



## **Memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes**

### **1. Els problemes que es pretenen solucionar**

El procediment d'elaboració d'iniciatives normatives del Govern de la Generalitat està regulat, pel que fa a les disposicions reglamentàries –decrets i ordres-, en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (títol IV), i pel que fa a les normes amb rang de llei -projectes de llei, decrets legislatius i decrets llei-, en la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (capítol VII del títol II).

La reforma del procediment normatiu que va efectuar la Llei 26/2010 -vigent des del 5 de febrer de 2011- s'emmarca en el context del moviment internacional de millora de la regulació i recull, en molts aspectes, la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora. En aquest sentit, algunes de les novetats més destacades són:

- La necessitat d'elaborar una memòria d'avaluació d'impacte de les mesures proposades, amb la voluntat d'introduir l'avaluació d'impacte normatiu com a instrument per a la millora de la qualitat de les normes (arts. 64.3 Llei 26/2010 i 36.3.b Llei 13/2008).
- L'obligació d'efectuar una consulta interdepartamental -per mitjans electrònics-, si l'aprovació de la disposició reglamentària correspon al Govern (art. 66 Llei 26/2010).
- La regulació detallada dels tràmits d'audiència i informació pública, en el cas de les disposicions reglamentàries, i la possibilitat que es realitzin per mitjans electrònics (arts. 67 i 68 Llei 26/2010).
- L'obligació de confeccionar una memòria de les observacions i al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes, en relació amb les disposicions reglamentàries (art. 64.5 Llei 26/2010), similar a la que ja existia per als avantprojectes de llei i decrets legislatius (art. 36.3.c Llei 13/2008).

Transcorreguts més de vuit anys des de l'entrada en vigor d'aquesta reforma, s'ha detectat que hi ha àmbits de millora. S'assenyalen els següents:

- a) *L'aprovació de normativa posterior obliga a reinterpretar el procediment d'elaboració de disposicions*

Els darrers anys s'han produït una sèrie d'avenços i transformacions socials que han anat acompanyats de l'aprovació de normativa diversa que afecta de forma substancial el funcionament de les administracions públiques i també el procediment d'elaboració de reglaments i de normes amb rang de llei. En concret:

- La regulació estatal del procediment administratiu comú i de bases del règim jurídic de les administracions públiques. D'una banda, perquè estableix la tramitació electrònica com a forma habitual de funcionament de les administracions públiques;

d'altra banda, perquè s'introdueixen algunes disposicions que incideixen en el procediment normatiu, en especial, la previsió d'una consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma, modulada posteriorment pel Tribunal Constitucional.

- La normativa bàsica estatal i catalana en matèria de transparència, de la qual cal destacar les previsions sobre publicitat activa de les normes, participació ciutadana, grups d'interès i qualitat normativa.

Tot i que s'han adoptat algunes mesures per donar compliment a les obligacions que es deriven d'aquests nous mandats, no s'ha previst el seu encaix específic en el procediment d'elaboració de normes, la qual cosa ha generat dubtes interpretatius en alguns supòsits.

Cal afegir, a més, la situació derivada de la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, la qual declara la no conformitat de determinats preceptes de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, a l'ordre constitucional de competències i la seva inaplicació a les iniciatives legislatives autonòmiques (principis de bona regulació –art. 129, tret de l'apartat 4, paràgrafs segon i tercer-; avaluació normativa –art.130-; planificació normativa –art. 132-; participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes –art. 133-). Pel que fa a les iniciatives reglamentàries, s'estima que la regulació de la planificació normativa i dels mecanismes de participació ciutadana -tret de l'obligació d'efectuar una consulta pública prèvia i determinades excepcions a aquesta regla (primer incís de l'art. 133.1 i primer paràgraf de l'art.133.4)- excedeix de les bases del règim jurídic de les administracions públiques i, per tant, tampoc no els és d'aplicació.

*b) La necessitat d'avançar en l'avaluació en totes les fases del procés normatiu*

Tal com s'ha esmentat, una de les novetats més rellevants de la Llei 26/2010 ha estat la introducció de l'avaluació d'impacte normatiu, eina central de la política de millora regulatòria que facilita la presa de decisions a partir de l'evidència. Amb aquesta finalitat es va preveure la realització d'una memòria d'avaluació en el procediment d'elaboració de normes. A més, de forma paral·lela es va crear en la Secretaria del Govern una unitat especialitzada en matèria de qualitat normativa (actualment, dependent de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental), amb la funció específica d'impulsar l'avaluació de l'impacte normatiu i altres instruments de millora regulatòria.

