

Jornada

Calidad normativa: Instrumentos para la mejora regulatoria



Iniciativas para simplificar procedimientos,
cargas administrativas y reducir el
“inventario normativo”: una visión desde
Cataluña

Sumario

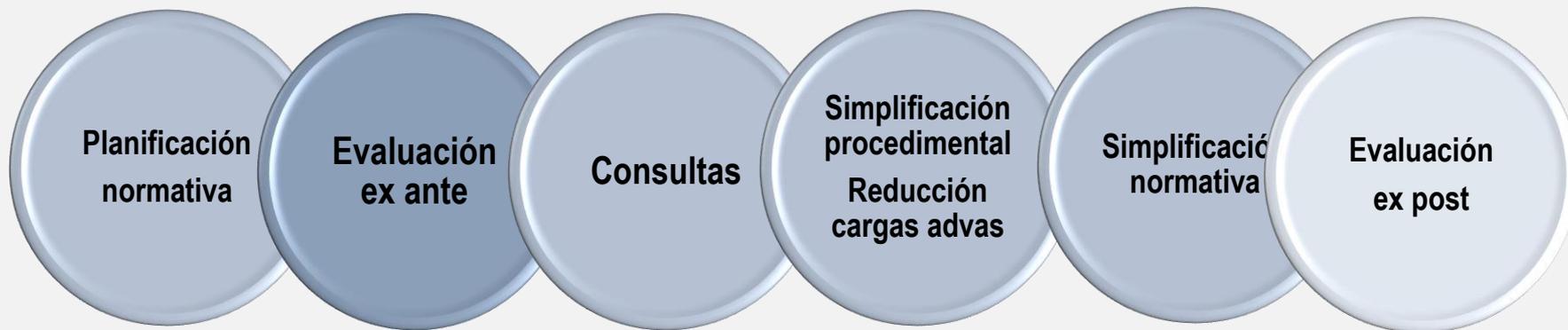
1. El Área de Mejora de la Regulación: ámbitos de intervención y funciones
2. Iniciativas para simplificar el procedimiento administrativo y reducir las cargas administrativas
3. Iniciativas para reducir el inventario normativo

1. El Área de Mejora de la Regulación

- Misión: impulsar la calidad material de las normas y el cambio cultural.
- Creada en 2008, inicialmente como dirección general (DQN).
- Se ubica en la Secretaría del Gobierno, en el centro de la toma de decisiones normativas.
- Unidad pionera en el Estado.
- Su creación supuso el reconocimiento de la política de mejora regulatoria por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña (buena práctica OCDE).

Ámbitos de intervención:

Promovemos la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria, en especial, la evaluación ex ante



Principales funciones:

Asesoramiento, asistencia técnica, elaboración y difusión de metodologías, formación y supervisión

- Asistimos a las unidades departamentales en la realización de las evaluaciones ex ante y la preparación de la memorias de evaluación.
- Velamos por la calidad de las evaluaciones: formulamos observaciones sobre las memorias y, en su caso, sobre el proyecto normativo.

2. Iniciativas para simplificar el procedimiento administrativo y reducir las cargas administrativas

*Simplificación procedimental

Reducción o supresión de trámites y procedimientos administrativos.



Web Mejora Regulación: [Técnicas de simplificación](#)

*La DSMI y la reducción de cargas administrativas (primeros años)

- En Cataluña la simplificación procedimental se plantea:
 - 1) Para **adecuar a la Directiva de Servicios** el ordenamiento. Se revisa para:
 - ✓ Substituir regímenes de autorización existentes en el ordenamiento por una declaración responsable o comunicación previa cuando no están justificados
 - ✓ Reducir plazos máximos de procedimientos
 - ✓ Cambiar silencios negativos a positivos
 - 2) Para conseguir **una reducción de las cargas administrativas un 25%** del ordenamiento para 2012 según el mandato de la UE.
 - ✓ Se introduce la metodología del MCE
 - ✓ Se inicia una cuantificación sistemática de las cargas administrativas

