



**Ref.:** Aportacions de l'OAC a la consulta pública en relació amb el procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat de Catalunya (exp. 30/2019)

**Sr. Víctor Cullell i Comellas**

Secretari del Govern  
Departament de la Presidència

Plaça Sant Jaume, 4  
08002, Barcelona

Benvolgut secretari,

El passat 14 de novembre de 2019 el Departament de la Presidència del Govern de la Generalitat de Catalunya va iniciar una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un avantprojecte de llei sobre el procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat.

Els articles 1 i 3 de la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (en endavant LOAC), atribueixen a l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) les funcions d'assessorar i formular propostes i recomanacions al Parlament, al Govern de la Generalitat i als òrgans de l'Administració, en l'àmbit de la prevenció i la lluita contra la corrupció i qualsevol activitat relacionada, i també proposar les mesures necessàries per a assolir més transparència en la gestió del sector públic. Igualment, l'article 13.2 d) de les Normes d'actuació i règim intern de l'OAC estableix que correspon a la Direcció de Prevenció formular al director o directora de l'Oficina propostes i recomanacions sobre disposicions normatives vigents o en tràmit d'aprovació perquè les elevi al Parlament, al Govern, als ens locals i, en els termes en què la normativa ho permeti, a les institucions i els organismes estatals, comunitaris i internacionals.

En aquest marc, us trameto les consideracions elevades des de la Direcció de Prevenció de l'Oficina, que es transcriuen a continuació:

"El propòsit d'aquest document és formular observacions i suggeriments en relació amb algunes qüestions que creiem que pot ser interessant que es tinguin presents a l'hora de regular el procediment per a l'elaboració de normes. I tot això amb la voluntat de prestar servei al Departament de la Presidència en l'elaboració d'una norma que té un paper destacat en la tasca de crear un marc normatiu cada vegada més resistent al frau, i que, per tant, generi les menors oportunitats possibles per a l'aparició de conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.

Efectivament, la millora de la qualitat normativa és d'especial interès per a l'OAC en la mesura que s'ha identificat com un dels elements que contribueix a enfortir els sistemes d'integritat; dit d'una altra manera, les deficiències en la regulació poden constituir un factor de risc per a la integritat<sup>1</sup>. Alguns autors han arribat a sostenir que una baixa qualitat normativa té com a motivació oculta oferir possibilitats de retorçar la normativa amb la voluntat d'obtenir uns resultats diferents als previstos, i sovint encobrir conductes fraudulentos o corruptes<sup>2</sup>.

A manera d'avertiment previ volem deixar constància que les recomanacions que expressem tot seguit no pretenen fer una anàlisi exhaustiva i completa de la matèria, sinó que, en coherència amb el nostre àmbit competencial, ens limitem a reflexionar sobre aquelles qüestions que considerem nuclears per tal que un correcte exercici de les potestats legislativa i reglamentària contribueixi a reforçar el sistema d'integritat i la transparència.

## **1. Consideracions prèvies**

---

La memòria preliminar sobre l'avantprojecte identifica les principals normes que regulen l'elaboració d'iniciatives normatives en l'àmbit del Govern de la Generalitat de Catalunya: la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, pel que fa a l'elaboració de les disposicions de rang reglamentari (decrets i ordres) (en endavant LRJPAPC); i la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, pel que fa a les normes amb rang de llei (en endavant LPGG).

El document també fonamenta l'oportunitat de tramitar una llei sobre el procediment d'elaboració d'iniciatives normatives del Govern de la Generalitat a partir de quatre "àmbits de millora". Aquestes motivacions són: l'aprovació de normativa posterior que obliga a reinterpretar el procediment d'elaboració de disposicions normatives; la necessitat d'avançar en l'avaluació en totes les fases

---

<sup>1</sup> Així per exemple, en el marc del projecte "riscos per a la integritat en la contractació pública" l'OAC ha identificat diverses problemàtiques relacionades amb la regulació com a factors de risc externs per a la integritat en aquesta matèria. Per a més informació podeu consultar el "document de treball núm. 4", titulat "Anàlisi dels riscos per a la integritat en la contractació", i "l'opinió experta núm. 4", titulada "Factors normatius que incrementen la probabilitat dels riscos per a la integritat en la contractació pública", disponibles a la pàgina web de l'Oficina.

<sup>2</sup> "Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción." Ponce Solé, J; Cerrillo i Martínez, A. Setembre 2017. Col·lecció "Monografías". INAP.



del procés normatiu; l'exigència social d'una major participació i coresponsabilitat en la configuració de les polítiques públiques; els problemes d'eficiència en la tramitació actual.

