorpora l'article 39 bis a la Llei 30/1992, que estén l'aplicació dels principis de millora regulatòria a tota intervenció pública. Així, segons aquest nou article, les administracions públiques que en l'exercici de les seves respectives competències estableixin mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per a l'exercici d'una activitat han d'escollir la mesura menys restrictiva, motivar-ne la necessitat per a la protecció de l'interès públic, i també justificar la seva adequació per aconseguir els fins que es persegueixen, sense que en cap cas es produeixin diferències de tracte discriminatòries.

Llei 2/2011, d'economia sostenible⁴⁴

Sistematitza els principis i instruments de millora de la qualitat de la regulació, als quals dedica el capítol I del títol I, que concentra les reformes en el sector públic que s'orienten a garantir un entorn econòmic eficient i de suport a la competitivitat de l'economia espanyola.

El capítol I, relatiu a la millora de la qualitat de la regulació, recull els principis de bona regulació aplicables a les iniciatives normatives i els instruments per a la millora regulatòria (consulta pública, avaluació *ex ante* i *ex post*, seguiment i transparència).

⁴¹ BOE núm. 283, de 24.11.2009.

⁴² Acord institucional de constitució de 19.07.2010.

⁴³ BOE núm. 308, de 23.12.2009.

⁴⁴ BOE núm. 55, de 05.03.2011.

Aquesta norma també estén l'aplicació dels principis de millora regulatòria a l'àmbit local i modifica l'estatus del Comitè per a la Millora de la Regulació de les Activitats de Serveis per ampliar el seu àmbit d'actuació al de totes les activitats econòmiques.

Comissió de Reforma de les Administracions Públiques⁴⁵

L'objecte de la **Comissió de Reforma de les Administracions Públiques (CORA)** va ser fer un estudi integral de la situació de les administracions públiques a Espanya i proposar al Govern, a la Conferència de Presidents i al Consell de Política Fiscal i Financera les reformes que calia introduir-hi per dotar-les de la mida, l'eficiència i la flexibilitat demandades pels ciutadans i l'economia del país i per transformar la seva estructura amb el doble objectiu de possibilitar el creixement econòmic i la prestació efectiva dels serveis públics i d'eliminar aquelles disfuncionalitats i defectes que els poden dificultar.

L'anàlisi de CORA havia de cobrir els següents àmbits materials, per a cadascun dels quals es va crear una subcomissió específica:

- Funcions desenvolupades per les diferents administracions, amb l'objecte d'eliminar duplicitats i reforçar els mecanismes de cooperació a fi de racionalitzar el cost de l'activitat administrativa: Subcomissió de Duplicitats.
- Gestió de serveis i mitjans comuns a les administracions públiques, per tal d'identificar les activitats que, per ser similars o de la mateixa naturalesa, podrien desenvolupar-se de forma unificada o coordinada, aprofitant així en major mesura els mitjans públics: Subcomissió de Gestió de Mitjans i Serveis Comuns.
- Els procediments administratius de les administracions públiques, amb el propòsit d'identificar els obstacles burocràtics que dificulten la seva tramitació àgil i aconseguir una major simplificació que repercuteixi en benefici dels ciutadans: Subcomissió de Simplificació Administrativa.
- L'Administració institucional, per analitzar la diferent tipologia d'ens que la integren, revisar el marc normatiu i els models que s'identifiquen com a òptims, i plantejar les modificacions que convinguin: Subcomissió d'Administració Institucional.

Com a resultat d'aquesta tasca d'anàlisi, l'informe *Reforma de las administraciones públicas*⁴⁶ recollia 218 mesures dirigides a la millora i simplificació del funcionament de les administracions públiques.

Per executar, impulsar i fer el seguiment d'aquestes mesures⁴⁷ es crea l'Oficina per a l'Execució de la Reforma de l'Administració (OPERA),⁴⁸ amb rang de Subsecretaria d'Estat. D'acord amb el darrer informe de seguiment, fins al maig de 2016 es van implantar 193 mesures de les previstes.

⁴⁵ Acord del Consell de Ministres d'octubre de 2012.

⁴⁶ Informe *Reforma de las administraciones públicas*. Aprovat pel Consell de Ministres de 21.06.2013.

⁴⁷ A les quals el 2014 s'afegeixen funcions relacionades amb la transparència.

⁴⁸ [Reial decret 479/2013 pel que es crea l'Oficina per a l'Execució de la Reforma de l'Administració.](#)

Aquesta Oficina va ser suprimida l'any 2016 i les seves competències assumides per la Secretaria d'Estat de la Funció Pública.⁴⁹

Garantia de la unitat de mercat

L'any 2012 s'aprovà el Programa de treball de la garantia d'unitat de mercat (PGUM)⁵⁰ amb l'objectiu principal d'analitzar les mesures per eliminar els obstacles i barreres a l'activitat econòmica producte de la fragmentació del mercat espanyol i establir un model regulatori de les activitats econòmiques més eficient.

Dins de les fases del PGUM, Álvarez (2017) destaca l'aprovació de la **Llei 20/2013, 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM)**⁵¹ i la posada en marxa del **Pla de racionalització normativa**⁵² per identificar la normativa estatal i autonòmica que podia representar una barrera a la unitat de mercat.

Si bé l'objecte principal de la LGUM és el restabliment d'una unitat de mercat que el legislador considera fragmentada, l'exposició de motius assenyala també que s'aprofita per seguir impulsant un marc regulador eficient per a les activitats econòmiques que simplifiqui la legislació existent, elimini regulacions innecessàries, estableixi procediments més àgils i minimitzi les càrregues administratives. La major part de les barreres i els obstacles a la unitat de mercat s'eliminen adoptant criteris de bona regulació econòmica. S'assenyala també que és important mantenir la regulació sota un procés de revisió constant basat en els principis de bona regulació i d'unitat de mercat nacional.

Sola (2019) indica que la LGUM suposa un salt qualitatiu i quantitatiu en el procés liberalitzador de l'exercici de les activitats econòmiques iniciat per la Directiva de serveis. Quantitatiu perquè amplia el seu àmbit a les activitats econòmiques en general i qualitatiu perquè introdueix una limitació severa a l'hora de regular els mitjans d'intervenció pública sobre les activitats econòmiques, que afecta especialment els poders autonòmics i locals ja que restringeix a concretes raons d'interès general la justificació de l'establiment d'autoritzacions, declaracions responsables i comunicacions.

El sistema que estableix la LGUM gravita, segons Sola (2019), en el principi d'intervenció mínima i en el principi d'eficàcia nacional. Pel que fa al principi d'intervenció mínima, aquest es desenvolupa a través del principi de necessitat i proporcionalitat de les actuacions de les autoritats competents que suposin límits a la llibertat d'empresa.⁵³ En virtut del principi de necessitat, tant l'establiment de límits d'accés a una activitat econòmica o al seu exercici com l'exigència del compliment de requisits per al desenvolupament d'una activitat s'han de

⁴⁹ Reial decret 424/2016, de 11 de novembre, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials. BOE núm. 274, de 12.11.2016. La regulació actual de la Secretaria d'Estat de la Funció Pública es troba al Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i es modifica el Reial decret 139/2020, de 28 de gener, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials. BOE núm. 185, de 04.08.2021.

⁵⁰ L'aprova el Grup de Treball Interministerial per a la Garantia de la Unitat de Mercat, creat aquell any mateix.

⁵¹ BOE núm. 295, de 10.12.2013.

⁵² Vegeu: Pla de racionalització normativa.

⁵³ Articles 5, 17 i 18 de la LGUM.

motivar en la salvaguarda d'alguna raó imperiosa d'interès general.⁵⁴ Aquests límits i requisits han de ser proporcionats a la raó imperiosa d'interès general que s'invoca, sense que pugui existir un altre mitjà per tutelar aquest interès general que sigui menys restrictiu o distorsionador de l'activitat econòmica.

A través del principi d'eficàcia nacional⁵⁵ es reconeix l'efecte en tot el territori de l'Estat a les actuacions administratives de control d'accés a les activitats econòmiques. Qualsevol operador que hagués accedit legalment a la seva activitat complint els requisits disposats al lloc d'origen podria exercir la seva activitat en tot el territori estatal, havent les autoritats de destí d'assumir la validesa d'aquests requisits, fins i tot si eren diferents dels propis.

Sola (2019) exposa que la LGUM desplega un conjunt d'instruments per garantir el compliment dels seus objectius. Així, conté mesures de cooperació, tant *ex ante* com *ex post*, encaminades a evitar la dispersió del sistema normatiu en l'àmbit econòmic;⁵⁶ crea el Consell per a la Unitat de Mercat i atribueix funcions a les conferències sectorials per la implantació de la LGUM; estableix normes sobre la supervisió administrativa en l'accés i l'exercici de les activitats econòmiques en desenvolupament del principi d'eficàcia en tot el territori; i, finalment, instaura mecanismes de garantia.⁵⁷

L'esquema introduït per la LGUM queda afectat per les sentències del Tribunal Constitucional que resolen els recursos interposats pel Govern i el Parlament de Catalunya i per la Junta d'Andalusia.⁵⁸ Si bé el Tribunal Constitucional avala el sistema de limitació dels mitjans d'intervenció de les activitats econòmiques establert per la LGUM, considera que la regulació del principi d'eficàcia nacional és contrària a l'ordre constitucional de competències ja que excedeix l'abast de la competència estatal per establir les bases i que la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13 Constitució) vulnera el principi de territorialitat de les competències autonòmiques. Amb tot, Sola (2019) relativitza aquests efectes, atès que continua vigent el principi d'eficàcia de la llei paraigües respecte de les activitats de serveis⁵⁹ i hi ha activitats en les quals és la normativa europea o la legislació estatal comú la que harmonitza els requisits d'accés.

⁵⁴ Com a "raó imperiosa d'interès general" es remet al concepte, definit a la llei paraigües, "raó definida i interpretada per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, limitades les següents: l'ordre públic, la seguretat pública, la protecció civil, la salut pública, la preservació de l'equilibri financer del règim de Seguretat Social, la protecció dels drets, la seguretat i la salut dels consumidors, dels destinataris de serveis i dels treballadors, les exigències de la bona fe en les transaccions comercials, la lluita contra el frau, la protecció del medi ambient i de l'entorn urbà, la sanitat animal, la propietat intel·lectual i industrial, la conservació del patrimoni històric i artístic nacional i els objectius de la política social i cultural."

⁵⁵ Article 19 LGUM.

⁵⁶ L'article 14 regula un sistema d'informació i valoració prèvia de la normativa amb potencial incidència en la unitat de mercat. L'article 15 estableix l'avaluació periòdica de l'impacte de la normativa sobre la unitat de mercat dins les conferències sectorials.

⁵⁷ L'article 26 regula el recurs administratiu contra actes incompatibles amb les llibertats d'establiment o circulació. L'article 28 regula el procediment d'informació d'obstacles a la unitat de mercat i la disposició final primera regula el recurs contenciós-administratiu per a la garantia de la unitat de mercat.

⁵⁸ Les sentències del Tribunal Constitucional [79/2017](#) de 22 de juny, [110/2017](#) de 5 d'octubre i [111/2017](#) de 5 d'octubre, entre altres decisions, han declarat nuls els articles 6, 19, 20, 21.2.c, les lletres b), c) i e) de l'apartat segon de l'article 18, així com la disposició addicional desena.

⁵⁹ L'article 7.3 de la llei 17/2009 en la redacció donada per la disposició final segona de la LGUM estableix que la realització d'una comunicació o una declaració responsable o l'atorgament d'una autorització permet al prestador accedir a l'activitat de serveis i exercir-la en la totalitat del territori espanyol, fins i tot mitjançant l'establiment de sucursals.

Llei 14/2013, de suport als emprenedors i la seva internacionalització⁶⁰

Aquesta llei recull una sèrie de mesures orientades a donar suport als emprenedors i l'activitat empresarial i afavorir l'anomenat clima de negocis.

Álvarez (2017) destaca en especial les millores regulatòries,⁶¹ la regla *una més – una menys* (només es pot crear una nova càrrega administrativa si se n'elimina una d'altra d'existent de cost equivalent)⁶² i la reducció de càrregues estadístiques per a les empreses.⁶³

En desenvolupament d'aquestes mesures, es publica el "*Doing Business en España–subnacional*",⁶⁴ s'introdueix un mòdul sobre entorn empresarial i bona regulació a l'Enquesta d'indicadors de confiança empresarial de l'Institut Nacional d'Estadística i s'estableixen mesures per desenvolupar el principi *una més-una menys* de forma que la compensació de càrregues es faci preferiblement en l'àmbit de cada departament ministerial.⁶⁵

Els mitjans d'intervenció que s'apliquin als establiments físics han de respectar les condicions següents:

- a) Es pot exigir una autorització per a cada establiment físic quan sigui susceptible de generar danys sobre el medi ambient i l'entorn urbà, la seguretat o la salut pública i el patrimoni historicoartístic; aquest risc s'ha d'avaluar d'acord amb les característiques de les instal·lacions.
- b) Es pot exigir una declaració responsable per a cada establiment físic quan la normativa exigeixi el compliment de requisits justificats per una raó imperiosa d'interès general.
- c) Es pot exigir una comunicació quan, per raons imperioses d'interès general, aquestes hagin de mantenir un control sobre el nombre o les característiques de les instal·lacions o d'infraestructures físiques en el mercat. El mitjà d'intervenció ha de ser proporcionat i no discriminatori. Quan el prestador de serveis ja estigui establert a Espanya i exerceixi legalment l'activitat, aquestes autoritzacions o declaracions responsables no poden preveure requisits que no estiguin relacionats específicament amb l'establiment físic a partir del qual pretén portar a terme l'activitat esmentada.

⁶⁰ BOE núm. 233, de 28.09.2013.

⁶¹ Article 36: Revisió del clima de negocis a través de millores reguladores. Indicadors i intercanvi de millors pràctiques. En el moment d'aprovar aquest informe, l'impuls i coordinació de les iniciatives orientades a la millora del clima de negocis en general correspon a la Direcció General de Política Econòmica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital, d'acord amb l'article 5.1.g) del Reial decret 403/2020, de 25 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital.

⁶² Article 37: Simplificació de càrregues administratives. Les administracions públiques que en l'exercici de les seves competències respectives creïn noves càrregues administratives per a les empreses, han d'eliminar almenys una càrrega existent de cost equivalent.

⁶³ Article 38: Reducció de càrregues estadístiques. 1. Els serveis estatals d'estadística, en el desenvolupament de les seves activitats, han d'adoptar mesures tendents a la reducció de la càrrega estadística que suporten els emprenedors, a fi de facilitar el compliment de les obligacions de subministrament d'informació amb fins estadístics existents i la qualitat que ha de tenir la informació estadística produïda. 2. Són mesures concretes per portar a efecte aquesta reducció de càrregues estadístiques les següents: a) Els serveis estatals d'estadística han de tenir accés en les condicions establertes per la Llei 12/1989, de 9 de maig, de la funció estadística pública, a la informació ja disponible en els registres de l'Administració General de l'Estat per a l'elaboració de les operacions incloses en el Pla estadístic nacional. b) S'ha de fomentar la presentació de qüestionaris per mitjans telemàtics c) Durant el primer any des de la creació d'una empresa que contracti menys de 50 assalariats, l'Institut Nacional d'Estadística ha de limitar a una el nombre d'enquestes d'empleament obligatori en les quals aquesta empresa pot ser seleccionada. El nombre de qüestionaris a emplenar d'una enquesta depèn de si la seva periodicitat és mensual, trimestral o anual.

⁶⁴ Vegeu: *Doing Business en España–subnacional*.

⁶⁵ *Acord del Consell de Ministres* pel que es desenvolupa el principi *una més-una menys*.

Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern⁶⁶

Aquesta llei té per objecte:

- Incrementar i reforçar la transparència en l'activitat pública a través d'obligacions de publicitat activa per a totes les administracions i entitats públiques.
- Reconèixer i garantir el dret a l'accés a la informació com un dret d'ampli àmbit subjectiu i objectiu. En aquesta línia, es regula la publicació de la Memòria d'avaluació d'impacte normatiu al Portal de Transparència, que deixa de ser un document intern de l'Administració i esdevé un document públic a disposició dels ciutadans.
- Establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics així com les conseqüències jurídiques derivades del seu incompliment. Refon i desenvolupa els principis de bona regulació en matèria de transparència i bon govern que ja eren presents, de forma parcial, a la normativa espanyola.

Álvarez (2017) destaca que, com la LGUM, la Llei 19/2013 inclou un procediment privilegiat. Enfront de qualsevol resolució expressa o presumpta en matèria d'accés a la informació es pot interposar una reclamació potestativa *ad hoc* en substitució dels recursos administratius ordinaris, que ha de ser resolta pel Consell de Transparència i Bon Govern.

Amb l'objectiu d'aconseguir el coneixement efectiu i inequívoc per part dels ciutadans de les regles concretes a les que estan sotmesos, del seu abast i la seva vigència, la disposició addicional segona de la Llei 19/2013 preveia que l'Administració General de l'Estat duria a terme una revisió, simplificació i, en el seu cas, consolidació normativa del seu ordenament jurídic, derogant normes obsoletes, introduint modificacions i novetats en les normes existents, o proposant l'elaboració de textos refosos, entre d'altres. Amb aquesta finalitat, la Secretaria d'Estat de Relacions amb les Corts havia d'elaborar un Pla de qualitat i simplificació normativa i de coordinar el procés de revisió i simplificació normativa respecte als restants departaments ministerials.⁶⁷

L'aprovació del desenvolupament reglamentari d'aquesta llei, inclosa al Pla anual normatiu per al 2020, està prevista per al primer semestre de 2022.⁶⁸

⁶⁶ Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. BOE núm. 295, de 10.12.2013.

⁶⁷ Aquesta disposició addicional no establia cap termini de compliment.

⁶⁸ Vegeu pàgina 35: Pla anual normatiu 2020. Vegeu: [Projecte de Reial decret de desenvolupament de la Llei 19/2013](#). D'acord amb l'informe d'avaluació del Pla anual normatiu 2020, el Projecte de reial decret va ser informat per la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris i se'n preveu l'elevació al Consell de Ministres durant el primer semestre de 2022. Vegeu: pàgina 57 de l'[Informe anual d'avaluació normativa 2020](#).

Reforma del procediment administratiu comú i del règim jurídic del sector públic: Llei 39/2015 i Llei 40/2015

El període de consolidació de la política de millora regulatòria a Espanya culmina amb la reforma aprovada a través de la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques⁶⁹ i la Llei 40/2015, de règim jurídic del sector públic.⁷⁰

D'acord amb l'informe aprovat per la CORA, s'aborda una reforma integral de l'organització i el funcionament de les administracions articulada en dos eixos fonamentals: l'ordenació de les relacions *ad extra* de les administracions amb els ciutadans i les empreses (Llei 40/2015) i la regulació *ad intra* del funcionament intern de cada administració i de les relacions entre elles (Llei 39/2015).

Ambdues normes es reconeixen tributàries de les iniciatives portades a terme sobre *Better Regulation i Smart Regulation* a la Unió Europea així com de les recomanacions formulades per l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic.⁷¹

L'exposició de motius de la Llei 39/2015 reconeix els avenços fets en la millora de la producció normativa durant els més de vint anys de vigència de la Llei 30/1992 per les lleis 17/2009, 2/2011 i Llei 20/2013, ja esmentades en aquest informe, en la línia de la Comissió Europea i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic. Tanmateix, indica que cal una nova regulació que acabi amb la dispersió normativa existent i així reforci la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament. Amb aquests objectius s'estableixen per primera vegada en una llei les bases segons les quals s'ha de desenvolupar la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques, amb l'objecte d'assegurar el seu exercici d'acord amb els principis de bona regulació, garantir adequadament l'audiència i la participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes, i aconseguir la predictibilitat i l'avaluació pública de l'ordenament, com a corol·lari imprescindible del dret constitucional a la seguretat jurídica.

Álvarez (2017) assenyala que ambdues lleis es basen en els principis de millora regulatòria en la mesura que s'orienten a l'increment de la transparència, de la seguretat jurídica, de la racionalització administrativa i de la millora de l'eficiència de l'Administració i de la qualitat normativa.

Com a exemple de l'impuls i la modernització dels instruments clàssics de millora regulatòria inclosos per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015, destaca els aspectes següents:

- Sistematització dels principis de millora regulatòria: principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència.⁷²
- Impuls de l'Administració electrònica *ad intra* i *ad extra*.

⁶⁹ BOE núm. 236, de 02.10.2015.

⁷⁰ BOE núm. 236, de 02.10.2015.

⁷¹ En concret, a l'informe emès el 2014 "Spain: from administrative reform to continuous improvement".

⁷² Article 129 Llei 39/2015.

- Elaboració d'un Pla anual normatiu en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, coordinat pel Ministeri de Presidència.⁷³
- Ordenació del procés d'elaboració de normes. El títol VI de la Llei 39/2015 regula la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions. D'acord amb l'exposició de motius de la Llei 39/2015, seguint amb les recomanacions de l'OCDE, calia una nova regulació que reforçés la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament.⁷⁴
- Reforç de la participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa introduint l'obligatorietat de realització d'una consulta pública prèvia a través de la pàgina web del departament competent amb anterioritat a la redacció de les propostes normatives.
- Reforç del contingut de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu amb la inclusió dels impactes sobre la competitivitat i la unitat de mercat i l'anomenat test Pime (avaluació de l'impacte de la normativa per a les petites i mitjanes empreses).⁷⁵
- Atribució de funcions específiques relacionades amb la coordinació i qualitat normativa al Ministeri de la Presidència, a través de l'Oficina de coordinació i qualitat normativa.⁷⁶
- Reforç de l'avaluació *ex post* de les iniciatives normatives adoptades a través d'un informe anual d'avaluació que ha d'aprovar el Consell de Ministres.
- Fixació de dates d'entrada en vigor de les normes amb impacte en les activitats econòmiques i professionals de caràcter fix (1 de juliol i 2 de gener), excepte els reials decrets llei o en cas de transposició de normativa de la UE. Contribueix a la previsibilitat dels canvis normatius.

D'acord amb la disposició final primera de la Llei 39/2015, aquesta s'aprova a l'empara del que disposa l'article 149.1.18.a de la Constitució espanyola, que atribueix a l'Estat la competència per dictar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i la competència en matèria de procediment administratiu comú i sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. A més, indica que el títol VI d'iniciativa legislativa i de la potestat per dictar reglaments i altres disposicions i la disposició addicional segona d'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i registres de l'Administració General de l'Estat, s'aproven també a l'empara del que disposa l'article 149.1.14a, relatiu a la hisenda general, així com l'article 149.1.13a, que atribueix a l'Estat la competència en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

No obstant l'anterior, la STC 55/2018, de 24 de maig, que resol el recurs interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, declara la inaplicabilitat a les comunitats autònomes

⁷³ Desenvolupat pel Reial decret 286/2017.

⁷⁴ La regulació que l'Avantprojecte de Llei de la posterior Llei 39/2015 feia del procediment d'elaboració de normes era més àmplia. Atès el dictamen 275/2015 del Consell d'Estat, però, es redueixen el contingut inicialment previst i s'inclou a la Llei 50/1997 a través de la modificació que en fa la Llei 40/2015.

⁷⁵ Desenvolupat pel Reial decret 931/2017.

⁷⁶ Desenvolupat pel Reial decret 1081/2017.

de determinats aspectes del títol VI de la Llei 39/2015 que per a l'Administració General de l'Estat continuen essent vigents.⁷⁷

4.2. Marc actualment vigent. Instruments de la política de millora de la regulació

En aquest apartat s'analitza el marc legal que actualment incorpora els principis de bona regulació en el procediment d'elaboració de normes legals⁷⁸ i reglamentàries, regula també una sèrie de mesures per donar un impuls definitiu a la millora de la qualitat normativa (consulta pública prèvia, elaboració de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu) i, des del punt de vista organitzatiu, preveu, entre d'altres, l'elaboració d'un pla anual normatiu, l'avaluació *ex post* de les normes aprovades i atribueix funcions a diversos organismes per assegurar la qualitat normativa.

4.2.1. Principis de bona regulació

L'article 129 de la Llei 39/2015 estableix que en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis següents, que recull sota el títol de "principis de bona regulació":

- **Necessitat i eficàcia:** la iniciativa normativa ha d'estar justificada per una raó d'interès general, s'ha de basar en una identificació clara dels fins perseguits i ha de ser l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució.
- **Proporcionalitat:** la iniciativa que es proposi ha de contenir la regulació imprescindible per atendre la necessitat que s'ha de cobrir amb la norma, després de constatar que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets, o que imposin menys obligacions als destinataris.

En un sentit similar, l'article 4 de la Llei 40/2015 regula els principis d'intervenció de les administracions públiques per a la realització d'una activitat i estableix que les administracions públiques que, en l'exercici de les seves competències respectives, estableixin

⁷⁷ La STC 55/2018 declara:

1) La inconstitucionalitat i nul·litat dels articles 6.4 paràgraf 2 que insta les comunitats autònomes a aprovar els models de poders inscribibles als registres electrònics; dels incisos "o Consell de Govern respectiu" i "o de les conselleries de Govern" del paràgraf tercer de l'article 129.4, i de la disposició final 1.2.

2) Que són contraris a l'ordre constitucional de competències i per tant no aplicables a les iniciatives legislatives de les comunitats autònomes: article 129 excepte l'apartat 4, paràgrafs segon i tercer; article 130; article 132 i l'article 133.

3) Que són contraris a l'ordre constitucional de competències i per tant inaplicables a les comunitats autònomes: els articles 132 i 133 (excepte l'incís "Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, es substanciarà una consulta pública" i el primer paràgraf de l'apartat 4).

4) La constitucionalitat del paràgraf 2 de la disposició addicional 2 sobre adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i registres de l'Administració General de l'Estat, en els termes del Fonament Jurídic 11.f) en el que s'exposa que aquesta obligació imposada a comunitats autònomes i entitats locals és merament formal, té per objecte justificar el compliment del mandat d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i no implica habilitació a l'Estat per exercir un control administratiu. L'únic control possible podria ser fet per la jurisdicció contenciosa administrativa pel que fa al compliment dels principis d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i pels òrgans de fiscalització dels comptes públics.

⁷⁸ En aquest informe s'analitza exclusivament la iniciativa legislativa que correspon al Govern i que es formalitza a través de l'aprovació de projectes de llei que posteriorment es tramiten parlamentàriament. No s'analitza la iniciativa legislativa exercida pels grups parlamentaris, pels parlaments autonòmics ni per la ciutadania. L'anàlisi se centra en la fase prèvia a la tramitació parlamentària.

mesures que limitin l'exercici de drets individuals o col·lectius o exigeixin el compliment de requisits per a la realització d'una activitat, han d'aplicar el principi de proporcionalitat i elegir la mesura menys restrictiva, motivar la seva necessitat per a la protecció de l'interès públic, així com justificar la seva adequació per aconseguir les finalitats que es persegueixen, sense que en cap cas es produeixin diferències de tracte discriminatòries. Així mateix, han d'avaluar periòdicament els efectes i resultats obtinguts.