A. Introducción de la identificación y cuantificación cargas administrativas

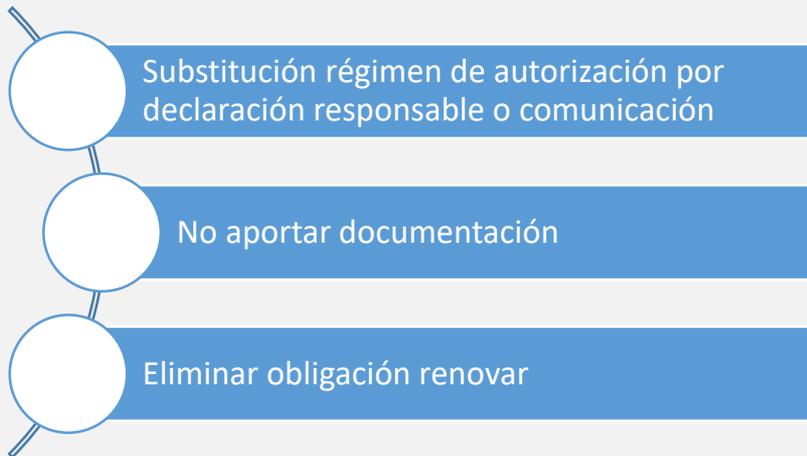
- 2007. Objetivo de reducción de las cargas administrativas para 2012 de un 25% de las normas establecido por la UE.
- 2008. Se establece la obligación de cuantificar las cargas administrativas en las nuevas iniciativas normativas de la Administración de la Generalitat
- 2008. Traducción del Manual internacional del modelo de costes estándar (MCE) al catalán.
- 2010. Adopción de la [Guía de Buenas Practicas](#) (GBP) centrada en la cuantificación de las cargas administrativas para la empresas.
- 2009-2011. Participación en el Grupo de Trabajo del Modelo Simplificado de la Administración General del Estado.
- 2010. Se establece la obligación de identificar las cargas administrativas para los ciudadanos en las nuevas iniciativas normativas y se introduce la [Memoria de evaluación del impacto](#) como documentación preceptiva en el procedimiento de elaboración de normas.

Web Mejora de la Regulación: [Simplificación del procedimiento administrativo](#)

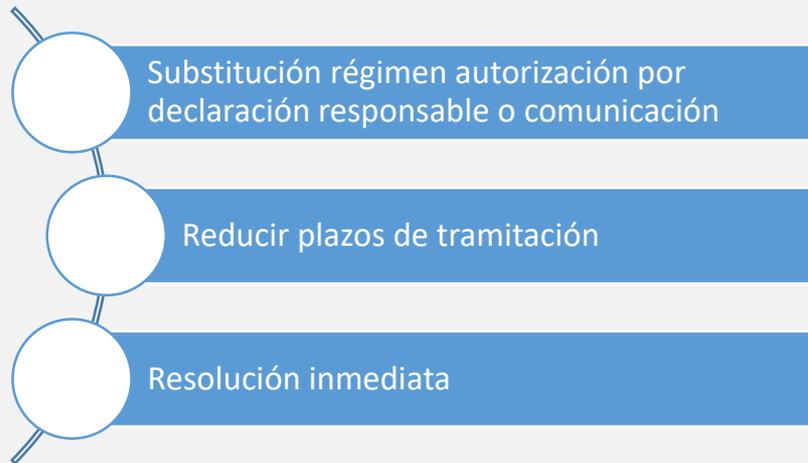
B. Reducción de cargas administrativas

Suprimir o reducir obligaciones de suministrar información a la Administración o a terceros ya sea en el marco de un procedimiento administrativo o no. Muchas medidas de simplificación procedimental implican solo una reducción de cargas administrativas, otras suponen la reducción solo de otros tipos de costes -como los costes de espera-, otras implican reducción de varios tipos de costes, incluidas la cargas administrativas.

