



Consulta pública previa relativa a la revisió de la vigència de decretos y órdenes y a su simplificación: evaluación preliminar

1. Problemas que se pretenden resolver con la iniciativa

a) Descripción de la situación actual

El ordenamiento jurídico de competencia de la Generalitat de Catalunya contiene un número elevado de disposiciones, muchas de las cuales no son de aplicación. Por este motivo, el Gobierno de la Generalitat adoptó el [Acuerdo GOV/114/2016](#), de 2 de agosto, por el que se aprueba el Plan de simplificación normativa 2016-2017, que se centró en la identificación de las normas con rango de ley obsoletas y en su posterior derogación expresa.

De acuerdo con los datos recopilados al inicio de la tramitación del Acuerdo mencionado, concretamente el 31 de enero de 2016, de un volumen total de 27.905 disposiciones, solo 4.615 normas habían sido derogadas de forma expresa, según se desglosa a continuación.

Rango	Vigentes*	Derogadas	Total	% derogadas / Total
Rango legal	624	141	765	18,4%
Decretos	6.427	2.045	8.472	24,1%
Órdenes	16.239	2.429	18.668	13,0%
Total	23.290	4.615	27.905	16,5%

Fuente: Portal Jurídico de Cataluña

*Esta columna contiene las disposiciones vigentes de acuerdo con el Portal Jurídico, es decir, incluye todas aquellas no derogadas ni dejadas sin efecto expresamente.

Como consecuencia de la ejecución del Plan de simplificación normativa 2016-2017, se produjo un cambio significativo en relación con el número de normas con rango legal vigentes, tal como se pone de relieve en [el Informe de resultados del Plan](#), y se puede apreciar en los datos más recientes de febrero de 2019.

Rango	Vigentes*	Derogadas	Total	% derogadas / Total
Rango legal	465	349	814	42,9%
Decretos	6.269	2.527	8.796	28,7%
Órdenes	16.315	3.073	19.388	15,9%
Total	23.049	5.949	28.998	20,5%

Fuente: Portal Jurídico de Cataluña

*Esta columna contiene las disposiciones vigentes de acuerdo con el Portal Jurídico, es decir, incluye todas aquellas no derogadas ni dejadas sin efecto expresamente.

Ahora bien, tal como reflejan estos cuadros, el número de decretos y órdenes es muy elevado y el porcentaje de decretos y órdenes derogados expresamente es bajo. Y lo que es más importante, existe un gran número de disposiciones que no se han derogado o dejado sin

efecto de forma expresa por normas posteriores, o que han quedado obsoletas. Es por eso que una de las actuaciones específicas del Plan de simplificación normativa 2016-2017 (actuación nº 6) se orientaba a determinar cuál tenía que ser la estrategia más adecuada para reducir esta complejidad y derogar los decretos y las órdenes que habían perdido su vigencia o que ya no eran de aplicación, impulsando la adopción de un nuevo plan con este objetivo.

Con esta finalidad desde el Área de Mejora de la Regulación ya se ha llevado a cabo una revisión de los más de 5.000 decretos y órdenes adoptados entre los años 1977 y 1985, lo cual ha permitido verificar que, en principio, solo un centenar de estos sería de aplicación en la actualidad. Este análisis ha servido para hacer una primera detección de las principales problemáticas que presenta la derogación de las normas con rango reglamentario, las cuales se pueden sintetizar en las siguientes:

- El gran volumen de decretos y órdenes a revisar. En concreto, 22.584 a fecha 11 de febrero de 2019. Este volumen genera problemas para identificar caso por caso si el decreto u orden está efectivamente vigente o despliega efectos, así como para escoger el instrumento que permita una depuración ambiciosa del marco normativo con los recursos disponibles y al mismo tiempo garantice la seguridad jurídica de esta operación.
- La existencia de un gran número de decretos y órdenes que no tienen la naturaleza de norma jurídica sino las de un acto administrativo (especialmente, los adoptados durante los años 80 del siglo pasado). Esto plantea dudas sobre la fórmula jurídica más adecuada para declarar de forma expresa que ya no producen efectos.
- La diferente configuración de los departamentos de la Administración de la Generalitat y la variación de los ámbitos materiales de competencia a lo largo de los años dificulta que en muchos casos los departamentos actuales se puedan considerar responsables de actuar respecto de algunas disposiciones, entre otras razones: porque quien elaboró la norma obsoleta ya no es el departamento que actualmente tiene la competencia; porque los ámbitos materiales ya no se tratan desde la misma perspectiva; o porque en este momento la materia regulada es una competencia compartida por varios departamentos.

b) Motivos que hacen necesaria la intervención

Entre las razones que motivan la intervención cabe destacar las siguientes:

- La acumulación de normas a lo largo del tiempo genera un problema para saber de forma clara y cierta cuál es el derecho vigente, incluso en el caso de los profesionales y operadores jurídicos, lo que comporta inseguridad en la interpretación y aplicación del derecho.
- La existencia de un ordenamiento jurídico sobredimensionado hace que los ciudadanos y las empresas tengan que soportar más costes –en términos de recursos y tiempo– con el fin de determinar cuál es la normativa vigente, a pesar de los esfuerzos de las Administraciones públicas de facilitar, por medios electrónicos, la información sobre la normativa sectorial aplicable e identificar los trámites y procedimientos a seguir.

En este sentido, la puesta en marcha del Portal Jurídico de Cataluña ha sido un gran avance, ya que permite consultar las normas con rango de ley y los decretos y órdenes aprobados y derogados expresamente, así como en algunos supuestos también los textos consolidados resultantes con valor informativo (no en el caso de las órdenes).

Sin embargo, se hace patente que en la actividad normativa no se han utilizado de forma sistemática las cláusulas derogatorias expresas y que se generan problemas interpretativos en relación con muchas normas respecto a las cuales resulta difícil determinar su vigencia. En este sentido, es necesario tomar consciencia de que la tarea de consolidación que efectúa el Portal Jurídico presenta algunas limitaciones dado que debe partir necesariamente de las derogaciones expresas, ya que la derogación es una manifestación del ejercicio de la potestad normativa y no se puede presumir nunca.

- Desde un punto de vista de la gobernanza y la calidad institucional, la actuación de la Administración pública tiene que ser transparente y eso implica que deba poderse identificar de forma clara cuál es el marco jurídico vigente y efectivamente aplicable.

La calidad del marco normativo es uno de los factores que determinan la calidad de las instituciones. Por ello, en los ámbitos europeo e internacional se impulsa la política de mejora de la regulación que se centra tanto en la adopción de nuevas normas como en el mantenimiento de las vigentes. Con esta finalidad, debe evaluarse la necesidad y los efectos de la regulación antes de su adopción (evaluación *ex ante*) y verificar si su aplicación permite alcanzar los objetivos perseguidos con eficacia y eficiencia (evaluación *ex post*). Ahora bien, cualquier intento de implantar de forma coherente este tipo de evaluación –según requieren la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –, tiene que empezar por depurar y acotar el stock regulatorio del país.

c) Experiencias ante la problemática planteada

La proliferación de normas no es un problema nuevo ni es exclusivo del ordenamiento jurídico catalán, sino que es un problema generalizado en los Estados modernos y se han instado actuaciones de diferente tipo para simplificar el marco regulador, impulsadas de forma significativa desde la OCDE y la Comisión Europea en el marco de los programas de mejora regulatoria.

Una primera experiencia en Cataluña tuvo lugar el año 2011 cuando se promovió la derogación de las disposiciones reglamentarias obsoletas a través de la aprobación de una serie de decretos de derogación por parte de los departamentos. El resultado fue la derogación de 230 disposiciones reglamentarias mediante la aprobación de 10 decretos.

