

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

Albert Capelleras González

*Lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya
i exdirector de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència*

Albert Capelleras és actualment lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i ha estat director de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència entre els anys 2008 i 2014.

Disposa d'una àmplia experiència professional en tasques d'assessorament jurídic en diversos departaments de la Generalitat i al Gabinet Jurídic de la Generalitat, on també ha exercit la representació i defensa del Govern davant del Tribunal Constitucional. Va ser advocat en cap del Departament de la Presidència entre els anys 2004 i 2008.



És funcionari de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració de la Generalitat de Catalunya i advocat de la Generalitat.

És llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona i llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia, secció Ciències Polítiques, per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha cursat estudis de doctorat de dret públic a la Universitat Pompeu Fabra, que va finalitzar amb un treball de recerca sobre competències autonòmiques en matèria de justícia. És autor de diverses publicacions, principalment sobre temes constitucionals i estatutaris.

1. Antecedents remots: la Llei de 1958, sobre procediment administratiu
2. Marc constitucional i estatutari
3. Antecedents immediats: la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat
4. El marc normatiu actualment vigent a Catalunya
 - 4.1. La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern
 - 4.2. La Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya
 - 4.3. La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
5. La incidència de la normativa estatal en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei autonòmics
6. Especial referència a la Llei de l'Estat 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
 - 6.1. Visió general
 - 6.2. Aspectes més destacats de la regulació
 - a) Principis de bona regulació
 - b) Avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació
 - c) Planificació normativa
 - d) Participació dels ciutadans
7. Els defectes de la tramitació i les seves conseqüències
8. Reflexió final

1. Antecedents remots: la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu (LPA)

La primera norma legal que va regular el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general i dels avantprojectes de llei a l'ordenament jurídic espanyol va ser la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu (LPA). Aquesta regulació (articles 129 a 131) era l'objecte del capítol I del títol VI, relatiu als procediments especials.

Els elements nuclears del procediment per elaborar avantprojectes de llei es van regular per primera vegada el 1958, en la Llei sobre procediment administratiu

Jesús González Pérez considerava que aquest no és un procediment administratiu en sentit estricte, perquè "no es un procedimiento a través del que se realice una función administrativa, sino la función normativa o legislativa en su más amplio sentido"¹.

El preàmbul de la Llei explicava la regulació d'aquest procediment i la seva finalitat en els termes següents:

"El procedimiento para la elaboración de disposiciones generales trata de asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, mediante los correspondientes estudios e informes previos, al mismo tiempo que permite conocer la opinión de los administrados a través del trámite de información que, con las naturales cautelas, se prevé."

Aquests elements es desenvolupen de manera

¹ Jesús González Pérez, "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", pàgina 9, a *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, pàgines 9 a 31. Val a dir que, si aquest no és un procediment administratiu, es podria qüestionar que la seva regulació s'inclogués en una llei sobre procediment administratiu, encara que fos dins del títol dels procediments especials. El Consell d'Estat subratlla aquesta mateixa incoherència en el seu Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, arran de la inclusió en l'Avantprojecte de llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques (actual Llei 39/2015, d'1 d'octubre) d'una regulació sobre la iniciativa legislativa i de la potestat de dictar reglaments i altres disposicions (títol VI).

sintètica a la Llei, i, malgrat el context polític en què aquesta es va dictar, es pot considerar que estableix els elements nuclears del procediment que les normatives posteriors, dictades ja sota el règim democràtic², han anat precisant, millorant i desenvolupant, amb la pretensió d'aconseguir unes normes de qualitat, adequades a les necessitats plantejades i a la legalitat ("legalidad, acierto y oportunidad"³), i també de garantir la participació dels ciutadans en la seva elaboració.

2. Marc constitucional i estatutari

La Constitució de 1978 reconeix la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern (articles 87.1 i 97, respectivament⁴), i també li atribueix la potestat de dictar normes amb rang de llei, en determinades circumstàncies (legislació delegada -articles 82, 83 i 84- i decrets llei -article 86.3).

El text constitucional inclou algunes referències puntuals al procediment per exercir la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

² La Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va derogar la major part de la LPA, però va mantenir en vigor el capítol I del títol VI, sobre elaboració de disposicions de caràcter general, atès que aquesta matèria no es regulava a la Llei esmentada. Aquest capítol va ser derogat per la Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, que sí regulava aquesta matèria, si bé només en relació amb les propostes de disposició tramitades per l'Administració de l'Estat. A Catalunya, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, va regular aquesta matèria, i, per tant, a partir de la seva entrada en vigor es va deixar d'aplicar la regulació de la LPA.

³ Aquestes paraules, a banda del preàmbul, s'esmentaven també a l'article 129.1 de la LPA. La Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, invoca també la necessitat de garantir l'encert i la legalitat de la disposició, que s'erigeix com la finalitat última del procediment d'elaboració (article 24.1.b del text vigent en l'actualitat, i article 26, apartats 1 i 5, en la redacció donada per la Llei de l'Estat 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que entra en vigor el 2 d'octubre de 2016).

⁴ La iniciativa legislativa del Govern es vincula també a la direcció política que li encomana el mateix article 97 de la Constitució, tal com subratlla Ana María Ovejero Puente, "La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, pàgines 125-138.

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

Així, l'article 88 disposa que els projectes de llei s'aproven pel Consell de Ministres, acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents. Aquests antecedents són els que formen part de l'expedient generat durant la tramitació del procediment⁵.



Foto: DGRIP

Per la seva banda, l'article 105.a disposa que la Llei ha de regular l'audiència dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la Llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin. Cal subratllar, però, que el mandat adreçat al legislador es limita a l'àmbit de les "disposicions administratives": estrictament, per tant, no inclouria els avantprojectes de llei, tot i que, com es veurà més endavant, la legislació ha anat incorporant els tràmits d'audiència i informació pública també en el procediment d'elaboració d'aquests avantprojectes⁶.

Els diferents estatuts d'autonomia, seguint l'esquema institucional dissenyat per l'article 152.1 de la Constitució⁷, van atribuir també al

Govern de cada comunitat autònoma tant la iniciativa legislativa com la potestat reglamentària.

El text constitucional reconeix la iniciativa legislativa del Govern, i conté algunes referències al procediment per exercir-la. En l'àmbit autonòmic, els estatuts han dissenyat un esquema institucional similar i atribueixen als governs autonòmics la iniciativa legislativa

En el cas de Catalunya, l'Estatut de 1979 reconeixia al Consell Executiu o Govern la iniciativa legislativa (article 32.6) i la possibilitat de delegar la potestat legislativa a aquest en els mateixos termes en què els articles 82, 83 i 84 de la Constitució regulen la delegació legislativa de les Corts Generals al Govern de l'Estat (article 33.1). La potestat reglamentària es recollia als articles 65 i 71.e de la Llei 3/1982, de 23 de març, del president, del Parlament i del Consell Executiu de la Generalitat, d'acord amb la remissió de l'article 37.1 de l'Estatut a la Llei per regular les atribucions del Govern.

Per la seva banda, l'Estatut de 2006 reconeix al Govern la iniciativa legislativa (article 32.1), la possibilitat de dictar normes amb rang de llei en determinades circumstàncies (legislació delegada –article 33- i decrets llei –article 34-), i la potestat reglamentària (article 68.1).

En el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, el legislador (com es desprèn de l'article 105.a de la Constitució, abans esmentat) està cridat a regular el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, tant els projectes de reglament o de normes amb rang de llei aprovades pel Govern com els avantprojectes de llei.

La qüestió que es planteja és quin legislador ha de dur a terme aquesta regulació, l'estatal

elegida per sufragi universal, un consell de govern, amb funcions executives i administratives, i un president, elegit per l'assemblea. Aquest esquema va ser adoptat per la totalitat d'estatuts d'autonomia (tret dels de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla), i no només pels de les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 151 de la Constitució.

⁵ L'article 129.2 de la LPA estableix el següent: "Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación".

⁶ L'article 51.2 de la Constitució (inclòs en el capítol III del títol I, sobre els principis rectors de la política social i econòmica) estableix que els poders públics han d'escoltar les organitzacions de consumidors i usuaris en les "qüestions" que puguin afectar-los. Entre aquestes "qüestions" hi ha d'haver, indiscutiblement, els avantprojectes de llei.

⁷ Segons aquest article, en els estatuts aprovats pel procediment a què es refereix l'article 151, l'organització autonòmica s'ha de basar en una assemblea legislativa,

o l'autonòmic.

Aquesta qüestió va ser resolta amb aparent claredat pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 15/1989, de 26 de gener. En ocasió de l'examen de la constitucionalitat de l'article 22 de la Llei 26/1984, del 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, que regulava el tràmit d'audiència a les associacions de consumidors i usuaris i a les associacions empresarials en el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general que els afecten, el Tribunal afirma que aquest és "un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general." (FJ 7.c).

Aquest nítid reconeixement de la competència exclusiva autonòmica habilitava les comunitats autònomes a regular amb plena llibertat el procediment d'elaboració de disposicions⁸. Catalunya ho va fer menys d'un any després que es dictés aquesta Sentència.

3. Antecedents immediats: la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Llei 13/1989)

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Llei 13/1989), va dedicar el capítol IV del seu títol III a l'elaboració de disposicions de caràcter general. Aquest capítol constava de dues seccions: la primera sobre el procediment de tramitació, i la segona sobre la verificació de l'eficàcia de les normes.

L'article 66, al final de la secció primera, disposava que "els requisits establerts en aquesta Secció per a l'elaboració de disposicions

generals s'han d'aplicar als projectes de Llei elaborats per l'Administració de la Generalitat". De la redacció d'aquest precepte es dedueix que la Llei diferenciava els avantprojectes de Llei dels projectes de disposicions generals que correspon aprovar al Govern o a altres òrgans del poder executiu (reglaments i decrets legislatius⁹), tenint en compte que uns i altres responen a funcions diferents (iniciativa legislativa en un cas, potestat reglamentària i exercici de la legislació delegada en l'altre), però que, malgrat això, els aplicava el mateix procediment d'elaboració, probablement perquè la finalitat comuna és aprovar normes jurídiques, encara que el seu rang i la seva font de legitimitat variï.

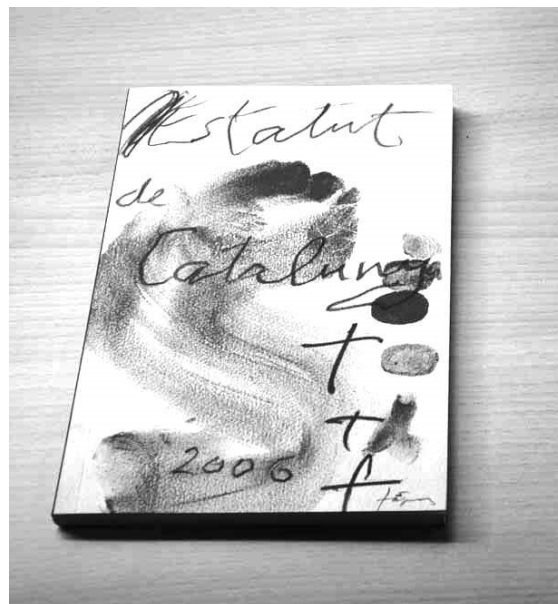


Foto: DGRIP

L'article 63.2 de la Llei, posteriorment modificat per la Llei 4/2001, de 9 d'abril, va tenir cura de precisar i sistematitzar els documents que havien d'acompanyar les propostes de disposició, amb la ja coneguda finalitat de garantir l'oportunitat, l'adequació a les finalitats que es persegueixen i la legalitat de la disposició. Aquests documents eren els següents:

⁸ Cal dir que l'Estat va respectar aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, i la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, no va regular aquest procediment especial, a diferència de la LPA. Vegeu la nota 2.

⁹ La Comissió Jurídica Assessora va deixar establert en diferents dictàmens que les disposicions del capítol IV del títol III de la Llei 13/1989 s'aplicaven als decrets legislatius. Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, pàgines 25 a 29, Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, edició electrònica, novembre de 2013.

- una memòria, que ha d'expressar el marc normatiu en què la proposta s'insereix, ha de justificar l'oportunitat i l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen, ha de valorar-ne la perspectiva d'igualtat de gènere i ha de fer referència a les consultes que es poden haver formulat i a altres dades d'interès per conèixer el procés d'elaboració de la norma.
- un estudi econòmic en termes de cost-benefici.
- una llista de les disposicions afectades per la nova proposta.
- la taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria, en la qual s'han de consignar d'una manera expressa les que han de quedar totalment o parcialment derogades.
- un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició.

Tal com s'ha posat en relleu per diversos autors, la regulació indicada és pionera en l'establiment de mesures de racionalització en el procediment d'elaboració de normes, i es pot considerar el precedent del sistema d'avaluació d'impacte normatiu vigent¹⁰, al qual es farà referència més endavant.

L'article 64 de la Llei 13/1989 es referia a la possibilitat de sotmetre la proposta a infor-

mació pública o a audiència de les entitats que, per llei, tenen la representació i la defensa d'interessos de caràcter general o als afectats per la disposició, si bé ho limitava als supòsits en què una llei així ho exigís o si ho decidia, segons el cas, el Govern o el conseller competent. Aquesta discrecionalitat en l'atorgament d'aquests tràmits (fora que una llei ho exigís expressament) va motivar que el Consell Consultiu de la Generalitat, en el seu Dictamen 166, de 22 de juny de 1989, considerés que l'equivalent d'aquest precepte en el projecte de llei¹¹ vulnerava l'article 105.a de la Constitució. Segons el Dictamen, "la lògica del precepte constitucional obliga a entendre que el compliment del tràmit ha de ser la regla general que ha de guiar el legislador post-constitucional, sobretot quan aquest determina les regles generals del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general" (Fonament 7.3).

Un cop vigent el precepte, i malgrat la seva literalitat, la Comissió Jurídica Assessora va interpretar-lo d'acord amb l'article 105.a de la Constitució, i va considerar el tràmit d'audiència preceptiu, tot i admetre algunes excepcions que calia motivar¹².

Ara bé, aquesta doctrina es refereix a les disposicions reglamentàries, però no als avantprojectes de llei, que, com s'ha apuntat anteriorment, no s'inclouen en l'àmbit de les "disposicions administratives" que esmenta l'article 105.d de la Constitució. Per tant, sota la vigència de la Llei 13/1989, els tràmits d'audiència i d'informació pública relatius als avantprojectes de llei s'havien de considerar facultatius, situació que s'ha mantingut amb la normativa posterior, i només molt recentment es pot considerar que està a punt de ser superada, tal com s'exposarà més endavant.

