

La tramitació parlamentària de les lleis òmnibus i el seu posterior desplegament

Frederic López

Cap de Relacions Institucionals

del Departament de Governació i Relacions Institucionals

Frederic López i Palau, nascut l'any 1986 a Tarragona (Tarragonès), és llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona, especialitzat en gestió i administració pública i en anàlisi política.



Des de gener de 2011 desenvolupa el càrrec de cap de l'Oficina de Relacions Institucionals de la vicepresidenta del Govern.

1. Introducció
2. La tramitació parlamentària
3. El desplegament
4. Síntesi

1. Introducció

La tramitació parlamentària dels projectes de llei òmnibus, ara ja lleis en vigor, ha esdevingut tot un repte tant per a les relacions parlamentàries com també per a les relacions institucionals Govern-Parlament, molt abans inclús que la llei arribés a la seu on rau la sobirania del poble de Catalunya.

Cal, doncs, abans d'entrar pròpiament en el que és la tramitació parlamentària i posterior desplegament, remuntar-nos als orígens per conèixer el context que hi va donar lloc i, encara més, per comprendre'n l'evolució al llarg de tot el procés legislatiu.

Els projectes de llei òmnibus han estat un dels reptes del primer any de la legislatura de l'actual Govern

Com bé se sap, aquest projecte fou un dels reptes del primer any de la legislatura de l'actual Govern. La modificació de més de noranta

lleis¹ que afectaven gairebé tots els àmbits sobre els quals durant els trenta anys de competència legislativa s'havia legislat suposava un repte que calia encarar amb l'actitud adequada.

És en aquest sentit que des del mateix moment en què es va anunciar la intenció de l'executiu, que cal recordar que té una potestat legislativa limitada,² ja es van iniciar els contactes amb les formacions polítiques amb representació parlamentària per buscar el consens, abans inclús de presentar formalment el projecte en seu legislativa.

Aquest mecanisme, que no és l'habitual, s'ha d'entendre en paral·lel a l'excepcionalitat del

¹ Així ho va dir el portaveu del Govern en la [roda de premsa posterior al consell executiu](#) de 10 de gener de 2012.

² Tal com disposa l'article 55 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, la potestat legislativa l'exerceix el Parlament de Catalunya, que la pot delegar en el Govern. Pròpiament l'executiu pot exercir la iniciativa legislativa per mitjà de la presentació de projectes de llei al Parlament (art. 36.1 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern).

projecte, i és aquí on, buscant facilitar la tramitació, es va dividir el projecte inicial en els cinc projectes de llei que ja coneixem:³ el Projecte de llei de simplificació i millora de l'Administració, el Projecte de llei de promoció econòmica, el Projecte de llei d'agilitat, el Projecte de llei de mesures en l'àmbit audiovisual, i el Projecte de llei de mesures en matèria d'habitatge.



Foto: Rubén Moreno

Per facilitar la tramitació parlamentària es va dividir el projecte inicial en cinc projectes diferents: de simplificació i millora de l'Administració, de promoció econòmica, d'agilitat, de mesures en l'àmbit audiovisual, i de mesures en matèria d'habitatge

Aquesta divisió d'una en cinc lleis ha resultat beneficiosa, potser no des de la perspectiva

de la tramitació parlamentària però si des d'una perspectiva jurídica. En aquest sentit, es produeix una certa paradoxa: la voluntat del legislador va més enllà d'agrupar en una llei les noranta lleis que es modifiquen (expressió de la voluntat manifestada pel Govern d'emetre poques normes), però això es contradiu amb la idea intuïtiva que un text d'aquestes característiques sigui intel·ligible, fàcil de complir i de fer complir.

El repartiment en cinc lleis diferents facilitarà la tasca als juristes que hagin d'aplicar-les

Tot i això, als juristes que hagin d'aplicar aquestes lleis els serà més fàcil localitzar la normativa respecte de les accions de promoció econòmica, de simplificació dels procediments administratius, d'agilitat, de matèria audiovisual o d'urbanisme. Aquesta finalitat, que jurídicament és bona i desitjable, té en contrapartida un tràmit parlamentari feixuc.