- **Seguretat jurídica:** la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que en faciliti el coneixement i la comprensió i, en conseqüència, l'actuació i la presa de decisions de les persones i empreses.

Dins aquest principi s'inclou també la necessitat de justificar les especialitats que s'introdueixin en matèria de procediment administratiu i també els requisits de les habilitacions per al desenvolupament reglamentari de les lleis.⁷⁹

- **Transparència.** Aquest principi imposa a les administracions públiques les obligacions següents:

En primer lloc, han de possibilitar l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i els documents propis del seu procés d'elaboració.⁸⁰

En segon lloc, han de definir clarament els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius.

⁷⁹ Així, s'estableix que, quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents als que preveu la Llei 39/2015, aquests han de ser justificats atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.

Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora. Les lleis poden habilitar directament autoritats independents o altres organismes que tinguin atribuïda aquesta potestat per aprovar normes en desplegament o aplicació d'aquestes, quan la naturalesa de la matèria així ho exigeixi.

⁸⁰ D'acord amb l'article 7 de la Llei 19/2013, de transparència, estableix que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

- a) Les directrius, les instruccions, els acords, les circulars o les respostes a consultes plantejades pels particulars o altres òrgans en la mesura en què suposin una interpretació del dret o tinguin efectes jurídics.
- b) Els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius la iniciativa dels quals els correspongui, quan se sol·licitin els dictàmens als òrgans consultius corresponents. En el cas en què no sigui preceptiu cap dictamen la publicació s'ha de fer en el moment de la seva aprovació.
- c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.
- d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.
- e) Els documents que, d'acord amb la legislació sectorial vigent, s'hagin de sotmetre a un període d'informació pública durant la seva tramitació.

En tercer lloc, han de possibilitar que els destinataris potencials tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes. La consulta prèvia, l'audiència i la informació públiques són una manifestació d'aquest principi.

- **Eficiència:** la iniciativa normativa ha d'evitar càrregues administratives innecessàries o accessòries i ha de racionalitzar, en la seva aplicació, la gestió dels recursos públics. En aquesta línia, s'estableix també que les administracions públiques han de cooperar per promocionar l'anàlisi econòmica en l'elaboració de les normes i, en particular, per evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica.
- **Sostenibilitat financera i estabilitat pressupostària:** Quan la iniciativa normativa afecti les despeses o els ingressos públics presents o futurs, s'han de quantificar i valorar les seves repercussions i efectes, i s'han de supeditar al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

Embid (2019) assenyala que la doctrina ha destacat el biaix economicista d'aquesta regulació, confirmat per les competències constitucionals en les que s'empara l'aprovació del títol VI de la Llei 39/2015 en concret, tal com s'ha assenyalat en l'apartat anterior.⁸¹

L'adequació als principis de bona regulació ha de quedar prou justificada en l'exposició de motius o en el preàmbul dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament, respectivament.

4.2.2. Pla anual normatiu⁸²

Anualment el Govern ha d'aprovar un pla normatiu que ha de recollir les iniciatives reglamentàries o legislatives que es preveu elevar al Consell de Ministres per a la seva aprovació l'any següent.

La coordinació del pla correspon al Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica per tal d'assegurar la congruència de totes les iniciatives que es tramitin i d'evitar successives modificacions del règim legal aplicable a un determinat sector o àrea d'activitat en un curt espai de temps.

Els departaments ministerials han de remetre a la Junta de Planificació i Avaluació Normativa,⁸³ abans de l'1 de març de cada any, les iniciatives normatives que vulguin incorporar al Pla anual normatiu. Han d'utilitzar el model d'informació aprovat per ordre de la persona titular del Ministeri de la Presidència.⁸⁴ S'ha d'especificar al Pla la proposta d'inclusió o no

⁸¹ Referència als articles 149.1.14a, relatiu a la hisenda general, així com 149.1.13a, que atribueix a l'Estat la competència en matèria de bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

⁸² Article 132 de la Llei 39/2015 i article 25 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en la redacció que en fa la disposició final tercera de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Desenvolupat pel [Reial decret 286/2017, de 24 de març, pel qual es regulen el Pla anual normatiu i l'Informe anual d'avaluació normativa de l'Administració General de l'Estat i es crea la Junta de Planificació i Avaluació Normativa](#). BOE núm. 76, de 30.03.2017.

⁸³ Junta interministerial sota la coordinació del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica.

⁸⁴ [Ordre PRA/286/2017, de 28 de març, per la que s'aprova el model de document d'informació de les iniciatives normatives per a la seva inclusió al Pla anual normatiu de l'Administració General de l'Estat](#). BOE núm. 76, de 30.03.2017.

de cada projecte normatiu entre els que han de ser objecte d'una avaluació posterior, tal com s'analitzarà més endavant en fer referència a l'avaluació *ex post*.

El projecte de Pla anual normatiu l'elabora, a partir de les iniciatives dels diferents departaments ministerials, la Junta de Planificació i Avaluació Normativa. La persona titular del Ministeri de la Presidència, amb l'informe previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, ha d'eleva el pla al Consell de Ministres, que l'ha d'aprovar abans del 30 d'abril de l'any anterior a la seva vigència, a proposta de la persona titular del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica. Una vegada aprovat, el Pla anual normatiu s'ha de publicar en el Portal de la Transparència de l'Administració General de l'Estat.

El Reial decret 286/2017 desenvolupa la possibilitat d'aprovar normes no incloses al Pla anual normatiu, sempre que es justifiqui a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu a la que es fa referència a continuació.⁸⁵

Finalment, el Reial decret 286/2017 estableix que només en circumstàncies especials, que afectin una multiplicitat de projectes normatius impulsats per diferents ministeris, o en el cas de la formació d'un nou Govern, els departaments ministerials poden sol·licitar a la persona titular del Ministeri de la Presidència que proposi al Consell de Ministres la modificació del Pla anual normatiu, prèvia valoració per la Junta de Planificació i Avaluació Normativa.

D'ençà de l'aprovació del Reial decret 286/2017 s'ha aprovat el Pla anual normatiu corresponent als anys 2018,⁸⁶ 2020,⁸⁷ 2021,⁸⁸ i 2022.⁸⁹

L'elaboració i aprovació del Pla anual normatiu dels anys 2020 i 2021 va quedar condicionada per la irrupció de la crisi originada per la COVID-19 que, alterant les prioritats polítiques i normatives del Govern, va dificultar la seva planificació i va interferir en el grau d'execució i compliment de l'inicialment planificat.⁹⁰

El pla corresponent a l'any 2022 es vertebrava sobre el manteniment d'algunes de les novetats introduïdes pel pla de 2021 (planificació semestral i a tres anys i presentació de les iniciatives normatives ordenades per ministeris i per matèries o àmbits d'actuació) i sobre la vinculació de 61 de les 368 iniciatives normatives previstes amb els objectius del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. Tal com va passar al pla de 2021, aquestes iniciatives constitueixen un vector essencial com a instruments normatius a través dels quals s'implementa l'ambiciós programa de reformes estructurals i legislatives orientades a abordar els principals reptes així com les inversions a fer entre 2021 i 2023.

⁸⁵ Vegeu les previsions del Reial decret llei 36/2020 que s'analitza més endavant. S'excepciona la inclusió en el Pla anual normatiu.

⁸⁶ [Pla anual normatiu 2018](#).

⁸⁷ [Pla anual normatiu 2020](#).

⁸⁸ [Pla anual normatiu 2021](#).

⁸⁹ [Pla anual normatiu 2022](#).

⁹⁰ En aquest sentit s'expressa el Pla anual normatiu 2022, pàgina 7.

4.2.3. Procediment d'elaboració

La Llei 39/2015 va aprovar un marc comú per a l'exercici de la iniciativa legislativa i de la potestat reglamentària, que per a l'Administració General de l'Estat es concreten a la Llei 50/1997 del Govern, modificada per la Llei 40/2015.

Míguez (2019) assenyala que, paradoxalment, les lleis 39/2015 i 40/2015 són una mostra de tècnica legislativa deficient, particularment greu en tractar-se de textos vertebradors de l'ordenament jurídic espanyol. En aquesta línia, Embid (2019) assenyala que el propi títol VI de la Llei 39/2015, que regula el cicle normatiu de manera desordenada, sense atendre la progressió temporal dels tràmits, i que ha estat declarat parcialment inconstitucional, és una pèssima forma d'ordenar la qualitat normativa.

Informes i consultes per garantir l'encert i la legalitat de la norma

Tant abans de la redacció de la proposta de norma com durant el procediment d'elaboració, es pot acordar sol·licitar tots aquells estudis i consultes que s'estimin convenients per garantir l'encert i la legalitat de la norma.⁹¹

Participació dels ciutadans: consulta, audiència i informació públiques

La Llei 39/2015 i la Llei 40/2015⁹² reforcen la participació ciutadana en el procediment d'elaboració de normes introduint com a tràmit obligatori la consulta pública prèvia a la redacció de la iniciativa normativa, tràmit al que ja es feia referència a la Llei 2/2011, d'economia sostenible.⁹³ A més de la consulta pública, la participació ciutadana s'instrumenta també a través de l'audiència i la informació públiques.

La **consulta pública** és una consulta prèvia a l'elaboració del text i recull l'opinió dels subjectes potencialment afectats per la futura norma i de les organitzacions més representatives sobre:

- Problemes que es pretén solucionar amb la nova norma.
- Necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- Objectius de la norma.
- Possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

La durada mínima de la consulta pública són 15 dies naturals i, en tot cas, s'ha de fer amb temps suficient per garantir que tots els destinataris potencials tenen la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars i concisos i han de reunir tota la informació necessària per poder pronunciar-se sobre la matèria.

Se'n pot prescindir, de manera motivada a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, en els supòsits següents:

- Normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat o de les organitzacions dependents o vinculades.
- Concurrencia de raons greus d'interès públic que ho justifiquin.
- Normes sense impacte significatiu en l'activitat econòmica, que no imposin obligacions rellevants als destinataris o regulin aspectes parcials d'una matèria.⁹⁴

⁹¹ Article 26.1 i 26.5 primer paràgraf de la Llei 50/1997.

⁹² A través de la modificació de la Llei 50/1997 feta per la Llei 40/2015.

⁹³ La referència a la consulta pública ja havia estat inclosa a la Llei d'economia sostenible.

⁹⁴ Per a Míguez (2019) aquesta referència és un reflex de la vinculació entre millora de la regulació i intervenció pública a l'economia.

- Tramitació urgent.

Pel que fa a l'**audiència i la informació públiques**, s'estableix que, quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent ha de publicar el text al portal web corresponent per tal de donar audiència als ciutadans afectats i sol·licitar totes les aportacions addicionals que puguin fer altres persones o entitats. Així mateix, també es pot demanar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones que tinguin drets o interessos legítims que es vegin afectats per la norma i els fins de les quals guardin relació directa amb el seu objecte.⁹⁵

Aquest tràmit s'ha de fer en un termini mínim de 15 dies hàbils, que es poden reduir a un mínim de 7 dies hàbils quan raons degudament motivades així ho justifiquen o en cas de tramitació urgent. Se n'ha de deixar constància a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

Com en el cas de la consulta, l'audiència i informació públiques s'han de dur a terme de tal manera que els destinataris potencials de la norma i els qui facin aportacions sobre aquesta tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars i concisos i han de reunir tota la informació necessària per poder pronunciar-se sobre la matèria.

Aquest tràmit només es pot ometre en cas que existeixin raons greus d'interès públic, que han de justificar-se a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. Així mateix, no és d'aplicació en el cas de normes pressupostàries o que regulin els òrgans, càrrecs i autoritats del Govern o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes.

Entre els compromisos del marc del IV Pla de Govern obert 2020-2024⁹⁶ s'ha de destacar el Pla de millora de la participació a través de la creació d'una plataforma de participació ciutadana i l'impuls als laboratoris d'innovació per promoure la participació en l'elaboració de polítiques públiques.

Proposta inicial

Les normes d'origen governamental s'han de redactar seguint les directrius de tècnica normativa aprovades l'any 2005⁹⁷ a les que s'ha fet referència en l'apartat anterior i que vetllen per la dimensió formal de la qualitat.

Míguez (2019) posa de manifest que la darrera dècada ha empitjorat la qualitat tècnica de la redacció de les lleis. Així mateix, assenyala que no ajuda el fet que el Tribunal Constitucional renunciï a integrar el control de la tècnica legislativa en el control de constitucionalitat

⁹⁵ Article 133.2 Llei 39/2015, article 26.6 de la Llei 50/1997 i [Ordre PRE/1590/2016, de 3 d'octubre, per la es publica l'Acord del Consell de Ministres de 30 de setembre de 2016, pel que es dicten instruccions per habilitar la participació pública en el procés d'elaboració normativa a través dels portals web dels departaments ministerials](#). BOE núm. 241, de 05.10.2016.

⁹⁶ IV Pla de Govern obert 2020-2024. Aprovat el 29.10.2020. Govern d'Espanya.

⁹⁷ [Resolució de 28 de juliol de 2005, de la Subsecretaria, per la que es dona publicitat a l'Acord del Consell de Ministres, de 22 de juliol de 2005, pel que s'aproven les directrius de tècnica normativa](#). BOE núm. 180, de 29.07.2005. Substitueixen les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei, aprovades per Consell de Ministres de 18.10.1991.

de les lleis.⁹⁸ En la mateixa línia, Embid (2019) assenyala que només excepcionalment l'examen de la qualitat formal d'una norma podria conduir a una declaració de nul·litat.⁹⁹

Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu¹⁰⁰

La Llei 50/1997 en la seva redacció inicial ja preveia la necessitat de fer una memòria sobre la necessitat i l'oportunitat dels projectes, així com una memòria econòmica estimativa del cost resultant.¹⁰¹

Aquest instrument 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.

L'elaboració de la memòria ha de seguir la **Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu**,¹⁰² que conté les pautes orientatives per fer l'anàlisi d'impacte normatiu i la redacció de la Memòria dels projectes normatius. Mentre no s'aprovi l'adaptació de la guia prevista per la disposició addicional primera del Reial decret 931/2017 es continua aplicant l'aprovada pel Consell de Ministres d'11.12.2009.

El centre directiu competent elabora la Memòria amb caràcter preceptiu i amb el contingut següent:

- **Oportunitat** de la proposta de norma. En tot cas ha d'incloure:
 1. Identificació clara dels fins i objectius perseguits.
 2. Explicació d'adequació als principis de bona regulació que preveu l'article 129 de la Llei 39/2015, i, en particular, als principis de necessitat i eficiència, justificant la raó d'interès

⁹⁸ Així, si bé a la [Sentència del Tribunal Constitucional 46/1990](#) el Tribunal Constitucional relacionava l'exigència de la claredat normativa amb el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 Constitució, amb posterioritat, renuncia a emetre judici de constitucionalitat sobre la tècnica legislativa utilitzada (vegeu, per exemple, el Fonament Jurídic 12.d de la [STC 111/2016](#)).

⁹⁹ Al Fonament Jurídic 3 de la [Sentència del Tribunal Constitucional 136/2011](#) assenyala que el judici de constitucionalitat no ho és de la tècnica legislativa.

¹⁰⁰ [Reial decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel que es regula la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu](#). BOE núm. 276, de 14.11.2017. Deroga el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol per la necessitat d'adaptar-se a les modificacions introduïdes a la Llei 50/1997 per la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015. El Reial decret 1083/2009 es va dictar per desenvolupar les memòries i informes requerits pels articles 22 i 24 de la Llei 50/1997 ja abans de la reforma operada per les lleis 39/2015 i 40/2015.

¹⁰¹ Articles 22 i 24 de la redacció inicial de la Llei 50/1997, en relació amb la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern, respectivament. La Llei 50/1997 va afegir una memòria del cost econòmic als tràmits exigits per la Llei de procediment administratiu de 1958. En desenvolupament de la Llei 50/1997 es va aprovar el Reial decret 1083/2009, derogat pel Reial decret 931/2017 per tal de regular els canvis fets per les lleis 39/2015 i 40/2015: l'estudi de l'encadenament amb el dret de la Unió Europea, l'estudi sobre la unitat de mercat i la competitivitat i la realització del test Pime.

Embid (2019) destaca que aquesta memòria econòmica s'exigia a l'Ordre de 4 de febrer de 1980 i no consistia en una avaluació d'impacte econòmic general de l'avantprojecte de llei o del projecte de reglament sinó que es limitava a exigir una anàlisi sobre l'impacte pressupostari, és a dir, sobre els recursos personals, materials i econòmics de l'Estat, sense considerar les implicacions econòmiques més enllà de la pròpia Administració.

¹⁰² Vegeu: [Guia metodològica per a l'elaboració de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu](#). Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital.

general en què es funda, i que és l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució.

3. Explicació de l'adequació al principi de proporcionalitat, de manera que la iniciativa contingui la regulació imprescindible per atendre la necessitat a cobrir, després que es constati que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions als destinataris.
4. Anàlisi d'alternatives, que ha de comprendre una justificació de la necessitat de la norma davant de l'alternativa de no aprovar cap regulació. Amb caràcter general s'ha de procurar valorar més d'una alternativa.
5. Justificació, si escau, que la proposta normativa no figura en el Pla anual normatiu.
 - **Contingut i anàlisi jurídica:** ha de resumir les novetats principals introduïdes per la proposta de norma, ha d'incloure una referència al seu encadenament amb el dret nacional i de la Unió Europea i ha de contenir la llista detallada de les normes que queden derogades com a conseqüència de la seva entrada en vigor.

En el cas de disposicions que transposin o despleguin normativa de la Unió Europea i que continguin normes específiques en matèria de procediment administratiu, s'han d'indicar els efectes en relació amb el procediment administratiu comú.

- Justificació, si escau, de la introducció de **tràmits addicionals** o diferents al procediment administratiu, indicant els motius pels quals és eficaç, proporcionat i necessari per a la consecució dels fins propis del procediment. Els tràmits esmentats s'han de justificar atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.
- Justificació de l'establiment d'**especialitats del procediment** referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, les formes d'iniciació i terminació, la publicació i els informes a obtenir.
- Referència a la **vigència** indefinida o temporal de la norma. En aquest últim cas s'han de precisar els motius que justifiquen l'opció escollida.
- Justificació, si escau, de la concurrència de les circumstàncies que permeten establir una **entrada en vigor** que s'aparti de la regla general.¹⁰³
- Explicació, si escau, de l'atribució directa de la potestat de **desplegament reglamentari** d'una llei a un titular d'un departament ministerial, a altres òrgans que en depenguin o subordinats d'aquests.
- Justificació del **rang normatiu** proposat per al projecte.
- Anàlisi sobre l'adequació de la proposta de norma a l'ordre de **distribució de competències**, on es precisi el títol o els títols competencials en què es basa la norma.

¹⁰³ L'article 23 de la Llei 50/1997 estableix el criteri general sobre l'entrada en vigor de les normes.

- **Impacte econòmic i pressupostari.** L'impacte econòmic ha d'avaluar les conseqüències de l'aplicació de la norma sobre els sectors, col·lectius o agents afectats, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat i el seu encaix amb la legislació vigent en cada moment.

El Reial decret 931/2017 estableix que s'ha d'avaluar l'efecte sobre les petites i mitjanes empreses i dur a terme el test Pime, en els termes que la Guia metodològica determini, d'acord amb la pràctica de la Comissió Europea. Al respecte, la guia indica que s'ha d'identificar, en particular, la incidència diferencial a les empreses en funció de la seva mida. Han de tenir-se en compte les peculiaritats de les pimes, que es caracteritzen per l'elevada incidència dels costos fixos, en els que repercuteixen de manera especial els costos del compliment reglamentari.

L'impacte pressupostari ha de comprendre, almenys, una referència als efectes en els ingressos i les despeses públiques i ha d'incloure la incidència en les despeses de personal, dotacions o retribucions, despeses en mitjans o serveis de l'Administració digital¹⁰⁴ o qualssevol altres despeses al servei del sector públic. No s'ha de limitar als pressupostos generals de l'Estat en vigor sinó que també ha d'incloure els efectes possibles sobre els següents exercicis.

- **Càrregues administratives.** A efectes de la memòria es consideren càrregues administratives totes aquelles tasques de naturalesa administrativa que han de dur a terme les empreses i els ciutadans i ciutadanes per complir les obligacions derivades de la norma.

S'ha d'indicar, amb una estimació de la seva quantificació econòmica, les càrregues administratives que introdueix la norma i/o que s'hagin suprimit o reduït respecte a la regulació anterior.

La quantificació econòmica és estimativa i es fa aplicant el **Mètode simplificat de mesurament de càrregues administratives i de la seva reducció** inclòs a la Guia metodològica a partir de tres valors: el cost de complir la càrrega, la freqüència amb la que ha de fer-se i la població que ha de complir-la.¹⁰⁵

- **Impacte per raó de gènere, en la infància i l'adolescència i en la família.** L'impacte de gènere ha d'analitzar i valorar els resultats que es puguin seguir de l'aprovació del projecte des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seva contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i homes, a partir dels indicadors de situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte que recull la Guia metodològica. Així mateix, s'ha de fer una anàlisi dels impactes en la infància i l'adolescència, i en la família.
- **Altres impactes:** la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu ha d'incloure qualsevol altre aspecte que pugui ser rellevant a criteri de l'òrgan proponent, i ha de prestar una atenció

¹⁰⁴ La referència a les despeses en mitjans o serveis de l'Administració digital ha estat inclosa pel [Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel que s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics](#). BOE núm. 77, de 31.03.2021.

¹⁰⁵ Annex V de la [Guia metodològica per a l'elaboració de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu](#). Ministeri d'Afers Econòmics i Transformació Digital.

especial als impactes de caràcter social i mediambiental,¹⁰⁶ a l'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat i a l'impacte que tindrà per a la ciutadania i per a l'Administració el desenvolupament o ús dels mitjans i serveis de l'Administració digital que comporti la norma.¹⁰⁷

Embid (2019) assenyala que, en la pràctica, s'analitzen fonamentalment els impactes econòmics, més fàcilment quantificables.

Vida (2017) assenyala que l'anàlisi d'impacte normatiu es fa com un requisit formal més, que es continua centrant en l'impacte pressupostari de la norma per a la pròpia Administració, tal com es feia en les memòries econòmiques dels anys 80.

- Anàlisi sobre **cost-benefici**: amb caràcter potestatiu i, en tot cas, quan una norma específica o sectorial així ho exigeixi, s'ha de fer una anàlisi sobre cost-benefici que consisteixi en un resum de tots els costos i beneficis de la norma, tant directes com indirectes, i ha de quedar acreditat que els beneficis esperats compensen o superen els costos que es deriven del projecte i que en justifiquen l'aprovació.
- Descripció de la tramitació i consultes. Resum de les principals aportacions rebudes en el tràmit de consulta pública, a través del portal web del departament competent, amb caràcter previ a l'elaboració del text. Si no s'ha fet aquest tràmit, cal incloure la justificació motivada de la concurrència d'alguna o diverses de les raons que permeten ometre el tràmit.
- Referència a les consultes efectuades i les observacions rebudes en el tràmit d'audiència i informació pública, així com el seu resultat i el seu reflex en el text del projecte. S'ha de posar de manifest de manera expressa a la memòria i s'ha de justificar la reducció dels terminis d'audiència i informació pública, o l'omissió del tràmit esmentat.
- Referència als informes de les comunitats autònomes, entitats locals i a altres informes o dictàmens preceptius o facultatius, evacuats durant la tramitació. Ha de quedar reflectida la manera en què les observacions que aquests contenen les hagi tingut en consideració l'òrgan proponent de la proposta de norma.
- Indicació de si la norma està prevista entre les susceptibles d'**avaluació** en el Pla anual normatiu corresponent i, si escau, descripció amb claredat dels objectius i fins de la norma i els termes i terminis que s'han d'usar per analitzar els resultats de la seva aplicació. A aquests efectes, s'ha d'indicar la sistemàtica que s'utilitzarà en l'avaluació i l'entitat o òrgan que es consideren idonis per portar-la a terme.

¹⁰⁶ La disposició final cinquena de la Llei 7/2021 de canvi climàtic i transició energètica modifica la Llei 50/1997 del Govern per afegir com a contingut de la Memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu l'impacte per raó de canvi climàtic, que haurà de ser valorat en termes de mitigació i adaptació. No obstant això, cal tenir en compte que el Reial decret llei 931/2017 ja inclou la referència a l'impacte mediambiental.

¹⁰⁷ La referència a l'impacte pel desenvolupament o ús dels mitjans o serveis de l'Administració digital ha estat inclosa pel [Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel que s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics](#). BOE núm. 77, de 31.03.2021.

- Fitxa amb el resum executiu de la memòria. El Ministeri o centre directiu competent per a la realització de la memòria ha d'actualitzar-ne el contingut amb les novetats significatives que es produeixin al llarg del procediment de tramitació. En especial, s'ha d'actualitzar l'apartat relatiu a la descripció de la tramitació i les consultes.

Quan es consideri que de la proposta normativa no es deriven impactes apreciables en cap dels àmbits enunciats, o aquests no siguin significatius, s'ha de fer una **memòria abreujada**. És preceptiva la seva presentació, també, en els supòsits de la tramitació de projectes de reials decrets llei.¹⁰⁸ La memòria abreujada ha d'incloure, almenys, els apartats següents: oportunitat de la norma; identificació del títol competencial prevalent; llista de les normes que queden derogades; impacte pressupostari i per raó de gènere, així com els altres impactes detectats que es jutgin rellevants; descripció de la tramitació i les consultes realitzades. També s'hi ha d'incloure una descripció de la manera com s'analitzen, si escau, els resultats de l'aplicació de la norma. L'òrgan o els òrgans proponents han de justificar oportunament en la mateixa memòria els motius de la seva elaboració abreujada

Sánchez, *et al.* (2019) conclouen que existeix un marge ampli de millora en pràcticament tots els àmbits de les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu.¹⁰⁹ Consideren que si la Memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu incorpora un apartat sobre l'oportunitat de la proposta capaç d'expressar de manera clara la motivació, els objectius i fins del projecte normatiu i d'explicar les alternatives considerades, i com les seves determinacions compleixen els principis de bona regulació, és molt probable que aquesta mateixa bona factura es trobi a la pròpia norma. Destaquen també la necessitat de millorar la justificació de la congruència de la proposta normativa amb el Dret espanyol i el de la UE i internacional així com de comptar amb una acurada derogació normativa per mantenir la seguretat jurídica i per abordar processos de simplificació normativa. Finalment, conclouen que cal comptar amb una metodologia clara i definida, uns recursos humans formats per dur a terme l'anàlisi dels impactes socioeconòmics, mediambientals i personals, bases de dades ben organitzades i de fàcil accés i actors amb la ferma consciència que l'avaluació *ex ante* no és un obstacle, sinó una garantia i una oportunitat. En el mateix sentit, Boix i Gimeno (2020) indiquen que l'execució de les avaluacions d'impacte normatiu es configuren en l'actualitat com un requisit formal de caràcter informatiu, amb un impacte mínim en l'elaboració i disseny de les normes i on ni l'anàlisi dels impactes pressupostaris i econòmics es fa correctament.