Simplificación procedimental: reducción de cargas administrativas



Simplificación procedimental: reducción de costes de espera



C. Cuantificación de cargas administrativas

REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS= REDUCCIÓN COSTES OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN

Coste de la carga administrativa (empresas) = Tiempo x Precio x Cantidad (Frecuencia x Población)

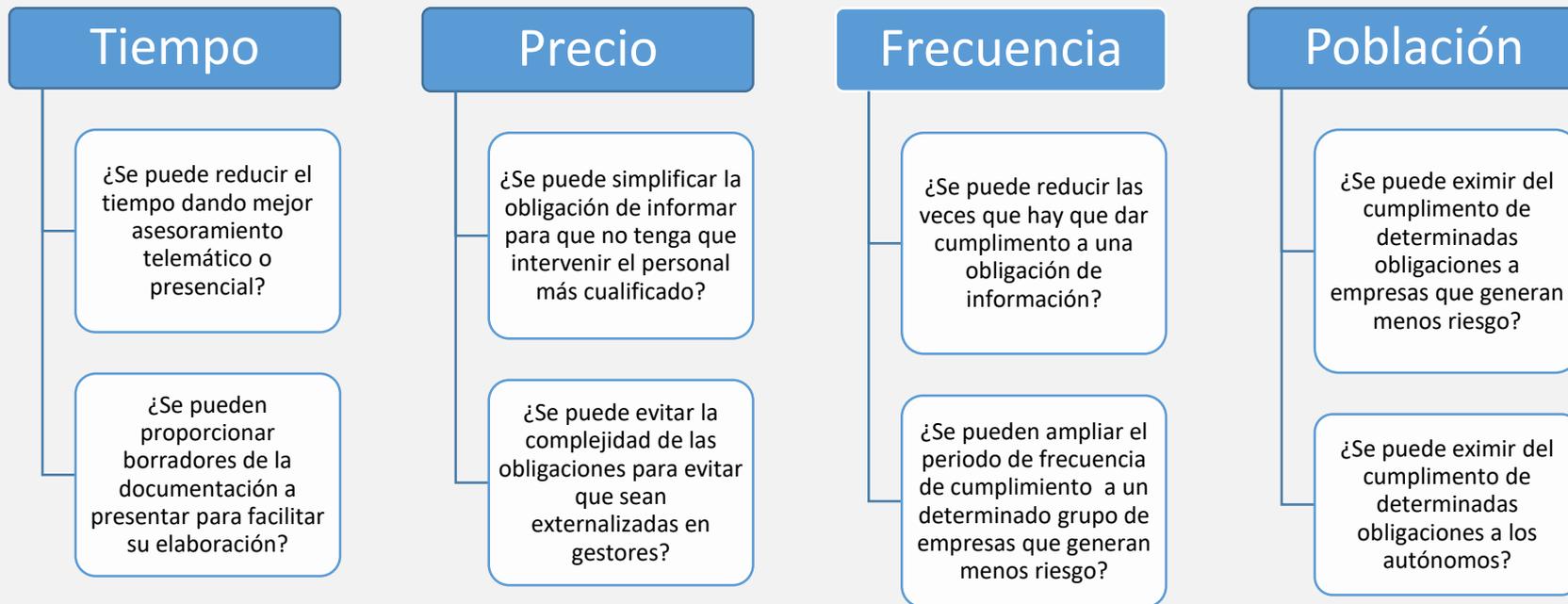
- En la GBP se estandariza el “Precio”
- En 2012 se estandariza el “Tiempo”: [Sistema de costes unitarios estándar](#) (SCU)
- Ejemplos de cuantificación: [Memoria de evaluación del Proyecto de decreto de turismo de Cataluña](#) (MCE) y [Memoria de evaluación del Proyecto de decreto sobre la actividad de guía de turismo de Cataluña](#) (SCU)

Coste de la carga administrativa (ciudadanos) = Tiempo x Cantidad (Población x Frecuencia)

- Solo hay una obligación de identificar las cargas administrativas en las nuevas iniciativas. Se recomienda cuantificar con tiempo.

Web Mejora de la Regulación: [Reducción de cargas administrativas](#)

D. Preguntas desde la cuantificación de cargas administrativas



E. Simplificación procedimental en la adopción de nuevas iniciativas normativas

Positivo

- Revisión exhaustiva de los regímenes de intervención de la Administración de la Generalitat.
- Supresión sistemática de la documentación innecesaria (copia DNI, copias documentación, copias compulsadas, etc...).
- Se pone en valor el uso de la información que debe constar en las webs para tramitar y se extiende el uso de formularios.