También hay que tener presente la aprobación del Plan de simplificación normativa 2016-2017 mencionada. Tal como se destaca en su informe de resultados, se llevó a cabo una derogación sustancial de normas con rango legal, pero también se efectuó una actuación en materia de decretos y órdenes de estructura y organizativos, que se concretó en la derogación de 475 decretos y órdenes. Sin embargo, a pesar del esfuerzo efectuado para implementar estas actuaciones, teniendo en cuenta la dimensión del problema, los resultados alcanzados son modestos como se puede comprobar en los cuadros iniciales.

Uno de los sistemas utilizados para realizar una simplificación sistemática es el método de la “guillotina” o de derogación generalizada –al que se refiere [el Informe Mandelkern](#) como una de las técnicas a considerar en los procesos de simplificación normativa– que ha sido utilizado desde los inicios de los años 80 del siglo pasado, cuando Suecia lo utilizó para eliminar un gran número de normas de su ordenamiento. Las características generales de esta técnica son:

- Se parte de la presunción que si no se justifica lo contrario, la norma se elimina.
- El rango de la regulación a revisar se determina desde el más alto nivel hacia abajo y comprende todas las materias.
- El Gobierno o el Parlamento en su caso toman una decisión global sobre el conjunto del ordenamiento.

Así, por ejemplo, recientemente en el caso de Italia a partir del artículo 14 de la [Legge 246/2005, de 28 de noviembre](#) se articuló la derogación automática de todas las normas aprobadas antes del 1 de enero de 1970 –salvo una serie de excepciones–, con la previsión de un plazo dentro del cual se podía identificar qué normas se tenían que mantener vigentes.

También cabe poner de relieve otras experiencias como la del [Digesto Jurídico Argentino](#) que redujo las 22.234 normas que habían sido sancionadas desde el año 1853 a 3.353 normas, mediante la aprobación de la [Ley 26.939](#), la cual incorpora unos anexos con la enumeración de las normas que se consideran vigentes y las derogadas.

Finalmente, hay que destacar que la Comisión Europea tiene una estrategia continua de simplificación normativa del acervo desde el año 1994, que se ha centrado en la codificación, consolidación, derogación y revisión del ordenamiento, así como en la introducción en las normas de cláusulas de vigencia temporal o de caducidad (*sunset clauses*) y cláusulas de revisión de la normativa (*review clauses*).

2. Los objetivos de la iniciativa

- *Incrementar la seguridad jurídica.* Reducir la dimensión del ordenamiento jurídico a partir de la eliminación de los decretos y órdenes obsoletos, facilita el acceso y el conocimiento de las normas vigentes, así como su aplicación.
- *Mejorar la calidad institucional y credibilidad del sector público.* Disponer de un marco normativo depurado, cierto y claro, se traduce en una percepción favorable de las instituciones por parte de los ciudadanos y agentes económicos.
- *Fomentar un entorno favorable para la actividad económica.* Reducir la complejidad normativa que afecta a las decisiones de inversión de las empresas, es un elemento primordial para impulsar el crecimiento económico y atraer flujos de capital.
- *Depurar el ordenamiento jurídico de los decretos y órdenes que no se aplican, de la forma más eficiente.* El volumen de la normativa a revisar es muy elevado, por lo tanto, se tiene que buscar un equilibrio entre la exigencia de determinar caso por caso si el decreto u orden están efectivamente vigentes o despliegan efectos con el fin de garantizar la seguridad jurídica, y la necesidad de proceder a una actuación depurativa ambiciosa con los recursos disponibles.

3. Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Opción 0 - No hacer nada o mantener el statu quo.

Esta opción se traduce en no realizar ninguna acción específica para depurar el ordenamiento jurídico catalán de forma expresa de los decretos y órdenes que, formalmente, están vigentes o despliegan efectos, aunque ya no son de aplicación y dejar a los operadores jurídicos la interpretación en cada caso. Eso supone mantener el volumen actual de 6.269 decretos y 16.315 órdenes.