2. La tramitació parlamentària

Si es té en compte que la mitjana temporal d'elaboració d'una llei és d'entre 14 i 16 mesos,⁴ la tramitació de cinc lleis suposava un desafiament tant per a ponents com per a assessors jurídics dels grups parlamentaris, lletrats i assistents de les comissions i totes les persones que hi estan implicades, atesa la voluntat del legislador d'aprovar-la en un any.

Només el compromís polític podia fer-ho realitat. I així ha estat. Tot i les reticències d'alguns grups a tirar-la endavant, l'entesa, la voluntat d'arribar a acords i la tradició del pacte, que es remunta al naixement de la història política del nostre país, van donar els fruits desitjats (tot i que massa sovint sembla no existir, però que ens marca en el nostre ADN). N'és una mostra el fet que només es presentessin qua-

³ L'acord de la divisió es va anunciar el dia 28 de juny de 2011, [en la roda de premsa posterior a la reunió de Govern](#), i l'aprovació dels tres primers projectes a l'executiu i la seva entrada al registre del Parlament de Catalunya es van formalitzar [el 5 de juliol de 2011](#). Pel que fa als altres dos projectes que completen el paquet de lleis òmnibus, la modificació de la Llei d'urbanisme es va aprovar el 19 de juliol, i la modificació de diverses lleis de l'àmbit audiovisual, el dia 2 d'agost de 2011.

⁴ Des de la presa de la decisió de tirar endavant un projecte de llei en un departament determinat i el posterior procediment intern de Govern, incloent el procés d'exposició pública, l'aprovació per acord de Govern, la tramitació al Parlament i el procés parlamentari intern, fins a l'aprovació i publicació en el DOGC.

tre esmenes a la totalitat,⁵ una de les quals, referent al projecte de simplificació i millora de la regulació, fou presentada amb un text alternatiu per part del grup d'Iniciativa per Catalunya – Verds – Esquerra Unida i Alternativa, circumstància gens habitual.

En suma, ha estat una tramitació gens fàcil que va obligar que, fins i tot durant el mes d'aturada parlamentària l'agost de 2011, seguissin les trobades, reunions i negociacions per tirar endavant aquest projecte que ha de suposar una aplicació real del principi que les lleis han de ser fàcils d'entendre, complir i aplicar.

Les lleis han seguit una tramitació parlamentària gens fàcil, guiada pels compromisos polítics i les voluntats d'arribar a acords, però emmarcats dins un període d'eleccions generals

Un altre dels problemes que es van haver d'afrontar fou la convocatòria d'eleccions generals. L'escenari preelectoral agreuja l'així anomenada *campanya permanent* de què parlava Pad Cadell,⁶ assessor de Jimmy Carter fa més de 30 anys, i allunya encara més les posicions entre els partits amb representació a la cambra.

Això va suposar un retard en l'emissió dels dictàmens de les ponències, on els treballs es van allargar en bona part pel gran nombre de propostes de compareixença proposades pels grups parlamentaris (138 per a la Llei de simplificació, 150 per a la d'agilitat i 93 per a la de promoció econòmica)⁷. En definitiva, unes dificultats i una tensió que van arribar també al debat parlamentari, en què l'ús de termes

com “contrareforma” o “lleis de l'abús”⁸ per referir-se a les noves normes va ser recurrent.

Tot i això, l'emissió d'aquests dictàmens no posà fi a les dificultats de tramitació dels projectes de llei, un fet que també produí tensions sobre la interpretació del Reglament del Parlament de Catalunya. El 16 de desembre, dos dies després que s'hagués publicat el dictamen de les comissions tramitadores, el Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya – Verds – Esquerra Unida i Alternativa i el subgrup de Solidaritat Catalana per la Independència van sol·licitar que el Consell de Garanties Estatutàries dictaminés sobre els tres primers projectes de llei.



Foto: Rubén Moreno

Tal com estableix l'article 23 de la Llei 2/2009, del Consell de Garanties Estatutàries, poden presentar sol·licitud de dictamen del Consell dos grups parlamentaris o bé el 10% dels membres de la cambra. En el cas que ens ocupa, no es donava cap dels dos requisits previs-

⁵ Només en va presentar ICV als tres projectes, i ERC també al projecte de llei de promoció de l'activitat econòmica, com es pot veure en el [Diari de Sessions](#).