Altres aspectes destacables de la Llei 13/1989

¹⁰ Així ho explica Paula Ortí a "L'avaluació de l'impacte econòmic i social de les normes", pàgina 87, a *Nota d'Economia*, núm. 102, 2016, Departament de la Vicepresidència, d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, pàgines 84 a 98. En el mateix sentit, Dolors Canals i Ametller ("La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, coordinador Eduardo Gamero Casado, València, Tirant lo Blanch, 2014, pàgines 343 a 385) afirma, sobre els documents que han d'acompanyar la proposta normativa d'acord amb la Llei 13/1989, que "los mencionados estudios e informes y la modalidad original de valoración *ex ante* de la eficacia normativa entroncan con los más modernos instrumentos de la mejora regulatoria" (pàgina 363).

¹¹ Era l'article 66, i tenia un contingut molt semblant a l'article 64 de la Llei (l'única diferència és que aquest va afegir una referència al Govern, a més del conseller competent).

¹² Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, op. cit., pàgina 96.

són els tràmits vinculats a assegurar l'adequació a la legalitat de la disposició, com l'informe dels serveis jurídics (article 65.1 i .2), i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (article 65.4), si bé aquest últim té caràcter facultatiu en el cas dels avantprojectes de llei (article 9.1.a de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora).

La Llei establia igualment l'examen del Consell Tècnic, que és un òrgan integrat, entre altres membres, pels secretaris generals dels departaments, i al qual correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els altres afers que s'han de sotmetre al Govern (article 65.3, en relació amb el 17, de la Llei 13/1989).

Durant dues dècades la regulació de la Llei 13/1989 ha constituït el marc normatiu de referència sobre el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, inclosos els avantprojectes de llei, en virtut de la remissió continguda a l'article 66 de la Llei.

És important destacar que, durant aquest temps, s'ha desenvolupat un moviment a nivell internacional per fomentar polítiques de millora de la regulació normativa, del qual han estat els principals exponents l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament a Europa (OCDE) i la Unió Europea, mitjançant els programes coneguts com a Better Regulation i Smart Regulation.

Un dels elements centrals d'aquestes polítiques és l'anomenada avaluació de l'impacte de les normes, que ha tingut un paper destacat, entre d'altres, en l'àmbit de la simplificació dels procediments i la reducció de les càrregues administratives, aspectes que han pres un especial relleu arran 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 interior.

En aquest context, a Catalunya es va aprovar 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 econòmica, que, segons el seu preàmbul, constitueix l'inici de la transposició de la Directiva

esmentada¹³.

L'article 4 d'aquest Decret estableix que les propostes de disposicions han d'anar acompanyades amb un informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, el qual ha de seguir els criteris d'una guia de bones pràctiques per a l'elaboració i revisió de normativa, que ha d'aprovar el Govern¹⁴, i en la qual s'han d'especificar els principis, els criteris i les recomanacions que cal seguir per tal de garantir que no s'estableixen obligacions o càrregues administratives que no estiguin prou justificades. Aquest precepte es pot considerar l'inici de la recepció a l'ordenament jurídic català i espanyol¹⁵ de l'instrument de l'avaluació de l'impacte de les normes.

L'informe d'avaluació s'exigia "a més de la documentació preceptiva que determinen la legislació sobre procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i la legislació sectorial que sigui d'aplicació" (article 4.1). Es tractava, per tant, d'un document que s'afegia als que havien d'acompanyar la proposta de disposició, de conformitat amb l'article 63.2 de la Llei 13/1989.

4. El marc normatiu actualment vigent a Catalunya

4.1. La Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (Llei 13/2008)

La Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (Llei 13/2008), va regular la iniciativa legislativa del

¹³ La transposició pròpiament dita es va fer mitjançant el 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.

¹⁴ En aplicació d'aquest article, l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010 va aprovar la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (publicat en el DOGC núm. 5609, de 15 d'abril).

¹⁵ En l'àmbit de l'Estat, aquesta recepció es produeix mitjançant el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

Govern (article 36) i la potestat legislativa del Govern (decrets legislatius –article 37- i decrets llei –article 38-), incloent el procediment d'elaboració dels avantprojectes i dels projectes corresponents. Per aquest motiu, la Llei va derogar l'article 66 de la Llei 13/1989, en virtut del qual s'aplicava al procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei la regulació general sobre el procediment d'elaboració de disposicions (disposició modificativa primera, apartat 2).



Foto: DGRIP

En canvi, la Llei 13/2008 no va regular el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries, que es va continuar regint per la Llei 13/1989¹⁶.

La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, regula la iniciativa legislativa de l'executiu català i el procediment a seguir per elaborar els avantprojectes de llei

Aquesta dualitat de regulacions, i la seva inclusió en textos normatius diferents, no era probablement la millor opció, tenint en compte que no hi ha elements distintius suficients entre unes i altres normes que justifiquin tractaments independents pel que fa al seu procediment d'elaboració¹⁷.

¹⁶ El capítol VIII del títol III regula la potestat reglamentària, però únicament es refereix als òrgans competents i a la forma de les disposicions.

¹⁷ Es mostra crític amb aquesta opció legislativa Oriol Mir Puigpelat, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y Better Regulation", pàgines 514 i 515, a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, coordinador Joaquín Tornos Mas, Iustel, Madrid, 2012, pàgines 501 a 543. L'autor es refereix en aquest cas a l'opció de la Llei 26/2010 de no regular conjuntament els dos procediments. Amb tot, com s'ex-

D'altra banda, la regulació no incorporava canvis substancials, motiu pel qual encara sembla menys justificada la seva inclusió en textos diferents, amb redaccions no coincidents però sense aportar, en general, novetats especialment rellevants.

Així, per exemple, l'article 36.3 (el qual ha estat posteriorment modificat, tal com s'explica més endavant) establia que els avantprojectes de llei han d'anar acompanyats de la documentació següent:

- a) Una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, sobre l'adequació de la norma als fins que es persegueixen i sobre el marc normatiu en què s'insereix, amb una llista de les disposicions afectades i una taula de vigències en què es consignin expressament les disposicions que han de quedar totalment o parcialment derogades.
- b) Una memòria econòmica sobre l'estimació del cost i l'impacte econòmic derivats de l'aplicació de la norma.
- c) Un informe d'impacte de gènere que avaluï la incorporació de la perspectiva d'igualtat de gènere a la norma.
- d) Una memòria en què constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.
- e) Un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

Els dos primers documents tenen moltes semblances amb la memòria, la llista de disposicions afectades i la taula de vigències, d'una

aplica més endavant en el text, aquesta Llei va intentar donar certa coherència a les dues regulacions, si bé mantenint-les en textos normatius separats.

banda, i l'estudi econòmic, de l'altra, regulats a l'article 63.1 de la Llei 13/1989 (però amb una terminologia diferent i una descripció no exactament coincident); l'informe d'impacte de gènere i el dels serveis jurídics concorden amb els que ja exigien els articles 63.1 i 65.1 de la Llei 13/1989; i la memòria sobre les consultes formulades i les al·legacions presentades és una novetat de la Llei 13/2008, si bé concorda amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en relació amb la necessitat de valorar el contingut dels informes i les al·legacions formulades en els tràmits d'audiència, informació pública i informes¹⁸.

Una innovació important de la Llei 13/2008 és el requisit d'un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, per tal de poder iniciar la tramitació de l'avantprojecte de llei (article 36.2). Aquest requisit es pot vincular a l'especial transcendència de l'exercici de la iniciativa legislativa¹⁹, però també a la recepció dels principis de bona regulació. Així, l'adopció d'aquest acord previ ha de permetre constatar, entre altres aspectes, que la regulació proposada és necessària i proporcionada, tenint en compte els objectius que es volen aconseguir i els efectes que la seva adopció tindria en diferents àmbits²⁰.

¹⁸ Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, op. cit., pàgines 124 a 127 i 156 a 157.

¹⁹ Amb tot, cal tenir en compte que, amb posterioritat, la Llei 26/2010 va establir la possibilitat d'exigir aquest mateix requisit en el cas dels projectes de disposicions reglamentàries, si bé només en aquells supòsits en què així es determinés en un decret del Govern (article 61.1). Fins al moment actual no s'ha dictat cap decret d'aquestes característiques.

²⁰ L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern, determina que l'acord previ del Govern a què fa referència l'article 36.2 de la Llei 13/2008 ha de contenir una memòria preliminar que ha d'incloure els aspectes següents: objectius de la iniciativa; motius que la fan necessària; efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent; relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació; conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei; descripció i avaluació d'altres opcions (no normatives i normatives) per assolir els objectius que es pretenen amb la llei; valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE; avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa); estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de

Cal un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa abans d'iniciar la tramitació d'un avantprojecte de llei, a fi de constatar que la proposta és necessària i proporcionada als objectius

La Llei 13/2008 va regular els tràmits d'audiència i informació pública amb caràcter potestatiu (article 36.4), en termes semblants als de l'article 64 de la Llei 13/1989, si bé en aquest últim cas ja s'ha indicat que la Comissió Jurídica Assessora va interpretar aquest precepte de conformitat amb l'article 105.a de la Constitució, de manera que la regla general en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries és la preceptivitat del tràmit d'audiència. Ja s'ha vist, però, que aquesta doctrina no es pot traslladar a l'àmbit dels avantprojectes de llei, que no es veuen afectats per l'article 105.a de la Constitució.

D'altra banda, la Llei va introduir la possibilitat de tornar a presentar un projecte de llei que hagués caducat per finiment de la legislatura anterior, amb el compliment dels dos únics tràmits següents: l'informe del secretari o secretària general del departament concernit i l'informe dels serveis jurídics de la Generalitat (article 34.7). En aquest cas concret, la qüestió regulada és específica de l'exercici de la iniciativa legislativa.

Hi ha la possibilitat de tornar a presentar davant el Parlament un projecte de llei que ha caducat per finiment de la legislatura, sense necessitat de fer la tramitació completa, si s'elaboren dos informes: del secretari general del departament i dels serveis jurídics de la Generalitat

L'article 37 de la Llei regula l'exercici de la legislació delegada (decrets legislatius). Pel que fa al procediment, es remet (apartat 2) als tràmits de l'article 36.3 de la Llei (memòries i informes que han d'acompanyar el projecte), i inclou també el dictamen preceptiu de la Co-

l'Administració de la Generalitat; valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya; i anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona.

missió Jurídica Assessora (apartat 3). No es fa referència als tràmits d'audiència i informació pública (que no estan afectats per la remissió a l'article 36.3), però per aplicació directa de l'article 105.a de la Constitució, el tràmit d'audiència, si més no, s'ha de considerar preceptiu (els decrets legislatius, tot i tenir rang de llei, no deixen de ser "disposicions administratives").

Finalment, l'article 38 regula l'exercici de la potestat de dictar decrets llei, d'acord amb l'article 64 de l'Estatut. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern (apartat 2). El projecte de decret llei ha d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa, i ha d'anar acompanyat de dos informes: un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i un informe dels serveis jurídics de la Generalitat (apartat 3). També es pot acompanyar d'altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen.

Fora del capítol específic relatiu a la iniciativa legislativa i la potestat legislativa del Govern, és important tenir en compte la regulació dels òrgans d'assistència tècnica i suport al Govern (secció segona del capítol VI -funcionament del Govern- del títol II). Aquests òrgans són la Secretaria del Govern (article 33) i el Consell Tècnic del Govern (article 34).

La Secretaria del Govern i el Consell Tècnic són òrgans d'assistència a l'executiu amb funcions destacades en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei

La Secretaria del Govern es configura com un òrgan d'assistència jurídica i suport tècnic²¹ al Govern i al Consell Tècnic, que en prepara les reunions, i el titular del qual és nomenat pel president de la Generalitat i té la consideració

d'alt càrrec. Per exercir aquestes funcions, aquesta Secretaria consta de diverses unitats de suport.

Una d'aquestes unitats és l'Oficina del Govern, creada l'any 2008 amb rang de direcció general²², i que té assignades funcions, entre d'altres, de tramitació i d'anàlisi de les iniciatives (normatives i no normatives) que se sotmeten al Consell Tècnic i al Govern, i de vetllar per la seva correcció i qualitat tècnica.

En l'àmbit específicament normatiu, cal destacar la creació, l'any 2008, de la Direcció de Qualitat Normativa²³, amb funcions, entre d'altres, d'impuls de la cultura de la qualitat normativa i de consultoria i assistència tècnica als departaments de l'Administració de la Generalitat, en especial en l'àmbit de l'avaluació de l'impacte normatiu. Aquesta direcció general es va suprimir l'any 2011, però les seves funcions van ser assumides per l'Àrea de Millora de la Regulació, que es va adscriure a l'Oficina del Govern, i, recentment, s'ha adscrit a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental, que també depèn de la Secretaria del Govern (articles 24.3.b i 26 del Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència).

Finalment, cal tenir en compte que els decrets d'estructura del Departament de la Presidència atribueixen habitualment a la Secretaria del Govern la coordinació del Gabinet Jurídic de la Generalitat²⁴, que integra els serveis jurídics de la Generalitat, els quals han d'informar totes les iniciatives normatives que se sotmeten a l'aprovació del Govern (pel que fa als avantprojectes de llei, article 36.3 de la Llei 13/2008).

²¹ La referència a l'assistència jurídica i el suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic és una novetat en relació amb la regulació anterior d'aquesta figura.

²² Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència (abans de l'aprovació d'aquest Decret, l'Oficina del Govern era una subdirecció general amb funcions de tramitació i de suport a la Secretaria del Govern). La regulació vigent de l'estructura i les funcions d'aquesta unitat directiva es troba en el Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència (articles 24 a 27).

²³ Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència.

²⁴ Actualment, article 20.1.g del Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència.

Pel que fa al Consell Tècnic del Govern, aquest constitueix l'òrgan col·legiat de suport al Govern, i és presidit pel conseller primer, o pel vicepresident del Govern, si n'hi ha, i en formen part els secretaris generals de cada departament (articles 14.3.b, 15.3 i 34.2). Els altres aspectes sobre la presidència, la composició i les atribucions no establerts a la Llei han de ser regulats per decret (actualment, Decret 413/2011, de 13 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament del Consell Tècnic). A diferència de la Llei 13/1989, la Llei 13/2008 no exigeix expressament l'examen previ pel Consell Tècnic de les disposicions de caràcter general ni de la resta d'iniciatives que se sotmeten a la consideració del Govern, sinó que és el Reglament el que determina aquesta i altres funcions d'aquest òrgan col·legiat de suport.