Las acciones de simplificación normativa se limitarían a aquellas que se puedan derivar de la aplicación del artículo 63.1 de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, conforme al cual la Administración pública tiene que ejercer la iniciativa legislativa de manera que la aprobación de una norma comporte, como regla general, una simplificación del ordenamiento jurídico vigente.

Opción 1 (alternativa preferida) – Derogar o dejar sin efecto todos los decretos y las órdenes que no sean de aplicación, empezando por los más antiguos (del año 1977 al año 2000).

Como elementos de esta opción:

Desde la Secretaría de Gobierno se haría una propuesta a los departamentos a fin de que estos la revisaran y decidieran finalmente cuáles son las órdenes y decretos a derogar o dejar sin efecto.

Visto el volumen de decretos y órdenes afectados se considera que lo conveniente sería programar varias fases de revisión del período 1977 y 2000 donde se concentran el mayor número de decretos y órdenes en relación con los cuales hay que actuar, lo cual se concretaría en la aprobación de un decreto una vez finalizada la correspondiente revisión del período.

La aprobación del decreto o decretos, dependiendo de si se decide hacer en una o en varias fases la revisión, se centralizaría en el Departamento de la Presidencia. De esta manera se optimizarían los recursos haciendo una única tramitación y no una por departamento.

Una vez efectuada la revisión e identificados los decretos u órdenes, existen tres sub-opciones posibles:

- a) La técnica “guillotina”, es decir, se declararían expresamente cuáles son los decretos y órdenes vigentes o que despliegan efectos y se declararían derogados o sin efectos el resto del período correspondiente a la revisión (por ejemplo, los aprobados entre el 1 de diciembre de 1977 y el 31 de diciembre de 1985).
- b) Derogar o dejar sin efecto de forma expresa los decretos y órdenes que no están vigentes.
- c) La doble lista, es decir, se listarían la totalidad de decretos y órdenes que se derogan o se dejan sin efecto y la totalidad de decretos y órdenes que están vigentes o despliegan efectos.

En los tres casos se podría prever un período de entrada en vigor largo, a los efectos de poder adecuar con el suficiente tiempo el Portal Jurídico de Cataluña y también para poder corregir eventuales errores.

Opción 2 - Acotar la depuración en los ámbitos materiales con respecto a los cuales se haya detectado una necesidad especial de simplificar el marco normativo.

Como elementos de esta opción:

Desde la Secretaría de Gobierno se haría una propuesta a los departamentos de depuración de órdenes y decretos centrada en aquellos ámbitos materiales que se considera que requieren una mayor simplificación normativa.

Se aprobaría uno o varios decretos impulsados desde el Departamento de la Presidencia, dependiendo de si se decide hacer la revisión en una o en varias fases. De esta manera se trataría de optimizar los recursos, haciendo una única tramitación y no una por departamento.

Opción 3 - Instar a los diversos departamentos de la Administración de la Generalitat a revisar la normativa sectorial de su competencia y a tramitar el correspondiente decreto de depuración.

En este caso, cada uno de los departamentos revisaría las normas relativas a su ámbito material de competencia. Cada departamento tendría que promover la derogación o la constatación de la falta de eficacia de los decretos y órdenes de su ámbito material.

4. Necesidad y oportunidad de la aprobación de la norma

Tal como se refleja en el Informe de resultados del Plan de simplificación normativa 2016-2017 y se ha intentado exponer en el apartado 1, parece evidente la necesidad de efectuar una depuración ambiciosa de los decretos y órdenes.

Para efectuar una derogación expresa de un decreto y una orden es necesaria la aprobación de una nueva norma, por lo tanto, se efectúa esta consulta pública previa en virtud del artículo 133.1 de la [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta consulta tiene como principal objetivo obtener la opinión sobre el diagnóstico efectuado y las soluciones alternativas posibles para proceder a una ambiciosa depuración de decretos y órdenes de competencia de la Generalitat.

