



Consulta pública prèvia relativa a la revisió de la vigència de decrets i ordres i a la seva simplificació: avaluació preliminar

1. Problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa

a) Descripció de la situació actual

L'ordenament jurídic de competència de la Generalitat de Catalunya conté un nombre elevat de disposicions, moltes de les quals no són d'aplicació. Per aquest motiu, el Govern de la Generalitat va adoptar l'[Acord GOV/114/2016](#), de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Pla de simplificació normativa 2016-2017, que es va centrar en la identificació de les normes amb rang de llei obsoletes i en la seva posterior derogació expressa.

D'acord amb les dades recopilades a l'inici de la tramitació de l'Acord esmentat, concretament el 31 de gener de 2016, d'un volum total de 27.905 disposicions, només 4.615 normes havien estat derogades de forma expressa, segons es desglossa a continuació.

Rang	Vigents*	Derogades	Total	% derogades / Total
Rang legal	624	141	765	18,4%
Decrets	6.427	2.045	8.472	24,1%
Ordres	16.239	2.429	18.668	13,0%
Total	23.290	4.615	27.905	16,5%

Font: Portal Jurídic de Catalunya

*Aquesta columna conté les disposicions vigents d'acord amb el Portal Jurídic, és a dir, inclou totes aquelles no derogades ni deixades sense efecte expressament.

Com a conseqüència de l'execució del Pla de simplificació normativa 2016-2017, es va produir un canvi significatiu en relació amb el nombre de normes amb rang legal vigents, tal com es posa en relleu en l'[Informe de resultats del Pla](#), i es pot apreciar en les dades més recents del febrer de 2019.

Rang	Vigents*	Derogades	Total	% derogades / Total
Rang legal	465	349	814	42,9%
Decrets	6.269	2.527	8.796	28,7%
Ordres	16.315	3.073	19.388	15,9%
Total	23.049	5.949	28.998	20,5%

Font: Portal Jurídic de Catalunya

*Aquesta columna conté les disposicions vigents d'acord amb el Portal Jurídic, és a dir, inclou totes aquelles no derogades ni deixades sense efecte expressament.

Ara bé, tal com reflecteixen aquests quadres, el nombre de decrets i ordres és molt elevat i el percentatge de decrets i ordres derogats expressament és baix. I el que és més important, existeix un gran nombre de disposicions que no s'han derogat o deixat sense efecte de forma expressa per normes posteriors, o que han quedat obsoletes. És per això que una de les actuacions específiques del Pla de simplificació normativa 2016-2017 (actuació núm. 6)

s'orientava a determinar quina havia de ser l'estratègia més adequada per reduir aquesta complexitat i derogar els decrets i les ordres que havien perdut la seva vigència o que ja no eren d'aplicació, tot impulsant l'adopció d'un nou pla amb aquesta missió.

Amb aquesta finalitat des de l'Àrea de Millora de la Regulació ja s'ha dut a terme una revisió dels més de 5.000 decrets i ordres adoptats entre els anys 1977 i 1985, la qual cosa ha permès verificar que, en principi, només un centenar d'aquests seria d'aplicació en l'actualitat. Aquesta anàlisi ha servit per fer una primera detecció de les principals problemàtiques que presenta la derogació de les normes amb rang reglamentari, les quals es poden sintetitzar en les següents:

- El gran volum de decrets i ordres que cal revisar. En concret, 22.584 a data 11 de febrer de 2019. Aquest volum genera problemes per identificar cas per cas si el decret o ordre està efectivament vigent o desplega efectes, així com per triar l'instrument que permeti una depuració ambiciosa del marc normatiu amb els recursos disponibles i alhora garanteixi la seguretat jurídica en aquesta operació.
- L'existència d'un gran nombre de decrets i ordres que no tenen la naturalesa de norma jurídica sinó les d'un acte administratiu, (especialment, els adoptats durant els anys 80 del segle passat). Això planteja dubtes sobre la fórmula jurídica més adequada per declarar de forma expressa que ja no produeixen efectes.
- La diferent configuració dels departaments de l'Administració de la Generalitat i la variació dels àmbits materials de competència al llarg dels anys dificulta que en molts casos els departaments actuals es puguin considerar responsables d'actuar respecte d'algunes disposicions, entre altres raons: perquè qui va elaborar la norma obsoleta ja no és el departament que actualment té la competència; perquè els àmbits materials ja no es tracten des de la mateixa perspectiva; o perquè la matèria regulada és competència actualment de més d'un departament.