El Consell Tècnic examina i delibera en relació amb els avantprojectes de llei amb caràcter previ a l'aprovació per part del Govern com a projectes de llei

Així, l'article 8.1 del vigent Reglament del Consell Tècnic estableix que aquest òrgan examina i delibera en relació amb els avantprojectes de llei amb caràcter previ a la seva aprovació per part del Govern com a projectes de llei; els projectes de disposicions normatives que hagin de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret dels projectes de decret llei; els projectes de decret sense contingut normatiu i les propostes d'acord que han de ser aprovats pel Govern, tret de determinats supòsits. En el cas dels avantprojectes de llei i dels projectes de disposicions que hagin de rebre el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (que és facultatiu pel que fa als avantprojectes de llei, com ja s'ha indicat), el Consell Tècnic els examina amb caràcter previ a la sol·licitud del dictamen i, un cop emès aquest, els examina novament, si bé només amb relació als aspectes abordats en el dictamen²⁵. Finalment, s'estableix que quan es produeixin circumstàncies excepcionals que així ho aconsellin es poden proposar a l'ordre del dia del Govern assump-

tes que no hagin estat examinats prèviament pel Consell Tècnic, amb el coneixement previ de la presidència d'aquest òrgan i l'informe del departament competent en matèria d'economia i finances si la proposta té incidència en relació amb les finances públiques.

4.2. La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (Llei 26/2010)

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (Llei 26/2010), va incloure una nova regulació del procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries (títol IV), i va derogar el capítol IV del títol III de la Llei 13/1989 (juntament amb la major part de la Llei, tret dels articles relatius a l'organització de l'Administració de la Generalitat, que encara es mantenen en vigor).

La Llei va respectar, per tant, la dualitat de regulacions que havia establert la Llei 13/2008 (avantprojectes de llei i normes amb rang de llei aprovades pel Govern, d'una banda, i disposicions reglamentàries de l'altra). Tanmateix, va modificar l'apartat 3 de l'article 36 de la Llei 13/2008 (disposició final tercera, apartat 3), que especifica els documents que han d'acompanyar els avantprojectes de llei, per tal d'adequar-los a la nova regulació aprovada en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries (títol IV de la Llei 26/2010). D'aquesta manera, s'aconseguia una certa homogeneïtat entre les dues regulacions, si més no pel que fa als documents que han d'acompanyar el text de la disposició.

D'acord amb la nova redacció de l'article 36.3, els avantprojectes de llei han d'anar acompanyats de la documentació següent:

- a) Una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, que ha de contenir, com a mínim, l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència

²⁵ Com es veurà més endavant, les directrius internes aprovades pel Govern afegeixen altres intervencions del Consell Tècnic (prèvies a les que estableix el Reglament) en el procediment d'elaboració de disposicions.

de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

- b) Una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que ha de tenir el contingut que s'estableixi per reglament. Aquesta memòria inclou, com a mínim, un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de l'avantprojecte de llei 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 la iniciativa legislativa 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 norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses, i, finalment, un informe d'impacte de gènere.
- c) Una memòria en què constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.
- d) Un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

La modificació afecta els documents que des del primer moment han d'acompanyar el text de l'avantprojecte. Així, en la nova redacció es manté el primer d'aquests documents (la memòria general), amb algunes petites diferències en el seu contingut, i el segon document (la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades) substitueix la memòria econòmica, i se li dona un contingut més ampli. Desapareix de la relació l'informe d'impacte de gènere, però un informe d'aquestes

característiques forma part de la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. Els altres dos documents (la memòria de les consultes formulades i les al·legacions presentades i l'informe dels serveis jurídics) es mantenen en els mateixos termes que en la redacció inicial.

***L'audiència i la informació pública
es mantenen com a tràmits potestatsius
en l'elaboració dels avantprojectes de llei***

Com abans s'indicava, el nou article 36.3 adequa la seva redacció a la regulació aprovada en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries, inclosa en el títol IV de la Llei 26/2010 i, en concret, en el seu article 64, relatiu a les memòries.

Pel que fa a la memòria general (lletra a), s'afegeixen alguns continguts en relació amb la redacció inicial de l'article 36.3 de la Llei 13/2008: 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 i la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

La redacció d'aquesta lletra a és semblant, però no idèntica, a la de l'article 64.2 de la Llei 26/2010, relatiu a la memòria general en els projectes de disposició reglamentària. En realitat, l'única diferència és la referència als "estudis, els informes i els dictàmens pertinents", que ja constava en la redacció inicial de l'article 36.3 de la Llei 13/2008, i que dona lloc a una certa confusió, perquè la memòria general és un únic document (tal com es desprèn amb tota claredat de l'article 64.2 de la Llei 26/2010), i d'aquesta redacció semblaria que està formada per un conjunt heterogeni de documents. En qualsevol cas, es tracta d'una diferència menor que no posa en dubte que les dues memòries generals (la dels projectes de disposicions reglamentàries i la dels projectes de llei) tenen la mateixa naturalesa i contingut.

Aquesta identitat inclou també les referències als tràmits d'audiència i informació pública. Aquestes referències parteixen de la base d'un tràmit d'audiència obligatori, si més no com a



Palau de la Generalitat. Foto: Rubén Moreno

regla general, i d'un tràmit d'informació pública que pot no ser procedent, en coherència amb la regulació dels dos tràmits als articles 67 i 68 de la Llei 26/2010, respectivament. En concret, el caràcter preceptiu, com a norma general, del tràmit d'audiència, esmena el defecte de l'article 64 de la Llei 13/1989, posat en relleu pel Consell Consultiu de la Generalitat, i que va obligar la Comissió Jurídica Assessora a propugnar-ne una interpretació integradora amb l'article 105.a de la Constitució.

Amb tot, la Llei 26/2010 no modifica l'article 36.4 de la Llei 13/2008, i, per tant, malgrat l'aparent equiparació que es podria deduir del tractament que dóna a aquests tràmits la memòria general en les dues regulacions, tant el tràmit d'audiència com el d'informació pública se segueixen mantenint com a potestats en el cas dels avantprojectes de llei²⁶.

²⁶ S'ha de tenir en compte, però, que les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, aprovades per l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, que donen un tractament unitari dels projectes de disposicions aprovades pel poder executiu i els avantprojectes de llei també en el cas dels tràmits d'audiència i informació pública (vegeu la nota 30), només permeten obviar aquests tràmits

El segon document que ha d'acompanyar l'avantprojecte de llei des de l'inici de la tramitació és la memòria d'avaluació de les mesures proposades (lletra b de l'article 36.3). Aquest és un dels elements més destacats de la regulació de la Llei 26/2010 en l'àmbit del procediment d'elaboració de disposicions. Tal com s'explica al preàmbul, 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 competència de la Generalitat²⁷.

L'origen d'aquesta memòria és, en part, l'in-

si de forma motivada es fonamenta jurídicament la seva no-preceptivitat (apartat IV.2.2). Això explica que, a la pràctica, els avantprojectes de llei s'acostumin a sotmetre als tràmits d'audiència i informació pública.

²⁷ Oriol Mir Puigpelat, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better regulation*", op. cit., pàgina 523, explica que la voluntat del legislador català d'afegir-se al corrent internacional de la millora de la regulació s'observa sobretot en la introducció d'aquesta memòria. Per la seva banda, Dolors Canals i Ametller ("La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", op. cit., pàgina 376) considera que l'aprovació de la Llei 26/2010 significa el ple reconeixement de la política de millora de la regulació i les seves eines, en particular de l'avaluació de l'impacte normatiu.

forme d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, introduït pel Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica. Ara bé, si aquest informe se centrava en la simplificació administrativa i la reducció de càrregues administratives a les empreses, la memòria que introdueix la Llei 26/2010 ha d'avaluar els impactes de la norma en altres àmbits, d'acord amb el que s'estableixi per reglament²⁸, si bé com a mínim ha d'integrar informes d'impacte presupostari, econòmic i social, normatiu i de gènere, en els termes que la mateixa Llei precisa. El contingut d'aquests informes substitueix altres documents que la regulació anterior exigia separatament, com la memòria econòmica (en la terminologia de la redacció inicial de la Llei 13/2008) o l'estudi econòmic en termes de cost-benefici (en la terminologia de la Llei 13/1989), l'informe d'impacte de gènere²⁹, o el mateix informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades regulat a

²⁸ Atès que fins al moment no s'ha produït el desenvolupament reglamentari sobre el contingut d'aquesta memòria, s'ha d'entendre aplicable l'article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig, i la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, aprovada per l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010, a què es remet aquest precepte. Cal tenir en compte, a més, que l'article esmentat exigeix la quantificació de les càrregues administratives que la norma genera a les empreses, i la Guia estableix la metodologia per dur a terme aquesta tasca.

²⁹ La disposició final primera de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, modifica l'article 3 de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona, en el sentit d'atribuir a l'Institut Català de les Dones (ICD) la funció d'elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fan referència els articles 36.3.b i 37.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 64.3.d de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (lletres g). Cal tenir en compte que l'informe d'impacte de gènere a què fan referència els articles esmentats forma part de la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que elabora la unitat que promou la iniciativa normativa. L'atribució a l'ICD de la competència per elaborar-lo s'ha de considerar l'exigència d'un nou informe, semblant a l'informe interdepartamental d'impacte de gènere a què feia referència la Llei 13/1989, i que coexistia amb la valoració des de la perspectiva d'igualtat de gènere que s'havia d'incloure a la memòria que acompanyava la proposta normativa (article 63.2).

l'article 4 del Decret 106/2008 (amb la diferència que la Llei 26/2010 no limita l'àmbit de l'avaluació a les empreses, sinó que inclou també els ciutadans).

L'avaluació de l'impacte de les normes és, per tant, una operació global, que ha d'integrar l'anàlisi des de perspectives diferents, i que ha de permetre adoptar l'opció de regulació que es consideri més adequada, tenint presents els efectes que la tria d'una o altra opció pot produir, i aquest exercici analític és el que s'ha de reflectir a la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades.

Fora d'aquest article 36.3, i, més concretament, de les dues memòries que han d'acompanyar l'avantprojecte de llei des de l'inici de la tramitació, la Llei 26/2010 no va modificar la resta de la regulació de la Llei 13/2008 sobre aquesta matèria.

Amb tot, la identitat substancial dels dos procediments fa que la mateixa regulació de la Llei 26/2010 en relació amb el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries es pugui tenir en compte per completar la regulació (més breu) de la Llei 13/2008 sobre els avantprojectes de llei³⁰.

Així, per exemple, la regulació del tràmit de consulta interdepartamental de l'article 66 de la Llei 26/2010, tot i no estar regulat a la Llei

³⁰ El Govern va aprovar mitjançant l'Acord de 19 de maig de 2009 unes directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, que estableixen uns mateixos criteris per a la tramitació tant dels projectes de disposició que correspon aprovar al Govern (excepte els decrets llei) com dels avantprojectes de llei. Aquestes directrius recullen criteris adreçats als òrgans de l'Administració de la Generalitat, i no tenen caràcter reglamentari: en la part expositiva de l'Acord que les aprova s'indica que les directrius s'adopten en exercici de la facultat que l'article 49 de la Llei 13/1989 atorga al Govern per emetre orientacions o criteris adreçats als òrgans de l'Administració de la Generalitat per assolir més coherència en els objectius respectius o una harmonització de llurs actuacions, sense que això impliqui l'exercici de la potestat reglamentària. Cal tenir en compte que les directrius són anteriors a l'aprovació de la Llei 26/2010 i altres textos normatius que incideixen en el procediment, però se segueixen aplicant, si bé tenint en compte els nous requeriments que es deriven de la normativa aplicable.

13/2008, sembla raonable aplicar-la també en el cas dels avantprojectes de llei, i, de fet, així es fa a la pràctica³¹. Aquest tràmit consisteix a posar la iniciativa en coneixement dels diferents departaments durant un temps determinat³² perquè formulin les observacions que considerin convenientes, prèviament als tràmits d'audiència i d'informació pública.

Per la seva banda, els apartats 2 i 3 de l'article 62 de la Llei 26/2010 regulen la sol·licitud i l'emissió dels informes, en termes plenament aplicables a l'elaboració dels avantprojectes de llei. Amb tot, l'apartat 2, pel que fa al moment i a la forma de dictar els informes, es limita a remetre's a la normativa reguladora corresponent. L'apartat 3 disposa –com és el cas del procediment administratiu general– que si la normativa aplicable no estableix cap termini, aquest serà de deu dies hàbils.

Entre els informes preceptius destaquen el Dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social sobre els avantprojectes de llei que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, amb l'excepció de l'avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat (article 2.1.a de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya) i l'informe de la Comissió de Govern Local sobre els avantprojectes de llei que afecten el règim local (article 193.1.a del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Ca-

talunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, TRLMRLC)³³.

Cal esmentar també l'informe de la Comissió Tècnica de la Funció Pública (CTFP), que és l'òrgan de coordinació, de consulta, de proposta i, si s'escau, d'execució dels assumptes de personal, i que té la funció, entre d'altres, d'emetre informe en relació amb les normes i les disposicions de caràcter general en matèria de personal (article 7 del Text únic de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre). Formen part d'aquest òrgan, a més de determinats alts càrrecs del departament competent en matèria de funció pública, els secretaris generals dels departaments, que també formen part del Consell Tècnic. Aquest element en comú ha motivat que en els darrers anys les reunions dels dos òrgans es facin de manera consecutiva, i que la CTFP informi iniciatives que consten en l'ordre del dia del Consell Tècnic immediatament posterior. Això fa que la CTFP normalment sigui l'últim òrgan que emet informe durant la tramitació, tret que se sol·liciti dictamen a la Comissió Jurídica Assessora.

L'article 59 de la Llei 26/2010 fa referència al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, si bé ja s'ha indicat que en el cas dels avantprojectes de llei aquest dictamen té un caràcter facultatiu, i, lamentablement, és molt poc

³¹ Així ho estableixen les directrius esmentades a la nota anterior. Per tal d'iniciar el tràmit s'ha d'incorporar el text de la iniciativa a l'aplicació SIGOV (Sistema de gestió i tramitació dels documents del Govern), juntament amb les dues memòries inicials i l'informe jurídic preliminar dels serveis jurídics de la Generalitat, i durant el temps que dura la consulta els altres departaments poden formular observacions i rebre respostes del departament promotor. El tràmit finalitza un cop la iniciativa ha estat vista pel Consell Tècnic (és el primer pas de la iniciativa per aquest òrgan de suport, que no recull el seu Reglament). L'aplicació SIGOV és el mitjà de tramesa de la documentació al Consell Tècnic (article 12 del Reglament del Consell Tècnic), i també al Govern, i pot ser consultada per les persones autoritzades pel secretari general de cada departament.

³² La redacció inicial de l'article 66 de la Llei establia un termini mínim de quinze dies. La referència al termini es va eliminar en la nova redacció del precepte donada per la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.