Negativo

- Algunas de las comunicaciones previas y declaraciones responsables continúan teniendo lógica de autorización y no simplifican suficientemente.
- Uso declaración responsable como declaración jurada.
- Se simplifica poco el contenido de documentación técnica costosa, como proyectos técnicos.

F. Ahorros de cargas administrativas

- Los ahorros anuales que generan las nuevas iniciativas se calculan a partir de las cuantificaciones individuales y se publican anualmente.
- Los países más avanzados para calcular el 25% de reducción de cargas administrativas, cuantificaron todo su ordenamiento en un momento y una vez hecha la reducción.
- En Cataluña se crea la base de datos SICAD para conseguir esto algún día. Teniendo como objetivo emular el modelo alemán donde se publica una base de datos en la web de la Oficina de Estadística donde consta cuál es el coste, no solo de las cargas administrativas, sino de todos los costes de cumplimiento de cada una de las normas vigentes.

Web Mejora de la Regulación: [Datos de seguimiento](#)

*Nuevo enfoque de la simplificación procedimental

2008-2011

- Trabajo intenso de revisión del ordenamiento
- Introducción y difusión de metodologías de cuantificación de cargas administrativas

2011-2014

- La evaluación ex ante de las normas se centra en la simplificación procedimental y cuantificación de cargas.
- Se estandarizan parámetros para facilitar la cuantificación
- Se sistematiza la exigencia de cuantificación de las cargas en todas la memorias de evaluación.

2015-2022

- Se evoluciona hacia un modelo integral de evaluación del impacto normativo. La simplificación procedimental y la cuantificación de cargas pasa a ser uno más de los impactos que se analizan. Los primeros años se trabajan especialmente los impactos económicos. Debe destacarse competencia y Test pymes.
- Se empiezan a cuantificar otros costes y se constata la necesidad de superar la metodología del MCE.
- Se hace un trabajo de asesoramiento sobre modelo a las unidades que impulsan la tramitación electrónica y la ventanilla única empresarial.
- La tramitación electrónica plantea nuevos retos en la configuración de los regímenes de intervención y como plantear la máxima simplificación en las normas.

A. Tramitación electrónica e integración de la Administración local

- La Oficina de Gestión Empresarial de Cataluña impulsa la [Ley 16/2015](#), de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica y la [Ley 18/2020](#), de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica.
- La Ley 16/2015 supone principalmente:
 - ✓ Acelerar la integración de los trámites de la Administración de la Generalitat en la Ventanilla Única Empresarial y su digitalización.
 - ✓ Integrar todos los ayuntamientos de Cataluña en la Ventanilla Única Empresarial. Para incentivar su inclusión se amplían por ley las actividades previstas en la Ley 12/2012 que no pueden someterse a licencia municipal y se unifica el régimen de intervención, que es igual para todos los municipios.

B. La tramitación unificada. Ley 18/2020.

Tramitación Unificada

Todas las actividades económicas obligadas a la tramitación electrónica

Búsqueda guiada

Área privada (carpeta ciudadana)

Identificador único. Directorio de empresas, establecimientos y registros

Estandarización de datos

Persona autorizada (intervención técnica)

Proyectos estratégicos

Servicios digitales proactivos

C. Cambios en el diseño de los procedimientos con tramitación electrónica

- La tramitación electrónica exige una mayor estandarización en los procedimientos. El diseño de los procedimientos sectoriales está condicionado por la realidad tecnológica.
- Los procedimientos sectoriales han de tener lógica electrónica no lógica presencial. Se debe intentar tramitar con los datos de los que las administraciones públicas ya disponemos para no pedir a los ciudadanos que generen nuevos datos o información.
- Debe analizarse cómo maximizar los registros de los que se dispone.
- Debe valorarse siempre la eficiencia de mantener los dos canales, así como la vulnerabilidad de determinados colectivos y cómo suplirla.