b) Motius que fan necessària la intervenció

Entre les raons que motiven la intervenció cal destacar-ne les següents:

- L'acumulació de normes al llarg del temps genera un problema per poder saber de forma clara i certa quin és el dret vigent, inclús en el cas dels professionals i operadors jurídics, la qual cosa comporta inseguretat en la interpretació i aplicació del dret.
- L'existència d'un ordenament jurídic sobredimensionat fa que els ciutadans i les empreses hagin de suportar més costos –en termes de recursos i temps– per tal de determinar quina és la normativa vigent, tot i els esforços de les administracions públiques de facilitar, per mitjans electrònics, la informació sobre la normativa sectorial aplicable i identificar els tràmits i procediments a seguir.

En aquest sentit, la posada en marxa del Portal Jurídic de Catalunya ha estat un gran avanç, ja que permet consultar les normes amb rang de llei i els decrets i ordres aprovades i derogades expressament, així com en alguns supòsits també els textos consolidats resultants amb valor informatiu (no en el cas de les ordres).

Tanmateix, es fa palès que en l'activitat normativa no s'han fet servir de forma sistemàtica les clàusules derogatòries expresses i que es generen problemes interpretatius en relació amb moltes normes respecte a les quals resulta difícil determinar la seva vigència. En aquest sentit, cal ser conscient que la tasca de consolidació que efectua el Portal Jurídic presenta algunes limitacions atès que ha de partir necessàriament de les derogacions expresses, ja que la derogació és una manifestació de l'exercici de la potestat normativa i no es pot presumir mai.

- Des d'un punt de vista de la governança i la qualitat institucional, l'actuació de l'Administració pública ha de ser transparent i això implica que s'hagi de poder identificar de forma clara quin és el marc jurídic vigent i efectivament aplicable.

La qualitat del marc normatiu és un dels factors que determinen la qualitat de les institucions, per la qual cosa arreu del món s'impulsa la política de millora de la regulació, que es centra tant en l'adopció de noves normes com en el manteniment de les vigents. Amb aquesta finalitat cal avaluar la necessitat i els efectes de la regulació abans de la seva adopció (avaluació *ex ante*) i verificar si la seva aplicació permet assolir els objectius perseguits amb eficàcia i eficiència (avaluació *ex post*). Ara bé, qualsevol intent d'implantar de forma coherent aquest tipus d'avaluació –segons requereixen la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i la Llei estatal 39/2015, de 1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques–, ha de començar per depurar i acotar l'estoc regulatori del país.

c) Experiències davant la problemàtica plantejada

La proliferació de normes no és un problema nou ni és exclusiu de l'ordenament jurídic català, sinó que és un problema generalitzat en els Estats moderns i s'han instat actuacions de diferent tipus per simplificar el marc regulador, impulsades de forma significativa des de l'OCDE i la Comissió Europea en el marc dels programes de millora regulatòria.

Una primera experiència a Catalunya va tenir lloc l'any 2011 quan es va promoure la derogació de les disposicions reglamentàries obsoletes a través de l'aprovació d'una sèrie de decrets de derogació per part dels departaments. El resultat va ser la derogació de 230 disposicions reglamentàries mitjançant l'aprovació de 10 decrets.

També cal tenir present l'aprovació del Pla de simplificació normativa 2016-2017 abans esmentat. Tal com es destaca al seu informe de resultats, es va dur a terme una derogació substancial de normes amb rang legal, però també es va efectuar una actuació en matèria de decrets i ordres d'estructura i organitzatius, que es va concretar en la derogació de 475 decrets i ordres. Tanmateix, malgrat l'esforç per implementar aquestes actuacions, tenint en compte la dimensió del problema, els resultats assolits són modestos com es pot comprovar en els quadres inicials.

Un dels sistemes emprats per realitzar una simplificació sistemàtica és el mètode de la "guillotina" o de derogació generalitzada –al qual es refereix l'[Informe Mandelkern](#) com una de les tècniques a considerar en els processos de simplificació normativa– que ha estat utilitzat des dels inicis dels anys 80 del segle passat, quan Suècia el va fer servir per eliminar un gran nombre de normes del seu ordenament. Les característiques generals d'aquesta tècnica són:

- Es parteix de la presumpció que si no es justifica el contrari, la norma s'elimina.
- El rang de la regulació a revisar es determina des de l'alt nivell cap a baix i comprèn totes les matèries.
- El Govern o el Parlament en el seu cas prenen una decisió global sobre el conjunt de l'ordenament.