³³ El Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya és l'òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals (article 72.2 EAC). Per la seva banda, la Comissió de Govern Local és l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals i està integrada per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals (article 192 TRLMRLC), de manera que s'erigeix com una de les formes d'intervenció en el procediment de les entitats locals (article 70 Llei 26/2010). L'especial rellevància dels informes que emeten aquests òrgans explica que les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general (vegeu la nota 30) estableixin que aquests informes s'han d'emetre després de la resta de tràmits del procediment (exceptuant l'informe jurídic final i, eventualment, l'informe de la Comissió Tècnica de Funció Pública i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora), i que abans de sol·licitar-los hagin de ser examinats novament pel Consell Tècnic.

freqüent que es demani. En el cas que es demani, cal l'examen previ del Consell Tècnic, que l'ha de tornar a examinar un cop emès el dictamen, i abans d'elevat l'avantprojecte de llei al Govern, si bé només amb relació als aspectes abordats en el dictamen (article 8.2 del Reglament del Consell Tècnic). Cal tenir en compte que cap altre òrgan assessor de la Generalitat no pot emetre cap informe sobre les qüestions sobre les quals ja ha emès un informe la Comissió Jurídica Assessora, llevat del Consell de Garanties Estatutàries quan correspongui (article 13.3 de la Llei 5/2005, de maig, de la Comissió Jurídica Assessora).

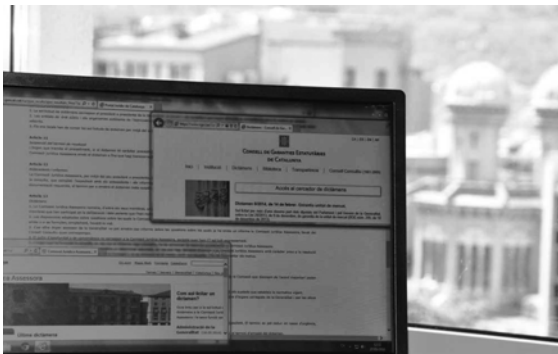


Foto: DGRIP

4.3. Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBG)

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBG), inclou diferents disposicions que són rellevants per al procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, inclou novetats rellevants. Les obligacions de publicitat activa impliquen haver de fer públics determinats documents vinculats a l'elaboració dels avantprojectes de llei

D'una banda, el títol II, relatiu a la transparència, inclou determinades obligacions de publicitat activa en aquest àmbit. En concret, l'apartat 1 de l'article 10 estableix que l'Administració ha de fer públics els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben (lletres c), i les memòries i els documents justifica-

tius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau (lletres d). L'apartat 2 del mateix article afegeix que aquesta informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han de ser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament.

D'altra banda, el títol V, relatiu al bon govern, inclou un capítol (III) sobre la millora de la qualitat normativa.

Dins d'aquest capítol, l'article 62 inclou uns principis generals relatius a la iniciativa normativa de l'Administració de la Generalitat: aquesta s'ha d'exercir de manera que el marc normatiu sigui previsible, tan estable com sigui possible i comprensible, i només si hi ha una causa d'interès general que ho justifiqui (necessitat); les iniciatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis, han de ser clares i coherents amb la resta de l'ordenament (seguretat jurídica), i han de donar prioritat a les mesures menys restrictives per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general (proporcionalitat).

Es tracta de principis fàcilment identificables amb els que propugnen els programes per a la millora de la regulació en l'àmbit internacional, i equiparables amb els que a Catalunya ja havia desenvolupat la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, aprovada per l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010 (GBP), i també amb els que la normativa estatal aplicable a Catalunya ha establert en els darrers anys, com es veurà més endavant.

L'article 63, sobre la simplificació i la consolidació normativa, estableix que la iniciativa legislativa de l'Administració s'ha d'exercir de manera que l'aprovació d'una nova norma

comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament vigent (apartat 1). També disposa que l'Administració ha de facilitar el coneixement del dret vigent, mitjançant l'elaboració de textos consolidats amb valor informatiu³⁴ (apartat 2).

La nova Llei de transparència disposa que l'Administració ha de facilitar el coneixement del dret vigent, mitjançant l'elaboració de textos consolidats amb valor informatiu, que cal diferenciar del procediment per consolidar les lleis, que, d'acord amb aquesta Llei, correspon establir al Parlament

Cal diferenciar aquest últim supòsit de consolidació amb valor informatiu del procediment per consolidar les lleis, que, d'acord amb la disposició addicional cinquena, apartat 4, correspon establir al Parlament, amb la finalitat de simplificar l'ordenament, millorar-ne la qualitat i contribuir a la garantia de la seguretat jurídica. Aquesta consolidació ha de donar lloc a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis objecte de la consolidació. En aquest sentit, la reforma parcial de 8 de juliol de 2015 del Reglament del Parlament de Catalunya va introduir el procediment de consolidació de la legislació vigent com una especialitat del procediment legislatiu (articles 140 a 145 del Text refós del Reglament aprovat per la Mesa del Parlament el 28 de juliol de 2015). Tenint en compte que es reconeix la iniciativa legislativa del Govern (article 143.1 del Reglament), semblaria raonable que la llei establís alguna especialitat procedimental per a la tramitació d'aquest tipus concret d'avantprojectes de llei.

El capítol III del títol II de la LTAIBG es tanca amb un article sobre la millora de la regulació, el 64, que disposa que l'Administració, per a l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte que poden produir les normes, ha d'utilitzar els instruments d'anàlisi més adients per avaluar els efectes de la nova regulació i evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es prete-

nen assolir (apartat 1). Igualment, s'estableix que l'Administració ha de desenvolupar mecanismes per avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau d'acompliment, la necessitat i l'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes (apartat 2), i s'obliga a garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i també en el procés per avaluar l'aplicació de les normes (apartat 3). Finalment, es permet que l'Administració promogui proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per verificar-ne la idoneïtat, que s'han d'aplicar per mitjà de convenis (apartat 4)³⁵.

La regulació d'aquest capítol té un caràcter, en certa mesura, programàtic, i no es concreta en tràmits o instruments concrets d'avaluació i de bona regulació, que són objecte de la normativa sobre procediment d'elaboració de disposicions a què s'ha fet referència anteriorment. Tot i això, mostra la preocupació i sensibilitat del legislador per millorar la qualitat de les normes, tant des de la perspectiva de la tècnica normativa com de la correcta avaluació dels seus efectes, i constitueix un complement i un valuós instrument interpretatiu de la normativa vigent en matèria de procediment d'elaboració de disposicions, que, com s'ha vist, ha anat introduint instruments per aconseguir aquests objectius. És important tenir en compte, a més, que la qualitat de les normes s'aborda com una de les manifestacions del bon govern, a què fa referència el mateix títol de la Llei³⁶.

³⁵ L'article 67 de la Llei 13/1989 ja establí la possibilitat de verificar l'eficàcia de les normes abans que una norma fos aprovada, amb la finalitat de comprovar l'adequació del contingut de la disposició als objectius que perseguia, les seves possibles disfuncionalitats i les garanties del seu compliment eficaç. Amb tot, aquesta possibilitat es limitava a l'àmbit de les disposicions que correspon aprovar al Govern, mentre que l'apartat 4 de l'article 64 de la LTAIBG sembla incloure també les lleis.

³⁶ Com diu Francesc Mantilla i Muntada (*La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2014, pàgina 315), la bona regulació és una manifestació de bona administració i alhora també un instrument del bon govern o governança.

³⁴ Actualment aquesta tasca es fa a través del Portal Jurídic del DOGC.

El títol VI de la Llei, sobre el govern obert, inclou un capítol II sobre la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, que ja anunciava l'apartat 3 de l'article 64.

Aquest capítol II inclou dos articles (69 i 70), si bé només el primer és aplicable a la iniciativa legislativa (el segon regula el dret de proposar iniciatives normatives).

***La Llei catalana de transparència
regula el govern obert
i reconeix el dret de participar en l'elaboració
de les normes a través de la presentació
de propostes i suggeriments***

En concret, l'article 69 reconeix el dret de participar en l'elaboració de les normes per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, que es pot exercir amb relació a les iniciatives en què, per la seva importància o per la matèria regulada, l'Administració considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació (apartat 1). En el Portal de la Transparència s'ha de publicar la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, s'ha de donar informació sobre l'estat de la tramitació, i, sempre que sigui possible, s'ha d'incentivar la participació per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa (apartat 2). Aquest tràmit és anterior als tràmits d'audiència i d'informació pública (que no són objecte de regulació en aquesta Llei), i, tot i que la participació no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència (apartats 3 i 4).

Es tracta, en definitiva, d'una consulta prèvia a la tramitació de la iniciativa pròpiament dita, no preceptiva, de la qual hi ha antecedents en l'ordenament jurídic català. En concret, la Llei 13/1989 ja esmentava "les consultes que s'haguessin pogut formular", en la descripció dels continguts de la memòria justificativa que havia d'acompanyar la proposta de disposició (article 63.2), i la GBP també esmenta en diverses ocasions la consulta als agents afectats

per la proposta normativa, fins i tot amb anterioritat a la decisió d'intervenir en el sector (apartats III.3 i III.4, entre d'altres).

La normativa estatal de recent aprovació també regula aquest tràmit, amb algunes diferències, tal com es veurà més endavant.

5. La incidència de la normativa estatal en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei autonòmics

El pronunciament de l'STC 15/1989, de 26 de gener, abans esmentat, semblava no donar marge al legislador estatal per incidir en la regulació del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general d'àmbit autonòmic.

Això no obstant, diferents regulacions estatals, d'àmbits sectorials i amb invocació de títols competencials o fonaments constitucionals diversos, han anat establint requeriments d'obligat compliment en el procediment d'elaboració de disposicions, incloent les d'àmbit autonòmic, i fins i tot local.

Així, es poden esmentar les següents normes estatals, vigents en l'actualitat, que, en funció de la matèria que regulen, s'han de tenir en compte en el procediment d'elaboració de normes:

- a) Els articles 13.2.c i 16.1.b de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE), estableixen el dret de tothom a formular al·legacions i observacions, quan encara estiguin obertes totes les opcions i abans que s'adopti la decisió, sobre els plans, programes o disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient.
- b) L'article 5 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, estableix que la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o del seu exercici no pot imposar als prestadors un règim

d'autorització, excepte de manera excepcional i sempre que hi concorrin determinades condicions (no-discriminació, necessitat i proporcionalitat), que s'han de motivar suficientment en la llei que estableixi l'esmentat règim.

- c) L'article 7.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, estableix que les normes legals i reglamentàries, en la seva fase d'elaboració i aprovació, si afecten les despeses o ingressos públics presents o futurs, han de valorar les seves repercussions i efectes, i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- d) L'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar els avantprojectes de llei, els projectes de decret legislatiu i els projectes de reglament la iniciativa dels quals els correspongui, quan se sol·licitin els dictàmens als òrgans consultius corresponents, i, a manca d'aquesta sol·licitud, en el moment de la seva aprovació (lletres b i c); les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius (lletra d); i els documents que, d'acord amb la legislació sectorial vigent, s'hagin de sotmetre a un període d'informació pública durant la seva tramitació (lletra e)³⁷.
- e) La redacció de l'article 26 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, donada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, disposa que les lleis que atribueixen competències municipals han d'anar acompanyades d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos

financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o l'activitat (apartats 3 i 4)³⁸.

- f) L'article 37 del Text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, estableix les matèries objecte de negociació amb els òrgans de representació dels empleats públics, algunes de les quals poden incloure's en normes jurídiques, tal com expressament indiquen les lletres c (normes que fixin els criteris generals en matèria d'accés, carrera, provisió, sistemes de classificació de llocs de treball, i plans i instruments de planificació de recursos humans) i d (normes que fixin els criteris i mecanismes generals en matèria d'avaluació de l'acompliment).

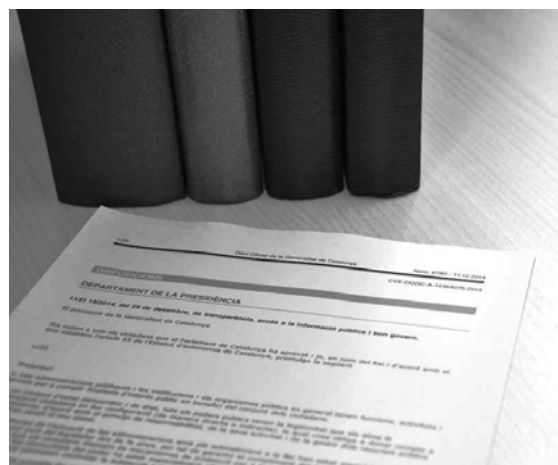


Foto: DGRIP

A banda de les disposicions citades anteriorment, mereixen un especial comentari la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible

³⁸ Aquesta memòria econòmica, en el cas de Catalunya, en realitat és la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que haurà d'incloure els continguts a què fa referència l'article esmentat. Així ho va entendre l'article 2.3 del Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (aquest Decret llei no va ser validat pel Parlament en el termini que estableix l'article 64.2 de l'Estatut d'autonomia, la qual cosa va motivar-ne la derogació, d'acord amb la Resolució 774/X, de 19 de juliol de 2014, de la Mesa del Parlament de Catalunya).

³⁷ Com ja s'ha vist, a Catalunya la LTAIBG també inclou obligacions de publicitat activa en l'àmbit de la tramitació dels projectes normatius.

(LES), i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM).

La primera inclou un capítol dedicat a la millora de la qualitat normativa, i és sens dubte el precedent de la regulació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que s'analitza més endavant. Els articles del capítol esmentat quedaran derogats un cop entri en vigor aquesta última Llei (d'acord amb la disposició final sisena, al cap d'un any de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat, és a dir, el 2 d'octubre de 2016).

L'article 4 de la LES detalla els principis de bona regulació aplicables al conjunt de les administracions públiques (necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia), el compliment dels quals s'ha de justificar a la iniciativa.

L'article 5 regula els instruments de les administracions públiques per a la millora de la regulació (instruments d'anàlisi prèvia que permetin tenir en compte els seus efectes, procés de consulta pública, avaluació a posteriori) i l'article 6 estableix l'obligació de revisar la normativa per adaptar-la als principis de bona regulació, i també determinades formes de cooperació entre administracions. Finalment, l'article 7 imposa determinades obligacions de transparència i de seguiment de la política de millora de la regulació.

És clara la influència de les recomanacions internacionals en matèria de millora de la regulació en aquests preceptes, que tenen una clara vocació de generalitat, malgrat incloure's en una llei aparentment "sectorial", però que afecta un àmbit transversal i omnipresent en la regulació com és el de l'activitat econòmica. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que el moviment per la millora de la regulació té com un dels seus objectius principals el d'incentivar el desenvolupament econòmic.

El Dictamen del Consell d'Estat 215/2010, de 18 de març, sobre l'avantprojecte de llei, considerava que els principis establerts a l'article 4 (consideració quarta, E.1) "son, desde luego, aplicables a las regulaciones que se ocupan de

aspectos económicos y, en ese sentido, a buena parte del Anteproyecto, debiendo recordarse que existen múltiples iniciativas y reflexiones en el ámbito comparado (por ejemplo, las patrocinadas por la OCDE) que destacan la creciente relevancia que una adecuada regulación tiene para el eficaz desenvolvimiento de las actividades económicas y que precorizan, consecuentemente, la necesidad de una cuidadosa evaluación y seguimiento de cualquier iniciativa en ese campo".