Pel que fa a l'omissió d'aquest tràmit, Embid (2019) posa de manifest el diferent pes de la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu en les disposicions reglamentàries que en les iniciatives legislatives. Així, assenyala que el Tribunal Suprem afirma la possibilitat de controlar judicialment tant l'existència com la suficiència de la memòria econòmica en les disposicions reglamentàries.¹¹⁰ En canvi, considera que l'avaluació legislativa prèvia seria un procediment administratiu exempt de control judicial, en tractar-se d'un acte de tràmit administratiu.

¹⁰⁸ Article 26.11 de la Llei 50/1997.

¹⁰⁹ Arriben a aquesta conclusió després de l'anàlisi dels 180 informes emesos el primer any de funcionament per l'Oficina.

¹¹⁰ [STS de 12.12.2016](#), com a exemple.

Informe sobre qualitat normativa

L'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa, a la que es fa referència en l'apartat següent, ha d'elaborar un informe sobre qualitat normativa¹¹¹ que ha de contenir els aspectes següents:

- Valoració de la qualitat tècnica de la proposta normativa, atenent l'ús correcte del llenguatge i el compliment de les directrius de tècnica normativa, així com l'adequació del rang normatiu proposat.
- Examen de la congruència de la iniciativa amb la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, amb d'altres que s'estiguin elaborant en els diferents ministeris o que s'hagin d'elaborar d'acord amb el Pla anual normatiu, així com amb les que s'estiguin tramitant a les Corts Generals, per evitar possibles duplicitats i contradiccions.
- Determinació de la necessitat d'incloure-hi la derogació expressa d'altres normes, així com de refundre en la nova altres d'existents en el mateix àmbit.
- Avaluació del contingut de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i si compleix el que exigeix la normativa reguladora, valorant especialment la suficiència de les anàlisis d'impacte recollides i de la sistemàtica prevista per a l'avaluació *ex post* de la iniciativa.
- Comprovació que el contingut de les parts expositiva i dispositiva de la proposta és conforme amb els principis i les regles que estableixen el títol VI de la Llei 39/2015 i el títol V de la Llei 50/1997.
- Anàlisi del compliment o la congruència de la iniciativa amb els projectes de reducció de càrregues administratives o bona regulació que s'hagin aprovat en disposicions o acords de caràcter general per a l'Administració General de l'Estat, així com amb les recomanacions emanades en aquesta matèria de les institucions de la Unió Europea i de l'OCDE.
- Avaluació del compliment de les obligacions de transposició del dret de la Unió Europea i la seva possible extralimitació respecte del contingut de la norma comunitària que transposi al dret intern.

Pel que fa al procediment d'emissió d'aquest informe:

- Els ministeris proponents de les iniciatives normatives han de sol·licitar l'informe de l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa, a qui han de remetre el text del projecte, la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i la documentació que considerin necessària per a la seva valoració correcta.

¹¹¹ Regulat a l'article 26.9 de la Llei 50/1997 i desenvolupat pel Reial decret 1081/2017.

- L'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa pot sol·licitar dels departaments ministerials i dels seus organismes adscrits tota la informació que necessiti per fer l'anàlisi, tant de la proposta normativa com de la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.
- L'informe s'ha d'elaborar en el termini de 15 dies, excepte en el cas dels reials decrets llei, en què el termini de són 5 dies. Es remet al ministeri competent a través de la Secretaria General Tècnica del Govern.
- Transcorreguts els terminis esmentats sense que s'hagi emès l'informe es pot continuar amb la tramitació del procediment, sense perjudici de la seva eventual incorporació i consideració quan es rebí.

L'informe no té caràcter vinculant, si bé el ministeri proponent l'ha d'incloure entre la documentació que acompanyi la iniciativa normativa sotmesa a l'aprovació del Consell de Ministres.

En cas que les recomanacions o observacions no s'hagin acceptat, s'han de justificar les raons d'aquest rebuig de manera específica en la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. No es preveu, però, cap conseqüència pel supòsit que el Ministeri no inclogui aquestes justificacions en cas de no compartir les observacions de l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa.

Informes preceptius

Els avantprojectes de llei, els projectes de reial decret legislatiu i els projectes de disposicions reglamentàries han de ser informats per la Secretaria General Tècnica del ministeri o ministeris que proposen la norma.

Les propostes normatives sobre organització administrativa de l'Administració General de l'Estat, règim de personal, procediments i inspecció dels serveis han de ser aprovades prèviament pel Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.¹¹² Si transcorreguts 15 dies des de la recepció de la sol·licitud d'aprovació prèvia, el Ministeri no formula cap objecció, s'entén concedida l'aprovació.

És necessari informe previ del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública¹¹³ quan la norma pugui afectar la distribució de les competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Dictamen del Consell Econòmic i Social

És preceptiu el dictamen del Consell Econòmic i Social en relació amb els avantprojectes de llei, projectes de reial decret legislatiu que regulin matèries socioeconòmiques i laborals i sobre els projectes de reial decret que el Govern consideri que tenen una especial transcendència en la regulació d'aquestes matèries.

¹¹² En la redacció de la Llei 50/1997 la competència corresponia al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

¹¹³ En la redacció de la Llei 50/1997 la competència corresponia al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

També és preceptiu en relació amb avantprojectes de llei o projectes de disposicions administratives que afectin l'organització, competències o funcionament del Consell, sobre la separació del president i del secretari general del Consell i sobre qualsevol altre assumpte quan així ho estableixi una llei.

Dictamen del Consell d'Estat

Cal sol·licitar el dictamen del Consell d'Estat quan sigui preceptiu o es consideri convenient. Són preceptives les consultes en què així ho estableixi la Llei orgànica del Consell d'Estat¹¹⁴ o altra norma amb rang de llei.

En desenvolupament de la Llei reguladora del Consell d'Estat es publica la relació de disposicions que han de ser sotmeses a audiència d'aquest òrgan, ja sigui del Ple o de la seva Comissió Permanent.¹¹⁵ D'entre aquestes, a efectes del present informe, s'ha de fer referència a: avantprojectes de reforma constitucional, quan la proposta no hagi estat elaborada pel propi Consell d'Estat; avantprojectes de lleis que hagin de dictar-se en execució, compliment o desenvolupament de tractats, convenis o acords internacionals i del dret comunitari europeu; projectes de decrets legislatius; avantprojectes de llei o projectes de disposicions administratives, qualsevol que sigui el seu rang i objecte, que afectin l'organització, competència o funcionament del Consell d'Estat; disposicions reglamentàries dictades en execució, compliment o desenvolupament de tractats, convenis o acords internacionals i del dret comunitari europeu; reglaments o disposicions de caràcter general que es dictin en execució de les lleis, així com les seves modificacions; avantprojectes de llei orgànica de transferències o delegació de competències estatals a les comunitats autònomes. Són facultatives tota la resta.

El dictamen del Consell d'Estat és el darrer tràmit que conclou la tramitació de l'expedient. Els assumptes dictaminats pel Consell d'Estat no poden remetre's a informe de cap altre cos o òrgan de l'Administració. Després del seu dictamen, només és possible la resolució per part de l'autoritat consultant.

La resolució que s'adopti ha d'indicar si és conforme amb el dictamen del Consell d'Estat o si se n'aparta. En el cas de consultes preceptives, si l'autoritat consultant és un membre del Govern i es vol apartar del dictamen, la resolució ha de ser adoptada pel Consell de Ministres.

Termini d'aprovació dels informes preceptius

Excepte que s'estableixi un altre termini, els informes preceptius s'emetràn en un termini de 10 dies, o d'1 mes quan l'informe se sol·liciti a una altra Administració o a un òrgan o organisme dotat d'especial independència o autonomia.

El centre directiu competent pot sol·licitar motivadament l'emissió urgent dels informes, estudis i consultes sol·licitats, reduint-se els terminis normals a la meitat.

¹¹⁴ [Llei orgànica 3/1980 reguladora del Consell d'Estat](#). BOE núm. 100, de 22.04.1980.

¹¹⁵ En compliment de l'article 140 del Reglament orgànic del Consell d'Estat, la [Resolució de 21 de juny de 2005 de la Presidència del Consell d'Estat](#) publica la relació de les disposicions que preceptuen l'audiència del Consell.

Aprovació

Aprovats els tràmits anteriors, la proposta se sotmet a la Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris i s'eleva al Consell de Ministres per a la seva aprovació i, en cas de projectes de llei, la seva remissió al Congrés dels Diputats o, en el seu cas, al Senat, acompanyant-lo d'una exposició de motius i de la documentació pròpia del procediment d'elaboració (avantprojecte de llei, projecte de decret legislatiu, memòries i informes).

A l'expedient administratiu, en format electrònic, s'ha de conservar la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, els informes i dictàmens obtinguts per a la seva tramitació, i tots els estudis i consultes emeses i resta d'actuacions practicades.

Tramitació urgent

A proposta del titular del departament que proposa la iniciativa normativa, el Consell de Ministres podrà acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració i aprovació d'avantprojectes de llei, reials decrets legislatius i de reials decrets, en algun dels casos següents:

- Quan sigui necessari per tal que la norma entri en vigor en el termini exigint per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes de dret de la Unió Europea.
- Quan concorrin altres circumstàncies extraordinàries que, no havent-se pogut preveure amb anterioritat, exigeixin l'aprovació urgent de la norma.

La Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que acompanyi el projecte mencionarà l'existència de l'acord de tramitació urgent, així com les circumstàncies sobre les quals es fonamenta.

La tramitació per via d'urgència té els efectes següents:

- La durada dels terminis previstos es redueix a la meitat.
- El tràmit de consulta pública no és preceptiu.
- El termini del tràmit d'audiència pública o d'informació pública serà de set dies.
- La falta d'emissió d'un dictamen o informe preceptiu en termini no impedeix la continuació del procediment, sense perjudici de la seva eventual incorporació i consideració quan es rebí.

Especialitats en cas de reial decret llei

En el procediment d'elaboració dels reials decret llei cal seguir únicament els tràmits següents: informes i consultes previs; Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu abreujada; informe sobre qualitat normativa; Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris prèvia a l'aprovació pel Consell de Ministres i conservació de l'expedient administratiu.¹¹⁶

4.2.4. Avaluació normativa *ex post*

La previsió d'una avaluació normativa *ex post* s'incorpora a l'ordenament jurídic a la Llei d'economia sostenible¹¹⁷ però no es desenvolupa fins a la Llei 39/2015. Així, estableix que les administracions públiques han de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació i per comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades. El resultat de l'avaluació s'ha de plasmar en un informe que s'ha de fer públic, amb el detall, la periodicitat i per part de l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'administració corresponent.

En la mateixa línia, entre les modificacions que la Llei 40/2015 introdueix a la Llei 50/1997 del Govern, s'estableix que el Pla anual normatiu, com s'ha analitzat anteriorment, identificarà les normes que s'han de sotmetre a una anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació atenent fonamentalment el cost que suposen per a l'Administració o per als destinataris i les càrregues administratives imposades a aquests últims. En desenvolupament d'aquesta previsió, l'article 3 del Reial decret 286/2017 estableix que els criteris a tenir en compte són els següents:

- Cost o estalvi pressupostari significatiu per a l'Administració General de l'Estat.
- Increment o reducció de càrregues administratives per als destinataris de la norma que sigui significatiu pel volum de població afectada o perquè incideixi en sectors econòmics o socials prioritaris.
- Incidència rellevant sobre els drets i les llibertats constitucionals.
- Conflictivitat previsible amb les comunitats autònomes.
- Impacte sobre l'economia en el seu conjunt o sobre sectors destacats d'aquesta.
- Efectes significatius sobre la unitat de mercat, la competència, la competitivitat o les petites i mitjanes empreses.
- Impacte rellevant per raó de gènere.
- Impacte rellevant sobre la infància i l'adolescència o sobre la família.

¹¹⁶ Article 26.11, Llei 50/1997. Entre 2020 i 2021 s'han aprovat 71 reials decrets llei, 39 el 2020 i 32 el 2021. D'aquests, 40 han estat tramitats com a llei, 25 l'any 2020 i 15 l'any 2021.

¹¹⁷ Article 6 de la Llei d'economia sostenible.

De les 368 iniciatives incloses al Pla anual normatiu 2022, només 35 preveuen la seva avaluació posterior. Entre les causes que motiven aquesta anàlisi posterior destaquen les referides a l'impacte sobre l'economia en conjunt o sobre determinats sectors.¹¹⁸

El Reial decret 286/2017 estableix que els departaments ministerials han d'avaluar les normes que hagin estat seleccionades, en els termes i terminis que prevegi la seva Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.¹¹⁹ S'ha d'avaluar, en tot cas:

- L'eficàcia de la norma, entenent per tal la mesura en què ha aconseguit les finalitats preteses amb la seva aprovació.
- L'eficiència de la norma, amb identificació de les càrregues administratives que podrien no haver estat necessàries o haver-ho estat en un grau inferior.
- La sostenibilitat de la disposició, considerant els efectes de la norma que no s'hi preveien directament i que en puguin arribar a comprometre la viabilitat futura.
- Els resultats de l'aplicació de la norma, en funció del criteri pel qual es va sotmetre a avaluació. A aquests efectes, es requereix informe dels següents òrgans:

De l'Oficina Econòmica del President¹²⁰ i de la Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa quan l'avaluació sigui per raó del seu impacte econòmic, sobre la unitat de mercat o sobre la competència.¹²¹

De la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència en cas que les normes que s'avaluïn ho siguin per raó del seu impacte sobre la competència.

Els departaments ministerials han de remetre a la persona que exerceixi les funcions de Secretaria de la Junta de Planificació i Avaluació Normativa, abans de l'1 de març de cada any, un informe en què es recullin els resultats dels processos d'avaluació normativa que s'hagin portat a terme l'any precedent així com les raons justificatives dels eventuais incompliments del Pla anual normatiu de l'any anterior.

A la Junta de Planificació i Avaluació Normativa li correspon elaborar el projecte d'**Informe anual d'avaluació del Pla anual normatiu**.¹²² La persona titular del Ministeri de la Presidència, amb l'informe previ de la Comissió Delegada del Govern per a Afers Econòmics, ha d'elevat el projecte d'informe al Consell de Ministres per a la seva aprovació abans del 30

¹¹⁸ Vegeu la pàgina 20 del Pla anual normatiu 2022.

¹¹⁹ Article 3.2 del Reial decret 286/2017.

¹²⁰ L'Oficina Econòmica del President del Govern, [creada el 2012](#), va ser suprimida per la disposició addicional quarta.1.a) del Reial decret 419/2018, de 18 de juny, pel qual es reestructura la Presidència del Govern (BOE núm. 148, de 19.06.2018) en començar la segona part de la XII legislatura després de la moció de censura contra M. Rajoy. Les seves funcions van ser assumides pel Departament d'Assumptes Econòmics, adscrit al director adjunt del Gabinet de la Presidència del Govern i posteriorment per la Secretaria General d'Assumptes Econòmics i G20, directament dependent del director del Gabinet del president del Govern (Reial decret 136/2020 i Reial decret 634/2021).

¹²¹ La Secretaria d'Estat d'Economia i Suport a l'Empresa s'adsciu al Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital (Reials decrets 2/2020, 139/2020 i 403/2020).

¹²² Previst per l'article 28 de la Llei 50/1997 en la redacció que li dona la Llei 40/2015 i desenvolupat per l'article 4 del Reial decret 286/2017.

d'abril de cada any. Una vegada aprovat, l'Informe anual d'avaluació normativa s'ha de publicar en el Portal de la Transparència de l'Administració General de l'Estat.

Aquest informe ha de reflectir:

- El grau de compliment del Pla anual normatiu de l'any anterior.
- Les iniciatives adoptades que inicialment no estaven incloses en el pla.
- Les iniciatives incloses en anteriors informes d'avaluació amb objectius plurianuals que hagin produït almenys part dels seus efectes durant l'any que s'avalua.
- Les conclusions de l'anàlisi d'aquelles normes que el Pla anual normatiu determina que han de ser avaluades amb posterioritat i que hagin estat avaluades l'exercici anterior. L'Informe 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.

El primer informe d'avaluació aprovat d'ençà de l'entrada en vigor de la seva regulació ha estat el corresponent al Pla anual normatiu de 2020.¹²³

4.2.5. Inventari normatiu

Té per objectiu oferir una informació fiable i fàcilment accessible que permeti a la ciutadania el coneixement ràpid i comprensible de la normativa vigent.

L'Agència Estatal Butlletí Oficial de l'Estat s'adscriu al Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica¹²⁴ i és l'organisme públic encarregat, entre d'altres funcions, de la publicació, en qualsevol suport, de repertoris, compilacions, textos legals i separates de les disposicions d'especial interès, així com la permanent actualització i consolidació d'allò publicat.

A partir de desembre de 2018, l'AEBOE aplica, en compliment d'una iniciativa europea sobre interoperabilitat específica en l'àmbit de la informació legislativa,¹²⁵ l'identificador European Law Identifier (ELI), que té per objecte facilitar l'accés, l'intercanvi i la interconnexió de la informació jurídica estatal, europea i mundial.

4.2.6. Reducció de càrregues administratives

En aplicació del principi d'eficiència definit actualment a l'article 129 de la Llei 39/2015, la norma ha d'evitar càrregues administratives innecessàries.

A banda de la inclusió d'aquest principi en el procediment d'elaboració de les normes ja analitzat, cal assenyalar que com a resultat d'una proposta de la Subcomissió de Simplifi-

¹²³ [Informe d'avaluació normativa de 2020](#). Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica.

¹²⁴ Article 1.5 del Reial decret 373/2020.

¹²⁵ [Conclusions del Consell en les que es promou la creació d'un identificador legislatiu europeu](#) (2012/C 325/02). DOUE C 325, de 26.10.2012.

cació Administrativa de la CORA, l'any 2014 s'aprova el **Manual de simplificació administrativa i de reducció de càrregues per a l'Administració General de l'Estat**¹²⁶ que té per objectiu cobrir el buit a l'Administració General de l'Estat de la manca de metodologia general per revisar les pròpies actuacions des de l'òptica de la simplificació administrativa i la reducció de càrregues.

Entre les competències de la Direcció General de Governança Pública hi ha 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.¹²⁷

Així mateix, anualment se signen **convenis** amb organitzacions professionals i socials per identificar càrregues administratives i simplificar procediments. Se n'informa als departaments gestors per analitzar-ho i valorar la viabilitat de modificació. Es potencia així la participació activa del sector empresarial i social en la política de reducció de càrregues.¹²⁸

Els enfocaments de limitació de càrregues implantats en l'entorn UE i OCDE es basen en la regla **una més - una menys**, que consisteix en la compensació de les càrregues derivades de noves regulacions a través de la reducció de les ja existents. Com s'ha esmentat anteriorment, aquest principi es recull a Espanya a la Llei 14/2013 de suport als emprenedors i la seva internacionalització. La regla **una més - una menys** estableix que cada increment en càrregues ha d'anar acompanyat de l'eliminació d'una altra d'existent. L'objectiu és que no es produeixi cap increment net.

A través de l'Acord del Consell de Ministres de 30.01.2015¹²⁹ s'adopten mesures per reforçar el seguiment en l'aplicació del principi de compensació de càrregues en el àmbit de l'Administració General de l'Estat. L'objectiu és procurar que la compensació de càrregues es produeixi preferiblement en el respectiu àmbit ministerial i en el termini d'un any des del 31 de desembre de cada exercici.

¹²⁶ Vegeu: [Manual de simplificació administrativa i de reducció de càrregues per a l'Administració General de l'Estat. Resolució de 7 d'octubre de 2014, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la que es publica l'Acord del Consell de Ministres, de 19 de setembre de 2014, pel que es pren coneixement del Manual de simplificació administrativa i reducció de càrregues per a l'Administració General de l'Estat. BOE núm. 245, de 09.10.2014.](#)

¹²⁷ Vegeu els informes de resultat dels [Plans de Simplificació Administrativa i Reducció de Càrregues corresponents als anys 2015, 2016, 2017, 2019 i 2020](#). En el moment d'aprovar aquest informe, el darrer informe de resultat és el corresponent al [Pla de Simplificació Administrativa i Reducció de Càrregues 2020](#), publicat el desembre de 2021.

D'altra banda, a finals de 2021 s'aprova l'informe [Simplificació de procediments a les administracions públiques. Mapa de situació](#) amb l'objectiu de conèixer si a les memòries d'impacte normatiu s'analitzen les càrregues normatives.

¹²⁸ Durant 2020 es van analitzar les propostes de reducció de càrregues presentades el 2019 derivades dels Convenis anuals de l'Administració General de l'Estat amb les organitzacions empresarials i socials més representatives: CEOE - CEPYME, ATA, Cámara de Comercio de España i CERMI. L'anàlisi s'inclou a l'Informe anual (vegeu nota al peu 105).

Vegeu també: [El economista](#). En aquesta línia, [la CEOE ha proposat simplificar la tramitació dels ajuts provinents del Pla Europeu de Recuperació](#), atesos els possibles colls d'ampolla operatius derivats de la complexitat de la tramitació que ja ha detectat el Govern mateix al pla "[Espanya Puede](#)" aprovat pel Consell de Ministres el 7.10.2020. En aquest sentit s'ha aprovat el Reial decret llei 36/2020 que s'analitza més endavant.

¹²⁹ Vegeu: [Acord del Consell de Ministres](#).

Anualment la Direcció General de Governança Pública ha d'emetre un informe sobre reducció o increment de càrregues administratives relatives al departament ministerial i la seva compensació o les propostes de compensació, detallant la normativa a revisar i el descens de càrregues administratives corresponent.¹³⁰

Els departaments amb increment de càrregues administratives a 31 de desembre de cada any podran fer una proposta de simplificació per tal de compensar aquest increment de càrregues l'any següent.

En cas de problemàtica especial, la no compensació en aquest termini s'ha de justificar objectivament en una memòria.

No serà imprescindible que la compensació es produeixi en el termini d'un any quan es tracti de normes derivades de la legislació europea, acords internacionals, normativa per a regulació d'emergències civils, mesures per evitar el risc financer, contenir la inflació, regular impostos i taxes, multes i penalitzacions, cotitzacions a la Seguretat Social o quan les normes tinguin vigència temporal, especialment les de vigència anual.

Finalment, en la línia de simplificació de càrregues, destaquen les mesures encaminades a l'aplicació del Pla de recuperació, transformació i resiliència que s'analitza a continuació.

4.2.7. Mesures per a l'aplicació del Pla de recuperació, transformació i resiliència

El Pla de recuperació, transformació i resiliència¹³¹ és un conjunt coherent de més d'un centenar de reformes estructurals i d'altres inversions, amb el triple objectiu d'impulsar la recuperació de l'activitat econòmica i l'ocupació després de la crisi provocada per la pandèmia de la COVID-19, accelerar la transformació del país, i enfortir la resiliència per afrontar els reptes futurs. Aquest pla facilita a Espanya l'accés als fons comunitaris *Next Generation EU* a mesura que es vagin complint les fites i objectius acordats, de conformitat amb un calendari específic.

¹³⁰ A 29.03.2022, el darrer informe sobre el compliment del principi de compensació de càrregues administratives en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat és el de l'any 2020. Vegeu: [Seguiment de la compensació de càrregues administratives l'any 2020](#). Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

¹³¹ [Pla de recuperació, transformació i resiliència. España Puede](#). S'aprova per [Acord del Consell de Ministres del 27.04.2021](#). La Comissió Europea l'avalua positivament [16.06.2021](#) i el remet al Consell, juntament amb la [proposta de decisió d'execució del Consell relativa a l'aprovació de l'avaluació del Pla de recuperació i resiliència d'Espanya](#). A partir d'aquesta avaluació positiva, el [13.07.2021](#) el [Consell d'Assumptes Econòmics i Financers](#) dona llum verda als primers desemborsaments per a la recuperació.

Entre les mesures de reforma que conté el pla cal destacar la modernització de l'Administració pública¹³² i la millora de la qualitat regulatòria i del clima de negocis.¹³³

Pel que fa a la modernització de les administracions públiques, s'orienta, entre d'altres, a millorar la coordinació entre els diferents nivells d'Administració i millorar el disseny, qualitat i avaluació de les lleis i polítiques públiques. El Consell de Ministres del 19.04.2022 aprova l'Avantprojecte de Llei d'avaluació de polítiques públiques, així com que es tramiti per la via d'urgència.¹³⁴ Així mateix, el pla fa referència a la modernització de l'Administració en el marc del foment d'un clima de negocis estable i previsible que faciliti la inversió i l'orienti cap a les prioritats estratègiques. A través de la digitalització, la simplificació i l'agilització dels procediments s'ha d'aconseguir una Administració més eficient, amb menys càrregues burocràtiques, més accessible i que faciliti la comunicació i la relació amb els ciutadans i les empreses. En aquesta línia, es preveu que es reforçaran els instruments de coordinació amb les comunitats autònomes per a la millora regulatòria, la bona articulació del marc normatiu i la pràctica administrativa.¹³⁵

El pla constata que la seva execució eficient requereix l'agilització dels processos administratius d'inversió pública i la col·laboració estreta amb el sector privat amb la finalitat de multiplicar el seu impacte sobre l'economia. En aquest sentit, el Reial decret Llei 36/2020¹³⁶ té per objecte facilitar el disseny i execució de les actuacions finançables amb fons europeus i la implementació del Pla de recuperació, transformació i resiliència. Amb aquesta finalitat incorpora mesures adreçades a reduir les barreres normatives i administratives i a modernitzar i agilitzar la gestió per les administracions públiques. Posa de manifest que és imprescindible revisar els obstacles i els colls d'ampolla existents en la normativa i en els procediments i instruments de gestió pública i, un cop analitzats, emprendre reformes que permetin disposar d'una Administració moderna i àgil capaç de respondre al desafiament

¹³² Component 11 del Pla de recuperació, transformació i resiliència. La transformació digital és un dels quatre eixos transversals a través dels quals es distribueixen els fons *Next Generation* EU. Aquests eixos es projecten en deu polítiques palanca que recullen els 30 components a través dels que s'articulen els projectes d'inversions i reformes per modernitzar el país. La palanca IV, "Una Administració per al segle XXI" recull el Component 11. Modernització de les administracions públiques.