Entre las alternativas planteadas, se descarta la opción 0, ya que no permitiría alcanzar los objetivos perseguidos, tal como demuestra la evolución del volumen de normas de los últimos años. Con respecto a la opción 3, plantea la dificultad de asegurar criterios y calendarios homogéneos respecto de la totalidad de los departamentos. Además, se considera poco eficiente adoptar un decreto por departamento cuando se puede centralizar la tramitación en un único decreto, a la vez que -como ya se ha señalado- la diferente configuración de los departamentos de la Administración de la Generalitat y la variación de los ámbitos materiales de competencia a lo largo de los años, dificulta que en muchos casos los departamentos actuales se puedan considerar responsables de actuar en relación con algunos decretos y órdenes, especialmente los más antiguos.

Esta objeción también se podría formular en relación con la opción 2, pero se podría evitar si la propuesta se promueve desde la Secretaría de Gobierno. Sin embargo, como desventajas de esta solución cabe señalar que requiere una tarea adicional de detección de los ámbitos materiales que necesitan ser simplificados, así como hacer una búsqueda sistemática de las normas del ámbito escogido y los ámbitos serán necesariamente pequeños ya que hay una

multiplicidad de ámbitos materiales en el ordenamiento jurídico catalán; así en el caso de la revisión sistemática de las normas de organización y estructura efectuadas dentro del marco del Plan de simplificación normativa 2016-2017, se identificaron 1.115 normas, que es menos de un 5% de las normas vigentes, al mismo tiempo también hay que considerar que de las 475 normas derogadas a raíz de la revisión sistemática de las normas de organización y estructura, la mayoría son normas anteriores a 2005.

Por lo tanto, se considera que la opción 1 es la que mejor permitiría alcanzar los objetivos perseguidos, por las razones siguientes:

- Pone el foco en los decretos y órdenes antiguos, donde está el mayor número de disposiciones que han quedado obsoletas y al mismo tiempo resulta más complejo atribuir la responsabilidad a un departamento concreto.
- Optimiza la tarea de revisión sistemática y de tramitación de la depuración, al centralizarla en la Secretaría del Gobierno, en atención a su función de impulso y coordinación de la política de mejora de la regulación.
- Facilita la tarea de los departamentos que pueden trabajar sobre propuestas concretas.

Esta opción 1 generaría costes, principalmente, derivados del tiempo que el personal tiene que dedicar a implementarla, en especial, en el ámbito de la Secretaría del Gobierno, ya que se tendría que ocupar de detectar aquellas normas susceptibles de actuación, impulsar la tramitación correspondiente y adecuar el Portal Jurídico de Cataluña. Aunque cabe recordar que este es el órgano de la Administración de la Generalitat a quien corresponde el impulso de la política de la mejora regulatoria.

También generaría costes de cumplimiento en los departamentos, en especial, a las asesorías jurídicas y a aquellas unidades directivas que tengan que revisar decretos y órdenes de su ámbito de competencia. Sin embargo, se ha de señalar que la alternativa preferida minimizaría al máximo los costes mencionados.

Con respecto a los beneficios, serían tanto para la Administración como para la ciudadanía en general, ya que permitiría dedicar menos tiempo a determinar cuál es la normativa vigente. En este sentido, parece que tendrían que ser especialmente beneficiados los operadores jurídicos (abogados, jueces, etc.), pero también los económicos y sociales, ya que las empresas y las entidades, los consumidores y la sociedad civil, en general, tendrán que destinar menos recursos a saber cuáles son las normas que tienen que cumplir.

El acceso por parte de todos ellos, de forma sencilla y clara, a la normativa vigente tendría que mejorar la credibilidad del sector público y favorecer el cumplimiento de las normas.