Tot i això, el Dictamen subratlla que "esos principios de buena regulación no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza". Per això "causa extrañeza que se proponga incluir tales principios en una determinada regulación, como es la referida a determinados aspectos conectados con la sostenibilidad de nuestra economía, ya que ello podría mandar un doble mensaje erróneo: entender que esos principios son propios y específicos de la regulación administrativa que se refiera a la sostenibilidad de nuestra actividad económica y, visto a la inversa, asumir que tales principios no rigen en otros campos en los que los órganos administrativos ejerzan sus potestades normativas".

Un comentari anàleg es fa en relació amb la resta de preceptes (articles 5 a 7), atès que "los cauces dirigidos, primero a preparar, con el máximo cuidado y reflexión, las regulaciones administrativas y, posteriormente, a evaluarlas y revisarlas son, al igual que los aludidos principios, técnicas que no se circunscriben a un determinado campo de la actuación administrativa de índole reguladora. Se trata, en efecto, de instrumentos que han de aplicar a todos los campos para los que las Administraciones Públicas preparen y aprueben regulaciones" (consideració quarta, E. 2).

Aquestes consideracions portaven el Consell d'Estat a aconsellar no incloure tots aquests preceptes a l'Avantprojecte, però no es va atendre aquesta recomanació, i es van mantenir en el text de la Llei.

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

Val a dir que, des d'un punt de vista competencial, la regulació esmentada no va ser qüestionada, ni pel dictamen del Consell d'Estat ni per les comunitats autònomes, malgrat la seva incidència en el procediment d'elaboració de disposicions, que l'STC 15/1989, de 26 de gener, havia considerat que era de competència exclusiva autonòmica pel que fa a les seves pròpies disposicions.

Per contra, la LGUM sí que va ser qüestionada, entre altres motius, per incidir indegudament en el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

afectin de manera rellevant la unitat de mercat, el text del projecte, acompanyat dels informes o els documents que en permetin la valoració adequada, s'ha de posar a disposició de la resta d'autoritats competents (estatal, autonòmiques i locals), a través d'un sistema d'intercanvi electrònic d'informació (establert a l'article 23).

El Dictamen 5/2014 del Consell de Garanties Estatutàries, de 14 de febrer (FJ 2.3.D), en relació amb aquest apartat, indica que "la LGUM introdueix un nou tràmit extramurs de les previsions de l'Estatut i de la legislació

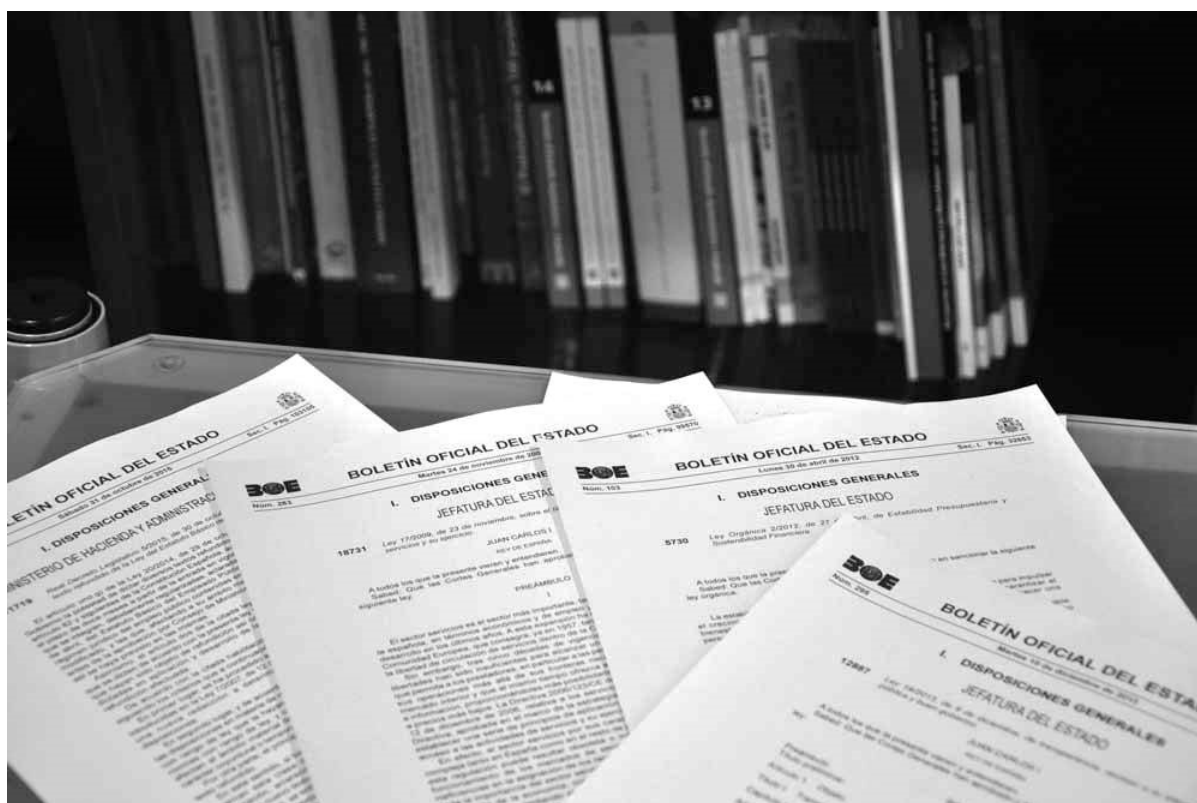


Foto: DGRIP

L'article 14 d'aquesta Llei regula la cooperació en l'elaboració de projectes normatius, centrada principalment en l'intercanvi d'informació quan aquests projectes tenen incidència en la unitat de mercat, amb la finalitat de valorar la coherència amb els principis de la Llei, la consistència dels requisits i els mitjans d'intervenció per exercir activitats econòmiques amb altres regulacions existents, i el compliment del principi de simplificació de càrregues.

L'apartat 2 d'aquest article 14 estableix que en els procediments d'elaboració de normes que

específica aplicable a Catalunya, que concerneix el procediment d'aprovació de normes reglamentàries". Això afecta el principi d'autonomia política, "del qual es deriva la potestat de les comunitats autònomes per aprovar les seves pròpies normes a través del procediment del qual s'hagin dotat". Així, el fet que la informació "hagi de ser preceptivament tramesa per la Generalitat, en cas que no s'acordi un format comú entre les autoritats competents, a través del sistema informàtic establert pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a més del mandat peremptori que es faci amb l'antelació suficient, objectivament, denoten un condicionament en el

procés d'elaboració de les pròpies normes", la qual cosa vulnera la potestat reglamentària del Govern de l'article 68.1 EAC, pel que fa a les competències relacionades amb activitats econòmiques reconegudes al capítol II del títol IV EAC.

Aquest article ha estat un dels preceptes impugnats pel Parlament de Catalunya i pel Govern de la Generalitat en els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra aquesta Llei (núm. 1397-2014 i 1411-2014, respectivament).

Val a dir que, tot i que el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries es refereix només a la vulneració de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, el precepte no distingeix entre el tipus de normes que han de ser objecte del tràmit d'informació, i, per tant, la iniciativa legislativa se'n veuria igualment afectada.

En aquest context d'apropiació sostinguda per part del legislador estatal d'àmbits normatius relacionats amb el procediment d'elaboració de disposicions, es produeix l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que es pot considerar que culmina aquest procés, i a la qual es dedica l'apartat que segueix.

6. Especial referència a la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP)

6.1. Visió general

La Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP)³⁹, inclou un títol VI, sobre la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, que, entre altres qüestions, regula aspectes

relatius al procediment d'elaboració de disposicions.

D'aquesta manera, el legislador estatal rectifica l'opció de la Llei 30/1992 de no regular aquesta qüestió, la qual cosa, com ja s'ha indicat, era coherent amb la posició del Tribunal Constitucional, que va reconèixer la competència exclusiva autonòmica per regular aquesta matèria, en l'àmbit de les seves pròpies disposicions.

El preàmbul de la Llei explica amb claredat el context i els objectius de la nova regulació:

“Durant els més de vint anys de vigència de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en el si de la Comissió Europea i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic s'ha anat avançant en la millora de la producció normativa («Better regulation» i «Smart regulation»). Els diversos informes internacionals sobre la matèria defineixen la regulació intel·ligent com un marc jurídic de qualitat, que permet complir un objectiu regulador alhora que ofereix els incentius adequats per dinamitzar l'activitat econòmica, i permet simplificar processos i reduir càrregues administratives. Per a això, és essencial analitzar adequadament l'impacte de les normes de manera contínua, tant «ex ante» com «ex post», així com la participació dels ciutadans i les empreses en els processos d'elaboració normativa, ja que sobre ells recau el compliment de les lleis”.

En l'última dècada, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, i la Llei 2/2011, de 4 de març, van suposar un avenç en la implantació dels principis de bona regulació, especialment pel que fa a l'exercici de les activitats econòmiques. Ja en aquesta legislatura, la Llei 20/2013 ha fet importants passos addicionals, en posar a disposició dels ciutadans la informació amb rellevància jurídica pròpia del procediment d'elaboració de normes.

Tanmateix, cal una nova regulació que, en acabar amb la dispersió normativa existent, reforci la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament. Amb aquests objectius s'estableixen per primera

³⁹ Com ja s'ha indicat, d'acord amb la disposició final sisena, aquesta Llei entra en vigor al cap d'un any de la publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat, és a dir, el 2 d'octubre de 2016.

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. Aquesta novetat esdevé crucial especialment en un Estat territorialment descentralitzat en el qual coexisteixen tres nivells d'Administració territorial que projecten la seva activitat normativa sobre espais subjectius i geogràfics moltes vegades coincidents. Amb aquesta regulació se segueixen les recomanacions que en aquesta matèria ha formulat l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) al seu informe emès el 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement».

Tanmateix, el Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat, sobre l'Avantprojecte de llei, no va trobar un fonament constitucional suficient que donés empara a aquesta regulació.

De fet, i amb caràcter previ, el Dictamen qüestiona la seva inclusió en una llei sobre procediment administratiu comú, tenint en compte que els tràmits a què ha de subjectar-se la iniciativa legislativa i l'exercici de la potestat reglamentària no són pròpiament un procediment administratiu (consideració III.B.3)⁴⁰.

Pel que fa a la qüestió competencial, en el cas concret de la iniciativa legislativa⁴¹ el Dictamen subratlla (consideració III.C.4.a) que l'e-

xercici d'aquesta "es inherente a la autonomia política constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses (STC 25/1981, de 14 de julio), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad". Així, el Dictamen conclou que "no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento 'común' de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce". Amb tot, ja es veurà que aquesta contundent doctrina general té algunes excepcions, no del tot justificades en el mateix Dictamen.

Sigui com sigui, sorprèn que, malgrat aquest pronunciament general del Consell d'Estat, es mantingués el títol sobre la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, com així va ser (títol VI).

Certament, el contingut d'aquest títol es va alleugerir: part de les seves disposicions es van incloure en la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (el Consell d'Estat considerava que la regulació d'aquestes qüestions s'havia d'incloure en aquesta última llei), mitjançant la modificació introduïda per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Però, tot i això, es va mantenir una part significativa d'aquella regulació a la LPACAP, tot i no constituir, segons el Consell d'Estat, procediment administratiu en sentit estricte, i malgrat no disposar l'Estat, sempre segons l'alt òrgan consultiu, d'un títol competencial que l'habilités per regular aquesta matèria en l'àmbit de les comunitats autònomes⁴².

⁴⁰ Aquesta posició ja la sostenia Jesús González Pérez a "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", op. cit., 1963 (nota 1). El Consell d'Estat considera que el procediment administratiu "se configura como una sucesión concatenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio", i aquests elements no es donen ni en l'exercici de la iniciativa legislativa ni en l'exercici de la potestat reglamentària, atenent a la seva rellevància constitucional (article 97 CE).

⁴¹ El raonament és semblant en el cas de l'exercici de la potestat reglamentària (consideració III.C.4.a).

⁴² El Dictamen només planteja la qüestió en relació amb les comunitats autònomes, però no en relació amb les administracions locals, que també es veuen afectades per la regulació unitària de la potestat de dictar disposicions reglamentàries.

També el Dictamen 23/2015, de 17 de desembre, del Consell de Garanties Estatutàries, ha censurat alguns preceptes del títol VI, tal com s'indicarà més endavant. Amb tot, el Dictamen no qüestiona el títol VI en el seu conjunt, tot i que els arguments que utilitza es podrien estendre a la majoria dels articles que el componen.

Probablement per aquest motiu, en el procediment de negociació iniciat en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb determinats articles d'aquesta Llei, promogut pel Govern de la Generalitat, s'hi han inclòs tots els del títol VI⁴³. L'inici d'aquest procediment planteja, d'altra banda, la possibilitat que, quan es resolgui la controvèrsia (com a resultat de la negociació, o pel Tribunal Constitucional en cas d'un hipotètic recurs), l'actual regulació sigui modificada o alterada.

6.2. Aspectes més destacats de la regulació

a) Principis de bona regulació (article 129)

L'article 129 de la LPACAP recull els principis de bona regulació, en termes semblants, però no idèntics, als de l'article 4 de la LES.

La mateixa enumeració de principis (necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència) inclou alguna diferència. Aquests principis es desenvolupen als apartats 2 a 6, i l'apartat 7 afegeix el respecte als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en termes idèntics als

que ja recull la legislació vigent sobre aquesta matèria.

El Dictamen del Consell d'Estat admet, en aquest cas, l'establiment d'aquests principis per al conjunt d'administracions públiques, si bé rebutja la invocació del títol competencial de l'article 149.1.13 de la Constitució (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), tenint en compte que no es pretén "disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas" (consideració III.B.4.c). Per contra, considera que el títol relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE) dóna cobertura suficient al precepte, del qual subratlla la vocació de generalitat (a diferència de l'article 4 de la LES, que restringia la seva aplicació a la regulació econòmica). Cal indicar, però, que es troba a faltar una argumentació que fonamenti aquesta conclusió.

En conjunt, els principis inclosos en aquest article responen als postulats de la Better Regulation i de la Smart Regulation, que són en bona mesura equiparables als que ja estableix la normativa catalana.

Cal destacar que, d'acord amb l'apartat 1, en l'exposició de motius o en el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats. Es tracta d'un requeriment especialment exigent, que obligarà a un important esforç de motivació, i que haurà de quedar reflectit en el mateix preàmbul de la norma, sense que sigui suficient incloure aquesta justificació en els documents que acompanyen la proposta de disposició⁴⁴.

⁴³ Acord de 17 de desembre de 2016 de la de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat (DOGC i BOE de 29 de gener de 2016). D'altra banda, aquests articles també consten en l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat - Comunitat Autònoma de Canàries en relació amb determinats preceptes de la LPACAP (BOE de 8 de febrer de 2016).