Durant els darrers anys en l'Administració de la Generalitat s'ha treballat per tal que s'avaluï la necessitat de les normes abans d'iniciar la seva tramitació, perquè la memòria d'avaluació inclogui una anàlisi i comparació d'alternatives possibles i perquè aquesta no consisteixi únicament en la justificació d'una opció ja adoptada. Tot i que s'ha avançat en equiparar el contingut de la memòria d'avaluació als estàndards internacionals, determinades mancances de planificació i de consideració de les diverses etapes de la vida d'una norma, més enllà de la fase d'elaboració, dificulten l'avaluació de l'impacte de les normes i no s'aprofiten de forma suficient les possibilitats reals que l'avaluació genera per a la presa de decisions.

D'entrada, efectuar una bona planificació afavoreix que es pugui dur a terme una avaluació de l'impacte de les opcions de forma rigorosa abans de l'elaboració del text de la proposta. En aquest sentit, cal assenyalar que la planificació ha d'anar més enllà del que tradicionalment han estat les agendes legislatives com una llista de futures normes a

aprovar. Una veritable planificació implica determinar en un moment inicial el grau d'avaluació que cal realitzar en relació amb les diferents alternatives i preveure la participació ciutadana en la resolució del problema de política pública, sense que la inclusió a la planificació suposi un compromís d'aprovació de la norma, sinó un compromís de retre comptes sobre les raons per les quals s'aproven determinades normes o es decideix no aprovar-ne d'altres.

Pel que fa a l'avaluació de l'aplicació de les normes, si bé s'han efectuat al llarg dels anys diverses anàlisis ex post, principalment, als efectes de suprimir les càrregues administratives innecessàries i per derogar normativa que ja no és d'aplicació, no s'ha implantat amb caràcter sistemàtic i la regulació vigent tampoc no recull l'obligació d'avaluar ex post. Això dificulta l'examen de l'eficàcia material de les normes aprovades, dels costos que genera el seu compliment o dels problemes en la seva execució.

Una altra qüestió que ha generat problemes és l'estructuració formal de la memòria d'avaluació en "informes" (art 64.3 Llei 26/2010 i art. 36.3.b Llei 13/2008), que suposa analitzar els impactes de forma acotada a una determinada perspectiva sense valorar altres efectes o conseqüències possibles. L'avaluació dels impactes de les opcions ha de ser interrelacionada per tal de poder efectuar una anàlisi coherent de l'eficàcia i l'eficiència de les solucions examinades. A tall d'exemple, introduir un impost sobre l'emissió de CO<sub>2</sub> hauria de tenir efectes positius sobre la reducció de les emissions de diòxid de carboni en l'atmosfera i en la qualitat de la salut, però també pot afectar de forma negativa els sectors econòmics que produeixen o venen productes que generen CO<sub>2</sub> als nivells gravats per l'impost. Cal, doncs, valorar de forma integrada els diferents impactes d'aquesta solució, analitzar-ne els avantatges i desavantatges pels diferents actors, a fi de determinar si és la millor de les alternatives considerades en termes de costos-beneficis.

A més, la configuració en "informes" ha generat equívocs en haver-se interpretat que la memòria d'avaluació és una mera agrupació d'informes, que fins i tot poden elaborar unitats administratives diferents. Aquesta concepció implicaria assumir que la memòria d'avaluació no reflecteix cap "avaluació" en el sentit del terme utilitzat internacionalment. Això no significa que no puguin participar diferents unitats en el procés d'avaluació, sinó que és inclús convenient que hi hagi visions pluridisciplinàries que es poden articular via informe. Tanmateix, el document de la memòria d'avaluació ha d'integrar les diferents perspectives de forma interconnectada per donar una visió global del problema i dels costos i beneficis de les diferents solucions i ha d'utilitzar, en la mesura del possible, metodologies de comparació contrastades.

*c) L'exigència social d'una major participació i corresponsabilitat en la configuració de les polítiques públiques*

En la darrera dècada s'ha produït una demanda creixent per part de la ciutadania de ser informada i escoltada en relació amb les decisions dels governs i les administracions públiques que els afecten. Els governs han d'assumir el repte d'integrar la seva participació en les diferents fases del procés normatiu.