Així, per exemple, recentment en el cas d'Itàlia a partir de l'article 14 de la [Legge 246/2005, de 28 de novembre](#) es va articular la derogació automàtica de totes les normes aprovades abans de l'1 de gener de 1970 –tret d'una sèrie d'excepcions-, amb la previsió d'un termini dins el qual es podia identificar quines normes s'havien de mantenir vigents.

També cal posar en relleu altres experiències com la del [Digesto Jurídico Argentino](#) que va reduir les 22.234 normes que havien estat sancionades des de l'any 1853 a 3.353 normes, mitjançant l'aprovació de la [Ley 26.939](#), la qual té uns annexos on s'enumeren les normes que es consideren vigents i les normes que es consideren derogades.

Finalment, cal destacar que la Comissió Europea té una estratègia contínua de simplificació normativa del cabal comunitari des de l'any 1994, que ha estat centrada en la codificació, consolidació, derogació i revisió de l'ordenament, així com en la introducció a les normes de clàusules de vigència temporal o de caducitat (*sunset clauses*) i clàusules de revisió de la normativa (*review clauses*).

2. Els objectius de la iniciativa

- *Incrementar la seguretat jurídica.* Reduir la dimensió de l'ordenament jurídic a partir de l'eliminació dels decrets i ordres obsolets, facilita 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 atraure 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.

3. Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries

Opció 0 - No fer res o mantenir l'statu quo.

Aquesta opció es tradueix en no realitzar cap acció específica per depurar l'ordenament jurídic català de forma expressa dels decrets i ordres que, formalment, estan vigents o despleguen

efectes encara que ja no són d'aplicació i deixar als operadors jurídics la interpretació en cada cas. Això suposa mantenir l'actual cabal de 6.269 decrets i 16.315 ordres.

Les accions de simplificació normativa es limitarien a aquelles que es puguin derivar de l'aplicació de l'article 63.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, conforme al qual que l'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una norma comporti, com regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent.

Opció 1 (alternativa preferida) – Derogar o deixar sense efecte tots els decrets i les ordres que no siguin d'aplicació, començant pels més antics (de l'any 1977 a l'any 2000).

Com a elements d'aquesta opció:

Des de la Secretaria de Govern es faria una proposta als departaments per tal que aquests la revisessin i decidissin finalment quines són les ordres i decrets a derogar o deixar sense efecte.

Atès el volum de decrets i ordres afectats es considera que el convenient seria programar diverses fases de revisió del període 1977 i 2000 on es concentren el gruix de decrets i ordres en relació amb els quals cal actuar, la qual cosa es concretaria en l'aprovació d'un decret un cop finalitzada la corresponent revisió del període.

L'aprovació d'un o diversos decrets, depenent de si es decideix fer en una o en diverses fases la revisió, es faria centralitzada des del Departament de la Presidència. D'aquesta manera s'optimitzarien els recursos fent una única tramitació i no una per departament.

Un cop efectuada la revisió i identificats els decrets o ordres, existeixen tres sub-opcions possibles:

- a) La tècnica "guillotina", és a dir, es declararia expressament quins són els decrets i ordres vigents o que despleguen efectes i es declararien derogats o sense efectes la resta del període corresponent a la revisió (per exemple, els aprovats entre l'1 de desembre de 1977 i el 31 de desembre de 1985).
- b) Derogar o deixar sense efecte de forma expressa els decrets i ordres que no són vigents.
- c) La doble llista, és a dir, es llistarien la totalitat de decrets i ordres que es deroguen o es deixen sense efecte i la totalitat de decrets i ordres que són vigents o despleguen efectes.

En els tres casos es podria preveure un període d'entrada en vigor llarg, als efectes de poder adequar amb el suficient temps el Portal Jurídic de Catalunya i també per poder corregir eventuais errors.

Opció 2 - Acotar la depuració als àmbits materials respecte als quals s'hagi detectat una necessitat especial de simplificar el marc normatiu.

Com a elements d'aquesta opció:

Des de la Secretaria de Govern es faria una proposta als departaments de depuració d'ordres i decrets centrada en aquells àmbits materials que es considera que requereixen una major simplificació normativa.

S'aprovarien un o diversos decrets impulsats des del Departament de la Presidència, depenent de si es decideix fer la revisió en una o en diverses fases. D'aquesta manera es tractaria d'optimitzar els recursos, fent una única tramitació i no una per departament.

Opció 3 - Instar als diversos departaments de l'Administració de la Generalitat a revisar la normativa sectorial de la seva competència i a tramitar el corresponent decret de depuració.