Cal afegir que el Govern de la Generalitat va acordar, en la seva reunió del 14 de juny del 2016, interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la LPACAP, segons la nota de la Direcció General de Comunicació del Govern sobre els acords de la reunió esmentada, accessible a la pàgina web premsa.gencat.cat (els preceptes concrets impugnats no es precisen).

⁴⁴ Certament, l'article 4 de la LES ja exigia que en la iniciativa normativa quedés suficientment justificada l'adequació als principis esmentats, però l'obligació era menys concreta que la de l'article 129.1 de la LPACAP, que indica sense ambigüitats que aquesta justificació

En una línia semblant, l'apartat 5, sobre el principi de transparència, obliga a definir clarament, en el preàmbul o en l'exposició de motius, els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació.

D'altra banda, l'apartat 4, relatiu al principi de seguretat jurídica, inclou, en el seu paràgraf segon, l'obligació de justificar els tràmits addicionals o diferents als regulats a la mateixa LPACAP que les iniciatives normatives estableixin en matèria de procediment administratiu. Aquesta justificació (que en aquest cas no es precisa si s'haurà d'incloure en l'exposició de motius o en el preàmbul, o bé en algun document de l'expedient) s'haurà de fer atenent a la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.

Per la seva banda, l'article 1.2 de la LPACAP estableix que només mitjançant una Llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei.

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015, de 17 de desembre (FJ 3.4), considera que aquests preceptes (article 129.4, paràgraf segon i article 1.2 de la LPACAP) vulneren "la competència de la Generalitat ex article 159.1.c EAC, ja que, conformement amb la doctrina jurisprudencial, poden existir regles especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat material (procediments especials *ratione materiae*), la regulació de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecta el dit procediment", i "no troben empara en la noció de «procediment administratiu comú», que deriva de l'article 149.1.18 CE". El Dictamen també considera que l'exigència d'una Llei "per a la inclusió i la determinació dels tràmits «addicionals o diferents» incideix directament sobre l'autonomia política de la Generalitat ex article 68.1 EAC, ja que

condiciona l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat i, alhora, la priva de la seva legítima opció per adoptar la disposició normativa que cregui més convenient per regular-ne aquests tràmits, sigui aquesta una Llei o una disposició reglamentària"⁴⁵.



Consell de Garanties Estatutàries. Foto: David Tortosa

b) Avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació (article 130)

⁴⁵ El Dictamen també considera que el tercer paràgraf d'aquest mateix apartat 4 de l'article 129 és contrari a l'Estatut (en concret, als articles 68.1 –direcció de l'acció política i potestat reglamentària del Govern– i 150 de l'Estatut –competència sobre organització de l'Administració de la Generalitat–). Aquest paràgraf disposa que les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una Llei han de ser conferides, amb caràcter general, al govern o consell de govern respectiu, i que 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. Segons el Dictamen, "el que fa el legislador estatal és incidir en un doble nivell sobre l'exercici de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, com a manifestació de l'autonomia política: per una banda, determinant quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària; per l'altra, exigint uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la necessària justificació en la mateixa Llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional" (FJ 3.4).

s'ha d'incloure en el preàmbul o en l'exposició de motius.

L'apartat 1 de l'article 130 de la LPACAP regula l'anomenada avaluació *ex post*, és a dir, la revisió de les normes que ja estan aprovades, i que, a Catalunya, ja promou la GBP (vegeu-ne l'apartat IV.B, 1.2), i, també, la LTAIBG (article 64.2).

Aquest apartat estableix l'obligació de revisar periòdicament la 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 en aquestes. El resultat s'ha de plasmar en un informe, amb el detall i la periodicitat que determini la normativa reguladora de l'administració corresponent.

L'apartat 2 encomana a les administracions públiques que promoguin l'aplicació dels principis de bona regulació i que cooperin 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.

Com es veu, es tracta d'un article amb un contingut prescriptiu escàs (procedent en bona part de l'article 6 de la LES), i que requereix, per a la seva efectivitat, que es completi amb la corresponent normativa aplicable a cada administració i l'establiment d'instruments de cooperació.

c) Planificació normativa (article 132)

L'article 132 de la LPACAP estableix que, anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que ha de contenir les iniciatives legals o reglamentàries que hagin de ser elevades per a la seva aprovació l'any següent. Aquest pla s'ha de publicar en el portal de la transparència de l'administració corresponent⁴⁶.

⁴⁶ Jorge Rodríguez-Zapata Pérez ("La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria", pàgina 232, a *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 154, 2015, exemplar dedicat a la Reforma de l'Administració Pública, pàgines 225-236) qualifica aquesta planificació, amb certa exageració, de *revolucionària*. De fet, és relativament freqüent

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015 considera que "la mateixa previsió d'una planificació normativa suposa una afectació directa a l'autonomia política que assoleix el seu nivell màxim, ja que s'exigeix, no sols la previsió de disposicions reglamentàries, sinó, i sobretot, la previsió de les iniciatives legislatives que el Govern ha de presentar davant el Parlament, aspecte aquest que suposa condicionar la política del Govern en l'exercici de la seva tasca d'impuls legislatiu" (FJ 3.4). El Dictamen conclou que aquest article és contrari als articles 68.1 (direcció de l'acció política i potestat reglamentària del Govern) i 150 de l'Estatut (competència sobre l'organització de l'Administració de la Generalitat).

Per la seva banda, el Dictamen del Consell d'Estat 275/2015 va considerar que la regulació sobre aquesta matèria només s'havia d'aplicar a l'Administració de l'Estat, d'acord amb la seva doctrina general sobre la manca de títol competencial estatal per legislar sobre el procediment d'elaboració de normes autonòmiques. El legislador estatal ha mantingut, però, el seu criteri sobre l'aplicació de la regulació esmentada al conjunt d'administracions, tot i que amb un contingut menys detallat que el de l'Avantprojecte⁴⁷.

El precepte no recull el supòsit que es pretengui tramitar una iniciativa no inclosa en el pla anual normatiu. Sí que ho fa, en canvi, la nova regulació de la Llei 50/1997, del 27 de novembre, del Govern, sobre la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern de l'Estat (títol V), introduïda per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (i que entra en vigor el 2 d'octubre de 2016): en concret, l'article 26.3 estableix que quan s'elevi per a la seva aprovació per l'òrgan competent una proposta normativa que no figuri en el pla cal justificar aquest fet en la memòria

que les administracions elaborin aquest tipus de planificacions, i fins i tot que les facin públiques.

⁴⁷ Tal com ha estat el cas amb altres articles de l'Avantprojecte sobre el procediment d'elaboració de normes, la regulació completa, d'aplicació exclusiva a l'Administració de l'Estat, es va incloure a la Llei 50/1997, del Govern, modificada per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

d'anàlisi de l'impacte normatiu. A manca d'una norma pròpia, sembla que s'haurà d'aplicar un criteri anàleg pel que fa a les iniciatives autonòmiques no incloses en el pla anual normatiu.

d) Participació dels ciutadans (article 133)

L'article 133 regula la participació dels ciutadans en dos moments diferents de la tramitació.

En un primer moment, amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament s'ha de fer una consulta pública, a través del portal web de l'administració competent, en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa; la necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació; els objectius de la norma; i les possibles solucions alternatives, reguladores i no reguladores (apartat 1).

Espais de participació	Participa ara!	Processos participatius
Procés participatiu per al 3R Congrés de l'Associacionisme i el Voluntariat		Procés participatiu Pla de Gestió de les conques internes
Procés participatiu per a recollir aportacions per al #3RCCAV		Procés participatiu per a la revisió del pla de gestió de les conques internes per al període 2016-2021
Procés participatiu del II Pla estratègic de serveis socials de Catalunya		Procés participatiu sobre l'Avantprojecte de Llei del Canvi Climàtic
Procés participatiu per a l'elaboració del II Pla estratègic de serveis socials de Catalunya		Procés participatiu per a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei del Canvi Climàtic
Procés participatiu del Pla de suport al tercer Sector Ambiental		
Procés participatiu per elaborar el pla de suport per al període 2015-2018		

Es tracta d'un tràmit que no és desconegut en la regulació del procediment d'elaboració de disposicions, i que permet conèixer l'opinió dels destinataris de la norma, i, en general, dels ciutadans, "quan totes les opcions estan obertes", com diu la Llei de l'Estat 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

En l'àmbit de Catalunya, ja s'ha vist que la LTAIBG també recull un tràmit de consulta (article 69.1), si bé amb algunes diferències en relació amb la norma estatal, com és el caràcter discrecional del tràmit (l'Administració obre el procés participatiu quan ho considera pertinent) i el fet que ja es disposa d'una primera versió del text.

La novetat de la nova norma estatal seria la configuració d'aquest tràmit com a preceptiu, si bé s'estableixen importants excepcions, com es veurà més endavant.

El segon moment de participació s'ha de produir un cop ja es disposa del text i aquest se sotmet a la tramitació corresponent, sempre que la norma afecti els drets i els interessos legítims de les persones.

En aquest cas, s'ha de publicar el text en el portal web corresponent, amb l'objecte de donar audiència als ciutadans afectats i demanar les aportacions addicionals que puguin fer altres persones i entitats. Aquest tràmit sembla correspondre amb el d'informació pública (que s'esmenta expressament als apartats 3 i 4), tot i que no es fa referència a un dels requisits tradicionals d'aquest tràmit, com és la publicació d'un edicte en el diari oficial.

Igualment, es pot demanar directament l'opinió de les organitzacions i associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims dels quals es vegin afectats per la norma i les finalitats de la qual tinguin relació directa amb el seu objecte. Aquest seria el tràmit que es coneix com a tràmit d'audiència (que s'esmenta expressament als apartats 3 i 4), en el qual es notifica a les persones interessades (en aquest cas, mitjançant les organitzacions i associacions reconegudes per llei que les representen) la tramitació de la disposició, i se'ls dona un termini per fer-ne les al·legacions que considerin oportunes.

Tal com està formulat aquest article, semblaria que el tràmit d'informació pública és obligatori, i el d'audiència és potestatiu, però l'article 133.4 estableix els casos en què es podrà

prescindir dels dos tràmits (juntament amb el de consulta), la qual cosa sembla implicar que, fora d'aquests supòsits, els dos tràmits són obligatoris⁴⁸.

És important destacar que aquesta regulació és aplicable tant als avantprojectes de llei com als projectes de disposicions reglamentàries, i, per tant, la conclusió sobre l'obligatorietat dels tràmits d'audiència i d'informació pública afecta els dos tipus de disposicions. Per tant, un cop entri en vigor la Llei, sembla que ja no es podria invocar el caràcter potestatiu que, en el cas de Catalunya, l'article 36.4 de la Llei 13/2008 dóna a aquests tràmits, tret de les excepcions que la mateixa LPACAP autoritza (apartat 4 de l'article 129)⁴⁹.

L'apartat 3 estableix que la consulta, audiència i informació pública s'ha de realitzar de forma que els potencials destinataris de la norma i els que hi facin aportacions tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, i, amb aquesta finalitat, s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars, concisos i reunir tota la informació precisa perquè puguin pronunciar-se sobre la matèria.

Aquest article s'ha de posar en relació amb l'article 129.5 de la Llei, que estableix que, en aplicació del principi de transparència, les administracions públiques han de permetre l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, d'acord amb la normativa estatal sobre transparència. En l'àmbit de Catalunya, cal tenir present també que de la

LTAIBG es desprèn que s'ha de publicar al portal de la transparència tant el text de la proposta normativa (i posteriorment la norma aprovada) com la documentació de l'expedient.

L'apartat 4 estableix les excepcions als tràmits de consulta, informació pública i audiència.

Hi ha unes excepcions que són comunes als tres tràmits: se'n pot prescindir en el cas de les normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració, o quan hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin.

A banda, hi ha unes excepcions específiques al tràmit de consulta pública prèvia. Se'n pot prescindir si la proposta no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, si no imposa obligacions rellevants als destinataris o si regula aspectes parcials d'una matèria. A més, en el cas que la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una administració permeti la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit de consulta s'ha d'ajustar al que estableixi aquesta regulació (article 133.4)⁵⁰.

La gran indeterminació d'aquestes excepcions ha estat criticada per diferents autors, i, certament, planteja alguns dubtes sobre l'aplicació efectiva de la consulta⁵¹.

⁴⁸ El Dictamen del Consell d'Estat va criticar la redacció de l'article equivalent de l'Avantprojecte (161.5, en el text de l'Avantprojecte sotmès a consulta), justament pel fet que donava l'opció entre els dos tràmits (en una redacció no coincident amb l'actual, atès que en aquesta el suposat caràcter potestatiu sembla limitar-se al tràmit d'audiència). El Dictamen va considerar, però, que el legislador no pot establir com a alternatius els tràmits d'informació pública i d'audiència, atès que l'audiència, ja sigui directa o ja sigui a través d'organitzacions o associacions representatives, ha de concedir-se sempre per imperatiu de diversos preceptes constitucionals (art. 9.2 o 105), tret que hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin (consideració IV.43).

⁴⁹ Ja s'ha vist, però, que, en general, a Catalunya els avantprojectes de llei s'acostumen a sotmetre als tràmits d'audiència i d'informació pública (vegeu la nota 26).

⁵⁰ A Catalunya, la Llei 13/2008 no estableix cap procediment d'urgència en la regulació de la iniciativa legislativa del Govern. La Llei 26/2010, tot i no regular un procediment d'urgència pròpiament dit en el cas del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, sí que estableix, tant per al tràmit d'audiència (article 67) com per al tràmit d'informació pública (article 68), un termini reduït mínim de set dies per raons justificades i degudament motivades (el termini mínim, fora d'aquests casos, és de quinze dies). Cal tenir present, però, que, segons l'article 133.4 de la LPACAP, no n'hi ha prou que existeixi una tramitació urgent, sinó que la normativa corresponent ha de regular els termes de l'excepció a la consulta.

⁵¹ Enrique Orduña Prada ("Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", pàgina 9, a *Actualidad Administrativa*, núm. 2, Secció Actualidad, febrer 2016, Editorial La Ley) considera que "el inicial propósito gubernamental ha quedado reducido a la regulación de una participación ciudadana cuasi residual en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamenta-

Finalment, des d'una perspectiva competencial, cal indicar que el Dictamen del Consell d'Estat 275/2015, de 29 d'abril, sembla fer una excepció a la seva doctrina general sobre la manca de títol que fonamenti una regulació estatal sobre el procediment d'elaboració de disposicions (avantprojectes de llei i projectes de llei), quan diu que la regulació de l'audiència als ciutadans "es aplicable a todas las Administraciones con ocasión de la tramitación de los procedimientos de elaboración de sus disposiciones de carácter general" (consideració IV.43). Aquesta excepció, que el Dictamen no justifica, se circumscriu únicament als tràmits d'audiència i informació pública, però no al de consulta pública prèvia, malgrat que el legislador estatal inclou també aquest últim en la regulació comuna aplicable al conjunt d'administracions.