⁶ Caddell, Patrick. "Initial Working Paper on Political Strategy". Washington, D.C., 1976.

⁷ Tal com es pot comprovar en els expedients de les lleis al web del Parlament de Catalunya ([promoció econòmica](#), [agilitat](#) i [simplificació](#)).

⁸ Com es pot comprovar en el Diari de Sessions del Parlament de Catalunya ([DSPC-P núm. 23, de 21 de juliol de 2011](#), i [DSPC-P núm. 30, de 6 d'octubre de 2011](#)).

tos Per la Llei del Consell, per la qual cosa la Mesa va rebutjar la sol·licitud.

En aquest clima de tensió es va produir el debat i l'aprovació dels projectes de llei. La votació es va allargar més de dues hores, que s'apropa a la mitjana de les votacions en els debats de política general, cosa que demostra la complexitat i l'esforç gairebé titànic desplegat per tirar endavant les noves cinc lleis.

3. El desplegament

Després de l'aprovació del text i la seva publicació i entrada en vigor els darrers dies de desembre, començava la segona etapa, potser més complicada encara, per fer que les lleis veiessin la llum: el desplegament de les lleis òmnibus, la seva aplicació.

La divisió del projecte inicial en cinc petits projectes va suposar una dificultat afegida pel que fa a la tramitació de les lleis, però facilitarà la tasca a l'aplicador jurídic

Com dèiem anteriorment, la divisió del projecte inicial en cinc petits projectes suposava una dificultat afegida pel que fa a la tramitació de les lleis, però d'entrada facilita la tasca a l'aplicador jurídic. És en aquest sentit que ja el dia 10 de gener de 2012 el Govern va aprovar un acord pel qual es creava l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, primer pas en el desplegament de les lleis, i afegia l'anunci d'un pla d'informació sobre les lleis òmnibus tant per als aplicadors com per als destinataris.⁹

L'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural, creada a principis de gener, suposa el primer pas en el desplegament de les lleis, amb un pla d'informació sobre les lleis òmnibus als seus aplicadors i als destinataris

Durant tot el mes de gener i part del mes de febrer es va treballar en el si del Govern per donar resposta a les consultes respecte de les modificacions aprovades per les lleis. Cal ob-

servar que el desconeixement d'aquestes modificacions podria alentir els processos que precisament el paquet de lleis òmnibus vol agilitzar i simplificar, cercant en tot moment la recuperació econòmica.

El punt àlgid d'aquests treballs va arribar el divendres 17 de febrer,¹⁰ amb la presentació de les noves normes per part del president Artur Mas, juntament amb els presidents de la Cambra de Comerç de Barcelona, de PIMEC i de Foment del Treball. Aquest fou el moment en què es va anunciar la posada en marxa d'una pàgina web accessible a tothom des de la qual es podran consultar totes les aplicacions que tenen les lleis òmnibus en el dia a dia del nostre país.

A mitjan febrer, el Govern ha posat en marxa una pàgina web per informar de totes les aplicacions que tenen les lleis òmnibus en el dia a dia del país

Aquesta web (www.gencat.cat/lleisomnibus), juntament amb la campanya informativa que es fa des del Govern i des d'altres institucions, han de facilitar tant el desplegament com el coneixement per part de la ciutadania d'aquestes lleis, que bé mereixen l'esforç que s'ha fet des de tots els departaments, així com també per part dels assessors dels grups parlamentaris, lletrats del Parlament i tantes persones implicades en el procés de tramitació i la incipient entrada en vigor.



⁹ Així mateix s'explicava en la roda de premsa posterior a la reunió de Govern del [dia 10 de gener](http://www.gencat.cat), accessible al web de la Generalitat de Catalunya (www.gencat.cat).

¹⁰ http://premsa.gencat.cat/pres_fsyp/AppJava/notapremasavw/detall.do?id=138780, nota de premsa del Govern, 17 de febrer de 2012.

4. Síntesi

És per això que avui parlem d'un procés que encara està obert, un procés viu que ha d'anar desplegant-se en el temps d'una forma precisa, amb la participació tant dels agents socials com dels empresaris, assessors, gestors i consultories, i de manera conjunta amb el Govern i les institucions públiques del nostre país.