Tant la memòria prèvia com la documentació complementària aportades en el procés de consulta pública posen sobre la taula la **dispersió normativa** en aquest camp, que s'ha vist afectat per tres lleis posteriors: la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, (en endavant LPAC); la llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant LTAIPBG).

Igualment ha estat determinant la Sentència 55/2018, de 24 de maig, del Ple del Tribunal Constitucional que declara alguns dels preceptes de la LPAC contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències i, en conseqüència, no aplicables a les Comunitats Autònomes. Concretament, declara l'existència d'aquesta circumstància en els articles 129 (excepte els paràgrafs segon i tercer de l'apartat 4), 130, 132 i 133, els quals no vinculen al Govern de la Generalitat en l'elaboració d'iniciatives legislatives; i en els articles 132 i 133 (excepte el primer incís de l'apartat 1 i el primer paràgraf de l'apartat 4) en els termes del fonament 7 c) ple que fa les iniciatives reglamentàries.

Així doncs, com indica la memòria preliminar, tant els efectes de la sentència, com la dispersió normativa actual, entre d'altres, justifiquen la necessitat d'adoptar una nova norma. Ara bé, a l'hora constitueixen un repte important pel que fa la seguretat jurídica, ja que la iniciativa normativa s'ha d'exercir de manera coherent amb la resta de l'ordenament, i ha de crear un marc jurídic predictable, integrat, clar i cert. Per consegüent, al nostre entendre, qualsevol iniciativa legislativa que s'adopti en aquest àmbit ha de pretendre, d'una banda desenvolupar i adaptar les previsions de la LPAC quan escaigui, però de l'altra harmonitzar i unificar una regulació dispersa, a través de la modificació o derogació dels preceptes corresponents de la LRJPAPC, la LPGG, i la LTAIPBG.

## **2. Principis de bona regulació**

---

Una de les conseqüències de la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, és la inaplicació dels principis de l'article 129 de la LPAC a la potestat legislativa, en els termes del fonament jurídic 7 b) de la Sentència. En aquest sentit, cal que ens preguntem si és convenient regular a nivell català els principis que vinculen la iniciativa legislativa.

Al nostre entendre, la tramitació d'un projecte de llei ofereix una possibilitat en aquest sentit que no es pot desaproveitar. La determinació dels principis orienta a qui exerceix la iniciativa legislativa, però també suposa una garantia per a la ciutadania, que pot conèixer fàcilment les motivacions a què han de respondre aquestes actuacions.

És per això que d'entrada, des de l'OAC recomanem que qualsevol projecte de llei que s'elabori sobre aquesta matèria contingui unes primeres previsions on es defineixin de manera singular els principis que vinculen l'exercici d'aquesta iniciativa. En aquesta tasca convé tenir presents els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència (recollits per exemple a la LPAC). Igualment pot ser interessant incorporar, entre d'altres,



criteris com la senzillesa o la claredat de la redacció; la fàcil aplicació; o la subsidiarietat; apuntats per la Unió Europea en el seu programa de millora de la legislació. El principi de "subsidiarietat", propi de la terminologia europea, obliga a les institucions a determinar el nivell administratiu més adequat per a la intervenció, la qual cosa comprèn tant l'aprovació de la norma, com el desenvolupament futur i l'aplicació.

Així mateix també cal fer aquesta reflexió respecte a la potestat reglamentària. Si bé d'acord amb la Sentència esmentada l'article 129 de la LPAC és aplicable als reglaments que elabori el Govern de la Generalitat de Catalunya, en el fonament jurídic 7 c) el Tribunal Constitucional recorda que: "La STC 91/2017, FJ 6, concluyó que los arts. 4 a 7 de la Ley 2/2011 podían considerarse anclados en el título "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" ( art. 149.1.18 CE) a la vista de su objeto -"las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice"- y de su "escaso contenido normativo", "que no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas".

### 3. Consulta pública prèvia

---

La introducció de l'obligació de fer una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte o avantprojecte de llei o reglament va ser una de les novetats introduïdes per la LPAC, que tal i com destaca l'apartat IV de l'exposició de motius recollia una recomanació de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i és una pràctica habitual de la Unió Europea<sup>3</sup>.