El Component 11, al qual s'associa una inversió total estimada de 4.239 milions d'euros, estableix que l'actualització de l'Administració pública és requisit per a la transformació eficaç del teixit productiu. Un dels eixos d'aquesta actualització és la digitalització de l'Administració i els seus processos a través de la introducció de noves tecnologies i la simplificació de procediments, orientant el conjunt de les unitats administratives a l'atenció a la ciutadania i la resolució dels seus problemes.

¹³³ Component 13 del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

¹³⁴ [Consell de Ministres 19.04.2022](#).

¹³⁵ Vegeu pàgina 121 del [Pla de recuperació, transformació i resiliència. España Puede](#).

En aquesta línia el Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital està tramitant l'[Avantprojecte de llei de creació i creixement empresarial](#), que té per objectiu aconseguir l'impuls de la inversió productiva, la innovació i la modernització de les empreses, amb reformes normatives per millorar el clima de negocis i impulsar l'emprenedoria. Amb aquest objectiu, conté diverses modificacions de la Llei 20/2013 de garantia de la unitat de mercat en matèria de millora de la regulació, entre les quals a l'efecte d'aquest informe destaquen la modificació de la cooperació en l'elaboració de projectes normatius i de l'avaluació periòdica de la normativa.

¹³⁶ [Reial decret Llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració pública i per a l'execució de el Pla de recuperació, transformació i resiliència](#). BOE núm. 341, de 31.12.2020. Convalidat pel Congrés dels Diputats el 28.01.2021, que acorda també la seva tramitació com a projecte de llei pel procediment d'urgència. A 29 de març de 2022, el Projecte de llei continua en tràmit al Congrés dels Diputats i, en concret, en [tràmit d'esmenes a l'articulat](#).

que plantegen l'execució de projectes vinculats als fons de l'instrument europeu de recuperació.

Assenyala que s'han d'aplicar els principis de gestió eficient o bona regulació, que en tot cas porta a evitar la sobreregulació i les càrregues administratives, i reforçar els mecanismes d'avaluació dels instruments adoptats.

Pel que fa a l'aprovació de disposicions de caràcter general en el marc de l'execució dels fons europeus per al Pla de recuperació, transformació i resiliència, es declara l'aplicació de la tramitació d'urgència. En particular, es redueixen a la meitat els terminis previstos quan se sol·licitin informes a una altra administració o a un òrgan o organisme dotat d'una independència o autonomia especial, sense que en aquest cas calgui motivar la urgència. La falta de recepció dels informes, consultes i dictàmens requerits no impedeix la tramitació, si bé el centre directiu competent n'ha de deixar constància a la Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. En tot cas, i abans de l'aprovació formal de la norma de què es tracti, s'han de rebre i incorporar a l'expedient tots els informes, les consultes o els dictàmens que siguin preceptius d'acord amb la legislació aplicable.

Així mateix, estableix que no és necessari incloure les iniciatives normatives vinculades a l'execució dels fons europeus per al Pla de recuperació, transformació i resiliència en el Pla anual normatiu que s'aprovi en el respectiu exercici tot i que sí que s'han de sotmetre a l'avaluació prevista en l'Informe anual d'avaluació.

Requereix també la inclusió d'un apartat específic a les memòries d'anàlisi de l'impacte normatiu que justifiqui la vinculació amb l'aplicació del fons de recuperació.

Pel que fa als procediments administratius vinculats a l'execució de despeses amb càrrec a fons europeus per al Pla de recuperació, transformació i resiliència, també es declara l'aplicació de la tramitació d'urgència i el despatx prioritari, sense necessitat que l'òrgan administratiu motivi la urgència en l'acord d'inici corresponent. No es redueix la durada dels terminis referits a la presentació de sol·licituds i de recursos.

Entre les mesures incloses en el Reial decret llei 36/2020 es pot destacar també la simplificació de la tramitació de convenis administratius per dotar-la de més agilitat, amb l'eliminació de les diligències que siguin possibles; la creació dels projectes estratègics per a la recuperació i transformació econòmica com a nova figura de col·laboració publicoprivada que es crea amb vocació de permanència, però s'assenyala que la seva aplicació és especialment interessant en l'àmbit del Pla de recuperació, transformació i resiliència.

Així mateix, es preveu la creació d'un portal web únic del Pla de recuperació, transformació i resiliència com a instrument capaç de centralitzar i canalitzar la distribució de tota la informació sobre el pla destinada als diferents interessats i agents relacionats amb aquest i s'estableixen especialitats en matèria de gestió i control pressupostari, fiscalització i control; en matèria de contractació administrativa; en matèria de subvencions i en matèria d'avaluació ambiental.

4.3. Organització

En l'aplicació de la millora de la qualitat normativa conflueixen diferents organismes.

Al **Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica**¹³⁷ li correspon, entre d'altres, la proposta i execució de la política del Govern en la preparació, desenvolupament i seguiment del programa legislatiu i, més específicament, la coordinació i l'anàlisi de la qualitat de l'activitat normativa del Govern,¹³⁸ que s'exerceix a través de l'**Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa**.

L'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa,¹³⁹ creada el 2017 en desenvolupament de la Llei 40/2015,¹⁴⁰ és l'òrgan de l'Administració General de l'Estat encarregat de promoure la coordinació i qualitat de l'activitat normativa del Govern. Depèn en l'actualitat de la Subsecretaria de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica,¹⁴¹ amb nivell orgànic de subdirecció general.

Es preveu el desenvolupament d'un sistema d'informació que faci possible una comunicació directa i segura entre les secretaries generals tècniques dels departaments ministerials i l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa, així com la col·laboració de l'Oficina amb la Comissió General de Codificació, que han de ser promoguts pels ministeris respectius de Presidència i de Justícia.

La funció de promoció de la coordinació i qualitat de l'activitat normativa es formalitza a través de l'emissió de l'Informe sobre qualitat normativa tal com s'ha analitzat.

L'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa ha d'elaborar una memòria anual de la seva activitat, que ha d'eleva al titular de la Subsecretaria de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica al titular del mateix departament, i publicar en el portal web del Ministeri abans del 30 d'abril de cada any.¹⁴²

¹³⁷ [Reial decret 507/2021, de 10 de juliol, pel que es modifica el Reial decret 2/2020, de 12 de juliol, pel que reestructuren els departaments ministerials](#) (BOE núm. 165, de 12.07.2021) i [Reial decret 373/2020, de 18 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica](#). BOE núm. 43, de 19.02.2020.

¹³⁸ Article 1.1 del [Reial decret 373/2020](#).

¹³⁹ Creada pel [Reial decret 771/2017, de 28 de juliol, desenvolupada al Reial decret 1081/2017, de 29 de desembre, pel qual s'estableix el règim de funcionament de l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa](#) (BOE núm. 3, de 03.01.2018) i posada en funcionament per l'[Ordre PRA/244/2018, de 12 de març per la que es determina la data d'entrada en vigor de l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa](#). BOE núm. 66, de 13.03.2018.

¹⁴⁰ La Llei 40/2015, amb la finalitat d'assegurar la coordinació i la qualitat de l'activitat normativa del Govern, encomana al Ministeri de la Presidència i per a les Administracions Territorials (en l'actualitat de Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica) l'anàlisi de diversos aspectes dels projectes normatius, que hagin d'eleva-se al Consell de Ministres, avaluant, entre altres qüestions: la qualitat tècnica, la congruència amb la resta de l'ordenament jurídic, la necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes o la possible extralimitació en la transposició de Dret de la Unió Europea.

¹⁴¹ Article 7.6 del [Reial Decret 373/2020, de 18 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica](#). BOE núm. 43, de 19.02.2020.

¹⁴² En el moment d'elaborar el present informe no s'ha constatat la publicitat d'aquesta Memòria.

La **Junta de Planificació i Avaluació Normativa**¹⁴³ es crea per tal de facilitar la participació necessària de tots els departaments ministerials en el procés de planificació i avaluació normativa. És una junta interministerial, sota la coordinació del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica, constituïda per les persones titulars de les secretaries generals tècniques, unitats que hi han d'aportar la seva experiència professional en l'àmbit de la producció normativa, a més de la seva respectiva especialització sectorial.

Correspon al **Ministeri d'Hisenda i Funció Pública**,¹⁴⁴ entre d'altres, la proposta i execució de la política del Govern en matèria d'administració i governança públiques així com la proposta i execució de la política del Govern en matèria de procediments i inspecció de serveis; de transparència i Govern obert; i de desenvolupament i seguiment de programes per a la millora de la gestió pública i la qualitat dels serveis.

A la Secretaria General de Funció Pública li correspon l'impuls i la coordinació de les competències atribuïdes al departament referents a funció pública, administració i governança públiques. Pel que fa al present informe, se li atribueixen la política de reducció de càrregues administratives i la simplificació i millora dels procediments administratius i de la qualitat dels serveis públics, en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat així com l'impuls, la coordinació i el seguiment dels plans de Govern obert, en iniciatives orientades al desenvolupament dels principis de la transparència, la participació ciutadana, la rendició de comptes i la col·laboració.¹⁴⁵

Més concretament, a la Direcció General de Governança Pública,¹⁴⁶ entre d'altres, 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. Així mateix, se li atribueix l'elaboració de l'informe dels projectes de normativa que se sotmetin a l'aprovació prèvia pel fet d'afectar l'organització administrativa de l'Administració General de l'Estat, el seu règim de personal, els procediments i la inspecció dels serveis.

Al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, en concret a la Secretaria de Funció Pública, amb nivell orgànic de Subdirecció General, s'adscriu l'**Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques** que, tal com s'ha exposat, pren el relleu de l'AEVAL a partir de l'any 2017.¹⁴⁷ En

¹⁴³ Reial decret 286/2017.

¹⁴⁴ [Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i es modifica el Reial decret 139/2020, de 28 de gener, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials](#). BOE núm. 185, de 04.08.2021.

Fins a la reestructuració del Govern publicada el 12.07.2021, corresponia al Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, regulat pel [Reial decret 307/2020, d'11 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública](#). BOE núm. 37, de 12.02.2020. Desenvolupa l'article 13 del Reial decret 2/2020 i el Reial decret 139/2020.

¹⁴⁵ Article 14 del Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i es modifica el Reial decret 139/2020, de 28 de gener, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials.

¹⁴⁶ Article 16 del Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i es modifica el Reial decret 139/2020, de 28 de gener, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials.

¹⁴⁷ Article 14.6 del Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública i es modifica el Reial decret 139/2020, de 28 de gener, pel que s'estableix l'estructura orgànica bàsica dels departaments ministerials.

l'àmbit de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, a l'Institut li correspon:

- L'avaluació de les polítiques públiques i dels plans i programes l'avaluació dels quals se li encomani, en coordinació amb els departaments ministerials.
- El foment de la cultura d'avaluació de les polítiques públiques.
- La formulació i difusió de metodologies d'avaluació.
- El foment de la formació dels empleats i empleades públiques en aquesta matèria, en coordinació amb l'Institut Nacional d'Administració Pública.
- El suport instrumental necessari per fer les anàlisis que requereixin els processos de modernització o planificació que s'impulsin des de la Secretaria d'Estat de Funció Pública.

En compliment del compromís inclòs al component 11 del PRTR, l'Institut per a l'Avaluació de polítiques públiques aprova l'Informe de diagnòstic de l'avaluació a l'Administració General de l'Estat 2021,¹⁴⁸ que, entre d'altres, assenyala la necessitat d'enfortir l'avaluació de polítiques públiques en diverses línies d'acció: la institucionalització (incloent la previsió de realització d'avaluacions, en especial *ex ante*), l'elaboració de directrius i metodologies que guiïn la pràctica avaluadora, la formació tècnica dels treballadors i treballadores públics per augmentar la factibilitat de les avaluacions i la seva qualitat, l'enfortiment de les vies de comunicació i difusió dels resultats, per millorar-ne la utilitat i rendiment de comptes.

Tal com s'ha assenyalat, en el moment d'aprovar aquest informe s'està tramitant l'Avantprojecte de Llei d'avaluació de polítiques públiques.

El **Consell de Transparència i Bon Govern**¹⁴⁹ és l'organisme públic independent encarregat de promoure la transparència de l'activitat pública, vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern.

En el balanç dels seus primers cinc anys d'activitat publicat el 18.02.2020, s'especifica que el Consell de Transparència i Bon Govern ha rebut 11.401 iniciatives ciutadanes, entre les que destaquen 5.592 reclamacions (3.313 de les quals corresponents a l'Administració General de l'Estat i la resta a les comunitats autònomes amb les que el Consell té conveni)¹⁵⁰, 4.888 informacions al ciutadà, 552 consultes sobre la Llei i 308 denúncies sobre el seu incompliment.

¹⁴⁸ *Estudi de diagnòstic de l'avaluació a l'Administració General de l'Estat 2021*. Institut per a l'Avaluació de Polítiques Públiques, 2021.

¹⁴⁹ Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i Reial decret 919/2014 de 31 d'octubre, que en desenvolupa l'Estatut.

D'acord amb l'article 14.8 del Reial decret 628/2021, l'Autoritat Administrativa Independent Consell de Transparència i Bon Govern estarà vinculada al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública en els termes establerts als articles 109 i 110 de la Llei 40/2015.

¹⁵⁰ Comunitat de Madrid, Principat d'Astúries, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Cantàbria i les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla.

En el marc del Pla de recuperació, transformació i resiliència es crea la **Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència** amb l'objectiu de canalitzar la governança multinivell territorial i d'establir mecanismes i vies de cooperació i coordinació per a la implementació del pla esmentat.¹⁵¹

L'**Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF)**,¹⁵² creada el 2014, té per objecte vetllar per la sostenibilitat de les finances públiques com a via per assegurar el creixement econòmic i el benestar de la societat espanyola a mig i llarg termini.

La seva missió és garantir el compliment efectiu per part de les administracions públiques del principi d'estabilitat pressupostària previst a l'article 135 de la Constitució Espanyola, a través de l'avaluació contínua del cicle pressupostari i de l'endeutament públic.

Al **Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital**¹⁵³ li correspon la proposta i execució de la política del Govern en matèria econòmica i de reformes per a la millora de la competitivitat, les telecomunicacions i la societat de la informació. A la Direcció General de Política Econòmica se li atribueixen funcions d'entre les quals, a efectes d'aquest informe, destaquen les següents:

- L'impuls i coordinació de les iniciatives orientades a la millora del clima de negocis en general, incloent especialment les iniciatives orientades a la creació i creixement empresarial.
- L'estudi del cicle de vida empresarial, incloent les empreses de base tecnològica de nova creació (*start ups*) i, quan sigui apropiat, els treballadors autònoms. En aquest context, l'anàlisi i proposta d'actuacions per reduir obstacles regulatoris al creixement de l'empresa i les limitacions en matèria de finançament empresarial, sense perjudici de les competències de la Secretaria General del Tresor i Finançament Internacional i de la Secretaria General d'Indústria i de la Petita i Mitjana Empresa.
- L'estudi i foment de la millora de la regulació econòmica, en particular en el sector serveis i en aquells sectors que s'enquadren en l'economia col·laborativa, i el seguiment i participació en iniciatives comunitàries i internacionals relacionades amb la millora de la regulació econòmica. La representació del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital en els debats sobre qüestions regulatòries de caràcter econòmic, que tinguin lloc en l'àmbit de les conferències sectorials.
- L'anàlisi, foment i proposta d'iniciatives de reducció o eliminació de barreres a la unitat de mercat i a l'accés i exercici de les activitats econòmiques. Així mateix, l'exercici de les funcions de Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat.

¹⁵¹ [Constituïda el 21.02.2021 i reunida el 19.04.2021 i el 02.08.2021](#) (consulta feta el 17.01.2022). Vinculada al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública d'acord amb l'article 19 del Reial decret llei 36/2020.

¹⁵² Creada per Llei Orgànica 6/2013, i regulada a l'Estatut Orgànic de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal, aprovat per Reial decret 215/2014. Està adscrita al Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, a efectes organitzatius i pressupostaris.

¹⁵³ Article 16 del Reial decret 2/2020, desenvolupat pel [Reial decret 403/2020, de 25 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital](#). BOE núm. 50, de 27.02.2020.

El **Comitè per a la Millora de la Regulació de les Activitats de Serveis** es crea, com s'ha esmentat, per la llei paraigües per aprofitar al màxim els beneficis econòmics del nou model de regulació econòmica més eficaç per al desenvolupament de l'activitat empresarial i professional, basat en els principis de necessitat, proporcionalitat i concurrència competitiva. És un òrgan de cooperació multilateral, amb participació de l'Administració General de l'Estat, comunitats autònomes i ciutats amb estatut d'autonomia i representants de l'Administració local. En el moment d'elaborar aquest informe, la secretaria correspon al director general de Política Econòmica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital.¹⁵⁴

Els seus objectius són:

- L'adopció de criteris per promoure la millora de l'entorn econòmic a través de l'aplicació dels principis de bona regulació, evitant la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades al funcionament dels mercats.
- La cooperació per a la millora de la regulació de les activitats de serveis.
- El seguiment i la coordinació de les actuacions de les diverses administracions per a la correcta transposició de la Directiva de serveis en el mercat interior.

El Programa nacional de reformes¹⁵⁵ corresponent a 2019 posa de manifest que la qualitat de la regulació econòmica, que sigui la necessària per protegir raons d'interès general i que sigui proporcionada a l'objectiu que pretén aconseguir, és bàsica per al bon funcionament dels mercats. Garantir la màxima qualitat de la regulació requereix d'un marc de cooperació i coordinació de les accions i reformes de política econòmica entre totes les administracions centrals, autonòmiques i locals.

Amb aquesta finalitat, el PNR 2019 indica que es preveu la constitució d'una nova conferència sectorial¹⁵⁶ que a més impulsarà els treballs de les diferents conferències sectorials en aquesta matèria i es coordinarà amb les corresponents secretaries per participar en les sessions i grups de treball afectats que es determinin. Aquesta conferència sectorial, amb el nom definitiu de **Conferència Sectorial de Clima de Negocis i Millora Regulatoria**, presidida pel Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital,¹⁵⁷ s'ocuparà de preservar i millorar el clima inversor en el país, i afavorirà l'aplicació dels principis de la LGUM, promovent la millora regulatoria i l'adopció de les millors pràctiques en àmbits com, per

¹⁵⁴ Article 5.1.p del Reial decret 403/2020 pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital.

¹⁵⁵ Vegeu: [Programa nacional de reformes 2019](#). Regne d'Espanya, 2019.

¹⁵⁶ Les conferències sectorials són òrgans de cooperació multilateral relatius a un sector concret d'activitat pública. Estan integrades pel titular del departament ministerial competent i per tots els consellers dels governs autonòmics responsables de la mateixa matèria. Constitueixen el pilar principal de la cooperació interadministrativa. Són òrgans constituïts per acordar voluntàriament actuacions que millorin l'exercici de les competències que cada Administració pública té, poden tenir funcions consultives, decisòries o de coordinació orientades a assolir acords sobre matèries comunes. Articles 147 i següents de la Llei 40/2015.

¹⁵⁷ Reial decret 403/2020, de 25 de febrer, pel que es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital. BOE núm. 50, de 27.02.2020. En l'anterior legislatura, en la que es crea la conferència, era presidida pel Ministeri d'Economia i Empresa.

exemple, la tramitació d'autoritzacions i llicències d'activitat, sense minva de l'autonomia de comunitats autònomes i ajuntaments.¹⁵⁸

Analitzat el PNR 2019, el Consell¹⁵⁹ posa de manifest que el caràcter restrictiu i fragmentat de la regulació a Espanya impedeix a les empreses beneficiar-se de les economies d'escala i està frenant la productivitat. El Consell recomana a Espanya avançar en l'aplicació de la LGUM en els mateixos termes que l'any anterior,¹⁶⁰ en el sentit que cal vetllar perquè, a tots els nivells de govern, les normes per les quals es regeix l'accés a les activitats econòmiques i el seu exercici, en particular en el cas dels serveis, siguin coherents amb els principis de la LGUM i per la millora de la cooperació entre les administracions.

En la recomanació específica relativa al PNR 2020, el Consell posa de manifest que les recomanacions de 2019 continuen vigents.¹⁶¹

L'informe de progrés de la implementació de l'Agenda 2030 a Espanya¹⁶² situa la creació de la Conferència en relació amb el compliment de l'Objectiu de Desenvolupament Sostenible (ODS) 16 Pau, justícia i institucions sòlides.¹⁶³

Així mateix, entre les mesures vinculades al Pla de recuperació, transformació i resiliència s'inclou l'organització d'una nova Conferència Sectorial de Clima de Negocis i Millora Regulatòria per facilitar la correcta aplicació dels principis de bona regulació per part de totes les administracions públiques en tots els àmbits territorials. Substituirà l'anterior conferència sectorial creada a aquest efecte i centrarà els esforços en la regulació futura, concretament

¹⁵⁸ Tot i que en la darrera nota sobre [conferències sectorials existents](#) no figura que hagi estat constituïda, en la [nota resum de les reunions anuals de les conferències sectorials](#) consten dues reunions, el 22.07.2021 i el 29.11.2021, en què se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament (segons [nota resum sobre els ordres del dia de les conferències sectorials](#)).

¹⁵⁹ Vegeu: [Consell Europeu](#).

¹⁶⁰ En les [recomanacions resultants de l'anàlisi del PNR 2018](#) es posa de manifest que un dels fets més rellevants del 2017 foren les sentències de juny i octubre del Tribunal Constitucional que declaraven inconstitucionals determinats preceptes (relatius al principi d'eficàcia en tot el territori nacional) de la Llei de garantia de la unitat de mercat i confirmaven la plena vigència de la resta de principis de bona regulació (no discriminació, cooperació i confiança mútua, necessitat i proporcionalitat de les actuacions de les autoritats competents, simplificació de càrregues i transparència), així com dels mecanismes de protecció d'operadors. La UE constata que les disparitats normatives a què s'enfronten les empreses també contribueixen a frenar el creixement de la productivitat. Assenyala que la Llei de garantia de la unitat de mercat s'ha aplicat parcialment i que el seguiment de l'aplicació ha de millorar-se a escala autonòmica i local i que s'ha de reforçar el paper de les conferències sectorials.

¹⁶¹ [Recomanació del Consell de 20 de juliol de 2020 relativa al Programa nacional de reformes de 2020 d'Espanya i per la que s'emet un dictamen del Consell sobre el Programa d'estabilitat per a 2020 d'Espanya](#). DOUE C 285, de 26.08.2020.

¹⁶² A l'[informe de setembre de 2019 sobre el progrés de la implementació de l'Agenda 2030](#) (pàgina 40) s'hi fa referència com a Conferència sectorial de clima de negocis i millora regulatòria.

¹⁶³ Vegeu: [ODS 16](#). Entre les fites en les quals es concreta aquest ODS: 16.6 Institucions eficaces i transparents: Crear a tots els nivells institucions eficaces i transparents que rendeixin comptes. 16.7 Participació ciutadana: Garantir l'adopció en tots els nivells de decisions inclusives, participatives i representatives que responguin a les necessitats. 16.10. Garantir l'accés públic a la informació i protegir les llibertats fonamentals, de conformitat amb les lleis nacionals i els acords internacionals.

la que acompanyi la recuperació. Prendrà el testimoni de la tasca realitzada en altres conferències sectorials per garantir una millor coordinació, supervisió i promoció de la millora de la regulació a tots els àmbits.¹⁶⁴

Cal analitzar aquesta nova conferència sectorial en relació amb el **Consell per a la Unitat de Mercat** previst a l'article 10 de la Llei 20/2013 com a òrgan de cooperació interadministrativa per al seguiment del que preveu aquesta llei. Si bé podria pensar-se que són el mateix òrgan, el Reial decret que regula l'estructura del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació Digital els manté com a òrgans separats.¹⁶⁵

La **Comissió General de Codificació**¹⁶⁶ és un òrgan col·legiat d'assessorament al Ministeri de Justícia en la preparació dels textos prelegislatius i de caràcter reglamentari i d'aquelles altres tasques que se li encomanin per a la millor orientació, preservació i tutela de l'ordenament jurídic.

D'acord amb l'exposició de motius del Reial decret 845/2015, la codificació és una tècnica legislativa que ordena, sistematitza i aclareix l'ordenament jurídic, alhora que contribueix a simplificar-lo a través de la reunió de normes disperses en un text únic. Especifica també que la utilitat dels codis no es projecta únicament sobre l'activitat dels professionals del Dret, sinó també sobre la vida dels ciutadans, ja que facilita a uns i altres la localització de les normes que regeixen les relacions socials, i fins i tot sobre l'economia de la nació, ja que la claredat de l'ordenament i la seguretat jurídica estimulen el comerç internacional i les inversions, constituint indicadors rellevants en matèria de competitivitat econòmica.

Té el seu origen en el moviment codificador de final del segle XVIII i la seva primera regulació data de 1843. A banda dels fonaments històrics del moviment codificador, els principis constitucionals de l'Estat de dret (legalitat, jerarquia normativa, seguretat jurídica, interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics) exigeixen també la clarificació i simplificació de l'ordenament.

Entre les funcions que se li atribueixen destaca la revisió dels cossos legals i lleis vigents en les diverses branques del Dret i l'exposició al Ministre de Justícia del resultat dels seus estudis, amb especial atenció a la conveniència de promoure delegacions legislatives conduents a textos legals refosos o iniciatives per consolidar, harmonitzar i simplificar disposicions reglamentàries.

¹⁶⁴ Document de treball dels serveis de la Comissió Europea. Anàlisi del Pla de recuperació i resiliència d'Espanya que acompanya la Proposta de decisió d'execució del Consell relativa a l'aprovació de l'avaluació del Pla de re-cuperació i resiliència d'Espanya. SWD (2021) 147 final.

En el mateix sentit, Annex de la Proposta de decisió d'execució del Consell relativa a l'aprovació de l'avaluació del Pla de recuperació i resiliència d'Espanya. COM (2021) 322 final.

¹⁶⁵ Les lletres ñ) i o) de l'article 5 del Reial decret 403/2020 atribueixen a la Direcció General de Política Econòmica del Ministeri d'Assumptes Econòmics i Transformació digital les funcions de Secretaria de la Conferència Sectorial de Clima de Negocis i Millora Regulatoria i del Consell per a la Unitat de Mercat, respectivament.

D'acord amb el darrer informe sobre l'activitat de les conferències sectorials, el Consell per a la Unitat de Mercat s'ha reunit només dues vegades, el gener de 2015 i el febrer de 2017. [Conferències sectorials a juny de 2021](#). Ministeri de Política Territorial.