La tramitació parlamentària de les lleis òmnibus i el seu posterior desplegament

Frederic López

*Cap de Relacions Institucionals
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Agilitat, simplificació i promoció de l'activitat econòmica són avui dia tres conceptes que les institucions no poden deixar passar ni es poden permetre d'ignorar. Amb aquesta voluntat el legislador va afrontar el gran paquet legislatiu de referència que han conformat els tres projectes de llei òmnibus.

En aquest article, l'autor tracta el desenvolupament i el desplegament dels projectes de llei més transcendents del primer any d'aquesta novena legislatura: els inicis dels treballs del Govern; la decisió de dividir el projecte inicial en cinc parts a finals del mes de juny de 2011; els treballs parlamentaris; la primera tramitació per al debat a la totalitat dels projectes; la polèmica entre els diversos grups i subgrups parlamentaris, tant dins com fora de les comissions d'Afers Institucionals i d'Empresa i Ocupació, les unitats tramitadores d'aquest primer gran bloc, i finalment l'aprovació i publicació en el Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya el dia 29 de desembre de 2011.

Així mateix, s'aborda el pla de comunicació elaborat pel Govern des de l'inici d'aquest any 2012 i les primeres fases del desplegament efectiu, marcat per la posada en marxa de l'Oficina de Suport a la Iniciativa Cultural.

En darrer terme, cal afegir que l'article fa una valoració general de l'impacte que tindran les lleis òmnibus en els usuaris finals, com ara juristes, consultors i assessors tant de l'àmbit públic com del privat, i remarca la necessitat d'anar seguint de prop el desplegament i l'aplicació d'aquestes lleis en el dia a dia de la nostra societat.

Era tramitacion parlamentària des leis omnibus e eth sòn posterior desplegament

Frederic López

Cap de Relacions Institucionaus

deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus

Agilitat, simplificacion e promocion dera activitat economica son actuauments tres concèptes qu'es institucions non pòden cap deishar passar ne se pòden tanpòc perméter d'ignorar. Damb aguesta voluntat eth legislador qu'afrontèc eth gran paquet legislatiu de referéncia qu'an conformat es tres projèctes de lei omnibus.

En aquest article, er autor que tracte eth desenvolopament e eth desplegament des projèctes de lei mès transcendents deth primèr an d'aguesta nauau legislatura: es inicis des trabalhs deth Govèrn; era decision de dividir eth projècte iniciau en cinc parts a fins de junh de 2011; es trabalhs parlamentaris; era primèra tramitacion entath debat ara totalitat des projèctes; era polemica entre es diuèrsi grops e subgrops parlamentaris, tant laguens com dehòra des comissions d'Ahèrs Institucionaus e d'Enterpresa e Emplec, es unitats de tramitacion d'aquest primèr gran blòc, e fin finau era aprobacion e publicacion en Bulletin Oficiau deth Parlament de Catalonha eth 29 de deseme de 2011.

Que s'abòrde tanplan eth plan de comunicacion elaborat peth Govèrn dempús de començament d'enguan 2012 e es primères fases deth desplegament efectiu, mercat pera metuda en marcha deth Burèu de Supòrt ara Iniciatua Culturau.

En darrèr tèrme, que cau ahíger qu'er article hè ua avaloracion generau der impacte qu'auràn es leis omnibus enes usatgèrs finaus, coma juristes, consultors e assessors, sien der encastre public o sien der encastre privat, e remèrque eth besonh de seguir d'apròp eth desplegament e era aplicacion d'aguestes leis en dia a dia dera nòsta societat.

La tramitación parlamentaria de las leyes omnibus y su posterior despliegue

Frederic López

*Jefe de Relaciones Institucionales
del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales*

Agilidad, simplificación y promoción de la actividad económica son hoy día tres conceptos clave que las instituciones no pueden dejar pasar de largo ni permitirse ignorar. Con esta voluntad, el legislador afrontó el gran paquete legislativo de referencia que han conformado los tres proyectos de ley omnibus.