Tal com posa en relleu l'apartat de consideracions prèvies, la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig, ha afectat precisament l'article 133 de la LPAC, i "es mantenen" algunes de les previsions relatives a la consulta pública (primer incís de l'article 133.1 i primer paràgraf de l'article 133.4) però únicament pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària.

Per consegüent és necessari regular la realització de la consulta, i aconsellem que s'aprofiti per incorporar mencions especial al contingut, el procediment, els mitjans i els supòsits d'exclusió. Pel que fa a aquesta qüestió podem citar en aquest punt que, en el seu moment, **la Comissió Jurídica Assessora va advertir del caràcter imperatiu de l'obligació de celebrar el tràmit de consulta prèvia**, així com de la necessitat de facilitar un plus de motivació en la fonamentació de les causes d'excepció que concorren en cada cas concret.<sup>4</sup>

Així mateix, l'objecte i el moment procedimental en què se celebra aquest tràmit participatiu el converteixen en el mitjà idoni per canalitzar la intervenció dels grups d'interès en el procediment d'elaboració de normes. Per això és especialment important regular l'eventual intervenció d'aquests grups en la consulta pública prèvia i assegurar la transparència de les activitats d'influència, així com la **traçabilitat** dels contactes mantinguts i la documentació

---

<sup>3</sup> Per a més informació podeu consultar el següent enllaç: [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es).

<sup>4</sup> Per a més informació podeu consultar, entre d'altres, els Dictàmens 187/2017; 115/2017 o 52/2017 de la Comissió Jurídica Assessora.



intercanviada. Per tal de garantir un adequat seguiment de la “**petjada normativa**”, l’expedient ha deixar constància de la intervenció dels grups d’interès al llarg del procediment i ha de preveure mecanismes específics per facilitar el seguiment de l’activitat d’aquests grups per part de la ciutadania<sup>5</sup>.

En relació amb aquesta qüestió cal tenir present que, el passat 22.11.2019, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya va obrir una consulta pública prèvia sobre l’Avantprojecte de llei dels grups d’interès i la representació d’interessos davant les Administracions Públiques de Catalunya.

#### **4. Memòria general i d’avaluació de l’impacte**

---

La memòria general i les memòries d’avaluació dels impactes prèvies a l’elaboració de normes tenen un paper fonamental en l’aplicació dels principis de bona regulació, així com en el control de la discrecionalitat i la interdicció de l’arbitrarietat.

Recomanem doncs que s’aprofiti aquesta modificació legislativa per regular de manera més detallada el contingut que hauran de tenir aquestes memòries. Això contribuiria a millorar-ne l’eficàcia, especialment en el cas de les memòries d’avaluació dels impactes. Destaca el fet que, tant a l’article 64 de la LRJPAPC com a l’article 36 de la LPGG, l’informe d’impacte econòmic i social i el d’impacte de gènere estan escassament regulats, la qual cosa provoca que sovint se’n desdibuixi el contingut i, fins i tot, es confongui amb el de la memòria general.

Si bé compartim la preocupació per l’eficiència del procediment expressada al primer punt de l’apartat d) de la memòria preliminar, creiem que atès l’impacte social que té l’aprovació de normes, el procediment d’elaboració requereix d’una reflexió prèvia molt més important que la que es fa prèviament a emetre qualsevol acte administratiu. Per això, en termes generals, pensem que les solucions en aquest àmbit passen més per assegurar que cada informe d’impacte serveix a la finalitat per a la qual es va preveure, que no pas per suprimir-ne. A aquesta tasca contribuiria, d’una banda, la ja apuntada millora en la definició del contingut i, de l’altra, una regulació més clara del supòsits en els quals aquests informes no són necessaris i com s’ha de justificar a l’expedient l’absència de necessitat d’avaluar determinats impactes. També és important escollir curosament la unitat encarregada de l’elaboració d’aquests informes i assegurar que les persones que hi presten serveis tinguin la formació adequada i suficient.

Finalment, **cal tenir present que aquesta fase del procediment és la indicada per considerar la influència que té la regulació sobre la integritat**. Com s’ha apuntat a la introducció d’aquest document **és important aplicar la mirada de riscos per a la corrupció també a la producció normativa**. En aquest sentit l’Oficina contra la Droga i el Crim de les **Nacions Unides (UNODC) recomana encarregar a entitats qualificades i independents l’avaluació de la legislació des d’una perspectiva de la prevenció de la corrupció**<sup>6</sup>. A nivell internacional algunes autoritats dedicades a la prevenció de la corrupció han emès opinió a favor d’incorporar la integritat en l’anàlisi de les normes i, tot i que de manera molt incipient, alguns països han

---

<sup>5</sup> Per a més informació podeu consultar l’estudi “Grups d’interès a Catalunya i l’elaboració de normes” disponible a la pàgina web de l’Oficina.