¹⁶⁶ Reial decret 845/2015, de 28 de setembre, pel qual s'aproven els Estatuts de la Comissió General de Codificació. BOE núm. 235, d'01.10.2015.

El **Consell d'Estat**¹⁶⁷ és el suprem òrgan consultiu del Govern. Exerceix la funció consultiva amb autonomia orgànica i funcional per garantir la seva objectivitat i independència d'acord amb la Constitució i les lleis.

¹⁶⁷ [Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat](#). BOE núm. 100, de 25.04.1980. Es desenvolupa pel [Reial decret 1674/1980](#). BOE núm. 209, de 30.08.1980.

5. La política de la millora de la regulació en l'Administració pública catalana

5.1. Evolució de la implantació de la política de la millora de la regulació

El Govern de la Generalitat disposa d'una política explícita de millora de la regulació des de l'any 2008 com a conseqüència de la transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior¹⁶⁸ i del Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives en la Unió Europea.¹⁶⁹

A continuació s'exposen les normes més destacades per seguir l'evolució de la implantació de la política de millora de la regulació del Govern de la Generalitat.

El Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència¹⁷⁰ crea la Direcció de Qualitat Normativa. En el preàmbul de la norma es diu que la creació d'aquesta Direcció respon a la necessitat de reconèixer com a política pública l'obligació de vetllar pels principis de qualitat i eficàcia de les normes que s'impulsin en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i assignar aquesta responsabilitat a una nova unitat directiva que esdevingui l'òrgan de referència en la matèria.

El Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica¹⁷¹ introdueix l'informe d'impacte normatiu orientat a l'anàlisi de l'impacte de les càrregues administratives, també simplifica els procediments per a les empreses i s'inicia la transposició de la Directiva de serveis que estableix que s'ha d'eliminar la regulació que contingui barreres proteccionistes en el sector serveis i els obstacles i càrregues administratives. Tot i que l'obligació de reduir càrregues és per als prestadors de serveis d'altres estats membres, determinades càrregues s'eliminen també per als prestadors de serveis nacionals.

Aquest Decret preveia que el Govern havia d'aprovar una guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de la normativa, en la qual s'havien d'especificar els principis, els criteris i les recomanacions a seguir per tal de garantir que no s'establiessin obligacions o càrregues administratives que no estiguessin prou justificades. El Govern, mitjançant l'Acord GOV/63/2010, de 13 d'abril,¹⁷² va aprovar la **Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica**. Aquesta guia ha de ser utilitzada per les unitats impulsores de les normes i per les assessories jurídiques dels departaments de la Generalitat per tal d'avançar amb el procés de simplificació i de reducció de càrregues administratives. La guia determina que, amb la finalitat de facilitar el

¹⁶⁸ [DOUE L 376/36, de 27.12.2006.](#)

¹⁶⁹ Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions. "Programa d'acció per a la reducció de les càrregues administratives a la Unió Europea". COM (2007) 23 final. Brussel·les, 24.01.2007

¹⁷⁰ [DOGC núm. 5123, de 02.05.2008](#) Entre les seves funcions, regulades a l'article 13, s'inclouen l'impulsar la cultura de la qualitat normativa; l'assistència tècnica als departaments de l'Administració per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa, i especialment de l'impacte normatiu, dels projectes de disposicions de caràcter general; l'elaborar i difondre directrius de qualitat normativa, protocols d'actuació metodològica, guies d'autoavaluació i guies metodològiques per a l'anàlisi de l'impacte normatiu.

¹⁷¹ [DOGC núm. 5131, de 15.05.2008.](#)

¹⁷² [Acord GOV/63/2010, de 13 d'abril de 2010.](#) DOGC núm. 5609, de 13.04.2010.

desenvolupament de l'activitat econòmica, la competitivitat i la creació de condicions de competència equitativa per a les pimes, la millora del marc normatiu s'ha de vertebrar en els principis següents: necessitat de la regulació normativa, proporcionalitat de la intervenció administrativa, pensar primer a petita escala, participació dels agents socials i econòmics, salvaguarda dels drets de la ciutadania i de l'interès general, racionalitat administrativa i, finalment, coherència normativa.

La Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern¹⁷³ regula la iniciativa i la potestat legislativa i la potestat reglamentària del Govern. Estableix que en la tramitació d'un projecte de llei es requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i determina els documents que han d'acompanyar-lo. En la seva versió inicial,¹⁷⁴ es preveia una memòria general, una memòria econòmica sobre l'estimació del cost i l'impacte econòmic derivats de l'aplicació de la norma, un informe d'impacte de gènere per avaluar la incorporació de la perspectiva d'igualtat de gènere a la norma, la memòria de consultes formulades i les al·legacions presentades i altres informes perceptius. Pel que fa a la potestat reglamentària no establia cap procediment.

El Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat¹⁷⁵ tenia com a finalitat ordenar i impulsar l'administració electrònica, amb l'objectiu de millorar l'eficiència interna, les relacions intraadministratives i interadministratives i les relacions de l'Administració amb la ciutadania.

La Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya¹⁷⁶ va establir una nova regulació del procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries i va mantenir el que fixava la Llei 13/2008 per als avantprojectes de llei i normes amb rang de llei aprovades pel Govern excepte la documentació que s'ha d'acompanyar en la tramitació administrativa que, per tal d'homogeneïtzar aquestes dues tramitacions, determina que ha de ser la mateixa documentació. Es regula que les iniciatives normatives s'han d'acompanyar d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades,¹⁷⁷ dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor. El procediment establert sobre l'elaboració de normes serà tractat en l'apartat següent.

Pel que fa a l'administració digital, la norma determina que les administracions públiques catalanes han d'utilitzar preferentment els mitjans electrònics en els procediments administratius tant per comunicar-se amb la pròpia administració com amb les persones interessades. També s'estableix el dret dels ciutadans a obtenir la informació i a tramitar des d'una

¹⁷³ [Text consolidat de la norma.](#)

¹⁷⁴ L'article 36.3, que regula la documentació que ha d'acompanyar l'avantprojecte de llei, va ser modificat per la disposició final 3.4 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

¹⁷⁵ [DOGC núm. 5360, de 16.04.2009.](#) Aquest Decret ha estat derogat pel [Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'Administració digital.](#) [DOGC núm. 8195, de 06.08.2020.](#)

¹⁷⁶ [DOGC núm. 5686, de 05.08.2010.](#)

¹⁷⁷ La Memòria d'avaluació d'impacte substitueix l'antiga memòria econòmica i inclou d'altres informes d'impacte com ara el normatiu, el pressupostari o el de gènere. En l'exposició de motius de la norma es fa referència a què "l'èmfasi en l'avaluació de l'impacte normatiu respon a la voluntat d'introduir noves tècniques de bon govern en el context de l'adopció de qualsevol decisió normativa de competència de la Generalitat".

finestra única tots els procediments necessaris per accedir a una activitat econòmica i a exercir-la.

La **Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya**,¹⁷⁸ tal com s'estableix en l'exposició de motius, vol contribuir a avançar en el procés de transformació de les administracions públiques catalanes en regular el paper dels mitjans electrònics per facilitar la consolidació d'unes administracions públiques que millorin l'eficiència interna i facilitin les relacions interadministratives i les relacions amb els ciutadans. També es posa de manifest que l'administració electrònica persegueix millorar la transparència, l'eficàcia i la qualitat del sector públic a Catalunya per mitjà de l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les entitats del sector públic, els ciutadans, les empreses i les organitzacions. D'altra banda es determina que l'actuació del sector públic, amb motiu de la incorporació dels mitjans electrònics, s'ha de regir pels principis següents: proximitat; transparència i participació; accessibilitat; qualitat; simplificació, eficàcia, eficiència i economia; seguretat; neutralitat tecnològica; cooperació i col·laboració; proporcionalitat i legalitat.

Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.¹⁷⁹ La Directiva de serveis consolida la lliure prestació de serveis i la llibertat d'establiment en el mercat únic i pretén suprimir els obstacles que s'oposen a aquesta consolidació o la dificulten. Amb aquesta finalitat determina, d'una banda, que s'han de simplificar els procediments i tràmits aplicables a l'accés a una activitat de servei i al seu exercici i d'altra banda, que s'ha de garantir que determinats tràmits i procediments es duguin a terme mitjançant finestretes úniques. Per adequar-se a la Directiva, mitjançant el Decret legislatiu 3/2010 s'introdueixen amb caràcter general les declaracions responsables i les comunicacions prèvies com a fórmules ordinàries d'intervenció administrativa en les activitats relacionades amb la prestació de serveis i se suprimeixen els règims d'autorització que afecten l'exercici o l'accés a una activitat de serveis i que no es justifiquen per una raó imperiosa d'interès general i es revisen els casos en què es manté el règim d'autorització per adequar-lo als principis de proporcionalitat i no discriminació. Aquest Decret legislatiu modifica el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya per tal d'introduir la figura de la finestreta única que permeti als prestadors de serveis poder realitzar, per via electrònica i a distància, procediments i tràmits per a l'accés i exercici d'una activitat de serveis.

Un dels objectius del Pla de Govern 2011-2014 era la reactivació de l'activitat econòmica. En coherència amb les directrius de la Unió Europea, es va aprovar la **Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica**¹⁸⁰ amb l'objecte d'introduir en l'ordenament jurídic les reformes administratives i estructurals necessàries per a l'impuls i la promoció de l'activitat econòmica. Aquesta llei determina que l'actuació pública s'inspira en els principis de simplificació administrativa i normativa, de racionalització de les administracions públiques i de no imposició de càrregues que suposin un cost innecessari per als ciutadans i per a l'activitat econòmica i puguin afectar la competitivitat de les empreses. La llei modifica normes de rang legal en l'àmbit agroalimentari, econòmic, sanitari i de territori i bàsicament s'estableix amb caràcter general el règim de comunicació prèvia (substituint

¹⁷⁸ DOGC núm. 5687, de 06.08.2010.

¹⁷⁹ Text consolidat de la norma.

¹⁸⁰ DOGC núm. 6035, de 30.12.2011.

l'anterior règim d'autorització administrativa), es redueix algun tràmit i registre administratiu, s'estableixen gestions unificades i s'amplien terminis per facilitar la resposta de la ciutadania.

L'objecte de la **Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa**,¹⁸¹ establert en el seu article 1, és introduir en l'ordenament jurídic les reformes administratives i normatives necessàries amb la finalitat de simplificar els procediments i millorar la regulació normativa. Amb aquest propòsit es modifiquen normes de rang legal en l'àmbit agroalimentari, de la cultura i l'esport, del dret privat, econòmic, social i sanitari, de la seguretat i del territori. La llei recull que els principis en què s'ha d'inspirar l'actuació pública són el de simplificació administrativa i normativa, de racionalització de les administracions públiques i de no imposició de càrregues que comportin un cost innecessari per als ciutadans i per a l'activitat econòmica.

L'**Acord de Govern d'11 de febrer de 2014** va aprovar el **Test de pimes**, el qual s'havia d'integrar en l'avaluació dels projectes normatius que incidissin directament o indirectament en l'activitat econòmica. Tal com indica l'acord, el Test de pimes és una eina emprada en els sistemes d'avaluació de l'impacte normatiu per a l'anàlisi específica dels efectes de les iniciatives normatives sobre les microempreses, les petites i les mitjanes empreses (pimes) l'ús de la qual recomana la Comissió Europea en compliment del principi "pensar primer a petita escala". També s'especifica que la finalitat del test és, d'una banda, donar suport a les unitats promotores en l'anàlisi dels efectes de la regulació projectada sobre aquest sector d'empreses, i de l'altra, posar en relleu de manera sintètica els resultats de l'avaluació i servir de verificació posterior.

La **Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern**¹⁸² té per objecte:

- Regular i garantir la transparència de l'activitat pública.
- Regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i documentació públiques.
- Establir els principis i les obligacions de bon govern d'acord amb les quals han d'actuar els alts càrrecs, el personal al servei de l'Administració i la resta de personal al qual s'aplica aquesta llei.
- Aplicar el Govern obert i fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes.
- Regular el règim de garanties i responsabilitats per l'incompliment dels deures i les obligacions establertes per aquesta llei.

En el capítol III de la llei es regula la millora de la qualitat normativa i queden recollits els principis de qualitat normativa, les obligacions de publicar les avaluacions de les normes i la participació ciutadana en l'elaboració de les normes. Pel que fa a la qualitat normativa, la

¹⁸¹ DOGC núm. 6035, de 30.12.2011.

¹⁸² DOGC núm. 6780, de 31.12.2014.

norma estableix, com a principi general, que el marc normatiu ha de ser previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre. Es determina que les iniciatives normatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis, que han de ser clares i coherents amb la resta de l'ordenament jurídic i que s'han de prioritzar les mesures menys restrictives per als drets de les persones. S'impulsa la simplificació normativa en l'elaboració de les normes, assenyalant que l'aprovació d'una nova norma hauria de comportar una simplificació de l'ordenament jurídic (aprofitar l'elaboració de la norma per fer revisió de la normativa del sector i derogar el que no sigui vigent). Per millorar la regulació s'estableix que s'han d'utilitzar els instruments d'anàlisi adients per elaborar les memòries d'avaluació i d'impacte i per avaluar els efectes de la nova regulació. Pel que fa a la participació ciutadana, l'Administració pot considerar pertinent obrir un procés de participació ciutadana en l'elaboració d'aquelles normes que consideri importants o bé pel tipus de matèria que regulen. A l'inici de la tramitació, la iniciativa normativa s'ha de publicar al portal de la transparència i ha d'incloure la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanyi, també s'ha d'informar sobre l'estat de la tramitació. La ciutadania pot trametre propostes i suggeriments. Tot aquest tràmit és anterior als tràmits d'audiència i informació pública determinats per la legislació de règim jurídic i procediment administratiu. La norma també estableix que s'han de desenvolupar mecanismes per avaluar l'aplicació de les normes i, en aplicació del principi de transparència, s'estableix la publicació de les avaluacions.

Bernadí (2015) diu que “els canvis introduïts per la nova regulació de la transparència administrativa no són menors: la llei catalana consagra el deure de totes les entitats incloses dins del seu àmbit subjectiu d'aplicació de publicar tota aquella informació que sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat, de forma periòdica i actualitzada i amb uns estàndards de qualitat força exigents (transparència o publicitat activa) i reconeix, en uns termes particularment amplis, el dret de totes les persones a accedir a la informació pública, com a nou dret subjectiu dels ciutadans (transparència o publicitat passiva), a banda d'insistir en la necessitat de fomentar i facilitar la reutilització d'aquesta informació pública (transparència col·laborativa) i de recollir diverses innovacions d'interès en els àmbits del bon govern, el control dels *lobbies* (grups d'interès) i la participació ciutadana o el Govern obert.”

L'objecte de la **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** és establir els principis i criteris que han de seguir les administracions públiques per tal d'impulsar l'activitat econòmica mitjançant la supressió o reducció de tràmits administratius de les empreses i els professionals per iniciar una activitat econòmica, d'agilitzar i simplificar l'activitat administrativa, i de simplificar i coordinar les relacions entre les diferents administracions públiques.

La norma determina que, amb caràcter general, els mecanismes d'intervenció administrativa en l'exercici de l'activitat econòmica són la declaració responsable i la comunicació prèvia (en l'annex I de la llei es recullen les activitats sotmeses a règim de declaració responsable que són les activitats econòmiques innòcues i en l'annex II es recullen les activitats sotmeses a règim de comunicació que són les activitats econòmiques de baix risc). També es disposa que les administracions públiques han d'impulsar mecanismes alternatius a la intervenció administrativa per reduir carregues administratives de l'activitat econòmica, com ara els instruments basats en l'assegurament de la responsabilitat dels empre-

saris, els codis de bones pràctiques i les guies d'autoavaluació en els diversos sectors d'activitats i la interoperabilitat dels sistemes d'informació i les bases de dades de les administracions públiques.

D'altra banda s'assenyalen com a instruments per facilitar l'activitat econòmica la Finestreta Única Empresarial (FUE) i el portal electrònic únic per a les empreses. Es determina que els serveis que ofereix la FUE a les empreses i als professionals, amb relació a l'accés i l'exercici de l'activitat econòmica, comprenen la informació, l'assessorament, la tramitació unificada i la finalització del tràmit. S'estableix que en el portal electrònic únic per a les empreses s'ha d'unificar la informació que les empreses puguin necessitar sobre els serveis i tràmits de les administracions públiques i que ha d'incorporar una carpeta per a cada empresa que dugui a terme activitats econòmiques a Catalunya. També s'estableix l'obligatorietat d'adhesió dels ens local a la FUE.

L'Acord GOV/114/2016, de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Pla de simplificació normativa 2016-2017¹⁸³ estableix que per poder aplicar els instruments de la política de millora de la regulació, un dels quals és la simplificació administrativa, és necessari clarificar quin és el marc normatiu vigent. Per aquest motiu es considera indispensable depurar l'ordenament jurídic i continuar impulsant la seva simplificació, tant pel que fa al nombre de lleis i reglaments com pel que fa al seu contingut. En relació amb el contingut, s'estableix que s'han d'elaborar normes més clares i amb llenguatge senzill i accessible als destinataris i afectats per les normes.

Aquest pla determina tres objectius estratègics:

- Establir pautes comunes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat sobre les derogacions, per tal de facilitar una major simplificació normativa.
- Consolidar i refondre les normes amb rang de llei vigents i derogar expressament aquelles que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació.
- Fixar una planificació conjunta dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat per consolidar i refondre els decrets vigents, així com per derogar expressament els decrets i les ordres que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació.

Com a conseqüència d'aquest pla es van revisar 624 normes amb rang legal vigents a Catalunya l'any 2016 i se'n van derogar 203. Es va comprovar que entre 1979 i 1985 hi havia 22.665 decrets i ordres vigents i se'n van derogar 475 de l'àmbit organitzatiu i d'estructura aprofitant l'aprovació de nous decrets d'estructura dels departaments.

La Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i dels sector públic i de creació o regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni¹⁸⁴ va modificar determinats apartats dels annexos I i II de la Llei 16/2015 (que regula les activitats sotmeses

¹⁸³ DOGC núm. 7178, de 05.08.2016.

¹⁸⁴ DOGC núm. 7340, de 30.03.2017.

a règim de declaració responsable i a règim de comunicació). Per facilitar la comprensió dels annexos es va publicar una ordre que els refonia.¹⁸⁵

En l'**Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública**¹⁸⁶ s'estableix que quan el Govern acordi elaborar un avantprojecte de llei, la memòria preliminar d'aquest avantprojecte ha de determinar si és procedent efectuar una consulta pública prèvia. Si és procedent, s'haurà de publicar la memòria al Portal de la Transparència per un període mínim de 15 dies i posteriorment també s'haurà de publicar la valoració de les aportacions realitzades en aquest tràmit.

El **Decret 20/2019, de 29 de gener, de reestructuració del Departament de la Presidència**, modificat posteriorment pel Decret 19/2022,¹⁸⁸ determina les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació que són, entre d'altres, vetllar pel compliment dels requeriments vigents en matèria d'avaluació d'impacte normatiu i prestar assistència tècnica i consultoria als diferents departaments de la Generalitat per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa i impacte normatiu dels projectes de disposicions generals i de les normes vigents.

La finalitat del **Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'administració digital**¹⁸⁹ és ordenar el desplegament de l'administració digital, establir el marc de govern de les dades com un element estructural del funcionament de l'administració digital i establir les normes de procediment administratiu en l'àmbit de l'administració digital. El decret desenvolupa el règim jurídic de l'administració digital, regula l'atenció al ciutadà en l'administració digital, el registre electrònic general de l'Administració de la Generalitat, l'habilitació del personal de les oficines d'atenció ciutadana amb funcions d'assistència en matèria de registre, la identificació i signatura electrònica, el document administratiu i l'expedient electrònic i, finalment, les relacions de les persones amb l'Administració de la Generalitat on es determina el dret de les persones interessades a no aportar dades i documents que ja han aportat.

La finalitat de la **Llei 18/2020, del 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica**¹⁹⁰ és facilitar l'activitat econòmica en un entorn digital¹⁹¹ reduint les càrregues administratives, dissenyant serveis digitals proactius basats en la gestió i l'anàlisi de les dades aportades pels titulars de les activitats, consolidant instruments de col·laboració i coordinació entre les diferents administracions i fomentant projectes empresarials estratègics per al creixement econòmic. Tal com estableix la norma, el Govern, per mitjà de la Finestreta

¹⁸⁵ [Ordre EMC/155/2017, de 12 de juliol, per la qual s'aprova la refosa dels annexos de la 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 \(DOGC núm. 6920, de 24.07.2015\), amb les modificacions de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni. DOGC núm. 7340, de 30.03.2017.](#)

¹⁸⁶ [Acord del Govern, de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.](#)

¹⁸⁸ [Decret 19/2022, de 8 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència. DOGC núm. 8603, de 08.02.2022](#)

¹⁸⁹ [DOGC núm. 8195, de 06.08.2020.](#)

¹⁹⁰ [DOGC núm. 8307, de 31.12.2020.](#)

¹⁹¹ En la correcció d'errades d'aquesta llei el terme "administració electrònica" es corregeix per "administració digital". [DOGC núm. 8361, de 10.03.2021.](#)

Única Empresarial, impulsa un model de relació entre les empreses, professionals i autònoms i l'Administració que facilita l'activitat econòmica i pivota sobre la gestió de dades aportades pels titulars de les empreses; aquestes dades són les que permetran a les administracions oferir serveis digitals, proactius i integrats. La norma estableix que el Govern ha d'impulsar les mesures necessàries per designar projectes empresarials que, per llurs característiques, són estratègics per al desenvolupament econòmic de Catalunya.

La norma també disposa que al cap dels dos anys de la publicació, les administracions públiques catalanes s'han d'haver adaptat al model de relació amb les empreses, han d'haver incorporat els diferents procediments administratius a la cerca guiada i han d'haver incorporat diferents col·leccions de dades estandarditzades al directori d'empreses, establiments i registres. Per poder assolir aquestes obligacions prèviament s'ha de desenvolupar la llei. Actualment el Govern està tramitant aquest desenvolupament mitjançant el Reglament de la Llei de facilitació de l'activitat econòmica, del qual el CTEC ha emès el dictamen preceptiu en data 16 de març de 2022. El Reglament, entre d'altres aspectes, desenvolupa el model de relacions dels titulars de les activitats econòmiques amb les administracions públiques (per exemple el Catàleg de tràmits de la Finestreta Única Empresarial), regula la cerca guiada de tràmits i també desenvolupa el model de dades i el funcionament del Directori d'empreses, establiments i registres. D'altra banda regula el procediment per designar projectes empresarials estratègics i regula els efectes de la qualificació d'un projecte empresarial com a estratègic.

Mitjançant el **Decret Llei 5/2021, de 2 de febrer, pel qual s'aproven mesures urgents per a la implementació i gestió dels 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**¹⁹² el Govern simplifica i agilita 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 dels fons REACT-EU¹⁹³ en els quals la Generalitat sigui la responsable de la gestió i control. També es regulen, d'una banda, els mecanismes necessaris per facilitar la cooperació interadministrativa i la col·laboració públicoprivada de les administracions públiques catalanes i les entitats del seu sector públic i, d'altra banda, es regulen mesures per flexibilitzar la gestió del personal de l'Administració de la Generalitat amb la finalitat d'atendre amb agilitat i eficàcia la gestió dels fons europeus.

Es determina que els procediments administratius que gestionin, segueixin i controlin els fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i dels fons REACT-EU es regiran pels principis de prioritat, preferència i celeritat en la seva tramitació i seran controlats per la Intervenció General de la Generalitat de Catalunya.

La norma remet a què mitjançant un acord de Govern es creïn els òrgans col·legiats de governança, coordinació i seguiment per a l'adequada implementació i execució dels fons, així com els instruments necessaris per a la planificació estratègica. Tenint en compte

¹⁹² DOGC núm. 8333, de 04.02.2021.

¹⁹³ Per tal de fer front a la crisi sanitària i econòmica derivada de la pandèmia de la COVID-19, la Unió Europea va adoptar un conjunt de mesures adreçades a la recuperació econòmica, va aprovar l'instrument *Next Generation EU* dotat amb 750.000 milions d'euros, el qual es divideix en diversos fons com ara el Mecanisme de Recuperació i Resiliència dotat amb 672.500 milions d'euros i el paquet React-Eu dotat amb 47.500 milions d'euros.

aquesta remissió, l'**Acord GOV/105/2021**,¹⁹⁴ crea dues comissions, d'una banda, la Comissió Interdepartamental de Govern per a la Recuperació Econòmica i la Governança dels Fons *Next Generation* EU amb la funció de planificar, prioritzar i seguir els projectes a realitzar amb els esmentats fons, i d'altra banda, la Comissió Tècnica com a òrgan d'assistència a la Comissió Interdepartamental. També s'estableix que el Consell de Diàleg Social, òrgan col·legiat de participació institucional de caràcter tripartit, serà l'òrgan principal de coordinació de l'acció de Govern amb els agents socials en l'àmbit dels fons *Next Generation* EU i que els governs locals participen en la governança dels fons per mitjà dels òrgans multilaterals o bilaterals previstos legalment.

Mitjançant el **Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985**¹⁹⁵ es deroguen 249 disposicions normatives que contenen normes derogades tàcitament i es declara que 998 disposicions normatives han perdut la seva vigència. Aquesta norma s'aprova com a conseqüència del Pla de simplificació normativa 2016-2017 en què es van revisar els decrets i ordres aprovats entre els anys 1977 i 1985 que constaven com a vigents al Portal Jurídic de Catalunya; posteriorment es va efectuar una consulta pública per obtenir l'opinió de la ciutadania sobre aquesta qüestió i també es va sol·licitar el parer de la Comissió Jurídica Assessora en matèria de simplificació normativa i sobre l'aplicació de la tècnica de la derogació.¹⁹⁶

El **Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública**¹⁹⁷ desenvolupa parcialment la Llei 19/2014, i estableix que els òrgans competents en matèria de transparència i dret d'accés a la informació pública són les unitats d'informació que realitzen les tasques relacionades amb la coordinació, la comunicació, el suport i l'assessorament a les altres unitats i a la ciutadania. El decret determina quines entitats, que formen part del sector públic de l'Administració de la Generalitat i de les administracions locals, estan obligades a facilitar la informació. També especifica quines entitats privades estan obligades a publicar determinada informació per complir amb la llei. Es regula quin tipus d'informació han de publicar les administracions (publicitat activa) i s'estableix quins són els continguts que s'han de publicar, el lloc, la forma i els terminis. Es determina que s'ha de facilitar informació sobre l'organització institucional, l'estructura administrativa, el personal al servei de les administracions públiques, la contractació administrativa i l'activitat

¹⁹⁴ [Acord GOV/105/2021, de 13 de juliol, pel qual es creen els òrgans de coordinació dels fons *Next Generation* EU a l'Administració de la Generalitat de Catalunya](#). DOGC núm. 8458, de 15.07.2021.