D. Cambios en el diseño de los procedimientos con tramitación unificada

Cuando se tramitan nuevas iniciativas con procedimientos o se revisa el ordenamiento se ha de:

- ✓ Maximizar la posibilidad de tramitación simultánea (reducir plazos globales de tramitación, no solo el del procedimiento que se analiza)
- ✓ Analizar la necesidad, proporcionalidad y coherencia de la documentación técnica solicitada en diferentes procedimientos (proyectos técnicos, estudios ambientales, acústicos, informes seguridad industrial, etc).
- ✓ Garantizar la coherencia en la intervención de las entidades colaboradoras que actúan en diferentes ámbitos materiales.
- ✓ Articular sistemas de control e inspección coordinados y coherentes entre órganos de la Administración de la Generalitat y con otras administraciones públicas, para reducir costes innecesarios.

Web Canal Empresa: [Agilización de procedimientos para la actividad económica](#)

E. Próximos años en Cataluña

Nuevas tecnologías darán más posibilidades de simplificación procedimental

Valorar las posibilidades de simplificación de las actividades de más riesgo

Modelo de evaluación continua y sistemática de los costes de la tramitación

Principal normativa relacionada con la simplificación administrativa: UE y Estado

Unió Europea:

- DSMI. [Directiva 2006/123/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007, «[Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea](#)»

Estado:

- [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
- [Ley 12/2012](#), de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios
- [Ley 20/2013](#), de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

Principal normativa simplificación procedimental: Generalitat de Catalunya

- [Decreto Legislativo 3/2010](#), de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
- [Ley 26/2010](#), de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- [Ley 10/2011](#), de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa
- [Ley 16/2015](#), de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y de impulso de la actividad económica
- [Ley 18/2020](#), de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica
- [Decreto 106/2008](#), de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica
- [Decreto 76/2020](#), de 4 de agosto, de Administración digital
- [Decreto 131/2022](#), de 5 de julio, del Reglamento de la Ley de facilitación de la actividad económica
- [Plan de acción para la reducción de cargas administrativas](#) para las pequeñas y medianas empresas, profesionales, autónomos y ciudadanos (2010-2012)
- [Plan de la Ventanilla Única Empresarial](#) (2011-2014)
- [Plan de agilización](#) (2021)

3. Iniciativas para reducir el “inventario normativo” ¿Por qué es necesario actuar?

- **Problema:** hiperregulación, fragmentación, inestabilidad, complejidad...
- **Causas:** origen multifactorial
- **Consecuencias:**
 - Dificultades en el conocimiento y acceso al derecho, inseguridad jurídica...
 - Costes para las empresas y los ciudadanos
 - Déficits en la calidad institucional: falta de transparencia, pérdida de confianza en el derecho

¿Cómo podemos frenar el crecimiento del ordenamiento?

La aplicación de principios e instrumentos de mejora regulatoria

- **En la adopción de nuevas normas (potestad normativa)**
 - Planificación; consulta pública previa; evaluación ex ante.
 - Limitación vigencia temporal normas; derogación expresa.
- **En la revisión de las normas existentes (potestad de mantenimiento del ordenamiento)**
 - Evaluación ex post.
 - Simplificación normativa: derogación de normas obsoletas; depuración de normas caducadas; refundición de textos o consolidación; codificación informativa...