<sup>6</sup> Per a més informació podeu consultar el següent enllaç a:  
[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541\\_Ebook\\_s.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf)



introduït tràmits amb aquesta finalitat en els procediments d'elaboració de normes<sup>7</sup>.

Per això, proposem que Catalunya vulgui ser pionera en aquest camp i incorpori un informe a l'avaluació d'impacte en el procediment de tramitació de normes on es valorin els potencials efectes de la norma des de l'òptica de la integritat. I això amb la finalitat que en cada projecte normatiu el titular de la potestat (legislativa o reglamentària) conegui les possibilitats que presenta el text per reduir les oportunitats que podria oferir l'ordenament jurídic perquè es duguin a terme conductes irregulars, fraudulentos o corruptes.

Una avaluació des d'aquest prisma permetria identificar els riscos per a la integritat que incorpora el text, així com apuntar les mesures per tal de reduir-los i gestionar-los.

Des de la creació de l'OAC, a finals del 2008, aquesta Institució ha presentat al·legacions a més de 150 normes en les quals, entre d'altres, s'ha pretès contribuir des d'aquesta perspectiva a crear un ordenament jurídic que minimitzi, tant com sigui possible, les oportunitat per al frau o la corrupció. En aquesta tasca ha estat d'especial ajuda l'experiència acumulada en els centenars d'expedients d'investigació tramitats, que sovint posen en relleu els problemes o debilitats de la regulació en termes d'integritat.

Aquesta avaluació s'hauria de preveure només per a aquelles matèries que estan directament relacionades amb la prevenció de la corrupció, o bé que es refereixen a sectors on l'aparició de conductes fraudulentos és més provable. Les memòries anuals de l'OAC poden ser d'utilitat en aquest sentit, en la mesura que classifiquen per matèries les investigacions closes cada any. Al llarg de 10 anys, de manera aproximada i en termes percentuals han estat objecte d'investigació per part de l'OAC les matèries següents: contractació pública (36%); conflictes d'interès i incompatibilitats (21%); funció pública (17%); urbanisme (12%); subvencions (5%); altres (9%).

## **5. Tràmit d'audiència**

---

Per assolir l'objectiu de respondre a l'exigència d'una major participació i coresponsabilitat social en la configuració de les polítiques públiques fixat en l'apartat c) de la memòria preliminar, és essencial una bona configuració tant del tràmit d'audiència com del d'informació pública.

No obstant això, com adverteix la memòria, a Catalunya, la legislació configura l'audiència prèvia com a preceptiva en el cas dels reglaments (article 67 de la

---

<sup>7</sup> El Consell de Prevenció de la Corrupció de Portugal, per exemple, ha publicat una recomanació sobre com analitzar i prevenir la permeabilitat de les lleis als riscos de frau. Per a més informació podeu consultar: "Permeabilidade da Lei a riscos de fraude, corrupção e infrações conexas." Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 4 de maio de 2017. En alguns països aquesta avaluació d'impacte normatiu en matèria d'integritat de les lleis està encarregada a les autoritats anticorrupció i és preceptiva, com és el cas d'Eslovènia i l'Antiga República Iugoslava de Macedònia. Per a més informació podeu consultar els següents enllaços: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/ZintPK-ENG.pdf>; <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/commitments/MK0125/> També en el cas de Moldàvia el Centre Nacional Anticorrupció és l'encarregat d'informar sobre el risc de corrupció en tots els projectes de llei. Per a més informació podeu consultar el següent enllaç: <https://www.u4.no/publications/moldova-overview-of-corruption-and-anti-corruption>.



LRJPAPC) i potestativa en el cas dels avantprojectes de llei (article 36.4 de la LPGG); distinció que, en aparença, no està justificada, sobretot si es té en compte la prelación de les normes de rang legal sobre les de rang reglamentari i la subjecció de la potestat reglamentària al principi de legalitat.

Per això **proposem equiparar la tramitació dels avantprojectes de llei amb la dels reglaments en aquest punt, i configurar el tràmit d'audiència com a obligatori en tots dos casos.** També recomanem definir de la manera més acurada possible les disposicions no subjectes a aquest tràmit i les "raons greus d'interès públic" que poden fonamentar prescindir-ne. De la mateixa manera és aconsellable concretar l'obligació de motivar per què es dona audiència a unes persones o entitats i no a unes altres.