¹⁹⁵ [DOGC núm. 8339, d'11.02.2021](#).

¹⁹⁶ [Dictamen 298/2019, de 3 d'octubre. Consulta formulada pel Departament de la Presidència en matèria de simplificació normativa i sobre l'aplicació de la tècnica de la derogació](#). En aquest Dictamen, la Comissió Jurídica Assessora, feia constar que: "A l'ordenament jurídic català, per tant, a diferència de l'ordenament estatal i el propi d'altres comunitats autònomes, no existeix cap norma jurídica que habiliti expressament l'Administració o el Govern per emprendre un procés de derogació massiva de disposicions obsoletes ni de disposicions que inclouen normes no vigents, perquè ja han estat derogades expressament. Aquesta constatació també fa aconsellable que una iniciativa com la que es proposa la dugui a terme preferentment el legislador o, com a mínim, amb habilitació del legislador". Tenint en compte els suggeriments d'aquest Dictamen es va habilitar el Govern (mitjançant la disposició derogatòria segona de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient) per tal que pogués emprendre, a proposta del Departament de la Presidència, un procés de derogació massiva de disposicions reglamentàries obsoletes i que inclouen normes no vigents perquè ja han estat derogades tàcitament.

¹⁹⁷ [DOGC núm. 8339, d'11.02.2021](#).

subvencional, entre d'altres. D'altra banda, es reconeix el dret de les persones a conèixer la informació de què disposa l'Administració sobre elles i a accedir-hi.

El decret fa referència als procediments normatius en curs d'elaboració i assenyala que durant el procediment normatiu s'ha de fer constar, en tot moment, l'estat de tramitació en el qual es troba la norma en curs d'elaboració. També estableix que s'ha de publicar la documentació sobre els tràmits relatius a la participació ciutadana i, especialment, la informació relativa a la participació de les persones que tenen la condició de grup d'interès.

5.2. Instruments de la política de la millora de la regulació

La política pública de millora de la regulació, seguint les directrius de la *Better Regulation* de la Comissió Europea de 2017, es basa en el cicle de regulació de la norma que comprèn la preparació, l'adopció, l'aplicació i la revisió de les normes. Els instruments a utilitzar durant aquest cicle per millorar la qualitat normativa serien els següents: planificació de l'activitat normativa, avaluació *ex ante* de l'impacte normatiu, consultes, reducció de càrregues administratives i la simplificació de procediments i tràmits administratius, l'avaluació *ex post*, la simplificació normativa i el seguiment.

5.2.1. Planificació normativa. Pla anual normatiu

Catalunya no disposa d'una regulació pròpia sobre planificació normativa i, tal com s'estableix en l'apartat corresponent al context estatal, l'article 132 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment comú de les administracions públiques, estableix que anualment el Govern ha d'aprovar un pla normatiu que ha de recollir les iniciatives reglamentàries o legislatives que es preveu elevar per a la seva aprovació l'any següent. Una vegada aprovat el pla, s'ha de publicar en el Portal de la Transparència. En virtut d'aquesta norma es va elaborar i publicar al Portal de la Transparència el Pla normatiu per a l'any 2017¹⁹⁸ on, d'acord amb la informació facilitada pels departaments de l'Administració de la Generalitat, es recollien els projectes de llei i normes reglamentàries la tramitació dels quals es preveia iniciar durant l'any 2017.

Posteriorment el Tribunal Constitucional en la Sentència 55/2018,¹⁹⁹ de 24 de maig, va declarar, d'una banda, que la regulació de la planificació de l'article 132 de la Llei 39/2015 no era aplicable a les iniciatives legislatives del Govern de la Generalitat, ja que envaïa la seva potestat d'autoorganitzar-se i de regular l'elaboració de les lleis i, d'altra banda, pel que fa a l'elaboració de reglaments, que aquesta regulació envaïa les competències estatutàries de les comunitats autònomes, es considerava contrària a l'ordre constitucional de competències i no resultava d'aplicació a les comunitats autònomes.

¹⁹⁸ [Pla anual normatiu 2017](#). Departament de la Presidència.

¹⁹⁹ [Tribunal Constitucional. Sentència 55/2018, de 24 de maig](#). Recurs d'inconstitucionalitat 3628-2016. Interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya en relació amb diversos preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Competències sobre el procediment administratiu: nul·litat de diferents qüestions dels preceptes relatius als registres electrònics d'apoderament, als principis de bona regulació i que identifiquen els títols competencials habilitants per a la aprovació de la llei; inconstitucionalitat de diferents preceptes que regulen la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària; interpretació conforme de la disposició relativa a l'adhesió de les administracions territorials a les plataformes i registres de l'Administració General de l'Estat. Vot particular.

La Comissió Jurídica Assessora ha dictaminat²⁰⁰ que l'obligació de l'Administració de la Generalitat de planificar l'activitat normativa s'infereix de l'article 62.1 de la Llei 19/2014 que estableix que "L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials". La Comissió Jurídica Assessora també ha dictaminat²⁰¹ "que mentre la Generalitat de Catalunya no desenvolupi com s'articula el mandat establert en l'article 62.1 de la Llei 19/2014, aquesta Comissió considera que la planificació normativa prevista en l'article 132 de la Llei 39/2015 continua sent un instrument adequat per complir amb la seva finalitat."

La doctrina de la Comissió Jurídica Assessora estableix que "la planificació de la potestat normativa és un instrument al servei de la seguretat jurídica, principi que no solament implica generar confiança sobre el que diu la normativa vigent, sinó també sobre l'evolució raonable de l'ordenament jurídic".

En el marc de la política de millora de la regulació, tenint en compte la doctrina anterior i seguint criteris de bona governança previstos en la Llei 19/2014, el Govern va aprovar el Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat per als anys 2019-2020.²⁰² El 19 d'octubre de 2021, mitjançant Acord de Govern, s'aprova el Pla normatiu del Govern de la Generalitat per als anys 2021-2023.²⁰³

L'objectiu del pla és facilitar la programació de les iniciatives normatives i l'aplicació de les eines per assegurar la seva qualitat i garantir la transparència i la participació dels actors implicats en el procés d'elaboració de normes. El Pla normatiu s'articula tenint en compte l'estructura orgànica de l'Administració, recull els projectes de llei i les propostes de decret que el Govern preveu tramitar durant aquests dos anys. En cada proposta normativa s'indica quins són els objectius públics perseguits i el calendari previst de realització de consulta pública, de l'inici de la tramitació i d'aprovació del Govern. S'encarrega a la Secretaria de Govern, a través de l'Àrea de Millora de la Regulació, fer el seguiment del pla.

5.2.2. Procediment d'elaboració

En l'apartat corresponent al context estatal s'ha exposat quin és el procediment d'aprovació de les normes, regulat per la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú

²⁰⁰ Dictàmens 151/2018 i 153/2018 de la Comissió Jurídica Assessora.

²⁰¹ Dictamen 27/2019 de la Comissió Jurídica Assessora que recull: "Així mateix, la Sentència 55/2018, en declarar no aplicable el precepte de l'article 132 de l'LPAC, determina la referència necessària a la regulació dels instruments de planificació normativa de què es doti, si escau, la Generalitat. En aquest sentit, l'article 62.1 de la Llei 19/2014 ja preveu que la iniciativa normativa s'ha d'exercir "de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials". D'aquesta normativa autonòmica ja es dedueix que la planificació normativa s'ha de considerar un instrument al servei de la seguretat jurídica, tal com, d'altra banda, recullen les millors pràctiques en aquesta matèria presents en l'ordenament europeu i el dret comparat. D'aquí que, mentre la Generalitat de Catalunya no desenvolupi com s'articula el mandat establert en l'article 62.1 de la Llei 19/2014, aquesta Comissió considera que la planificació normativa prevista en l'article 132 de l'LPAC continua sent un instrument adequat per complir amb la seva finalitat."

²⁰² El [Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat per als anys 2019-2020](#) es va aprovar mitjançant l'Acord de Govern de 24 d'abril de 2019 amb l'objectiu d'ordenar la producció normativa.

²⁰³ [Pla normatiu de l'Administració de la Generalitat per als anys 2021-2023](#).

de les administracions públiques, procediment que no varia substancialment del que se segueix a Catalunya.

A Catalunya, la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern determina la iniciativa i potestat legislativa del Govern i la seva potestat reglamentària. Mitjançant Acord de Govern de data 19 de maig de 2009 es van aprovar les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general. El procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària es regula en els articles del 61 al 70 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. La Llei 19/2014 també regula la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals.

La Llei 26/2010 determina que el procediment s'inicia²⁰⁴ a proposta del departament competent en la matèria del projecte i que la seva tramitació correspon a la unitat directiva del departament proponent. La Llei 19/2014 va establir que, per facilitar la participació de la ciutadania, s'havia de publicar al Portal de la Transparència²⁰⁵ la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya i que s'havia d'anar informant de l'estat de la tramitació.

El Pla normatiu 2021-2023 preveu la tramitació d'una llei de procediment d'elaboració de normes amb l'objectiu d'agilitzar el procediment, incrementar la transparència i reforçar la qualitat de les avaluacions d'impacte normatiu per millorar la presa de decisions.

El Govern, en data 5 de novembre de 2019, ja va aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei sobre el procediment d'elaboració de normes que pretén assolir una regulació més eficaç, eficient, participativa, transparent i àgil. Posteriorment es va realitzar la consulta pública per conèixer l'opinió de la ciutadania i dels agents econòmics i socials sobre aquesta iniciativa normativa que, com ja s'ha esmentat, té per objectiu millorar l'eficàcia i eficiència de les normes que impulsa el Govern i incrementar l'efectivitat dels mecanismes d'avaluació i participació.

Participació de la ciutadania

La Llei 5/2020²⁰⁶ va afegir un article 66 bis a la Llei 26/2010 per tal de regular la participació de la ciutadania en l'elaboració de disposicions reglamentàries. Aquest article estableix que prèviament a l'elaboració del text d'una iniciativa normativa s'ha de realitzar una consulta pública,²⁰⁷ per tal de fer una avaluació preliminar d'aquesta iniciativa. També determina que el contingut mínim de la consulta ha de versar sobre els problemes que es pretenen solucionar, els objectius que es volen assolir, les possibles solucions alternatives normatives i no

²⁰⁴ Article 61 de la Llei 26/2010.

²⁰⁵ [Portal de la Transparència](#) de la Generalitat de Catalunya.

²⁰⁶ L'article 178 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, va afegir l'article 66 bis a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, referit a la participació dels ciutadans en l'elaboració de disposicions reglamentàries.

²⁰⁷ L'article 66.3 bis estableix que es pot prescindir del tràmit de consulta pública si la iniciativa normativa té un contingut pressupostari o organitzatiu, refon o consolida textos, es tramita per al compliment d'un mandat legal que en delimita el contingut o és una transposició tècnica de normativa de la Unió Europea i no imposa als destinataris noves obligacions, de l'avaluació preliminar es desprèn que no genera impactes rellevants des de la perspectiva econòmica, social o ambiental, per raons greus acreditades d'interès públic.

normatives i els impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants de les opcions considerades. A Catalunya aquesta **consulta pública prèvia** es realitza mitjançant el Portal Participa.gencat.cat.²⁰⁸

El 8 de març de 2021²⁰⁹ es publica una instrucció que té per objecte definir el circuit intern de tramitació d'una consulta pública prèvia i la seva publicació al Portal i identificar la documentació necessària pel que fa tant a l'avaluació preliminar que se sotmet a consulta com respecte del disseny de la consulta.

Un altre moment del procediment en el qual pot intervenir la ciutadania és quan ja hi ha redactat un primer text de la norma.²¹⁰ Ja sigui per la importància de la norma o per la matèria que regula es pot obrir un **procés de participació ciutadana** i les persones poden trametre propostes i suggeriments. Aquest tràmit s'ha de realitzar abans del tràmit d'audiència i informació pública.

El tràmit d'audiència de les persones interessades es realitza quan els projectes de disposició reglamentària afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans. L'audiència es realitza directament amb els ciutadans o mitjançant les entitats reconegudes per llei que els agrupen o els representen, si les finalitats d'aquestes tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària. El tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que la unitat directiva impulsora de la norma acordi de manera motivada i per un termini no inferior a quinze dies hàbils. Per raons justificades es pot reduir a set dies.

El **tràmit d'informació pública** va destinat a la ciutadania en general i ajuda a garantir el coneixement més generalitzat de les disposicions normatives que seran aprovades. És un tràmit potestatiu de la unitat impulsora, el termini d'informació pública no pot ser inferior a quinze dies hàbils que, per raons justificades, es pot reduir a un mínim de set dies hàbils. El tràmit d'informació pública pot coincidir temporalment amb el d'audiència.

Proposta normativa

Des de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010, al febrer del 2011, les iniciatives normatives²¹¹ (a excepció dels decrets llei) han d'anar acompanyats d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

La **memòria general** ha de contenir, com a mínim:

²⁰⁸ És en aquest [portal](#) on el Govern consulta a la ciutadania, abans d'iniciar l'elaboració de la norma, sobre l'oportunitat i els aspectes més rellevants a regular. Es posa a disposició de la ciutadania una avaluació preliminar sobre el problema detectat, els objectius perseguits per la norma i les possibles solucions alternatives. També es determina l'objectiu de la consulta i es realitzen propostes i preguntes per orientar les aportacions de la ciutadania i posteriorment es publica una valoració general de les contribucions efectuades en el tràmit de consulta pública.

²⁰⁹ [Instrucció de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental i de la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals, de 8 de març de 2021, per a la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'una norma i la seva publicació al portal Participa.gencat.cat.](#)

²¹⁰ Es troba regulat en l'article 69 de la Llei 19/2014.

²¹¹ Establert en l'article 64.3 de la Llei 26/2010 i en l'article 36 de la Llei 13/2008, pel que fa als avantprojectes de llei.

- La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació als fins que es persegueixen.
- El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.
- La relació de les disposicions afectades pel projecte i la taula de vigències i derogacions resultants.
- La competència de la Generalitat sobre la matèria.
- La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.
- La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

Amb la **memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades** es tractaria d'implantar l'avaluació *ex ante* de la norma en el procediment normatiu. Aquesta memòria ha de contenir, com a mínim, els informes següents:

- Un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau.
- Un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica.
- Un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la disposició reglamentària en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de **reducció de càrregues administratives** per als ciutadans i les empreses.
- Un informe d'impacte de gènere.²¹²

Tenint en compte l'avaluació *ex ante*, l'Àrea de Millora de la Regulació ha realitzat unes Recomanacions²¹³ sobre l'esquema de continguts d'aquesta memòria. Així, estructura el contingut de la memòria d'avaluació i preveu que ha de contenir, a més dels quatre informes indicats anteriorment, una anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació, una comparació de les opcions de regulació considerades²¹⁴ i un apartat relatiu a la implementació, seguiment i avaluació de la norma. També preveu que s'incloguin uns annexos dels

²¹² [La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes](#) modifica la Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona i li atorga la funció d'elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere. Tal com s'estableix en la pàgina web de l'Institut Català de les Dones: "Totes les propostes polítiques del Govern han de ser examinades per avaluar si afectaran les dones d'una forma diferent que els homes, amb l'objectiu d'eliminar els possibles efectes discriminatoris i garantir la igualtat entre dones i homes.". Posteriorment, en data 30 de juny de 2021, varen ser substituïdes per les [Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació](#).

²¹³ [Recomanacions sobre la Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: esquema de continguts](#). Aquestes recomanacions tenen data de 17 de juliol de 2014 i estan actualitzades a gener de 2015.

²¹⁴ L'Àrea de Millora de la Regulació considera que l'avaluació *ex ante* és més que un informe, és una visió global de la norma on s'ha d'identificar un problema, determinar les causes, valorar diferents opcions per

estudis i anàlisis tècniques que han de servir de base per dur a terme l'avaluació i un annex, quan sigui necessari, del Test de pimes²¹⁵ que fa valorar la norma pensant en els destinataris o afectats per la regulació.

Segons l'Àrea de Millora de la Regulació, amb l'avaluació de les normes s'intenta aportar informació i evidència; així, en l'anàlisi prèvia s'ha d'identificar el problema, fixar uns objectius i delimitar les diferents opcions per al problema plantejat. Posteriorment s'ha d'analitzar l'impacte de les diferents opcions plantejades i comparar-les. Un cop fet tota aquesta anàlisi es presenta la proposta normativa, se'n preveuen les mesures de seguiment i la posterior avaluació.

L'expedient també ha d'incloure una **memòria de les observacions i les al·legacions presentades** en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Consulta interdepartamental

La iniciativa s'ha de posar en coneixement dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat perquè formulin les observacions que considerin convenientes, prèviament als tràmits d'audiència i d'informació pública.

En aquesta fase del procediment l'Àrea de Millora de la Regulació pot, especialment, formular al·legacions o observacions ja que té la funció, atorgada pel Decret 19/2022,²¹⁶ de vetllar per la qualitat de les avaluacions d'impacte dels projectes de disposicions generals que s'hagin de sotmetre al Consell Tècnic i al Govern.

Segons preveu el punt IV.2.1 de les directrius aprovades pel Govern en l'Acord de 19 de maig de 2009, el **tràmit d'audiència interdepartamental** s'ha de fer a través del Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents de Govern (SIGOV), que és l'eina de l'Oficina de Govern per donar suport als departaments per tramitar o consultar les iniciatives que se sotmeten al Consell Tècnic, i s'ha d'incloure tota la documentació aportada per la unitat proposant.

L'Acord de Govern estableix que l'audiència interdepartamental finalitza amb la presentació de la iniciativa normativa al Consell Tècnic, aquesta presentació també és prèvia als tràmits d'informació pública i audiència als interessats.

resoldre'l i comparar els avantatges i desavantatges d'aquestes opcions. Tot això s'ha de fer d'una manera interrelacionada entre diferents unitats o organismes.

²¹⁵ El Test de pimes conté quatre apartats, en el primer s'ha d'identificar el nombre d'empreses afectades, el seu volum de negoci i l'estimació del nombre de treballadors afectats, en el segon es verifica si s'ha consultat el sector afectat, en el tercer apartat es pregunta si s'ha mesurat l'impacte de la norma sobre les pimes i en el quart si s'han valorat mesures específiques per pimes.

²¹⁶ En l'article 44 del [Decret 19/2022, de 8 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència](#) s'estableixen les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació.

Informes preceptius

La Llei 26/2010 estableix que els informes preceptius i els dictàmens dels òrgans consultius se sol·liciten en el moment i en la forma que determina la normativa reguladora. Entre els informes a sol·licitar destaquen:

- Informe jurídic de la unitat departamental corresponent o de la central del Gabinet Jurídic de la Generalitat.²¹⁷
- Informe d'impacte de gènere de l'Institut Català de les Dones.²¹⁸
- Informe de la Direcció General de Pressupostos²¹⁹ en el cas que el projecte normatiu tingui impacte pressupostari.
- Informe de l'Oficina d'Organització de l'Administració i del Sector Públic,²²⁰ si la iniciativa normativa crea, modifica o suprimeix entitats institucionals de l'Administració de la Generalitat o si defineix estructures organitzatives dels departaments i dels organismes que en depenen.
- Informe de la Direcció General d'Administració Digital²²¹ en el cas que el projecte normatiu tingui incidència en el desenvolupament dels processos administratius i de l'administració digital i dels sistemes de signatura i d'identificació electrònica dels interessats en el procediment.
- Dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. Aquest dictamen és preceptiu i no vinculant en relació amb avantprojectes de llei i projectes de decret legislatiu que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, amb l'excepció de l'avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat, i en relació amb els projectes de decret que, pel seu objecte i contingut, tinguin relació substancial amb matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació.²²²
- Informe de la Comissió de Govern Local²²³ i del Consell de Governos Locals²²⁴ si la iniciativa normativa té afectació en el món local.

²¹⁷ Establert en l'article 65 de la mateixa Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

²¹⁸ Establert en l'article 3 g) de la [Llei 11/1989, de 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona](#), modificat per la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.

²¹⁹ Segons l'article 45.1.h del [Decret 43/2019, de 25 de febrer, de reestructuració del Departament de la Vicepresidència i d'Economia Hisenda](#) és funció de la Direcció General de Pressupostos l'analitzar les propostes de disposicions normatives amb impacte pressupostari.

²²⁰ Establert en l'article 39 del [Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública](#).

²²¹ Segons l'article 37.1 q) del [Decret 124/2019, de 4 de juny, de reestructuració del Departament de Polítiques digitals i Administració Pública](#).

²²² Establert en l'article 2 de la [Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya](#) i a l'article 24 del [Decret 43/2007, de 20 de febrer, que desenvolupa la Llei 7/2005](#).

²²³ Establert en l'article 193.1 del [Decret legislatiu 2/200, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya](#).

²²⁴ Establert en l'article 3 de la [Llei 12/2010, del 19 de maig, del Consell de Governos Locals](#).

- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.²²⁵ Li correspon dictaminar preceptivament sobre els projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions²²⁶.

Aprovació

La iniciativa legislativa se sotmet a examen i deliberació del Consell Tècnic²²⁷ i finalment la norma és aprovada pel Govern o, en el cas de projectes de llei, es trameta al Parlament.

5.2.3. Avaluació normativa *ex post*

A Catalunya l'avaluació normativa es troba regulada en l'article 64.2 de la Llei 19/2014, que insta l'Administració pública a desenvolupar mecanismes per avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne:

- El grau de compliment.
- La necessitat i l'actualitat.
- La conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes.

Al web del Departament de Presidència²²⁸ es diu que "A l'Administració de la Generalitat les actuacions en aquest àmbit s'han centrat en iniciatives específiques de revisió i simplificació de l'ordenament jurídic vigent, orientades a la simplificació de procediments, la reducció de les càrregues administratives i la simplificació normativa. S'està treballant per implantar aquest tipus d'avaluació de forma sistemàtica."

Tal com s'ha esmentat en l'apartat anterior del procediment d'aprovació de normes, l'Àrea de Millora de la Regulació ha realitzat unes Recomanacions²²⁹ sobre l'esquema de continguts de la memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades. Es recomana, d'una banda, que s'identifiquin, si escau, els indicadors relacionats amb els objectius de la intervenció que permetin valorar l'eficàcia i l'eficiència de l'opció escollida un cop aprovada la norma i, d'altra banda, que es prevegi, si escau, una planificació per al seguiment i l'avaluació.

²²⁵ Establert en l'article 8.2 b) de la [Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora](#).

²²⁶ L'article 7 del Reglament d'organització i funcionament de la Comissió Jurídica Assessora (Decret 69/2006, d'11 d'abril) estableix que la Comissió ha de publicar periòdicament al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya la relació de les disposicions que estableixen la sol·licitud preceptiva del seu dictamen. En data 28 de març de 2022 s'ha publicat una [actualització d'aquestes disposicions](#).

²²⁷ El Consell Tècnic del Govern és un òrgan col·legiat del Govern. El [Decret 413/2011, de 13 de desembre, del Reglament del Consell Tècnic del Govern](#), li atorga les funcions de examinar i deliberar d'una banda, els avantprojectes de llei, amb caràcter previ a la seva aprovació per part del Govern com a projectes de llei i d'altra banda, els projectes de disposicions normatives que hagin de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret dels projectes de decret llei.

²²⁸ [Departament de la Presidència](#).

²²⁹ [Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació](#). 30 de juny de 2021.

Aquests indicadors són els que han de permetre fer el seguiment de compliment d'objectius i mesurar-ne l'execució prevista i també es podrà conèixer si es pretén fer l'avaluació *ex post*.

Tal com s'ha exposat, un dels objectius de la Llei de procediment d'elaboració de normes prevista al Pla normatiu 2021-2023 és reforçar la qualitat de les avaluacions d'impacte normatiu per millorar la presa de decisions.

5.2.4. Simplificació normativa

La simplificació normativa està vinculada al principi de seguretat jurídica i és un dels instruments per millorar la qualitat de l'ordenament jurídic. Actualment la Llei 19/2014 conté un mandat exprés en relació amb la simplificació normativa. Així, l'article 63.1 determina que l'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent.

Pla de simplificació normativa 2016-2017

“La simplificació de l'ordenament jurídic a partir de l'elaboració de textos refosos o consolidats per tal de reduir el volum d'actes normatius i la seva dispersió, així com l'eliminació expressa de les disposicions obsoletes ha de contribuir a disposar d'un ordenament integrat, més coherent, clar, estable, predictable i cert. Això reforçarà la seguretat jurídica i la confiança dels ciutadans i de les empreses, millorarà la comprensió i el coneixement del marc normatiu i, per tant, la seva accessibilitat i transparència. D'aquesta manera s'incidirà també en els costos que han de suportar els agents econòmics per familiaritzar-se amb la normativa vigent, els quals afecten especialment les empreses més petites.” Aquesta manifestació la trobem al quart paràgraf del preàmbul de l'Acord de Govern²³⁰ pel qual s'aprova el Pla de simplificació normativa 2016-2017 i és la que inspira per abordar una revisió i depuració de la normativa de competència de la Generalitat que ja no és d'aplicació.

Aquest Pla va establir tres objectius estratègics:

1. Establir pautes comunes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat sobre les derogacions, per tal de facilitar una major simplificació administrativa.
2. Consolidar i refundre les normes amb rang de llei vigents i derogar expressament aquelles que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació.
3. Fixar una planificació conjunta dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat per consolidar i refundre els decrets vigents, així com per derogar expressament els decrets i les ordres que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació.

L'execució de les actuacions del pla s'atribueix a les unitats competents dels departaments de l'Administració i s'encomana a la Secretaria del Govern del Departament de la Presidència el seguiment de l'execució de les accions programades.

²³⁰ [Acord GOV/114/2016, de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Pla de simplificació normativa 2016-2017.](#)

El segon objectiu, derogar expressament aquelles lleis vigents que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació, es va portar a terme mitjançant la disposició derogatòria segona de la Llei 5/2017.²³¹ Aquesta disposició, en compliment del Pla de simplificació normativa 2016-2017, va derogar expressament 161 normes amb rang de llei, 11 preceptes de normes no inclosos en lleis pressupostàries ni en lleis de mesures i 16 preceptes de lleis pressupostàries, amb la finalitat de determinar de manera certa que ja no són vigents.

