



15 de febrer de 2022

El secretari del Govern

---

#### Acord

del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i que s'inicia a proposta del departament o dels departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per això, a proposta de la consellera de la Presidència, el Govern

#### Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, que s'adjunta com a annex.

Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu i del règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya.

## 1. Els problemes que es pretenen solucionar.

### A) La manca d'adaptació expressa a la normativa bàsica sobre règim jurídic i procediment de les administracions públiques

L'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, ha comportat una nova regulació del procediment administratiu comú i de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del seu sector públic institucional. Aquestes lleis són vigents, en termes generals, des del 2 d'octubre de 2016, si bé la vigència completa de la Llei 39/2015 no s'ha assolit fins al 2 d'abril de 2021, després de diverses moratòries de l'aplicació de les previsions de la disposició addicional setena d'aquesta Llei.

Tanmateix, en l'àmbit de Catalunya, les disposicions legals vigents que regulen el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya encara són anteriors a les lleis 39/2015 i 40/2015. Aquestes disposicions legals que cal adaptar a la normativa bàsica són, principalment, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Al seu torn, la disposició final primera de la Llei 26/2010 assenyalava, en l'apartat tercer, que *qualsevol modificació dels articles de la legislació bàsica que reproduïx aquesta llei implica la modificació, en els mateixos termes, dels articles respectius*. Per tant, hi ha un gran nombre d'articles d'aquesta llei que s'han d'entendre modificats automàticament de resultes de la modificació de la legislació bàsica, sense que se n'hagi modificat formalment la redacció.

Tot i les modificacions successives que s'han dut a terme en aquestes lleis d'ençà de la seva entrada en vigor, en el moment actual es posa de manifest la necessitat d'adaptar i desenvolupar els aspectes de les lleis 39/2015 i 40/2015 que tenen caràcter bàsic o són d'aplicació general i regular el procediment administratiu i el règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, amb una especial incidència en la implantació de l'Administració digital i dels mitjans electrònics en les seves relacions amb la ciutadania.

### B) La necessitat d'actualitzar la normativa sobre administració digital

En el moment actual, cal prestar una atenció especial a la regulació de l'Administració digital, que s'ha d'actualitzar i adaptar a la normativa bàsica vigent sobre aquesta matèria.

En aquest sentit, no es pot obviar el fet que el model d'administració electrònica instaurat per la Llei 29/2010 ha evolucionat cap a una administració digital que no es limita a digitalitzar els

processos i serveis i a impulsar l'ús dels mitjans electrònics, sinó que vol generar valor públic mitjançant l'ús de les TIC i prestar serveis digitals a les persones.

El punt d'inici d'aquesta nova regulació normativa se situa en l'entrada en vigor de la Llei 39/2015 i de la Llei 40/2015. Ambdues lleis estableixen una nova esfera jurídica que dona resposta a l'ús massiu del canal electrònic establint noves obligacions a les administracions públiques en relació amb la tramitació digital dels seus procediments, així com nous drets i obligacions a la ciutadania pel que fa les seves relacions amb les administracions públiques.

En aquest context, esdevé necessari consolidar aquest canvi de paradigma a nivell legal i adaptar la regulació vigent a Catalunya al nou marc jurídic establert per les lleis 39/2015 i 40/2015, desplegant legalment el règim jurídic de l'Administració digital establert amb caràcter bàsic en aquestes lleis. Alhora, cal tenir en compte la regulació d'altres normes essencials aprovades per l'Estat recentment, com la Llei 6/2020, d'11 de novembre, reguladora de determinats aspectes dels serveis electrònics de confiança, i al Reial decret 203/2021, del 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics.

Per tot això, en l'àmbit de Catalunya, es fa palesa la necessitat d'actualitzar la regulació en matèria d'administració digital –que en alguns aspectes ha esdevingut obsoleta- tant des de la perspectiva interna i organitzativa de l'Administració com des de la perspectiva externa, en les relacions amb la ciutadania, i adaptar-la a la normativa bàsica en allò que sigui necessari.

En aquest nou model d'administració digital, caldria abordar nous enfocaments, com ara la regulació dels serveis proactius per part de les administracions públiques, l'habilitació de mesures d'intercanvi d'informació per oferir serveis a la ciutadania, la configuració i les particularitats de noves formes de representació digital, l'establiment de l'estructura d'un model de dades comú, la disposició de serveis i plataformes digitals compartides per tot el sector públic de Catalunya, l'establiment de nous serveis de tramitació digital unificada, la regulació de les actuacions administratives automatitzades o el reforç de la ciberseguretat en la tramitació digital, entre d'altres aspectes.