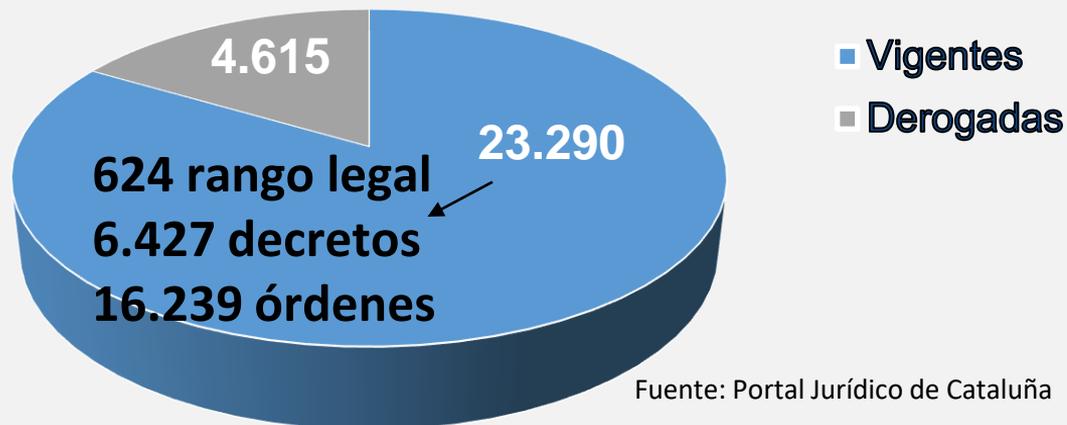
La necesidad de contar con un “inventario de normativa vigente”

- Cataluña es una de las CA que más normativa ha aprobado.
- Mandato de simplificación en la adopción de nuevas normas (art. 63.1 Ley catalana 19/2014 de transparencia).
- Mandato de consolidación informativa (art. 63.2 Ley 19/2014).
- Portal Jurídico de Cataluña: leyes y decretos consolidados sin valor legal. Gran avance pero con limitaciones:
 - No es un inventario del derecho catalán vigente (disposiciones materialmente derogadas; actos administrativos).
 - La consolidación requiere de derogación expresa.

El Plan 2016-2017 de simplificación normativa

- Diagnóstico de la situación y primeras acciones sistemáticas -

Disposiciones vigentes y derogadas (enero 2016)

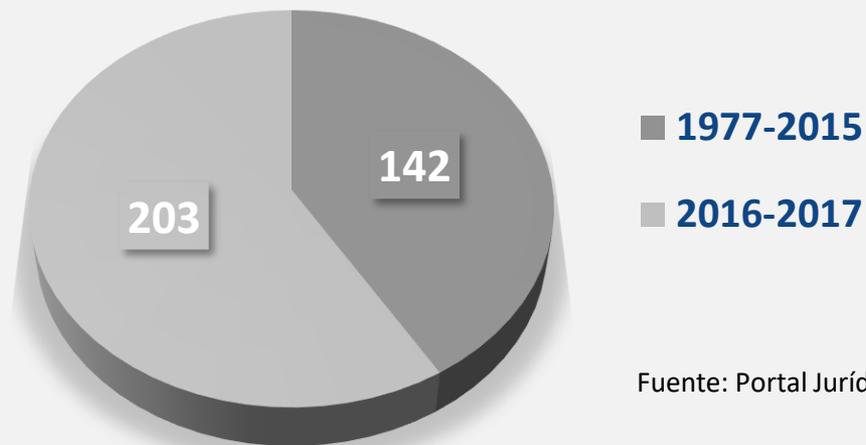


Resultados globales del Plan de simplificación normativa

- ✓ Indicadores de seguimiento y control del volumen de normas vigentes y derogadas
- ✓ Revisión de les 624 normas con rango de ley formalmente vigentes en 2016
- ✓ Derogación expresa de 203 normas con rango de ley que ya no eran de aplicación o que estaban materialmente derogadas.
- ✓ Revisión de más de 5.000 decretos y órdenes adoptados entre 1979 y 1985 de los 22.665 vigentes.
- ✓ Derogación expresa de 475 decretos y órdenes de carácter organizativo en el momento de aprobación de los nuevos decretos de estructura de las consejerías

La revisión exhaustiva de la vigencia de las normas con rango de ley

Normas con rango de ley derogadas de forma expresa



Fuente: Portal Jurídico de Cataluña

La estrategia de revisión de la vigencia de decretos y órdenes

- [Consulta pública previa](#) (mayo 2019) con el fin de obtener opinión sobre el problema y las posibles soluciones.
 - Alternativa preferida: Derogar o dejar sin efecto todos los decretos y órdenes que no sean de aplicación, empezando por los más antiguos (1977 al 2000).
- Consulta a la Comisión Jurídica Asesora sobre las soluciones técnicas para lleva a cabo una derogación masiva: [Dictamen 298/2019](#)
 - Habilitación legislativa expresa al Gobierno para derogar normas obsoletas.
 - Distinción técnicas: pérdida de vigencia por derogación o por caducidad.
 - Evitar que la simplificación consista en una desregulación encubierta.