La revolució digital i l'ús generalitzat d'internet també ha generat canvis en la forma en què les persones, especialment els nadius digitals, volen relacionar-se amb l'Administració i

participar en l'elaboració de polítiques públiques –essent les normes un dels instruments d'articulació- que s'orienten cap a la “co-producció” i la “societat col·laborativa”.

Tradicionalment, la participació s'ha articulada a partir dels tràmits d'audiència i informació pública, els quals suposen una consulta en una fase avançada d'elaboració de la norma i en relació amb un text. En el cas dels reglaments, la legislació vigent configura l'audiència com a preceptiva i la informació pública com a potestativa (arts. 67 i 68 Llei 26/2010); en el cas dels avantprojectes de llei, ambdós es configuren com a potestativus (art. 36.4 Llei 13/2008), tot i que a la pràctica i d'acord amb criteris interns de l'Administració de la Generalitat s'acostumen a efectuar. La informació pública de totes les disposicions de caràcter general s'efectua a través del DOGC i del Portal de la Transparència.

Els requeriments de publicitat activa del procediment normatiu així com el tràmit potestatiu de participació ciutadana previstos a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, juntament amb la introducció d'un nou tràmit de consulta pública (art. 133.1 Llei 39/2015) amb anterioritat a l'elaboració del text i sobre una avaluació preliminar, amplien les possibilitats de participació. Tot això obliga també a articular de forma adequada els diversos tràmits participatius a fi d'assegurar-ne l'eficàcia, l'apertura i intensitat que en cada cas correspongui. En aquest sentit, l'experiència en l'aplicació actual a través del portal participa.gencat.cat posa en evidència que hi ha molt camí a recórrer en relació amb les noves formes de participació.

#### *d) Els problemes d'eficiència en la tramitació actual*

Adicionalment, cal assenyalar que la tramitació del procediment administratiu d'elaboració de normes presenta una sèrie de deficiències o àmbits de possible millora:

- S'han afegit nous tràmits que incideixen en la durada del procediment sense que s'hagi efectuat una valoració de conjunt sobre tots els que conformen el procediment en termes d'eficiència. En aquest sentit, s'ha de destacar l'existència d'un nombre d'informes preceptius molt elevat respecte als quals cal qüestionar-se si tots compleixen encara la finalitat per a la qual van ser previstos.
- L'execució pràctica d'alguns tràmits genera distorsions en alguns supòsits, per la qual cosa convé reformular-los. A tall d'exemple, la consulta interdepartamental en el cas de les ordres dels consellers s'articula pels mitjans que cada unitat consideri pertinents, la qual cosa suposa que es puguin produir disfuncions en la seva realització (com ara ha posat en relleu la Comissió Jurídica Assessora en el seu Dictamen 149/2018, FJ VI.6.A).
- La inadequació del procediment normatiu vigent respecte a determinats supòsits com, per exemple, que la tramitació d'un text refós requereixi la mateixa tramitació que la regulació d'un determinat àmbit material. En relació amb aquesta qüestió cal destacar que, des de l'any 2010, no s'ha elaborat cap text refós i que el Parlament ha introduït un procediment específic de consolidació oficial de les normes legals que encara no s'ha aplicat (art. 143 i s. del Text refós del Reglament del Parlament de Catalunya).
- La durada llarga del procediment d'elaboració de disposicions sovint no s'adiu amb la necessitat d'adoptar decisions polítiques àgils, en especial, en un context de gran complexitat dels problemes que cal resoldre.

## 2. Els objectius que es volen assolir

En relació amb les problemàtiques detectades, es pretenen assolir els objectius següents:

Amb caràcter general:

- Millorar la qualitat material –eficàcia i eficiència- de les iniciatives normatives.
- Disposar d'una regulació sobre el procediment normatiu actualitzada i coherent amb la resta de l'ordenament jurídic.
- Aprofundir en la racionalització de l'activitat de producció normativa.

Amb caràcter específic:

- Incrementar l'efectivitat dels mecanismes d'avaluació, participació i rendició de comptes.
- Facilitar la tramitació electrònica del procediment normatiu.
- Agilitzar la tramitació administrativa del procediment normatiu.