## **6. Informació pública**

---

Pel que fa l'informació pública disposem d'una regulació similar, que preveu aquest tràmit com a potestatiu en general, tant pel que fa a les disposicions reglamentàries (article 68 de la LRJPAPC) com a les de rang legal (article 36.4 de la LPGG). La LTAIPBG es pronuncia en el mateix sentit a l'article 69.1, el qual estableix: "Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu."

Si bé la memòria preliminar senyala que "a la pràctica i d'acord amb criteris interns de l'Administració de la Generalitat" els tràmits d'audiència i informació pública s'acostumen a efectuar; **des de l'OAC considerem que seria positiu preveure la celebració d'aquests tràmits com una obligació legal.** Al nostre entendre això oferiria una millor garantia al dret de participació ciutadana i contribuiria a assolir el tercer objectiu del projecte de llei recollit a la memòria preliminar.

En relació amb aquesta qüestió és recomanable tenir present la regulació aplicable a l'Administració General de l'Estat i l'Administració Local en matèria d'exercici de la potestat normativa, per tal d'aconseguir una regulació el més integrada, previsible i coherent possible.

Si ens plantejem configurar la consulta pública prèvia com un tràmit obligatori en el procediment d'elaboració de qualsevol disposició normativa (com ja ho és en relació amb la potestat reglamentària), semblaria poc raonable considerar obligatòria la participació ciutadana en un primer moment de l'exercici de la iniciativa legislativa o reglamentària i, en canvi, excloure-la un cop que es disposa d'un primer text o projecte.

En segon lloc, podem tenir present que l'article 133.2 de la LPAC prescriu el tràmit d'informació pública en aquells casos en què la norma afecti als drets i interessos legítims de les persones, i que en el mateix sentit es pronuncia l'article 26 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, que afegeix que el tràmit d'audiència i informació pública només es podrà ometre quan existeixin raons greus d'interès públic, que s'han de justificar a la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu. En conseqüència aquest tràmit és preceptiu per a la major part de disposicions normatives elaborades per l'Administració General de l'Estat.





En tercer lloc, els articles 178.1 b) del Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, i 49.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local, obliguen els ens locals a celebrar un tràmit d'audiència i informació pública a les persones interessades d'un mínim de 30 dies en els procediments d'elaboració de disposicions reglamentàries.

Finalment, pel que fa al lloc de publicació de l'obertura del termini d'informació pública suggerim recordar l'obligació de publicar-lo al portal de la transparència d'acord amb l'article 10 de la LTAIPBG. De la mateixa manera, per tal de reforçar la publicitat, la participació i la seguretat jurídica, al nostre entendre cal vincular **l'inici de la informació pública** a un anunci que, com a mínim, **s'hauria de publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya** (en endavant DOGC). En aquest sentit recordem que, en relació amb l'Administració Local l'article 63 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals determina que: "L'acord d'aprovació, juntament amb el projecte de la norma, s'han de sotmetre a informació pública mitjançant un anunci que s'ha de publicar al Butlletí Oficial de la província, al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, a un dels mitjans de comunicació escrita diària i en el tauler d'anuncis de la corporació, pel termini mínim de trenta dies, per a la formulació de reclamacions i al·legacions."

També és recomanable que la pàgina web del DOGC i el portal de la transparència de la Generalitat de Catalunya es configuren per tal que la ciutadania pugui conèixer totes les normes que es troben en període d'informació pública en cada moment i que aquesta informació es visualitzi en un mateix espai i es pugui filtrar mitjançant el motor de cerques.

## **7. Breu menció als textos refosos**

---

No podíem acabar aquest escrit sense expressar la nostra plena coincidència amb el diagnòstic de la memòria preliminar pel que fa als textos refosos, i la necessitat que té l'ordenament català que s'ordenin i refonguin les disposicions normatives vigents en molts sectors; necessitat que comença a ser especialment imperiosa, tenint en compte que, tal i com indica la memòria preliminar, fa prop de deu anys que no s'aprova un text refós."

Ben cordialment,

Miguel Ángel Gimeno Jubero  
Director de l'Oficina Antifrau de Catalunya  
Barcelona, a la data de la signatura.

Ribes 3  
08013 Barcelona  
T +34 935 545 555  
[bustiaoac@antifrau.cat](mailto:bustiaoac@antifrau.cat)  
[www.antifrau.cat](http://www.antifrau.cat)