7. Els defectes en la tramitació i les seves conseqüències

L'incompliment dels tràmits establerts a la Llei, en el cas dels reglaments, pot comportar la nul·litat de ple dret d'aquests. Cal tenir en compte que, en aquest cas, un cop finalitzat el procediment, el Govern aprova la disposició, que es converteix en norma jurídica.

La situació és diferent en el cas dels avantprojectes de llei, en què, quan s'acaba la tramitació, el Govern aprova el projecte de llei i acorda trametre'l al Parlament, acompanyat de tota la tramitació annexa (article 36.7 de la Llei 13/2008), i, a partir d'aquest moment, s'inicia la tramitació parlamentària, i només quan aquesta finalitza i el projecte és aprovat pel Parlament, es promulga la llei i aquesta esdevé norma jurídica.

L'article 110.1 del Reglament del Parlament de Catalunya disposa que els projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni i han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per poder-s'hi pronunciar. Per la seva banda, l'article 111.1 estableix que

la Mesa del Parlament, a qui s'adreça la iniciativa, ha de verificar si els projectes i les proposicions de llei compleixen els requisits establerts per aquest Reglament i per les lleis i declarar si són admesos a tràmit o no ho són.

Hipotèticament, es podria pensar que la Mesa del Parlament podria no admetre a tràmit un projecte de llei els antecedents del qual evidenciessin que no s'ha complert la tramitació establerta legalment, o que no tinguessin un objecte material determinat i homogeni (tal com exigeix l'article 110.1 del Reglament), o, fins i tot, que no complís els principis de bona regulació que la normativa vigent estableix. Amb tot, tret que les deficiències fossin manifestes, es fa difícil pensar que la Mesa no admetés a tràmit un projecte de llei pels motius indicats.

Si el projecte es tramita i s'acaba aprovant com a llei, els eventuais defectes en la tramitació no podrien motivar la declaració d'inconstitucionalitat de la llei, tret que es donessin algunes circumstàncies especialment qualificades. Així es desprèn de l'STC 108/1986, de 29 de juliol, en què s'invocava l'omissió del tràmit d'informe del Consell General del Poder Judicial durant la tramitació de l'Avantprojecte de llei orgànica del poder judicial.

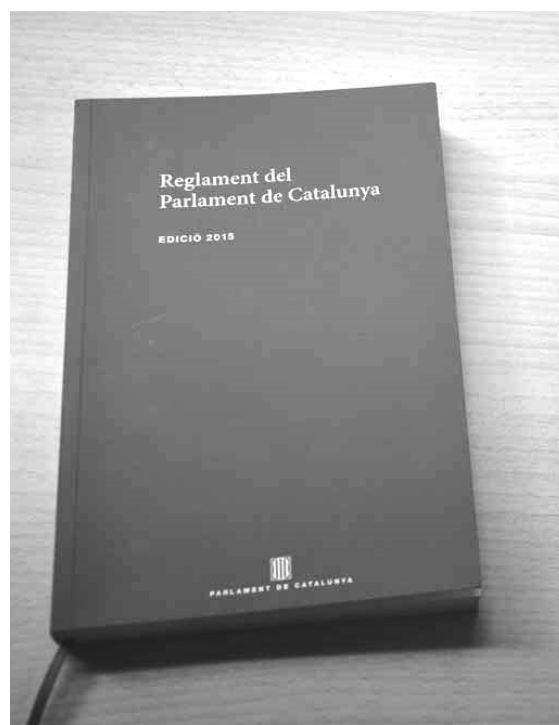


Foto: DGRIP

rias, dado que [...] el legislador se ha preocupado con un fervor desbordante de prever un extenso listado de excepciones a esa intervención ciudadana."

En concret, la Sentència afirma el següent (FJ 3):

"... el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferir en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios."

Per tant, segons aquesta Sentència, només si durant la tramitació parlamentària s'hagués denunciat aquesta mancança, i aquesta hagués privat les cambres d'un element de judici necessari per a la seva decisió, seria possible declarar la inconstitucionalitat de la llei per aquest motiu.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucionals normes amb rang de llei pel fet que s'ometien tràmits expressament previstos a la Constitució i als estatuts d'autonomia: STC 35/1984, de 13 de març, que va declarar inconstitucional el Reial decret llei 1/1983, de 9 de febrer, pel qual se suprimeix l'exacció sobre el preu de les gasolines d'automoció a les Illes Canàries, per no haver estat emès l'informe previ del Parlament de Canàries que exigeix la disposició addicional tercera de la CE i l'Estatut d'autonomia de les Illes Canàries; STC 137/2003, de 3 de juliol, en

el mateix sentit; i STC 181/1988, de 13 d'octubre, que va declarar inconstitucional la disposició addicional tercera de la Llei 30/1983, de 28 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes, en haver-se omès la tramitació prèvia prevista per l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Fora, però, dels supòsits indicats (denúncia dels defectes durant la tramitació parlamentària o omissió dels tràmits previstos per la Constitució i els estatuts), l'aprovació de la llei pel Parlament esmenaria els defectes de la tramitació, i aquesta ja seria inatacable en l'àmbit jurisdiccional⁵².

Pel que fa als principis de bona regulació, fins ara la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha mostrat deferent amb el legislador, i ha rebutjat declarar la inconstitucionalitat de lleis que infringeixen alguns d'aquests principis. Aquest és el cas de les sentències 136/2011, de 13 de setembre, i 176/2011, de 8 de novembre, que neguen rellevància constitucional a les objeccions que sovint s'oposen al caràcter heterogeni de les anomenades lleis d'acompanyament dels pressupostos, perquè "el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas complejas o multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo" (STC 136/2011, FJ 4)⁵³. És dubtós que el fet que la llei reguladora

⁵² Vicente Garrido Mayol (*Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, pàgines 269 a 281, Tirant lo Blanch, València, 2010) considera possible impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa l'acord del Govern que aprova el projecte de llei en cas que s'hagués prescindit de tràmits procedimentals establerts legalment, si bé l'autor reconeix que, a la vista de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, els efectes pràctics d'una eventual anul·lació de l'acte serien mínims si la llei finalment s'aprova. Això el porta a plantejar la possibilitat de reconèixer efectes suspensius automàtics a l'acord que aprova un projecte de llei un cop formulat un recurs contenciós administratiu en contra per defectes de procediment. Altrament, es pregunta per què la llei estableix uns tràmits l'incompliment dels quals no té cap sanció.

⁵³ Piedad García-Escudero Márquez ("De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos.

del procediment administratiu comú inclogui aquests principis de bona regulació provoqui un canvi en aquesta línia jurisprudencial, atès que aquesta llei no seria un paràmetre de constitucionalitat, i no podria vincular el legislador futur, si més no a l'estatal.

Una altra cosa és que es pogués argumentar que, en el cas de les lleis autonòmiques, l'eventual desconeixement dels principis de bona regulació vulnera la competència estatal en virtut de la qual es dicta la norma que inclou aquests principis. El mateix raonament es podria utilitzar en relació amb els tràmits procedimentals que la mateixa norma estatal estableix, si bé la qüestió prèvia és si l'Estat disposa d'un títol competencial que l'habiliti per imposar aquests tràmits al conjunt d'administracions. Ja s'ha vist que el Consell d'Estat responia negativament a aquesta qüestió i, malgrat això, el legislador estatal ha mantingut una part d'aquests tràmits en la Llei finalment aprovada. Sembla, per tant, que el Tribunal Constitucional es veurà cridat a pronunciar-se sobre aquesta mateixa qüestió en el futur.

8. Reflexió final

La finalitat del procediment per a l'elaboració de disposicions ha de ser aconseguir tenir unes bones normes que responguin als interessos de la ciutadania. Els progressos innegables en el disseny d'aquest procediment haurien d'anar acompanyats d'un increment de la qualitat de les normes o dels projectes de norma resultants. No és segur, però, que això s'hagi aconseguit, si més no d'una manera apreciable i generalitzada. Circumstàncies com la crisi econòmica han provocat legislacions urgents i poc meditades, que poden explicar

uns resultats que no sempre estan a l'alçada dels instruments que el legislador ha anat instaurant per millorar el procediment d'elaboració de disposicions. També hi ha d'altres factors, menys conjunturals, que no es poden deixar de tenir en compte. Fer bones normes i complir els tràmits que han de permetre conèixer el parer de la ciutadania o d'òrgans especialitzats de l'Administració requereix temps i reflexió, però la vida política acostuma a tenir uns ritmes més accelerats. Certament, es pot intentar millorar l'eficiència del procediment, optimitzar determinats tràmits, fer-los més àgils, però sempre caldrà temps per fer una legislació que respongui als principis de bona regulació que la legislació catalana i estatal exigeixen i per tal de complir els tràmits d'un procediment que pretén garantir la presa de bones decisions normatives. En aquest sentit, no és una bona solució limitar-se a un compliment formal però buit d'aquests tràmits, sense que aportin cap valor real al producte final.

Malgrat els problemes competencials que la nova regulació estatal planteja, la seva entrada en vigor pot ser una bona ocasió per recordar la complexitat i, alhora, la responsabilitat que suposa tramitar un procediment per a l'elaboració d'un projecte normatiu que compleixi uns nivells mínims de qualitat. I una bona ocasió, també, per valorar els bons instruments de què, en el cas concret de Catalunya, ja disposem per tramitar l'elaboració de normes, fer-ne un ús al més correcte possible, i, si cal, millorar-los i fer-los més eficients.

L'entrada en vigor de la nova regulació estatal pot ser una bona ocasió per recordar la complexitat i, alhora, la responsabilitat que suposa tramitar i elaborar un projecte normatiu amb uns nivells mínims de qualitat

¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?", a *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, UNED, pàgines 199-236) es mostra crítica amb aquestes sentències, que contraposa a l'STC 119/2011, de 5 de juliol, dictada en un procediment de recurs d'empara, que va considerar que les esmenes a un projecte de llei han de ser homònies amb el text esmenat, i va recordar que la Constitució imposa, encara que sigui implícitament, certs límits materials a l'activitat legislativa, d'acord amb la doctrina que el mateix Tribunal havia aplicat en relació amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

BIBLIOGRAFIA

CANALS I AMETLLER, Dolors, "La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, coordinador Eduardo Gamero Casado, València, Tirant lo Blanch, 2014, pàgines 343 a 385.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, "De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?", a *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, 2013, pàgines 199-236.

GARRIDO MAYOL, Vicente, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, València, Tirant lo Blanch, 2010.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", a *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, pàgines 9 a 31.

MANTILLA I MUNTADA, Francesc, *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2014.

MIR PUIGPELAT, Oriol, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*", a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, coordinador Joaquín Tornos Mas, Madrid, Iustel, 2012, pàgines 501 a 543.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, edició electrònica, novembre de 2013.

ORDUÑA PRADA, Enrique, "Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", a *Actualidad Administrativa*, núm. 2, Secció Actualidad, febrer 2016, Editorial La Ley.

ORTÍ, Paula, "L'avaluació de l'impacte econòmic i social de les normes", a *Nota d'Economia*, núm. 102, 2016, Departament de la Vicepresidència, d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, pàgines 84 a 98.

OVEJERO PUENTE, Ana María, "La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno", a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, pàgines 125-138.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, "La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria", a *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 154, 2015, exemplar dedicat a la Reforma de l'Administració Pública, pàgines 225-236.

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

Albert Capelleras González

*Lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya
i exdirector de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència*

L'article analitza els progressos normatius en el disseny del procediment per elaborar avantprojectes de llei, amb una anàlisi detallada de la legislació catalana i posant el focus en les novetats que aporta la legislació estatal recentment aprovada.

Els elements nuclears del procediment per elaborar disposicions i avantprojectes de llei es van regular per primera vegada el 1958, en la Llei sobre procediment administratiu, però amb posterioritat, ja sota la vigència de la Constitució i els estatuts d'autonomia, s'han aprovat noves lleis que han millorat, desenvolupat i precisat com preparar normes de qualitat i adequades a la legalitat.

El Tribunal Constitucional va deixar establert l'any 1989 que les comunitats autònomes disposaven de competència exclusiva per regular el procediment d'elaboració de les seves disposicions de caràcter general.

Aquell mateix any, a Catalunya es va aprovar la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que inclou una regulació innovadora del procediment d'elaboració de normes, amb alguns elements que avancen els continguts de la política de millora de la regulació promoguda a nivell internacional per l'OCDE i la Unió Europea a partir dels anys noranta (Better Regulation i Smart Regulation).

El marc normatiu actualment vigent a Catalunya per elaborar els avantprojectes de llei es configura al voltant de tres lleis de referència. La primera, la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, regula la iniciativa legislativa de l'executiu català i el procediment a seguir per elaborar els avantprojectes de llei. La segona, la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, incorpora l'avaluació integral de l'impacte de les mesures proposades, tant als projectes de disposicions reglamentàries, en el marc del nou procediment d'elaboració d'aquestes disposicions, com als avantprojectes de llei, en aquest cas mitjançant la modificació de la Llei 13/2008. I la tercera, la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aporta criteris concrets de transparència i publicitat activa en tot el procediment d'elaboració de disposicions, i, en l'àmbit del bon govern, estableix principis de bona regulació i promou els instruments d'avaluació de l'impacte de les normes i la participació ciutadana.

Paral·lelament, en els darrers anys s'assisteix a la progressiva ocupació per part del legislador estatal d'àmbits normatius relacionats amb el procediment d'elaboració de normes, malgrat el reconeixement que la jurisprudència constitucional havia fet de la competència exclusiva autonòmica. Aquest procés culmina amb la inclusió, en contra del parer del Consell d'Estat, d'un títol específic sobre aquesta qüestió en la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que ha d'entrar en vigència el 2 d'octubre de 2016. La

nova normativa estableix principis de bona regulació, amb determinats requisits de justificació del seu compliment, i obliga a avaluar periòdicament les normes i a establir un pla anual normatiu. Igualment, regula diferents instruments de participació ciutadana, entre els quals destaca una consulta pública prèvia a l'elaboració del text de la disposició, que, com a norma general, és obligatòria, però amb importants excepcions.

Al final de l'article, l'autor fa una reflexió crítica sobre l'abast dels progressos aconseguits amb el disseny del procediment per redactar textos legals. Si bé les millores introduïdes amb cada nova regulació haurien d'incrementar la qualitat de les lleis, altres factors conjunturals, com ara la crisi econòmica, o d'altra índole, com l'acceleració dels ritmes polítics, poden donar lloc a legislacions urgents i poc meditades. L'entrada en vigor de la nova normativa estatal, malgrat els problemes competencials que planteja, pot ser una bona ocasió per intentar revertir aquesta tendència.