Primera etapa en la racionalización de los decretos y órdenes

- Se parte de la revisión de 5.000 disposiciones en el marco del Plan de simplificación 2016-2017
- Decreto 6/2021 de simplificación de disposiciones reglamentarias adoptadas entre 1977 y 1985: más de 1.200 decretos y órdenes
 - Anexo 1: derogación expresa de 249 normas tácitamente derogados
 - Anexo 2: declaración de la pérdida de vigencia de 998 normas temporales
- Instrucción 1/2021, de la Secretaría del Gobierno:
Identificación de 4.004 actos administrativos aprobados con la forma de decreto u orden durante 1977 a 1985, para ser desindexados del Portal Jurídico de Cataluña.

Método de trabajo aplicado en el proceso de revisión

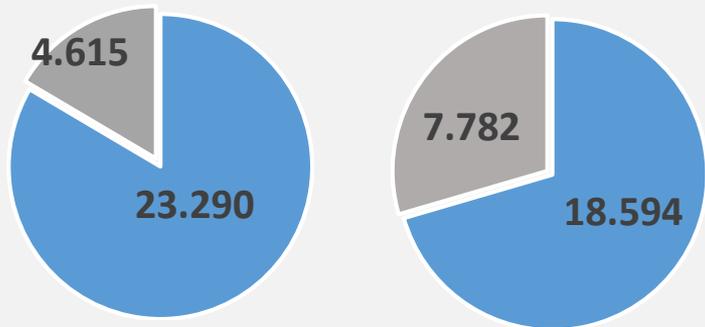
- Revisión centralizada desde la Secretaría del Gobierno
- Análisis inicial del AMR a partir de la información del Portal Jurídico de Cataluña
- Remisión de las propuestas de simplificación al departamento competente, con la indicación de los motivos.
- Distinción por tipología (normas tácitamente derogadas, normas temporales no vigentes, actos administrativos).
- Revisión de las propuestas por parte de la unidad directiva competente
- Lista final de normas a derogar y tramitación por parte del AMR

Perspectivas actuales

- Programación de la revisión sistemática de los decretos pendiente (desde 1985 a 2000).
- Propuesta de depuración de más de 5000 decretos y órdenes en ámbitos materiales específicos (subvenciones, premios, planes, programas...).
- Clarificación del procedimiento aplicable a las derogaciones masivas.
Proyecto de ley de elaboración de disposiciones normativas, en trámite:
 - Procedimiento simplificado para derogación
 - Procedimiento simplificado para consolidación decretos y leyes

Balance de las actuaciones de depuración

Total disposiciones derogadas y vigentes
2016 v. 2022



Fuente: Portal Jurídico de Cataluña

- A pesar del éxito del proceso, la tarea es ingente y requiere de acciones sistemáticas a largo plazo.
- Aprendizaje institucional: la revisión ha permitido constatar los problemas que genera la acumulación de normas en el tiempo (y la necesidad de derogar de forma expresa, diseñar bien las normas temporales etc).
- Los beneficios de la simplificación son incontestables.

Web Mejora de la Regulación: [Simplificación normativa](#)

¡MUCHAS GRACIAS!

MÁS INFORMACIÓN EN:

presidencia.gencat.cat/mejoraregulatoria

✉ milloraregulacio.presidencia@gencat.cat

Ester Diéguez Rodríguez

Responsable de Análisis de Proyectos Normativos del Área de Mejora de la Regulación.
Secretaría del Gobierno. Departamento de la Presidencia. Generalitat de Catalunya.
ediequez@gencat.cat

Paula Ortí Ferrer,

Responsable del Área de Mejora de la Regulación.
Secretaría del Gobierno. Departamento de la Presidencia. Generalitat de Catalunya.
porti@gencat.cat