En este artículo, el autor trata el desarrollo y el despliegue de los proyectos de ley más trascendentes del primer año de esta novena legislatura: el inicio de los trabajos del Gobierno; la decisión de dividir el proyecto inicial en cinco subproyectos a finales de junio de 2011; los trabajos parlamentarios; la primera tramitación para el debate a la totalidad de los proyectos; la polémica entre los diversos grupos y subgrupos parlamentarios, tanto dentro como fuera de las comisiones de Asuntos Institucionales y de Empresa y Ocupación; las unidades tramitadoras de este primer gran bloque, y finalmente la aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña el día 29 de diciembre de 2011.

Asimismo, se aborda el plan de comunicación elaborado por el Gobierno desde el inicio de este 2012 y las primeras fases del despliegue efectivo, marcado por la puesta en marcha de la Oficina de Apoyo a la Iniciativa Cultural.

En último término, hay que añadir que el artículo hace una valoración general del impacto que tendrán las leyes omnibus en los usuarios finales, tales como juristas, consultores y asesores, tanto del ámbito público como del privado, y remarca la necesidad de ir siguiendo de cerca el despliegue y la aplicación de estas leyes en el día a día de nuestra sociedad.

The parliamentary proceedings of the omnibus Laws and their implementation

Frederic López

Head of Institutional Relations

of the Ministry of Government and Institutional Relations

Agility, simplification and promotion of the economic activity are today three key strategies that the Government can't be said to ignore. With this notion clearly in mind, the legislator tackled the legislative package that the three omnibus bills have come to conform.

In the paper the author reviews the development and the implementation of the most outstanding bills born during the first year of this ninth parliamentary term: the incipient endeavours of the Government; the decision to break up the initial proposal into five at the end of June 2011; the initial parliamentary works as to the proposal; the first proposition to put the proposal to a vote as a whole; the controversy that emerged between several parliamentary groups and subgroups, and this not only constrained to the committees of Institutional Affairs and of Enterprise and Labour, both in charge to issue this first legislative block forward, and finally the approval and publication of the Laws in the Official Parliament Bulletin of December 29, 2011.

Likewise, the plan of communication elaborated by the Government is also tackled herein, reviewing its incipient steps at the beginning of 2012 and its effective implementation, marked by the creation of the Office of Support to the Cultural Initiative.

Finally, the papers makes a general appraisal of the impact that the so-called omnibus Laws will have on the final users, like barristers, consultants and advisors of the public as well as of the private area, and it highlights the need to watch closely as the Laws are deployed and implemented so as to have an accurate view of the implications the Laws may have from day to day on our society and society agents.

La procédure parlementaire des lois d'ensemble et leur mise en œuvre

Frederic López

*Responsable des Relations institutionnelles
du Département de la Gouvernance et des Relations institutionnelles*

Souplesse, simplification et promotion de l'activité économique sont aujourd'hui trois concepts que les institutions ne peuvent ni laisser de côté ni se permettre d'ignorer. C'est avec cette volonté que le législateur a conçu le paquet législatif de référence qui a permis de définir les trois projets de lois "òmnibus".

Dans cet article, l'auteur aborde le développement et la mise en œuvre des projets de loi les plus importantes de la première année de cette neuvième législature : les débuts des travaux du Govern ; la décision de diviser le projet initial en cinq parties à la fin du mois de juin 2011 ; les travaux parlementaires ; la première procédure pour le débat sur l'ensemble des projets ; la polémique entre les différents groupes et sous-groupes parlementaires, à l'intérieur comme à l'extérieur des commissions des Affaires institutionnelles, de l'Entreprise et de l'Emploi, les unités de procédure de ce premier bloc, et enfin l'approbation et la publication au Journal officiel du Parlement de Catalogne, le 29 décembre 2011.

Il traite par ailleurs du plan de communication élaboré par le Govern depuis le début de 2012 et les premières phases de la mise en œuvre effective, marquée par la mise en place du Bureau de soutien à l'initiative culturelle.

Enfin, il convient d'ajouter que l'article propose une évaluation générale de l'impact des lois "òmnibus" sur les utilisateurs finaux, notamment les juristes, les consultants et les conseillers aussi bien du domaine public que privé, et souligne la nécessité de continuer à suivre de près la mise en œuvre et l'application de ces lois dans la vie quotidienne de notre société.