Eth marc legau dera elaboracion des avantprojèctes de lei en Catalonha: un guardar ara legislacion catalana e ara legis- lacion estatau recentaments aprovada

Albert Capelleras González

*Avocat dera Sindicatura de Compdes de Catalonha
e èx-director deth Burèu deth Govèrn deth Departament dera Presidència*

Er article analise es progrèssi normatius en dessenh deth procediment entà elaborar avantprojèctes de lei, damb una analisi detalhada dera legislacion catalana e soslinhant es novetats qu'apòrte era legislacion estatau recentaments aprovada.

Es elements nucleari deth procediment entà elaborar disposicions e avantprojèctes de lei se regulèren peth prumèr còp en 1958, ena Lei sus procediment administratiu, mès dempús, ja jos era vigència dera Constitucion e des estatuts d'autonomia, s'an aprovat naues leis qu'an melhorat, desvolopat e precisat se com premanir nòrmes de qualitat e adaptades ara legalitat.

Eth Tribunal Constitucionau deishèc establhit en an 1989 qu'es comunautats autonòmes disposauen de competència exclusiva entà regular eth procediment d'elaboracion des sues disposicions de caractèr generau.

Aqueth madeish an, en Catalonha s'aprovèc era Lei 13/1989, d'organizacion, procediment e regim juridic dera Administracion dera Generalitat, qu'includís ua regulacion innovanta deth procediment d'elaboracion de nòrmes, damb bèri elements qu'auancen es contenguts dera politica de melhorament dera regulacion promoiguda a nivèu internacionau pera OCDE e era Union Europèa a compdar des ans nauanta (Better Regulation e Smart Regulation).

Eth marc normatiu actuauments en vigor en Catalonha entà elaborar es avantprojèctes de lei se configure ath torn de tres leis de referència. Era prumèra, era Lei 13/2008, dera presidència dera Generalitat e deth Govèrn, regule era iniciatiua legislatiua der executiu catalan e eth procediment a seguir entà elaborar es avantprojèctes de lei. Era dusau, era Lei 26/2010, de regim juridic e procediment des administracions publiques de Catalonha, incorpòre era avaloracion integrau der impacte des mesures prepausades, tant as projèctes de disposicions reglamentàries, en marc deth nau procediment d'elaboracion d'aqueres disposicions, coma es avantprojèctes de lei, en aqueth cas mejançant era modificacion dera Lei 13/2008. E era tresau, era Lei 19/2014, de transparéncia, accés ara informacion publica e bon govèrn, apòrte critèris concrets de transparéncia e publicitat activa eth tot eth procediment d'elaboracion de disposicions, e, en encastre deth bon govèrn, establís principis de bona regulacion e promò es estruments d'avaloracion der impacte des nòrmes e era participacion ciutadana.

Parallèlaments, enes darrèri ans s'assistís ara progressiua aucupacion per part deth legislador estatau d'encastres normatius restacadi damb eth procediment d'elaboracion de nòrmes, maugrat era reconeishença qu'era jurisprudéncia constitucional auie hèt dera competència exclusiva autonòmica. Aqueth procès culmine damb er includiment, en contra dera opinion deth Conselh d'Estat, d'un títol especific sus aqueth ahèr ena Lei 39/2015, deth procediment

administratiu comun des administracions publiques, que deu entrar en vigència eth 2 d'octobre de 2016. Era naua nòrma establís principis de bona regulacion, damb determinadi requisits de justificacion deth sòn compliment, e obligue a avalorar periodicaments es nòrmes e a establir un plan annau normatiu. Egalaments, regule diferenti estruments de participacion ciutadana, que ne destaque ua consulta publica abans dara elaboracion deth tèxte dera disposicion, que, coma nòrma generau, ei obligatòria, mès damb importantes excepcions.

Ena fin der article, er autor hè ua reflexion critica sus era posita des progrèssi artenhudi damb eth dessenh deth procediment entà redigir tèxtes legaus. E mès s'es melhoraments introdusidi damb cada naua regulacion aurien d'aumentar en qualitat des leis, d'auti factors conjonturaus, coma era crisi economica, o d'ua auta natura, coma era acceleracion des ritmes politics, pòden generar legislacions urgentes e pòc meditades. Era entrada en vigor dera naua nòrma estatau, maugrat es problèmes competenciaus que pòse, pòt èster ua bona escadença entà sajar de revertir aquera tendéncia.

El marco legal de elaboración de los anteproyectos de ley en Cataluña: una mirada a la legislación catalana y a la legislación estatal recientemente aprobada

Albert Capelleras González

*Letrado de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña
y ex director de la Oficina del Gobierno del Departamento de la Presidencia*

El artículo analiza los progresos normativos en el diseño del procedimiento para elaborar anteproyectos de ley, con un análisis detallado de la legislación catalana y poniendo el foco en las novedades que aporta la legislación estatal recientemente aprobada.

Los elementos nucleares del procedimiento para elaborar disposiciones y anteproyectos de ley se regularon por primera vez en 1958, en la Ley sobre procedimiento administrativo, pero con posterioridad, ya bajo la vigencia de la Constitución y los estatutos de autonomía, se han aprobado nuevas leyes que han mejorado, desarrollado y precisado cómo preparar normas de calidad y adecuadas a la legalidad.

El TC dejó establecido en 1989 que las comunidades autónomas disponían de competencia exclusiva para regular el procedimiento de elaboración de sus disposiciones de carácter general.

Ese mismo año, en Cataluña se aprobó la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad, que incluye una regulación innovadora del procedimiento de elaboración de normas, con algunos elementos que avanza los contenidos de la política de mejora de la regulación promovida a nivel internacional por la OCDE y la Unión Europea a partir de los años noventa (Better Regulation y Smart Regulation).

El marco normativo actualmente vigente en Cataluña para elaborar los anteproyectos de ley se configura alrededor de tres leyes de referencia. La primera, la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, regula la iniciativa legislativa del ejecutivo catalán y el procedimiento a seguir para elaborar los anteproyectos de ley. La segunda, la Ley 26/2010, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, incorpora la evaluación integral del impacto de las medidas propuestas, tanto en los proyectos de disposiciones reglamentarias, en el marco del nuevo procedimiento de elaboración de estas disposiciones, como los anteproyectos de ley, en este caso mediante la modificación de la Ley 13/2008. Y la tercera, la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aporta criterios concretos de transparencia y publicidad activa en todo el procedimiento de elaboración de disposiciones, y, en el ámbito del buen gobierno, establece principios de buena regulación y promueve los instrumentos de evaluación del impacto de las normas y de la participación ciudadana.

Paralelamente, en los últimos años se asiste a la progresiva ocupación por parte del legislador estatal de ámbitos normativos relacionados con el procedimiento de elaboración de normas, a pesar del reconocimiento de que la jurisprudencia constitucional había realizado sobre la competencia exclusiva autonómica. Este proceso culmina con la inclusión, en contra del parecer del Consejo de Estado, de un título específico sobre esta cuestión en la Ley

39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que debe entrar en vigencia el 2 de octubre de 2016. La nueva normativa establece principios de buena regulación, con determinados requisitos de justificación de su cumplimiento, y obliga a evaluar periódicamente las normas y a establecer un plan anual normativo. Igualmente, regula diferentes instrumentos de participación ciudadana, entre los que destaca una consulta pública previa a la elaboración del texto de la disposición, que, como norma general, es obligatoria, pero con importantes excepciones.

Al final del artículo, el autor hace una reflexión crítica sobre el alcance de los progresos conseguidos con el diseño del procedimiento para redactar textos legales. Si bien las mejoras introducidas con cada nueva regulación deberían incrementar la calidad de las leyes, otros factores coyunturales, como la crisis económica, o de otra índole, como la aceleración de los ritmos políticos, pueden dar lugar a legislaciones urgentes y poco meditadas. La entrada en vigor de la nueva normativa estatal, a pesar de los problemas competenciales que plantea, puede ser una buena ocasión para intentar revertir esta tendencia.

The legal framework for bill drafting in Catalonia: a review of the Catalan legislation and of recent bills passed by the State

Albert Capelleras González

Member of the Audit Office of Catalonia

and former head of the Government Office of the Minister of the Presidency

The paper analyses the procedure conducive to the drafting of bills, with a detailed analysis of Catalan legislation and a focus on the new possibilities availed by the legislation just passed by the State.

The key elements in the procedure for drafting bills and other legal provisions were first regulated in 1958, by the Law on Administrative Procedure. Years later, when both the Constitution and the statutes of autonomy were already in force, new bills were passed to develop and improve that first Law, itemizing the legal standards prerequisite for quality legislation.

The Constitutional Court ruled in 1989 that the autonomous communities (regions) had exclusive power to regulate their own legal drafting procedure as far as general provisions were concerned.

That same year, Catalonia passed Law 13/1989, on the organization, procedure and legal regime of the Government of Catalonia, including an innovative regulatory rulemaking procedure which also incorporated several elements which already mapped the policy for improving regulation that had been promoted internationally by the OECD and the EU since the early nineties (Better Regulation and Smart Regulation).

The regulatory framework currently in force in Catalonia for bill drafting is set around three laws of reference. The first one is Law 13/2008, of the Presidency of the Generalitat and the Government, regulating the legislative initiative of the Catalan Government and the procedure conducive to the passing of bills. The second, Law 26/2010, on the legal regime and procedures of the Government of Catalonia, incorporates comprehensive measures for the assessment and evaluation of the potential impact of the legal measures proposed, both as regards regulatory provisions –under the new procedural framework– and as regards legislation proper –here through amendments to Law 13/2008. Last is Law 19/2014, on transparency, access to public information and good governance, which avails specific criteria for transparency and active publicity all throughout the rulemaking process. As for the area of good governance, Law 19/2014 establishes principles for better regulation and promotes indicators so as to assess the impact of legal provisions and citizen participation.

At the same time, we have recently assisted to the gradual normative intrusion of the state over regulatory areas related to the rulemaking procedure, even if that had been declared under the exclusive power of the regions. Which intrusion actually climaxes, much against the advice of the State Council, with inclusion in Law 39/2015, on the common administrative procedure of public administrations, to be in force on 2 October 2016, of a specific paragraph in connection to that procedure. The new provisions establish principles for better regulation, including proof of attested compliance, and determine a regular assessment protocol and the requirement to draw an annual regulatory plan. It also covers the area of citizen par-

ticipation in the legal procedure, notably through a public consultation prior to the drafting of the legal text, which, as a general rule is mandatory. Still, it includes notable exceptions.

Finally, the author makes a critical analysis of the progress that the new provisions for bill drafting have really produced. While improvements brought by each new regulation may have increased the quality of laws, other macroeconomic factors such as the economic crisis or otherwise, as for instance the quickening of political changes, may lead to rather ungracious, speedy drafting. The entry in force of the new State legislation, despite the clashes it may pose, can still be a good opportunity to try to reverse the current state of affairs.

Le cadre juridique de l'élaboration des avant-projets de loi en Catalogne: un regard sur la législation catalane et la législation nationale récemment approuvées

Albert Capelleras González

*Avocat à la Cour des comptes de Catalogne
et ex-directeur du bureau du gouvernement du ministère de la Présidence*

L'article analyse les avancées réglementaires dans la conception de la procédure d'élaboration des avant-projets de loi, en examinant de manière approfondie la législation catalane et en mettant l'accent sur les nouveautés issues de la législation nationale récemment adoptée.

Les lignes directrices de la procédure d'élaboration des dispositions et avant-projets de loi ont été définies pour la première fois en 1958, dans la loi relative à la procédure administrative. De nouvelles lois ont ensuite été adoptées pour améliorer, développer et préciser la manière dont élaborer des normes de qualité, conformes à la légalité, sur la base de la Constitution en vigueur et des statuts d'autonomie.

En 1989, le Tribunal constitutionnel a jugé que la procédure d'élaboration des dispositions à caractère général relevait de la compétence exclusive des communautés autonomes.

C'est au cours de cette même année qu'a été adoptée, en Catalogne, la loi 13/1989 relative à l'organisation, la procédure et le régime juridique de l'administration du Gouvernement de la Catalogne proposant une meilleure réglementation de la procédure d'élaboration des normes, dont certains éléments anticipent les contenus de la politique en faveur d'une meilleure réglementation telle que promue au niveau international par l'OCDE et par l'Union européenne, à partir des années quatre-vingt-dix (Better Regulation and Smart Regulation).

Le cadre juridique actuellement en vigueur en Catalogne pour l'élaboration des avant-projets de loi est structuré autour de trois lois de référence. La première, la loi 13/2008 relative à la présidence du Gouvernement de la Catalogne et au gouvernement, régit l'initiative législative de l'exécutif catalan et la procédure à suivre pour l'élaboration des avant-projets de loi. La deuxième, la loi 26/2010 relative au régime juridique et à la procédure des administrations publiques de Catalogne, prend en compte l'évaluation intégrale des effets des mesures proposées, aussi bien des projets de dispositions réglementaires, dans le cadre de la nouvelle procédure d'élaboration de ces dispositions, que les avant-projets de loi, par le biais, dans ce cas, de la modification de la loi 13/2008. La troisième, la loi 19/2014 relative à la transparence, à l'accès aux informations publiques et à la bonne gouvernance, contient des critères précis en matière de transparence et de publicité active pendant toute la procédure d'élaboration des dispositions et, en ce qui concerne la bonne gouvernance, la loi en question définit les lignes directrices d'une meilleure réglementation et encourage les instruments d'évaluation des conséquences des normes et la participation citoyenne.

Parallèlement, on a assisté, au cours des dernières années, à l'occupation progressive, par le législateur national, de matières réglementaires liées à la procédure d'élaboration des normes, malgré la jurisprudence du Tribunal constitutionnel selon laquelle cette matière relevait

exclusivement de la compétence des communautés autonomes. Cette pratique a même abouti à l'insertion, contre l'avis du Conseil d'État, d'un titre spécifique sur cette question dans la loi 39/2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques qui devrait entrer en vigueur le 2 octobre 2016. La nouvelle loi établit des principes de bonne réglementation, avec certains critères de justification de sa mise en œuvre, et elle prévoit l'obligation d'évaluer régulièrement les réglementations et de définir un programme réglementaire annuel. Elle régit par ailleurs différents instruments de participation citoyenne, dont, entre autres, une consultation publique avant l'élaboration du texte de la disposition, laquelle, en tant que norme générale, a un caractère contraignant, malgré les nombreuses exceptions.

À la fin de l'article, l'auteur propose une réflexion critique sur la portée des avancées obtenues dans la conception de la procédure pour rédiger des textes réglementaires. Même si les améliorations introduites par la nouvelle réglementation devraient renforcer la qualité des lois, d'autres facteurs conjoncturels, comme l'actuelle crise économique ou d'autre nature, comme l'accélération des agendas politiques, pourraient déboucher sur des réglementations élaborées dans l'urgence et mal pensées. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation nationale, malgré les questions de compétence qu'elle soulève, peut être une bonne occasion d'essayer d'inverser cette tendance.