### C) La superació de la dispersió normativa actual en la regulació del règim jurídic i procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya

En l'actualitat, la regulació en matèria de règim jurídic i procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya (àdhuc l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya) es troba compartimentada en diverses lleis, essencialment:

- La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- La Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

La conseqüència principal que es deriva d'aquest fet és una normativa dispersa i poc clara ja que inclou una part de la regulació del règim jurídic, que pot generar inseguretat jurídica, atès que dificulta a la ciutadania el coneixement de la regulació aplicable i li requereix invertir-hi més temps i els recursos per accedir-hi. Al seu torn, aquesta dispersió normativa tampoc facilita la tasca dels operadors jurídics en la tramitació dels procediments administratius. En conseqüència, no sembla

l'escenari òptim tenint en compte els principis de seguretat jurídica i simplificació normativa en el marc de la millora de la regulació.

## **2. Objectius que es volen assolir.**

En vista dels problemes exposats, els objectius que es volen assolir són els següents:

- Garantir un tractament comú de la ciutadania davant l'actuació de qualsevol administració pública catalana.
- Incrementar la seguretat jurídica en l'aplicació de la normativa en matèria de procediment administratiu digital i de règim jurídic de les administracions públiques de Catalunya, així com la seva coherència.
- Assolir una major simplificació normativa en aquest àmbit.
- Incrementar l'eficàcia i l'eficiència en l'actuació administrativa.
- Avançar i incidir de forma cabdal en la implantació de l'Administració digital i la implementació dels mitjans electrònics en el funcionament de les administracions públiques catalanes i les seves relacions amb la ciutadania.
- Millorar la prestació dels serveis públics digitals, així com les mesures d'intercanvi d'informació.
- Impulsar l'adaptació de les administracions públiques de Catalunya a les noves tècniques de bon govern i a la legislació en matèria de transparència i accés a la informació, en el context de la Unió Europea.
- Abordar la regulació d'instruments per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i com a mecanismes substitutius o alternatius dels recursos administratius ordinaris, en particular, la mediació administrativa.

## **3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives.**

Per tal d'assolir els objectius establerts s'han identificat les opcions següents:

1. L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual.

Aquesta opció implicarà que en el bloc normatiu català seguirà sense haver-se aprovat un text legal que desenvolupi expressament les determinacions bàsiques de les lleis 39/2015 i 40/2015 i consolidi, a nivell autonòmic, el canvi de paradigma introduït per aquest nou marc jurídic en aspectes tan rellevants com l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic. Alhora, suposarà mantenir la dispersió normativa actual en la regulació del règim jurídic i del procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya.

2. L'opció normativa preferida, l'aprovació d'una norma amb rang de llei que reguli el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya.

Per assolir els objectius fixats, l'aprovació d'una norma amb rang de llei és del tot necessària en tant que una part de la competència que la Generalitat té reconeguda en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes és de caràcter compartit (article 159.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) i, en conseqüència, el desplegament i la concreció de les determinacions bàsiques estatals exigeix l'aprovació d'una llei per part del Parlament de Catalunya (article 111 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya). Igualment, cal recordar la reserva de llei en matèria de procediment administratiu (article 105.1 de la Constitució espanyola).

D'entre les diferents opcions normatives que s'identifiquen, l'opció preferida és la d'aprovar una única llei que integri el règim jurídic i el procediment administratiu de les administracions públiques de Catalunya -amb una especial incidència en la implantació de l'Administració digital i la implementació dels mitjans electrònics en les seves relacions amb la ciutadania-, regulació actualment compartimentada en diverses normes jurídiques, donant compliment, d'aquesta manera, als requeriments de la seguretat jurídica, la simplificació normativa i l'eficàcia de l'actuació administrativa.

Endemés, la incorporació en un sol text legal del règim jurídic de l'ús dels mitjans electrònics aplicable a tot el sector públic de Catalunya ha d'aportar més cohesió al conjunt normatiu i afavorir l'assoliment d'una administració digital eficient.