El tercer objectiu, derogar expressament els decrets i les ordres que hagin perdut la seva vigència o ja no siguin d'aplicació, es va dur a terme mitjançant el Decret 6/2021.²³² El decret deroga tàcitament 249 disposicions normatives i declara que 998 disposicions normatives han perdut la vigència.

Per arribar a aquestes derogacions, segons es desprèn de l'informe de resultats del Pla de simplificació normativa 2016-2017, de la consulta pública realitzada i del preàmbul del Decret 6/2021, primer es van revisar els decrets i ordres aprovats entre els anys 1977 i 1985 que constaven vigents en el Portal Jurídic de Catalunya.

Aquesta qüestió es va sotmetre a consulta pública i en el document facilitat en la consulta prèvia es plantejaven quatre objectius:

- Incrementar la seguretat jurídica. Reduir la dimensió de l'ordenament jurídic a partir de l'eliminació dels decrets i ordres obsolets, facilitar l'accés i el coneixement de les normes vigents així com la seva aplicació.
- Millorar la qualitat institucional i credibilitat del sector públic. Disposar d'un marc normatiu depurat, cert i clar es tradueix en una percepció favorable de les institucions per part dels ciutadans i agents econòmics.
- Fomentar un entorn favorable per a l'activitat econòmica. Reduir la complexitat normativa que afecta les decisions d'inversió de les empreses és un element cabdal per impulsar el creixement econòmic i atreure fluxos de capital.
- Depurar l'ordenament jurídic dels decrets i ordres que no s'apliquen, de la forma més eficient. L'abast de la normativa a revisar és molt elevat, per tant, s'ha de buscar un equilibri entre l'exigència de determinar cas per cas si el decret o ordre estan efectivament vigents o despleguen efectes a fi de garantir la seguretat jurídica i la necessitat de procedir a una actuació depurativa ambiciosa amb els recursos disponibles.

Posteriorment es va sol·licitar dictamen de la Comissió Jurídica Assessora en matèria de simplificació normativa i sobre l'aplicació de la tècnica de derogació.²³³ Seguint els suggeriments de la Comissió es va habilitar legalment el Govern per emprendre el procés de

²³¹ [Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i dels sector públic i de creació o regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estadades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.](#)

²³² [Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985.](#)

²³³ [Dictamen 298/2019, de 3 d'octubre.](#) Consulta formulada pel Departament de la Presidència en matèria de simplificació normativa i sobre l'aplicació de la tècnica de derogació.

derogació massiva de disposicions reglamentàries obsoletes i que inclouen normes no vigents perquè ja han estat derogades tàcitament.²³⁴

Procediment del Parlament per a la consolidació de la legislació vigent

L'any 2015 es va modificar el Reglament del Parlament de Catalunya i es va incloure un procediment per a la consolidació de la legislació vigent. En el text refós del reglament, publicat al 2018,²³⁵ aquest procediment es regula en els articles del 143 al 148. Es determina que la finalitat de la consolidació legislativa és simplificar l'ordenament jurídic, millorar-ne la qualitat i contribuir a garantir la seguretat jurídica amb un millor coneixement del dret vigent i que aquest procediment s'aplica sobre un sector o una matèria quan s'han produït modificacions legals parcials i que per la seva freqüència, diversitat o complexitat fan aconsellable consolidar en un text únic. Pel que fa a la naturalesa i efectes de la consolidació s'estableix que el nou text té valor de llei i substitueix i deroga les lleis i normes amb rang de llei que consolida.

Inventari normatiu

La publicitat de les normes és un dels principis bàsics de seguretat jurídica i transparència. Les lleis de Catalunya i les normes del Govern i de l'Administració de la Generalitat es publiquen al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC). Aquest mitjà de publicació oficial es regula per la Llei 2/2007²³⁶ com a servei públic d'accés universal i gratuït. Aquesta llei dota de caràcter oficial, de plena autenticitat i de validesa jurídica l'edició del DOGC en suport digital. També garanteix el dret dels ciutadans a accedir gratuïtament a una base de dades que en faciliti la consulta. Es determina que l'entitat gestora del DOGC ha de garantir l'autenticitat i la integritat de tots els documents publicats a l'edició digital del DOGC.

Actualment l'Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat de Catalunya (EADOP) és un organisme autònom de caràcter comercial adscrit al Departament de la Presidència. Té funcions tècniques, econòmiques i administratives relacionades amb l'edició, la distribució i la difusió del DOGC, difon el dret vigent a Catalunya i elabora les versions consolidades de les normes i edita, distribueix i ven les publicacions de la Generalitat i del seu sector públic institucional.

Correspon al Portal Jurídic de Catalunya la tasca de consolidació normativa i difusió del dret vigent.²³⁷ El Portal Jurídic de Catalunya conté les normes amb rang de llei i tots els decrets

²³⁴ La disposició derogatòria segona de la [Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient](#), habilita el Govern, amb l'objectiu de garantir la seguretat jurídica i el coneixement cert de l'ordenament jurídic, a derogar expressament, a proposta del Departament de la Presidència, les disposicions normatives de caràcter reglamentari el contingut de les quals hagi perdut vigència o que hagin esdevingut obsoletes.

²³⁵ [Reglament del Parlament de Catalunya](#). BOPC núm. 25, de 27.02.2018.

²³⁶ [Llei 2/2007, del 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya](#). Actualment el desplegament reglamentari de la llei s'ha portat a terme mitjançant el [Decret 152/2020, de 29 de desembre, pel qual es regula el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya](#).

²³⁷ La Llei 11/2011, del 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa va afegir la següent disposició addicional a la Llei 2/2007, de 5 de juny, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya: "Disposició addicional cinquena. Difusió del dret vigent a Catalunya. 1. Per mitjà de la base de dades del DOGC, s'alimenta un portal web anomenat Portal Jurídic de Catalunya, a través del qual es fa la difusió del dret vigent a Catalunya. 2. El portal web incorpora totes les normes publicades en el DOGC amb

i ordres que es publiquen al DOGC, llevat dels que fan referència a càrrecs i personal, en versió original, i en el cas de normes modificades les versions consolidades. Segons l'article 63.2 de la Llei 19/2014, els textos consolidats tenen valor informatiu i han d'indicar clarament llur naturalesa i quines normes consoliden.

Al Portal Jurídic també es publiquen els dictàmens emesos per la Comissió Jurídica Assessoradora, pel Consell Consultiu²³⁸ i pel Consell de Garanties Estatutàries.

5.3. Organització i organismes

En la política de millora de la regulació, portada a terme per la Generalitat, intervenen un seguit d'organismes. En aquest apartat es fa referència explícita a l'Àrea de Millora de la Regulació, a la Finestreta Única Empresarial i a l'administració digital.

D'altra banda, no es pot deixar de tenir en compte la tasca realitzada en altres àmbits i per altres organismes, així es pot destacar:

- L'Institut Català de les Dones (Departament d'Igualtat i Feminismes) en relació amb la perspectiva de gènere
- L'Autoritat Catalana de la Competència i la Direcció General de Promoció Econòmica, Competència i Regulació (Departament d'Economia i Hisenda) en l'àmbit de la competència.
- L'Àrea d'Avaluació Econòmica de les Polítiques Públiques (Direcció General de Pressupostos. Departament d'Economia i Hisenda) en l'àmbit de l'avaluació econòmica.
- La Direcció General de Participació Ciutadana (Departament d'Acció Exterior i Govern Obert) en l'àmbit de la participació ciutadana.
- El Portal Jurídic de Catalunya (Departament Presidència) en l'àmbit jurídic.

També s'ha de tenir en compte que mitjançant els diferents plans de Govern es van dissenyant les polítiques de transparència i de participació ciutadana. En el Pla de Govern 2013-2016 es va establir una línia d'actuació en l'eix 5 titulat "Agilitat i transparència de l'Administració" que tenia com a finalitat impulsar una Administració més oberta, transparent i participativa. Els objectius d'aquesta línia d'actuació eren:

- Impulsar la simplificació de l'activitat econòmica i la Finestreta Única Empresarial i simplificar la tramitació municipal mitjançant una llei de simplificació de l'activitat econòmica en l'àmbit local.

rang de llei i amb rang reglamentari, tant en la versió oficial publicada en el DOGC com en la versió consolidada."

²³⁸ Com a conseqüència de la reforma, l'any 2006, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el Consell Consultiu va ser substituït l'any 2009 pel Consell de Garanties Estatutàries.

- Impulsar l'administració electrònica, per fer-la més moderna, oberta, transparent i participativa.
- Avançar en la reforma de la funció pública i el dimensionament global de l'Administració per respondre amb eficàcia i agilitat a les necessitats i demandes de la societat catalana mantenint la qualitat i l'eficiència dels serveis prestats.
- Impulsar mesures relacionades amb el bon govern i la transparència administrativa i l'accés a la informació pública.

Posteriorment es va aprovar el Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya²³⁹ on també es recull l'impuls de la transparència en l'activitat pública, l'accés a la informació, el bon govern i el foment de la participació ciutadana.

Els plans següents es van anomenar Pla de Govern obert. El Pla de Govern obert 2017-2018²⁴⁰ es va estructurar en cinc àmbits d'actuació: transparència, dades obertes, bon govern, participació ciutadana i qualitat democràtica i canvi cultural i el Pla de Govern obert 2019-2020²⁴¹ va recollir quatre àmbits d'actuació estratègics: publicitat activa i accés a la informació pública; obertura de dades públiques; millora contínua dels serveis públics i participació ciutadana i de la societat civil en l'elaboració i avaluació de polítiques públiques.

Aquest darrer pla ha estat prorrogat fins al 30 de juny de 2021²⁴² i al juliol se'n va presentar l'informe de tancament.²⁴³ L'objectiu d'aquests plans, tal com es recull en l'exposició de motius del darrer d'ells, és "reafirmar la voluntat del Govern per consolidar i seguir aprofundint en polítiques públiques transparents, que millorin la qualitat de la democràcia catalana i els serveis públics, assegurin el retiment de comptes i el comportament ètic de l'Administració i totes les persones que hi treballen o col·laboren, i fomentin la participació i el diàleg bidireccional i permanent amb la ciutadania".

Actualment està vigent el Pla de Govern per a la XIV legislatura aprovat en la sessió de Govern del dia 21 de setembre de 2021.²⁴⁴ És en el primer eix del Pla, que porta per títol "Per un país just, amb bon govern i referent democràtic al món", on s'estableixen mesures referents a la política de millora de la regulació i els objectius que es pretenen assolir són d'una banda, enfortir el bon govern i avançar cap a un Govern obert per crear valor públic

²³⁹ [Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017.](#)

²⁴⁰ [Acord GOV/53/2017, de 25 d'abril, pel qual s'aprova el Pla de Govern obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018.](#) DOGC núm. 7358, de 27.04.2017.

²⁴¹ [Acord GOV/89/2019, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Pla de Govern obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020.](#) DOGC núm. 7906, de 28.06.2019.

²⁴² [Acord GOV/101/2020, de 4 d'agost, pel qual es modifica l'Acord GOV/89/2019, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Pla de Govern obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020, i s'autoritza el conseller d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència a sol·licitar la participació de la Generalitat de Catalunya en el programa OGP Local 2020, de l'organització no governamental Aliança de Governants Oberts \(Open Government Partnership –OGP\).](#) DOGC núm. 8195, de 06.08.2020.

²⁴³ [Informe d'avaluació de tancament del Pla de Govern obert 2019-2020.](#) Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, 2021.

²⁴⁴ [Pla de Govern per a la XIV legislatura.](#) Departament de la Presidència.

dins i fora de les institucions i, d'altra banda, desplegar una administració eficient, professional i excel·lent al servei de les persones en compliment dels principis bàsics del bon govern.

5.3.1. Departament de Presidència. Àrea de Millora de la Regulació.

Actualment l'òrgan de l'Administració de la Generalitat de Catalunya que té la funció d'impulsar i coordinar la política pública de millora de la regulació normativa és la Secretaria del Govern del Departament de Presidència, que presta assistència jurídica i suport tècnic al Govern. D'aquesta Secretaria depèn l'Àrea de Millora de la Regulació (AMR)²⁴⁵.

La política de millora de la regulació²⁴⁶ persegueix la construcció d'un marc regulatori intel·ligent que alliberi recursos cap a la societat i generi condicions de creixement econòmic. A l'Administració de la Generalitat aquesta política es desenvolupa mitjançant:

- L'avaluació de l'impacte de les normes (*ex ante* i *ex post*).
- La simplificació de l'ordenament jurídic i dels seus procediments i tràmits administratius.
- La reducció de les càrregues administratives que s'imposen a les empreses i els ciutadans.

Com ja s'ha indicat anteriorment, en l'apartat de l'evolució de la implantació de la millora de la regulació, l'any 2008 es va crear la Direcció de Qualitat Normativa, que és el precedent de l'actual AMR, amb les funcions, entre d'altres, d'impulsar la cultura de la qualitat normativa (tenint en compte tant el vessant de l'eficàcia com de l'eficiència de la norma), d'assistència tècnica i assessorament als departaments de la Generalitat, d'adoptar i difondre directrius i metodologies i de promoure la formació. Aquesta va ser la primera unitat administrativa a Espanya encarregada d'impulsar la millora de la regulació.

Les funcions que desenvolupa l'AMR ²⁴⁷ són vetllar pel compliment dels requeriments vigents en matèria d'avaluació d'impacte normatiu i prestar assistència tècnica i consultoria als departaments de l'Administració de la Generalitat per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa, i especialment d'impacte normatiu, dels projectes de disposicions generals i de les normes vigents.

L'AMR intervé en les següents fases i procediments del cicle de regulació de les disposicions normatives: la planificació normativa, l'avaluació d'impacte normatiu, consultes públiques, reducció de càrregues administratives i simplificació procedimental i en la simplificació normativa.

Com s'ha comentat anteriorment, Catalunya no disposa d'una regulació pròpia sobre planificació normativa, i va ser l'AMR la impulsora d'aquest instrument per poder conèixer la programació de les iniciatives legislatives que pretén dur a terme el Govern en un període de temps. En aquesta planificació s'informa del calendari previst per realitzar la consulta

²⁴⁵ [Decret 19/2022, de 8 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència.](#)

²⁴⁶ [Millora de la regulació.](#) Departament de la Presidència.

²⁴⁷ [Àrea de Millora de la Regulació.](#) Departament de la Presidència.

pública, per iniciar la tramitació i per l'aprovació de la norma. L'AMR és l'encarregada de fer el seguiment del Pla normatiu i de fer els informes d'execució del pla.

En l'avaluació d'impacte de les normes, avaluació *ex ante*, l'AMR presta assistència tècnica i adopta i fa difusió de recomanacions, directrius i metodologies. Bàsicament, sobre el contingut de la memòria d'avaluació d'impacte i sobre el procés d'avaluació.

Sobre el tema de les consultes públiques, l'AMR va col·laborar en la definició del circuit intern de tramitació d'una consulta pública prèvia i la seva publicació al Portal Participa.gencat.cat i en identificar la documentació necessària tant pel que fa a l'avaluació preliminar que se sotmet a consulta com respecte al disseny de la consulta.²⁴⁸

Pel que fa a la reducció de càrregues administratives, atès que aquestes són fàcilment objectivables, es va començar la política de millora de la regulació analitzant aquestes càrregues per intentar reduir-les i l'AMR va fer unes directrius basades en el Model de Costos Estàndard de la Unió Europea²⁴⁹ on s'identifiquen i quantifiquen els costos de compliment de les obligacions d'informació i s'avalua el cost de la càrrega administrativa.

En l'àmbit de la simplificació procedimental, l'AMR va redactar, i va ser aprovada pel Govern, la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, on s'apostava per la simplificació o eliminació de procediments i tràmits.

Pel que fa a la simplificació normativa, l'AMR va realitzar una tasca de verificació de les normes vigents a partir de la informació del Portal Jurídic de Catalunya; com a conseqüència d'aquesta tasca es va aprovar el Pla de simplificació normativa 2016-2017 i el Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985.

Pel que fa a la tasca d'assistència tècnica i supervisió en l'avaluació, l'AMR no realitza informes preceptius, participa d'aquesta avaluació a petició de la unitat o per iniciativa pròpia, amb contacte directe amb els promotors de les iniciatives fent reunions i enviant observacions que posteriorment s'incorporen als expedients. L'AMR comença la seva tasca en la fase d'inici de la tramitació, tenint en compte que abans de començar a tramitar una norma al SIGOV²⁵⁰ ja s'ha de disposar de la memòria d'avaluació, la qual s'ha d'anar actualitzant a mesura que passen les successives fases del procediment. L'AMR fa el seguiment en tot el procés d'elaboració de la norma, abans de la consulta prèvia ja realitza un primer control de qualitat de l'avaluació preliminar i de com s'ha fet l'anàlisi del problema, els objectius i les opcions, després d'aquest primer control es publica la norma en el portal Participa. Posteriorment quan ja s'ha acabat el tràmit de consulta, amb els resultats de la consulta, l'AMR fa alertes a la unitat que ha iniciat el procediment sobre què s'ha d'incloure a l'avaluació. En la tramitació posterior de la norma l'AMR intervé en l'estructura de la memòria fent propostes sobre l'anàlisi efectuada i comparant opcions i en els impactes, com ara el Test

²⁴⁸ Aquesta tasca es va materialitzar en la [Instrucció de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental i de la Direcció General de Participació Ciutadana i Processos Electorals, de 8 de març de 2021, per a la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'una norma i la seva publicació al portal Participa.gencat.cat](#).

²⁴⁹ [Manual Internacional del Model de Costos Estàndard](#). Departament de la Presidència, 2008.

²⁵⁰ Com ja s'ha comentat anteriorment, el SIGOV és l'eina de l'Oficina del Govern per donar suport als departaments per tramitar o consultar les iniciatives que se sotmeten al Consell Tècnic.

de pimes, règims d'intervenció i càrregues administratives. Finalment, l'AMR fa un seguiment qualitatiu de l'assistència tècnica que ha realitzat.

L'AMR també realitza altres tasques com són recopilar les dades sobre les avaluacions, publicar indicadors sobre les mateixes i fer-ne el seguiment, alimentar el Sistema d'informació de càrregues administratives un cop aprovada la iniciativa i fer difusió i formació sobre els instruments de millora de la regulació.

5.3.2. Oficina de Gestió Empresarial. Finestreta Única Empresarial

Des de finals de 1990, el Govern de la Generalitat comptava amb una Oficina de Gestió Unificada (OGU) per a activitats empresarials amb l'objectiu de concentrar en una única oficina tots els procediments que afectessin una activitat industrial i resoldre'ls amb celeritat. A partir de l'any 2005, en què es va ampliar la gestió d'aquests procediments a totes les activitats empresarials i no només a les industrials, a aquesta oficina se l'anomena Oficina de Gestió Empresarial (OGE).

El Decret de reestructuració del Departament de Treball i Indústria de l'any 2005²⁵¹ va ser el que va fixar el nom d'OGE i li va atorgar les funcions d'informació, d'assessorament, de recepció, inici i gestió dels procediments fins a la seva resolució generats per una nova instal·lació, ampliació, modificació de dades i trasllats d'activitats empresarials referents a competències de diferents departaments i impulsar els projectes orientats a la simplificació i racionalització de tràmits per a la creació d'empreses i la gestió empresarial en general.

Des de l'any 2011, l'OGE ha impulsat tres plans de la Finestreta Única Empresarial (FUE), amb la intenció que la FUE sigui el punt de referència únic de les persones emprenedores, empresàries i intermediàries en la seva relació amb l'Administració.

La Llei 18/2020 reforça les tasques de l'OGE i determina que és la responsable d'impulsar la FUE i de coordinar i dur a terme les accions necessàries per fer-ne efectiu el desplegament en tot el territori, en col·laboració amb les unitats administratives competents. Així mateix, estableix la FUE com a xarxa interadministrativa amb la finalitat de facilitar l'accés a la informació sobre els procediments administratius i impulsar-ne la gestió a partir de les dades que ja disposa l'Administració les quals han estat aportades una única vegada pel titular de l'activitat econòmica. La FUE té com a missió oferir serveis integrats, accessibles, digitals i proactius en relació amb l'activitat econòmica i el seu exercici en el marc d'un model català d'administració digital. Es determina que els instruments de què disposa la FUE per prestar els seus serveis són: el portal únic per a les activitats econòmiques, l'àrea privada per a cada titular d'una activitat econòmica i el directori d'empreses, establiments i registres.

Actualment l'OGE gestiona tràmits competència de la Generalitat, de l'Administració local i de l'Administració estatal que s'inclouen en el catàleg de tràmits de la FUE i per dur a terme

²⁵¹ [Decret 190/2005, de 13 de setembre, de reestructuració del Departament de Treball i Indústria](#). DOGC núm. 4470, de 15.06.2005.

les seves tasques disposa d'una xarxa de punts OGE, de l'OGE-Cambra i del portal electrònic de la FUE que és el Canal Empresa²⁵².

D'altra banda, cal remarcar que el Decret 76/2020, d'administració digital, inclou les oficines de gestió empresarial dins de la xarxa d'oficines de suport a l'administració digital de la Generalitat de Catalunya.

La missió de l'Oficina de Gestió Empresarial tal com es recull en el seu web²⁵³ és actuar com a FUE per tal de facilitar la gestió dels procediments administratius competència de les diferents administracions públiques, a les persones emprenedores, empresàries i intermediàries, al llarg de tot el cicle de la vida de l'empresa i d'acord amb la normativa vigent.

Implantació de la FUE

Primer pla FUE 2011-2014

Al mes de març del 2011 el Govern va acordar constituir una Comissió de Coordinació Interdepartamental per a la implantació de la FUE. La prioritat del Govern en aquesta qüestió era impulsar un canvi de model de relació entre les empreses i l'Administració per facilitar l'activitat econòmica, dipositar la confiança en l'empresariat, millorar la prestació de serveis a empreses i ciutadania i impulsar els mitjans electrònics. Els objectius d'aquest pla eren d'una banda, racionalitzar els procediments per reduir càrregues administratives innecessàries, per la qual cosa s'havien d'identificar els processos, eliminar els processos innecessaris i simplificar els processos que no s'havien pogut eliminar i, d'altra banda, implantar aquests tràmits a la FUE.

Les característiques que havia de reunir la FUE com a punt de referència de les persones emprenedores, empresàries i intermediàries en la seva relació amb l'Administració eren: incorporació de tots els tràmits i serveis necessaris per realitzar l'activitat empresarial (integració de serveis) en un punt únic (tramitació unificada), amb independència de l'administració responsable del tràmit (multiadministració) amb l'estandarització i homogeneïtzació de gestions, establint un model col·laboratiu de prestació de serveis en xarxa i fomentant la resolució immediata del tràmit (celeritat i eficiència).

Els serveis que ofereix la FUE²⁵⁴ són informació sobre els tràmits necessaris per desenvolupar una activitat empresarial, inici dels tràmits relacionats amb aquesta activitat, resolució dels tràmits i, si no és possible, seguiment dels tràmits actuant de contacte entre l'empresa i la unitat administrativa competent i oferir a les empreses la possibilitat de rebre informació d'interès (proactivitat).

En aquest primer pla FUE la carta de serveis de l'OGE oferia 475 tràmits (9 de l'Administració estatal, 18 de l'Administració local i 448 de l'Administració de la Generalitat) dels quals

²⁵² El Canal Empresa és un portal web on es poden fer els tràmits i gestions administratives independentment de l'administració que en sigui responsable i ofereix la informació relacionada amb el món de l'empresa ordenada per temes, sectors d'activitat i cicle de vida. També incorpora una cerca guiada de tràmits que informa dels tràmits necessaris per desenvolupar qualsevol activitat econòmica.

²⁵³ Departament d'Empresa i Treball. [Oficina de Gestió Empresarial](#).

²⁵⁴ En aquest primer pla s'havia de determinar el nivell de prestació de servei de la FUE en cada tràmit i els compromisos que havien de prendre tant la unitat responsable del tràmit com la FUE.

l'empresa podia obtenir informació i fer gestions des d'un únic punt. L'inici i finalització dels tràmits a la FUE es va poder fer en el 20% dels casos. Es van eliminar règims d'autorització que no estaven justificats ni per un raó imperiosa d'interès general ni pel compliment de la normativa europea, es van reduir duplicitats procedimentals, es van simplificar règims d'intervenció i es van clarificar i racionalitzar requisits.

El primer pla es va caracteritzar per ser una finestreta única de l'empresari que es va implantar a la Generalitat i ben aviat es va trobar a faltar la implicació i implantació al món local.

Segon pla FUE 2015-2017

El 25 d'agost de 2015 el Govern va aprovar²⁵⁵ el segon pla de la FUE per tal de contribuir a millorar la regulació i la simplificació administrativa, a implantar els canvis organitzatius necessaris, i facilitar l'aplicació de la Llei 16/2015 de simplificació administrativa. Les línies d'actuació aprovades van ser les següents:

1. Aprofundir en el canvi de model de la relació entre les empreses i l'Administració.
2. Consolidar i incrementar el catàleg de tràmits de la FUE.
3. Implantar la FUE al món local.
4. Consolidar i promoure el portar Canal Empresa.
5. Donar a conèixer el model de relació entre empreses i Administració.

Pel que fa a la primera línia d'actuació s'havia de treballar en la millora de la regulació i la simplificació administrativa, com a conseqüència de l'aplicació de la Llei 16/2015 de simplificació de l'activitat administrativa, i s'havien d'identificar les normes que afectessin l'activitat econòmica i fossin susceptibles de revisió tenint en compte l'esmentada llei. També es preveia fer canvis organitzatius en el frontal de tramitació i en definir i implantar plans de controls i verificació posteriors, en l'àmbit de la Generalitat.

Pel que fa a la segona línia d'actuació, a part de consolidar i millorar els tràmits ja implantats, s'havia d'impulsar la gestió unificada de les subvencions per la qual cosa calia identificar les línies de subvenció adreçades a empreses, determinar les susceptibles de gestionar-se a través de la FUE i connectar les diferents aplicacions de gestió de subvencions al sistema d'informació de la FUE perquè les empreses poguessin tramitar-ne les subvencions.

En la tercera línia d'actuació, la Llei 16/2015 va establir que la FUE actuava com a xarxa interadministrativa amb la finalitat de facilitar l'accés als tràmits dels procediments administratius que són competència de les administracions públiques i era el lloc on s'havia d'iniciar la tramitació, també va determinar l'obligatorietat d'adhesió dels ens locals a la FUE.

²⁵⁵ [Acord del Govern pel qual s'aprova el Pla de la Finestreta Única Empresarial \(FUE\) per al període 2015-2017](#). Sessió de Govern de 25 d'agost de 2015.

En relació amb la quarta línia d'actuació s'havia de millorar i facilitar la tramitació electrònica i adaptar el disseny del portal per tal de facilitar l'accés als continguts des de dispositius mòbils.