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

En relació amb la problemàtica descrita i els objectius plantejats, s'han identificat les opcions següents:

a) Opció de “no fer res” o mantenir la situació actual suposa:

- Mantenir una regulació de procediment d'elaboració de disposicions dispersa en diferents normes. Es garanteix una interpretació conjunta a través d'instruccions i altres instruments sense efectes jurídics vinculants (*soft law*).
- Disposar d'un procediment que no està dissenyat per a la tramitació electrònica.
- L'elaboració de normes no té en compte el concepte de “cicle de la regulació”.
- El disseny del procediment no facilita la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu.
- Amb rang legal es diferencia la tramitació dels avantprojectes de llei i els projectes reglamentaris malgrat que a la pràctica només es mantenen algunes especificitats.

b) L'alternativa normativa preferida inclou les mesures següents:

- Adaptar el procediment normatiu a la normativa bàsica de règim jurídic de les administracions públiques i als requeriments vigents en matèria de transparència.
- Dissenyar un procediment adequat per a la tramitació electrònica.
- Simplificar aquells tràmits que no estiguin complint les seves finalitats.
- Potenciar la consulta interdepartamental i altres mesures de la col·laboració administrativa.
- Incorporar la idea de “cicle de la regulació” en relació amb l'avaluació d'impacte normatiu i les consultes, tenint en compte:
  - o La necessitat de planificar l'activitat normativa i d'avaluar al llarg de totes les etapes de la vida de la norma (ex ante i ex post), i de retre comptes en determinats moments.
  - o L'exigència de regular els mecanismes de participació (consulta pública prèvia, audiència i informació pública) i les seves excepcions, així com d'efectuar una aproximació més inclusiva i oberta del procés normatiu.
- Simplificar els requeriments procedimentals en relació amb una sèrie de supòsits on s'ha verificat aquesta necessitat, mitjançant l'articulació de procediments específics:

- Procediment d'urgència per a les disposicions reglamentàries.
- Procediment de consolidació de textos.
- Procediment per tramitar projectes pilot.

Des del punt de vista de l'instrument, es pretén regular, de forma conjunta i en una llei específica, els aspectes essencials del procediment relatiu a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern i de la potestat reglamentària, sens perjudici de les especificitats que es considerin necessàries. Alhora, en vista de les particularitats de l'elaboració de normes i la necessitat d'evitar la petrificació dels mecanismes d'avaluació i participació, caldrà remetre el detall del procés d'anàlisi i de les eines metodològiques a les instruccions i guies metodològiques corresponents.

c) Altres opcions. En relació amb la problemàtica i els objectius identificats es poden plantejar altres alternatives, com ara:

- Des d'un punt de vista de les mesures considerades, es podria optar per un model que es limiti a actualitzar la normativa i a regular els tràmits específics del procediment, sense incorporar la planificació i la concepció de "cicle de la regulació". Tanmateix, aquesta alternativa no ajudaria a millorar l'efectivitat dels mecanismes d'avaluació i participació i, en conseqüència, difícilment s'incrementarà l'eficiència en la tramitació. En aquest sentit, un dels problemes principals per la demora en la tramitació s'origina quan, en una fase avançada del procediment, el sector afectat planteja nous problemes o solucions que no havien estat tingudes en compte en un moment inicial o es verifica que no hi ha prou consens dins de l'Administració per a l'aprovació de la iniciativa.
- Des d'un punt de vista de l'instrument, es podria valorar la possibilitat de mantenir una regulació separada de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern com fins ara. Tot i això, atès que en la tramitació actual són poques les diferències pràctiques (tret del cas específic dels decrets llei), la separació dificultaria aportar un enfocament global de millora regulatòria. Tampoc no sembla massa indicat mantenir la normativa que disciplina l'exercici de la potestat reglamentària del Govern en una llei que regula el procediment de les administracions públiques, tal com part de la doctrina ha assenyalat. Una solució alternativa diferent seria no adoptar una llei independent i incorporar la regulació de la potestat reglamentària a la llei del Govern juntament amb l'ordenació de la iniciativa legislativa i la definició dels aspectes orgànics i funcionals de les institucions que s'hi regulen.

L'opció de modificar únicament les instruccions i pautes metodològiques que actualment s'utilitzen per facilitar l'aplicació de la normativa vigent només serviria per resoldre alguns dels aspectes citats i no permetria assolir la majoria dels objectius. Així no es podrien revisar determinats tràmits o crear procediments més ajustats a les necessitats reals.