Aquesta llei ha de garantir un tractament comú dels ciutadans i ciutadanes davant l'actuació de qualsevol administració pública catalana, tot desenvolupant la legislació bàsica de règim jurídic i procediment administratiu, en relació amb el procediment administratiu digital regulant amb identitat pròpia les especificitats de l'ús dels mitjans electrònics a Catalunya, d'acord amb la competència compartida que la Generalitat té reconeguda en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes (article 159.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

Així mateix, aquesta llei ha de fer referència i s'hi han de recollir els principis que informen l'activitat de les administracions públiques catalanes, els drets de la ciutadania en les seves relacions amb aquestes, el règim jurídic comú dels òrgans administratius de qualsevol administració catalana, inclosos els òrgans col·legiats, el règim general del procediment administratiu, així com determinacions bàsiques sobre les relacions interadministratives de les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació de la llei.

En particular, un aspecte innovador que caldria abordar és la previsió d'una regulació general de la mediació, d'una banda, com a mitjà per assolir la terminació convencional del procediment administratiu i, de l'altra, com a mecanisme substitutiu o alternatiu dels recursos administratius ordinaris que ja contempnen algunes normes sectorials.

En definitiva, és indispensable a Catalunya l'establiment d'un marc legal de l'actuació de les administracions públiques de Catalunya amb caràcter innovador i per tal de donar resposta a les

expectatives de la ciutadania en les seves relacions amb qualsevol administració catalana i amb independència de quin sigui el mitjà de relació.

3. L'opció normativa alternativa, fer modificacions puntuals de la normativa actual, sense aprovar una nova llei que integri la regulació vigent

Aquesta opció donaria compliment als objectius d'actualitzar el marc jurídic vigent a Catalunya en matèria de règim jurídic i procediment administratiu (àdhuc en l'àmbit de l'Administració digital) i desenvolupar les determinacions de la normativa bàsica d'acord amb les modificacions oportunes en les diferents lleis vigents actualment, en funció de l'àmbit material d'aquestes. Tanmateix, mantindria la dispersió normativa que es pretén superar.

#### **4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades.**

Els objectius de la iniciativa no es poden assolir amb l'opció de no fer res, ja que el que es pretén és disposar d'un instrument jurídic aglutinador del règim jurídic del procediment administratiu aplicable a les administracions públiques catalanes. Aquest objectiu tampoc no s'aconsegueix amb l'opció de fer modificacions puntuals de la normativa actual, ja que mantindria la dispersió normativa que es pretén corregir.

L'opció normativa preferida és la d'adoptar una llei específica que inclogui el règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu aplicable a Catalunya en un únic text, de forma que repercuteixi de forma positiva tant en el funcionament de les administracions públiques com en les seves relacions amb la ciutadania. En aquest sentit, donat que la tramitació electrònica és una obligació imposada per la Llei 39/2015, la inclusió en la nova llei de la regulació continguda en la Llei actual de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya ha d'aportar més coherència al conjunt normatiu i afavorir l'assoliment d'una administració digital eficient.

Aquesta opció suposarà la desaparició d'una sèrie de normes del marc jurídic vigent, el contingut de les quals quedarà integrat en un únic text legal, amb la consegüent simplificació normativa.

L'examen inicial dels impactes se centra, per tant, en l'opció preferida. Sens perjudici de la necessitat de dur a terme una anàlisi aprofundida de les diverses solucions en el marc de l'avaluació d'impacte normatiu, s'espera que aquesta opció tingui un impacte positiu en el funcionament de les administracions catalanes.

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

L'alternativa normativa preferida tindrà un impacte positiu sobre l'Administració de la Generalitat. La unificació en un sol cos normatiu de la dispersió normativa sobre procediment administratiu pretén incrementar l'eficàcia de l'actuació administrativa.

Disposar d'un instrument normatiu que compregui la normativa aplicable al procediment administratiu en el seu conjunt facilitarà la tramitació dels procediments per part de les diferents

unitats gestores i els empleats i empleades públics. Alhora, s'espera que la revisió de tràmits i procediments n'incrementi l'eficiència.

L'opció normativa preferida, en la mesura que suposa disposar d'una eina clara i unívoca, incrementarà la seguretat jurídica i permetrà millorar la prestació del servei públic per part de l'Administració de la Generalitat. L'impacte sobre el personal de l'Administració de la Generalitat també ha de ser positiu en la mesura que suposa disposar d'una eina eficaç que faciliti el desenvolupament de les seves funcions.