En la cinquena línia d'actuació s'havia d'aconseguir la sensibilització i la implicació interna amb el projecte FUE.

L'any 2017 la FUE ja tenia 539 tràmits disponibles en el seu catàleg i s'hi havien incorporat 916 ajuntaments (l'Ajuntament de Barcelona estava pendent d'adherir-s'hi), els quals aglutinaven al 77% de la població.

El segon pla es va caracteritzar per la implantació de la FUE al món local i per avançar en la implantació d'una administració electrònica.

Tercer pla FUE 2019-2021 i ampliació fins al 2023

El 8 de gener de 2019, el Govern va aprovar el pla FUE per al període 2019-2021²⁵⁶ on s'establien els reptes següents:

- Garantir l'estandardització dels règims d'intervenció i dels procediments a les diferents administracions públiques.

En aquest primer repte, entre altres qüestions, es planteja, d'una banda, garantir una regulació homogènia de procediments per a tot el territori, així com optimitzar i estandarditzar el catàleg de tràmits FUE a tot el territori i, d'altra banda, estandarditzar els plans de verificació i control *ex post* realitzats per l'Administració.

També es considera necessari poder disposar d'un marc jurídic que reguli les relacions de l'empresa amb l'administració amb una visió digital en origen²⁵⁷.

- Implantar les millores tecnològiques necessàries per aconseguir que la persona emprenedora informi de les seves dades només un cop.

En aquest repte es pretén consensuar el model de dades estàndard perquè les administracions puguin compartir la informació facilitada ja sigui de dades o de documents. D'altra banda, es pretén la interoperabilitat dels sistemes d'informació i la integració de dades procedents d'altres sistemes.

- Aconseguir que les empreses coneguin amb total transparència les dades que l'Administració té d'elles.

²⁵⁶ [Acord del Govern pel qual s'aprova el pla de la Finestreta Única Empresarial \(FUE\) per al període 2019-2021](#). Sessió del Govern del dia 8 de gener de 2019.

²⁵⁷ Tenint en compte que la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques és una llei no digital i només regula el formulari electrònic.

Per fer-ho possible es preveu crear al Canal Empresa una àrea privada d'empresa on, a més de poder consultar els tràmits i gestions, es pugui saber la situació administrativa en la qual es troba la seva activitat econòmica.

- Oferir més serveis i reduir la burocràcia, oferint informació transversal sobre productes financers i crear una acceleradora de projectes estratègics que permeti captar i mantenir a Catalunya aquest tipus de projectes.

Es considera que l'Administració hauria d'oferir serveis públics proactius i una atenció de suport personalitzada a les empreses.

- Implantar un seguit de canvis interns que portin l'Administració a ser diferent i millor del que normalment és, per a si mateixa i per al seu entorn.
- Les millores internes es considera que es podrien realitzar en les plataformes tecnològiques que sustenten els serveis i en l'agilització de processos, també en la professionalització dels treballadors i en l'avaluació de les tasques realitzades per la FUE.
- Portar a terme una comunicació bidireccional amb les empreses per donar a conèixer les millores implantades per tal d'obtenir més impacte sobre l'activitat econòmica.

Aquesta comunicació es portaria a terme amb l'explicació i la difusió del projecte de la FUE.

Aquest tercer pla es caracteritza per l'aposta de treballar amb dades i no amb formularis.

A finals de 2021, mitjançant l'Acord de Govern,²⁵⁸ es va ampliar el termini d'execució del pla FUE per al període 2019-2021 fins al 2023, amb l'objectiu de donar compliment a les previsions²⁵⁹ de la Llei 18/2020, del 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica que s'han d'adoptar en el termini de dos anys des de la publicació de la llei al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Al gener de 2022 la Generalitat de Catalunya juntament amb l'Ajuntament de Barcelona, les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'Associació Catalana de Municipis, la Federació de Municipis de Catalunya i el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya van signar un conveni de col·laboració per impulsar la Llei de facilitació de l'activitat econòmica i la incorporació de l'Ajuntament de Barcelona a la FUE.

Amb la incorporació de l'Ajuntament de Barcelona, la FUE és present al 97% de municipis²⁶⁰ i ofereix servei al 95% de la població. En la nota de premsa que informava sobre aquest

²⁵⁸ [Acord de Govern de 21 de desembre de 2021 pel qual s'amplia el termini d'execució del pla de la Finestreta Única Empresarial per al període 2019-2021 fins al 2023.](#)

²⁵⁹ Com s'ha comentat anteriorment al fer referència a la Llei 18/2020, aquestes previsions són que s'ha de desenvolupar el model de relacions dels titulars de les activitats econòmiques amb les administracions públiques, que s'han d'incorporar els diferents procediments administratius a la cerca guiada i que s'han d'incorporar diferents col·leccions de dades estandarditzades al Directori d'empreses, establiments i registres.

²⁶⁰ L'Administració de la Generalitat està treballant per poder incorporar a la FUE 11 municipis que representen el 5% de la població de Catalunya. Aquests municipis són: Sabadell, Castelldefels, Vilafranca del Penedès, Sant Quirze del Vallès, Les Franqueses del Vallès, Sant Sadurn d'Anoia, Argentona, Palleja, Calonge, Viladamas i Fontanilles.

conveni de col·laboració es posava de manifest que la FUE assoliria el seu objectiu inicial d'esdevenir un 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, i s'acomplia la missió d'oferir serveis integrats, accessibles, digitals i proactius a empreses i professionals.

Pel que fa a l'impuls de la Llei 18/2020, del 28 de desembre, de facilitació de l'activitat econòmica, els signants del conveni col·laboraran per impulsar els canvis organitzatius i l'adaptació de les plataformes tecnològiques per tal d'aconseguir que la tramitació i els serveis administratius a disposició d'autònoms i empreses siguin digitals per defecte, aconseguir que la informació per a l'activitat d'autònoms i empreses estigui unificada en un únic portal electrònic i desplegar el model de la FUE cap al món local.

5.3.3. De l'administració electrònica a l'administració digital

El Govern de la Generalitat, mitjançant l'Acord de 13 de juliol de 1999, va posar en marxa el projecte de l'Administració Oberta de Catalunya amb la finalitat d'apropar els serveis de les administracions públiques al ciutadà a partir de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació (TIC). Al juliol de 2001 el Govern de la Generalitat, els governs locals i els presidents dels grups parlamentaris van signar, al Parlament de Catalunya, el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes mitjançant el qual manifestaven la voluntat d'impulsar, conjuntament, aquelles mesures que fessin possible avançar cap a la societat de la informació i cap a unes relacions entre ciutadans i administracions més centrades en el ciutadà i orientades cap a l'execució de tràmits i serveis administratius en línia, una major simplicitat dels tràmits administratius i a l'intercanvi de dades entre administracions.

El Decret 324/2001²⁶¹ va ser la primera norma en regular la relació entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat a través d'Internet. L'Administració volia fer possible la prestació electrònica de serveis complets relacionats amb els fets vitals del ciutadà o de l'empresa, per la qual cosa havia de posar a la seva disposició serveis de caràcter informatiu, de caràcter interactiu i de caràcter transaccional. Es va regular el marc general de les relacions telemàtiques entre l'Administració de la Generalitat i els ciutadans, establint el respecte al dret d'igualtat en l'accés de la ciutadania als serveis públics i garantint la protecció de dades personals.

Posteriorment la Llei estatal 11/2007²⁶² reconeixia el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans electrònics. Regulava els aspectes bàsics de la utilització de les TIC en l'activitat administrativa (per exemple, els documents administratius electrònics i la signatura electrònica), tant en les relacions entre les administracions públiques com en les relacions dels ciutadans amb les administracions, amb la finalitat de garantir els drets dels ciutadans, un tractament comú davant les administracions i la validesa i eficàcia de l'activitat administrativa en condicions de seguretat jurídica. La norma obligava les administracions públiques a utilitzar les TIC i assegurar la disponibilitat, l'accés, la integritat, l'autenticitat, la confidencialitat i la conservació de les dades, les informacions

²⁶¹ [Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet](#). DOGC núm. 3537, de 19.12.2001.

²⁶² [Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics](#). BOE núm. 150, de 23.06.2007.

i els serveis que gestionessin en l'exercici de les seves competències. També establia que les administracions públiques havien de determinar les condicions i instruments de creació de les seves seves electrònics amb subjecció als principis de publicitat oficial, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, neutralitat i interoperabilitat.

En el preàmbul del Decret 56/2009²⁶³ s'afirmava que l'administració electrònica no era una administració diferent, sinó un model d'Administració pública basat en l'ús de les TIC amb l'objectiu de millorar l'eficiència interna, les relacions intraadministratives i interadministratives, l'eficàcia pública i les relacions de l'Administració amb la ciutadania, les empreses i les organitzacions. Aquest Decret va regular el Catàleg de dades i documents electrònics de la Generalitat i el va definir com la relació actualitzada de dades i documents de la Generalitat i d'altres administracions i institucions públiques, que es poden obtenir per mitjans electrònics, a l'efecte de fer efectiu el dret de la ciutadania a no aportar-los en un procediment concret. També va regular els sistemes de tramitació i gestió electrònica a la seu electrònica corporativa, ubicada al portal <https://web.gencat.cat>, i la informació i serveis que havia d'incorporar.

L'obligatorietat de les administracions públiques catalanes d'utilitzar preferentment els mitjans electrònics en els procediments administratius es va establir en la Llei 26/2010²⁶⁴ que també va regular l'expedient administratiu electrònic.

La Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya va regular:

- L'ús dels mitjans electrònics en les actuacions del sector públic de Catalunya.
- L'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les entitats del sector públic i els ciutadans a Catalunya.
- La definició dels instruments per desenvolupar i fomentar la relació entre les entitats i els organismes que conformen el sector públic de Catalunya, i entre aquests i els ciutadans, per mitjans electrònics.
- La concreció del model català d'administració electrònica entre les entitats del sector públic de Catalunya.

Aquesta norma interpel·la les entitats que integren el sector públic de Catalunya per tal que impulsin un model d'administració electrònica basat en tres aspectes: la incorporació dels mitjans electrònics en la seva activitat ordinària; la cooperació i col·laboració institucional en la creació i posada a disposició del sector públic d'infraestructures i de serveis comuns d'administració electrònica que garanteixin la interoperabilitat dels sistemes d'informació; i, finalment, la definició i el desenvolupament comú de polítiques i iniciatives de caràcter organitzatiu i tecnològic que maximitzin l'eficiència i la reutilització dels serveis i les aplicacions que els desenvolupen. La cooperació i col·laboració entre les administracions públiques

²⁶³ [Decret 56/2009, de 7 d'abril, per a l'impuls i el desenvolupament dels mitjans electrònics a l'Administració de la Generalitat](#). DOGC núm. 3360, de 16.04.2009.

²⁶⁴ [Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya](#). DOGC núm. 5686, de 05.08.2010.

catalanes per impulsar aquest model d'administració electrònica s'instrumenta, bàsicament, per mitjà del Consorci Administració Oberta de Catalunya.

Mitjançant el Decret 232/2013²⁶⁵ es va crear i regular el funcionament de la Seu electrònica de l'Administració de la Generalitat, així com del Tauler electrònic (mitjà electrònic de publicació de la informació d'interès general, les comunicacions i els actes dictats per l'Administració de la Generalitat) i del Registre electrònic (per a la recepció d'escrits que es presentin per via telemàtica). La Seu electrònica es va definir com l'espai electrònic on hi ha disponible de forma integrada la informació, els serveis i els tràmits electrònics de l'Administració de la Generalitat. En el preàmbul del Decret s'exposava que aquesta seu oferia de manera conjunta els mitjans electrònics de la Generalitat, i es feia esment, entre d'altres, al Portal Gencat, a l'Oficina Virtual de Tràmits (OVT), al Canal Empresa, al sistema de notificacions electròniques, al portal del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, als canals de queixes o suggeriments, al Registre electrònic i al Tauler electrònic.

L'any 2014 es va encarregar al Departament de Governació i Relacions Institucionals l'impuls del **Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic**.²⁶⁶ Entre els eixos que es van establir²⁶⁷ es pot destacar l'Eix 1 anomenat "Transparència" que tenia com objectiu fomentar i promoure la transparència en totes les actuacions de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, impulsar l'avaluació de les polítiques públiques i esdevenir un element clau per orientar i inspirar la seva reforma. Per donar compliment a aquest eix es va implantar el portal de dades obertes de la Generalitat, el banc de dades d'ocupació pública, l'espai web del sector públic de la Generalitat de Catalunya i els plans estratègics de polítiques de transparència de la Generalitat. També s'ha de destacar l'Eix 5 anomenat "Govern digital i simplificació de la tramitació administrativa", que tenia com a objectiu facilitar la relació de l'Administració amb la ciutadania i, en especial, l'establiment i desenvolupament d'iniciatives empresarials mitjançant l'impuls de solucions tecnològiques i la simplificació de processos en l'organització de l'Administració. Les actuacions d'aquest àmbit les van desenvolupar el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació i el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya i es va impulsar el model d'administració digital.

Mitjançant el **Decret 76/2020**²⁶⁸ es desenvolupa el règim jurídic de l'administració digital i es defineix com s'ha de fer la implantació de les tecnologies de la informació i la comunica-

²⁶⁵ Decret 232/2013, de 15 d'octubre, pel qual es crea la Seu electrònica. DOGC núm. 6482, de 17.10.2013.

²⁶⁶ Resolució GEI/1487/2014, de 20 de juny, pel qual es dona publicitat a l'Acord de del Govern de 3 de juny de 2014, pel qual s'encarrega al Departament de Governació i Relacions Institucionals, mitjançant la Secretaria d'Administració i Funció Pública i el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració, el disseny, el desenvolupament, la governança i l'impuls definitiu del pla de reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic. DOGC núm. 6654, d'01.07.2014.

²⁶⁷ Es van establir nou eixos: Eix 1, transparència; Eix 2, ètica; Eix 3, recursos humans; Eix 4, direcció pública professional; Eix 5, govern digital i simplificació de la tramitació administrativa; Eix 6, innovació i talent; Eix 7, organització de l'Administració de la Generalitat; Eix 8, Sector públic de la Generalitat i Eix 9, col·laboració publicoprivada.

²⁶⁸ Decret 76/2020, de 4 d'agost, d'administració digital. DOGC núm. 8195, de 06.08.2020. En l'àmbit estatal s'ha aprovat el Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics (BOE núm. 77, de 31.03.2021) amb la finalitat de millorar l'eficiència administrativa, incrementar la transparència i la participació, garantir serveis digitals fàcilment utilitzables i millorar la seguretat jurídica. Aquesta norma també modifica el Reial decret 931/2017 per incorporar a la

ció. L'Administració de la Generalitat adopta un marc de treball per governar les seves dades, anomenat "Model de govern de les dades" que inclou el conjunt de normes, processos, funcions i responsabilitats que garanteixin l'ús adequat de la informació de què disposa aquesta Administració, amb l'objectiu de millorar la prestació dels serveis públics. Els criteris en els quals es basa el model de govern de les dades són els següents: les dades són un actiu digital compartit per l'Administració i se n'ha de maximitzar la reutilització; el model és comú i s'adapta a les necessitats específiques de cada cas; el model inclou les dades fonamentals i les dades de les àrees de gestió sectorials; la gestió de les dades garanteix la seva homogeneïtat semàntica i sintàctica; les dades comuniquen informació clara i concisa; el model ha de garantir el criteri de dada única i la seguretat de les dades, així com la seva qualitat i disponibilitat.

Aquest decret estableix que els nous serveis digitals s'han de crear tenint en compte els principis generals de l'administració digital, d'acord amb l'evolució i la millora permanent en la prestació de serveis públics, aprofitant el potencial de la innovació i la tecnologia, creant valor públic i posant l'experiència de les persones en el centre del disseny del servei. Mitjançant aquests serveis digitals, l'Administració ha de prestar serveis proactius i personalitzats per informar les persones d'una manera predictiva i anticipada sobre els serveis públics als quals poden accedir.

El decret també regula, entre d'altres qüestions, l'intercanvi de dades i documents digitals, la interoperabilitat i l'accés a les dades i als documents, la gestió arxivística de les dades als efectes de documentar-les i conservar-les durant un període de temps determinat, el model de ciberseguretat per tal de garantir la seguretat dels actius tecnològics i dels serveis digitals i protegir els usuaris dels sistemes i determina que la governança de l'administració digital serà exercida pel Consell Estratègic d'Administració Digital. En relació amb l'empleat públic estableix l'obligatorietat de relacionar-se amb l'Administració per mitjans electrònics, preveu l'aprovació d'un pla de capacitació que garanteixi que tots els llocs de treball adquireixin les competències professionals de caràcter transversal derivades de l'administració digital i crea el Registre de Funcionaris Habilitats per a la Identificació i Autenticació de les Persones i l'Expedició de Còpies Autèntiques en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat.

Actualment l'administració digital està impulsada per la Direcció General d'Administració Digital del Departament de Presidència²⁶⁹ amb les funcions següents:

- Impulsar la transformació digital de l'Administració de la Generalitat en les relacions entre administracions públiques i el sector públic institucional, especialment pel que fa a la prestació de serveis i el desenvolupament de polítiques públiques, incloent la subscripció de convenis de cessió de dades entre l'Administració de la Generalitat i altres administracions públiques i ens del sector públic autonòmic, estatal o local.

Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, dins de l'impacte pressupostari, la incidència que els serveis de l'administració digital pugui tenir en l'impacte pressupostari dels projectes i per incorporar, com a altres impactes, el que pot suposar per als destinataris de la norma el desenvolupament o ús dels mitjans o serveis digitals que comporti la seva aplicació.

²⁶⁹ Entre d'altres organismes implicats en l'impuls digital es pot fer esment de l'OGE del Departament d'Empresa i Treball; la Direcció General de Patrimoni Cultural del Departament de Cultura; la Direcció General de Transparència i Dades Obertes i Col·laboració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert i el Departament de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori.

- Definir i desplegar mesures de simplificació, agilitat i millora del funcionament dels processos administratius de l'Administració de la Generalitat.
- Proposar, planificar i liderar el desenvolupament dels sistemes d'informació corporatius vinculats amb l'administració digital, pel que fa al vessant tecnològic, en col·laboració amb el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació i el Consorci Administració Oberta de Catalunya i, pel que fa al vessant funcional, amb la resta d'agents implicats, tot donant suport al desplegament d'aquests sistemes als departaments i entitats del sector públic, especialment respecte del canvi cultural que suposa la transformació digital.
- Proposar, planificar i liderar l'establiment de les polítiques i del model de la dada a l'Administració de la Generalitat i impulsar les mesures necessàries per habilitar la gestió de les dades addicionalment a la gestió dels documents en l'àmbit de l'administració digital, i adoptar les mesures adients per facilitar la governança d'aquestes en tot el seu cicle de vida amb la vocació de prestar serveis públics digitals proactius i personalitzats, sense perjudici de les competències d'altres òrgans.

A aquesta Direcció General també li correspon desenvolupar les polítiques orientades a aconseguir una Administració moderna, innovadora i digital atenent quatre àmbits: les persones, els processos, les dades i la tecnologia.

Pel que fa a l'àmbit de les persones es considera que els empleats públics són els que permetran avançar cap a l'administració digital i s'ha presentat el manual de transformació digital de l'empleat públic²⁷⁰ on s'estableix que la transformació de l'empleat públic s'articula sobre vuit competències digitals: Flexibilitat (adaptació al llarg del temps a les transformacions de l'organització i l'entorn), innovació (capacitat per generar noves idees i conceptes que donin resposta a reptes plantejats en diferents àmbits), empoderament tecnològic (despresa per fer servir eines tecnològiques i adaptar-se als canvis constants de l'era digital), compromís i competència social (interrelació dels empleats públics amb la resta de les persones que treballen a l'Administració), ciberresiliència (capacitat per prevenir, identificar i contenir les amenaces contra les dades i la informació de l'organització), col·laboració (capacitat per treballar en equip i de manera col·laborativa), capacitat i formació (manera d'aprendre i autoaprendre i adquirir nous coneixements i habilitats), orientació a la dada (relació amb els sistemes d'informació).

Els processos es refereix als serveis que ofereix l'Administració a la ciutadania i es vol aconseguir que siguin menys complexos, i més fàcils i ràpids de gestionar. S'ha editat una guia de serveis digitals²⁷¹ amb la pretensió de dotar l'Administració de la Generalitat d'una metodologia avançada i comuna de disseny i gestió de serveis digitals. Aquesta guia recull els onze principis del disseny dels serveis digitals:

- Canvi de paradigma, prestar serveis en lloc de centrar-se en els tràmits.
- Empatia amb els usuaris.

²⁷⁰ *Manual de transformació digital de l'empleat públic*. Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, 2020.

²⁷¹ *Guia de serveis digitals*. Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, 2020.

- Serveis accessibles, comprensibles i utilitzables per a totes les persones.
- Omnicanalitat, que els usuaris puguin escollir el canal i no sigui només telemàtic.
- Simplificació de tràmits.
- Gestió basada en dades que només s'introdueixen un cop al sistema.
- Dades obertes per compartir i reutilitzar.
- Proactivitat, avançar-se a les necessitats dels ciutadans.
- Personalització, ajustar-se a les necessitats de cada ciutadà.
- Fer prototips ràpids per visualitzar les idees des del principi.
- Millora contínua i innovació del servei.

Pel que fa a les dades, ja s'ha esmentat anteriorment que el Decret 76/2020 estableix el model de govern de les dades com un instrument organitzatiu que determina els criteris i els elements per gestionar les dades amb l'objectiu de millorar la prestació dels serveis públics i avançar cap al concepte de dada única.

L'àmbit tecnològic (juntament amb el funcional i el jurídic) ha de donar resposta a les demandes de l'administració digital i s'ha apostat per incorporar solucions corporatives, crear sistemes per donar resposta a les noves necessitats i utilitzar tecnologies emergents. Actualment hi ha tres plataformes digitals per relacionar-se amb l'Administració: l'àrea privada de tràmits, dirigida a la ciutadania, per fer el seguiment de tràmits i gestions; el canal empresa, dirigit a l'empresa, per gestionar tràmits administratius amb qualsevol administració i l'extranet de les administracions catalanes (EACAT) que mitjançant la tramesa de documentació electrònica proporciona el servei de tramitació interadministrativa.

Al juliol de 2021 es va començar a implantar el model de tramitació digital proactiu en la convocatòria de beques universitàries, tal com anuncia una nota al web d'administració digital.²⁷²

²⁷² [La Generalitat comença a implantar un model de tramitació digital proactiu](#). “La primera experiència en aquest sentit ha estat la convocatòria de beques universitàries oberta el passat 7 de juliol, en la qual l'estudiant que hagi sol·licitat beca en anys anteriors ja no haurà d'aportar novament les dades d'adreces o dels familiars que hi conviuen, sinó que pràcticament només ha de revisar i confirmar les dades d'anys anteriors. A més, en cas que la persona cometi algun error que li impedeixi completar la tramitació –per exemple, adjuntar un arxiu incorrecte- passarà a activar-se un xat bot o assistent virtual, és a dir, un robot virtual que, mitjançant una conversa en un to entenedor ajudarà la persona a corregir l'error per aconseguir completar la tramitació. Finalment, i per estalviar als ciutadans de preocupar-se de les dates de les convocatòries, en l'Àrea privada ciutadana, que és l'espai on els ciutadans poden fer el seguiment de les seves gestions administratives amb la Generalitat, s'ha creat un sistema de subscripcions a avisos proactius i personalitzats, de manera que qui s'hi inscriu rebrà un correu electrònic quan hi hagi una nova convocatòria. D'aquesta manera, per exemple, un estudiant que hagi demanat beca aquest estiu, en la propera convocatòria només haurà d'obrir el correu, clicar l'enllaç per entrar al formulari, i confirmar les dades.”

6. 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 CTEESC fa les següents consideracions i recomanacions.

1. El CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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 CTEESC 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.

7. Bibliografia

Álvarez, M. (2017). [La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución](#). *Nueva época: gestión y análisis de las políticas públicas*, nueva época, núm. 17 (mayo 2017). Madrid: Institut Nacional d'Administracions Públiques (INAP).

Álvarez, M. (2019). [El impacto económico de la better regulation: un análisis para España](#). *Nueva época: gestión y análisis de las políticas públicas*, nueva época, núm. 22 (noviembre 2019). Madrid: Institut Nacional d'Administracions Públiques (INAP).

Araguàs, I. (2012). [La regulació de l'administració electrònica i els seus principis rectors](#). *Revista catalana de dret públic*, núm. 45 (2012). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Araguàs, I. (2019). [La consulta previa en el procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos](#). *Revista catalana de dret públic*, núm. 58 (2019). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Bernadí, X. (2015). [Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#). *Activitat parlamentària*, núm. 28 (2015). Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència.

Boix, A. i Gimeno, C. (2020). [La mejora de la calidad normativa: estudio comparado de procedimientos para la elaboración de normas e instrumentos para la mejora y evaluación de calidad](#). València: Universitat de València.

Capelleras, A. (2016). [El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació](#). *Activitat parlamentària*, núm. 29 (2016). Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència.

Casado, L. (2017). [La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas](#). *Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, núm. 67 (2017). Belo Horizonte: Fórum.

Embid, A. E. (2019). [Calidad normativa y evaluación ex post de las normas jurídicas](#). *Revista general de derecho administrativo*, núm. 50 (2019). Madrid: Iustel.

López, B. (2018). [Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015: hacia una legislación inteligente](#). *Gabilex: revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 13 (primer trimestre 2018). Toledo: Junta de Comunidades de Castilla La Mancha.

Míguez, L. (2019). [La mejora de la regulación: antecedentes y principios](#). *Información comercial española, ICE: revista de economía*, núm. 907 (2019). Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.

OCDE (2019). [Better regulation practices across the European Union](#). Paris: OECD.

Ortí, P. (2016). *L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència*. *Activitat parlamentària*, núm. 29 (2016). Barcelona: Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència.

Ponce, J. (2009). *¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial*. *Revista de administración pública*, núm. 180 (septiembre-diciembre 2009). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Ponce, J. (2018). *Impactes normatius i qualitat de la regulació: un element clau per al bon govern i la bona administració*. *Blog de la Revista catalana de dret públic*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Sánchez, R., Bueno, F. i García, A. (2019). *La evaluación ex ante: una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*. *Información comercial española, ICE: revista de economía*, núm. 907 (2019). Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.

Sola, J. (2019). *Ordenación de las actividades económicas tras las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Ley de unidad de mercado*. *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 11 (2019). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Vida, J. (2017). *La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación*. Dins Parejo, L. i Vida, J. (coords.) (2017). *Los Retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al Profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo*. Valencia: Tirant lo Blanch.