#### **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", ni amb una alternativa que s'articuli a través d'instruments no vinculants. Una solució que es limiti a actualitzar la normativa tampoc no permetria complir els objectius fixats. L'opció preferida consistent a adoptar una llei específica que ordeni tota la producció normativa del Govern sota un mateix enfocament de qualitat regulatòria sí que permetria avançar en el compliment dels objectius generals i específics perseguits.

L'examen inicial dels impactes se centra, doncs, 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 l'Administració, el sistema de governança, la innovació tecnològica i social, així com en la reducció dels costos de la regulació, tal com es recull tot seguit.

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

L'alternativa normativa preferida tindrà un impacte positiu sobre l'Administració de la Generalitat, atès que clarificar el procediment d'elaboració de normes homogeneïtzarà i facilitarà la tramitació a les unitats promotores. Alhora, la revisió de tràmits i procediments hauria de garantir l'eficiència d'aquests.

El fet de reforçar l'avaluació prèvia a l'elaboració de la norma juntament amb una col·laboració més estreta entre les unitats administratives ha de comportar que els temes objecte de debat estiguin més acotats en el moment d'iniciar la tramitació, la qual cosa permeti incrementar l'eficàcia de l'actuació administrativa. En aquest sentit, a més del marc general que es pugui fixar en la norma caldrà desplegar els instruments necessaris per fomentar una altra cultura administrativa més col·laborativa i menys formalista.

La tramitació electrònica és una obligació imposada per la Llei 39/2015. En el disseny de la norma caldrà assegurar que el desplegament és assumible amb els recursos existents.

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

Aquesta iniciativa no afecta la regulació del procediment normatiu de les administracions locals. Certament, l'adopció de normes per part del Govern de la Generalitat sí que té incidència en l'Administració local i per aquest motiu, en l'actualitat s'articulen diversos mecanismes per garantir la seva informació i participació. Tanmateix, els municipis més petits han posat de manifest que no disposen dels mateixos recursos que la resta de municipis per fer efectiva la seva participació en relació amb les iniciatives que els afecten. L'alternativa preferida també pretén revisar la utilitat dels tràmits existents.

#### **c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses**

No és necessari preveure obligacions d'informació per als ciutadans, el tercer sector ni tampoc per a les empreses, sinó que les obligacions que s'estableixin només estaran dirigides a les administracions públiques. Per tant, a priori no han de produir-se impactes rellevants des d'aquesta perspectiva.

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

Un dels principals impactes positius esperats de l'alternativa preferida és en termes de governança. Els agents econòmics i socials i la ciutadania, en general, han de ser escoltats al llarg de tot el cicle de vida de la norma: per conèixer quines són les seves preocupacions i que l'Administració hi pugui actuar, per tal que pugui aportar solucions i que sigui informada de les decisions que es prenen i de les raons per fer-ho. Tot això als efectes d'incrementar la confiança de la societat en les seves institucions.

Cal fer un esment especial a la proposta de regular un procediment per poder fer proves pilot. Si bé l'article 64.4 de la Llei 19/2014 preveu la conveniència de dur-les a terme, la seva tramitació s'ha de dotar d'un marc segur per tal de fomentar la seva adopció. En un context

caracteritzat per la innovació tecnològica i social, l'Administració de la Generalitat ha de disposar d'eines que permetin innovar i provar diverses solucions amb els menors riscos possibles.

Finalment, potenciar l'avaluació de l'impacte normatiu hauria de contribuir a adoptar decisions més ben informades, dissenyar millors normes i a incrementar els seus efectes positius, reduir-ne els costos en els àmbits econòmic, social i ambiental i protegir millor els interessos públics.

#### **5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia, i en el seu cas, d'emprar altres eines i canals de participació complementaris a la publicació en el Portal de la Transparència**

El procediment d'elaboració de normes té una importància cabdal, que depassa la dimensió organitzativa. Ordena el procés de presa de decisions normatives i incideix en tota la producció normativa del Govern, la qual cosa no resulta indiferent als operadors jurídics, econòmics i socials que es veuen afectats. La participació de la societat, destinataris i interessats en la seva configuració és del tot rellevant. En conseqüència, i en aplicació de 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, cal obrir el tràmit de consulta pública prèvia a l'elaboració de la norma.

Barcelona, 5 de novembre de 2019