Amb la resta d'opcions referides, aquest impacte positiu no es dona ja que no comporten cap millora en els termes assenyalats. Mantenir la situació actual no és neutre, atès que el manteniment de la dispersió és contrari a l'eficiència.

Si bé no s'espera que la nova regulació introdueixi innovacions substancials en el procediment administratiu, sí que pot implicar variacions respecte al règim actual, la qual cosa pot fer convenient l'establiment d'accions formatives del personal, que poden tenir un cert impacte pressupostari.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona.

L'impacte que l'opció preferida suposa per a l'Administració de la Generalitat es pot predicar igualment respecte del conjunt de la resta d'administracions públiques catalanes. Efectivament, en tractar-se d'una opció l'àmbit d'aplicació de la qual inclou el conjunt de les administracions locals de Catalunya, és evident que suposa una afectació per a aquestes.

En qualsevol cas, l'afectació sobre les administracions locals no suposa ni una ingerència al principi d'autonomia local, ni tampoc la implementació de noves mesures que puguin comportar càrregues suplementàries per a les administracions locals, en tant que, com ha quedat exposat, l'opció preferida pretén ser una eina facilitadora de la tasca administrativa en termes d'eficàcia, eficiència i coherència, i no introdueix noves obligacions que vagin més enllà de les recollides actualment en les diferents normes procedimentals d'aplicació.

Pel que fa referència al règim especial de Barcelona, no es detecta un impacte que afecti aquest municipi que vagi més enllà de l'adequació, si escau, de les corresponents ordenances reguladores de l'administració electrònica, del règim sancionador o de qualsevol altra que pugui resultar afectada per l'aprovació de la norma projectada.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses.

No es preveuen noves obligacions per a la ciutadania o per a les empreses, i sí una reducció de càrregues administratives, que es tradueix en una simplificació de la tramitació administrativa, principalment a conseqüència de la implantació efectiva de l'Administració digital. En tot cas, els impactes que es puguin donar sobre la ciutadania seran beneficiosos perquè suposaran una

major claredat de la regulació i una millora de la gestió administrativa, que han de repercutir de forma positiva en les relacions de la ciutadania amb l'Administració.

La regulació prevista no incideix en l'àmbit de l'ordenació ni de l'actuació administrativa sobre les activitats dels particulars. No es preveu la introducció de nous tràmits que suposin una major intervenció administrativa.

L'opció preferida hauria de tenir un impacte positiu en termes d'estalvi de temps. No caldrà acudir a normes de procediment administratiu disperses per discernir quina és la normativa aplicable, i el fet de posar a l'abast, tant del personal de les administracions públiques com dels operadors jurídics i de la ciutadania en general, una norma clara i actualitzada ha d'incrementar la seguretat jurídica i l'eficiència.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat als apartats anteriors.

Un disseny més clar i uniforme del procediment administratiu pot incidir de forma indirecta sobre les activitats econòmiques dels particulars. Si es faciliten les tramitacions administratives això repercutirà de forma indirecta tant en l'accés i l'exercici de les activitats econòmiques que desenvolupen les empreses i entitats del tercer sector, com també en les activitats que duen a terme els ciutadans i ciutadanes en l'exercici dels seus drets i obligacions.

#### **5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, en el seu cas, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència.**

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia a la redacció del projecte de norma per tal de poder atendre tant les preocupacions i les necessitats de la ciutadania, com les possibles aportacions que des d'un primer moment, a l'hora de redactar la norma, es puguin valorar atès l'abast general de l'avantprojecte.

Donat l'abast de la norma proposada, s'entén necessari efectuar una consulta prèvia a la seva elaboració, mitjançant la publicació en el Portal de la Transparència, per tal de recollir les opinions i demandes de la ciutadania en general i dels diferents col·lectius i sectors potencialment afectats, en especial de les administracions que integren el sector públic de Catalunya. La consulta anirà dirigida a les entitats municipalistes de Catalunya i al conjunt de la ciutadania, així com a altres ens que hi puguin estar interessats i la contribució dels quals pugui ser especialment important per la seva especialització jurídica, com pot ser de l'àmbit col·legial, professional o acadèmic, i es podrà dur a terme, per aconseguir que hi participin, amb diversos mitjans com, si escau, correus electrònics o altres mitjans de difusió per xarxes socials o webs.

El període de consulta serà d'un mes per tal de facilitar la informació, la reflexió i la participació de la ciutadania i altres entitats.