En aquest cas, cadascun dels departaments revisaria les normes relatives al seu àmbit material de competència. Cada departament hauria de promoure la derogació o la constatació d'exhauriment d'eficàcia dels decrets i ordres del seu àmbit material.

4. Necessitat i oportunitat de l'aprovació de la norma

Tal com es reflecteix a l'Informe de resultats del Pla de simplificació normativa 2016-2017 i s'ha intentat exposar en l'apartat 1, sembla evident la necessitat d'efectuar una depuració ambiciosa dels decrets i ordres.

Per efectuar una derogació expressa d'un decret i una ordre és necessària l'aprovació d'una nova norma, per tant, s'efectua aquesta consulta pública prèvia en virtut de l'article 133.1 de la [Llei 39/2015](#), d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Aquesta consulta té com objectiu principal obtenir l'opinió sobre el diagnòstic efectuat i les solucions alternatives possibles per procedir a una ambiciosa depuració de decrets i ordres de competència de la Generalitat.

Entre les alternatives plantejades, es descarta l'opció 0, ja que no permetria assolir els objectius perseguits, tal com demostra l'evolució del volum de normes dels darrers anys. Pel que fa a l'opció 3, planteja la dificultat d'assegurar criteris i calendaris homogenis respecte de la totalitat dels departaments. A més, es considera poc eficient adoptar un decret per departament quan es pot centralitzar la tramitació en un únic decret, alhora que -com ja s'ha assenyalat- la diferent configuració dels departaments de l'Administració de la Generalitat i la variació dels àmbits materials de competència al llarg dels anys, dificulta que en molts casos els departaments actuals es puguin considerar responsables d'actuar en relació amb alguns decrets i ordres, especialment el més antics.

Aquesta objecció també es podria formular en relació amb l'opció 2, però es podria evitar si la proposta es fa des de la Secretaria de Govern. Tanmateix, com a desavantatges d'aquesta solució cal assenyalar que requereix una tasca addicional per detectar els àmbits materials que necessiten ser simplificats, requereix fer una cerca sistemàtica de les normes de l'àmbit triat i els àmbits seran necessàriament petits ja que hi ha una multiplicitat d'àmbits materials en l'ordenament jurídic català; així en el cas de la revisió sistemàtica de les normes d'organització i estructura efectuades dins del marc del Pla de simplificació normativa 2016-2017, es van identificar 1.115 normes, que és un menys d'un 5% de les normes vigents, alhora també cal considerar de les 475 normes derogades arran de la revisió sistemàtica de les normes d'organització i estructura, la majoria són normes anteriors a 2005.

Per tant, es considera que l'opció 1 és la que permetria assolir millor els objectius per les raons següents:

- Posa el focus en els decrets i ordres antics, on hi ha el gruix més important de disposicions que han quedat obsoletes i alhora resulta més complex atribuir la responsabilitat a un departament concret.
- Optimitza la tasca de revisió sistemàtica i de tramitació de la depuració, en centralitzar-la en la Secretaria del Govern, en atenció a la seva funció d'impuls i coordinació de la política de millora de la regulació.
- Facilita la tasca dels departaments que poden treballar sobre propostes concretes.

Aquesta opció 1 generaria principalment costos en relació amb el temps que el personal ha de dedicar a implementar-la, en especial, en l'àmbit de la Secretaria del Govern, ja que s'hauria d'encarregar de detectar aquelles normes susceptibles d'actuació, fer la tramitació corresponent i adequar el Portal Jurídic de Catalunya. Tanmateix, també cal recordar que és l'òrgan d'aquesta Administració a qui correspon l'impuls de la política de la millora regulatòria.

També generaria costos de compliment en els departaments, en especial, assessories jurídiques i aquelles unitats directives que hagin de revisar decrets i ordres del seu àmbit de competència. Tanmateix, cal assenyalar que l'alternativa preferida minimitzaria al màxim els costos esmentats.

Pel que fa als beneficis, serien tant per a l'Administració com per a la ciutadania en general, ja que permetria dedicar menys temps a determinar quina és la normativa vigent. En aquest sentit, sembla que haurien de ser especialment beneficiats els operadors jurídics (advocats, jutges, etc.), però també els econòmics i socials, ja que les empreses i les entitats, els consumidors i la societat civil, en general, hauran de destinar menys recursos a saber quines són les normes que han de complir.

L'accés per part de tots ells, de forma senzilla i clara, a quina és la normativa vigent hauria de millorar la credibilitat del sector públic i afavorir el compliment de les normes.

Barcelona, 29 d'abril de 2019