



PARLAMENT DE CATALUNYA

**A LA MESA DE LA COMISSIÓ DE COMISSIÓ D'AFERS
INSTITUCIONALS**

Aportació escrita de la FEDERACIÓ DE MUNICIPIS DE CATALUNYA amb relació a la
Projecte de llei d'elaboració de disposicions normatives (tram. 200-00016/13)

«»

Data: 14 de desembre de 2023

Nom de la persona/entitat que fa les aportacions

Eduard Rivas Mateo

President de la Federació de Municipis de Catalunya



PARLAMENT DE CATALUNYA

Il·lustres. Senyores i Il·lustres Senyors,

La Federació de Municipis de Catalunya (l'FMC) compareix davant d'aquest Parlament per contribuir al debat sobre el Projecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives.

Celebrem la tramitació d'aquesta iniciativa legislativa que té com a finalitat principal agilitzar el procés d'elaboració de normes per part del Govern i de l'Administració de la Generalitat. Així com incrementar la transparència i reforçar la qualitat de les avaluacions d'impacte normatiu per optimitzar la presa de decisions del Govern de la Generalitat i de la seva administració. En definitiva, el que cerca la proposta normativa és donar resposta a la necessitat de modernitzar i millorar el procediment actualment vigent d'elaboració de disposicions normatives.,

Aquesta iniciativa va ser posada en marxa per l'Acord del Govern el 5 de novembre de 2019 i ha estat sotmesa a diverses fases de consulta pública i interdepartamental, demostrant un compromís amb la participació ciutadana i la col·laboració interinstitucional. La seva inclusió en el Pla normatiu 2021-2023 reafirma la seva rellevància en l'àmbit del bon govern i la construcció d'una societat justa, valors intrínsecs a la missió de la nostra administració.

L'objectiu central de la Llei és regular l'elaboració de disposicions normatives en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, abastint diverses modalitats com l'exercici de la iniciativa legislativa, la legislació delegada, la legislació provisional extraordinària i urgent, així com la potestat reglamentària. És important destacar que, d'acord amb l'article 1, la norma exclou les instruccions, circulars i ordres de serveis, així com els actes administratius.

Pel que fa al marc competencial, la base jurídica es fonamenta en l'article 62.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC), que atorga al Govern la iniciativa legislativa. A més, els articles 26 b) i 36.1 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, reforcen aquesta competència. Aquesta iniciativa, per tant, va amb consonància amb l'article 68.1 de l'Estatut, que confereix al Govern la potestat reglamentària i amb els articles 63 i 64, que permeten la delegació en el Govern per dictar normes amb rang de llei i disposicions legislatives provisionals en casos extraordinaris i urgents. I, en el marc de les administracions públiques catalanes, la competència per establir normes de procediment administratiu, derivades de les particularitats del dret substantiu de Catalunya i de l'organització de la Generalitat, està consagrada a l'article 159 de l'Estatut. Aquesta previsió estatutària es recull actualment als capítols VII i VIII del títol II de la Llei 13/2008, que regulen la iniciativa legislativa, la potestat legislativa del Govern i l'exercici de la potestat reglamentària. La Llei 26/2010 completa aquest marc amb el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'àmbit competencial de la Generalitat, i la Llei 19/2014 regula la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, incloent-hi el dret a proposar iniciatives normatives i la millora de la qualitat normativa.

En conclusió, quan s'aprovi aquesta iniciativa legislativa, representarà un pas fonamental cap a la modernització del nostre marc normatiu, perquè promourà la transparència, la participació ciutadana i la millora dels processos legislatius. Per tant, agràim l'oportunitat de poder compartir aquest debat i esperem poder contribuir de forma constructiva per aconseguir un marc normatiu més eficient i adaptat als desafiaments actuals.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Pel que fa a l'oportunitat i els objectius que motiven la necessitat d'aprovar aquesta llei, l'FMC es mostra favorable en la mesura que la seva aprovació permet la revisió del procediment d'elaboració de disposicions normatives, tant legals com reglamentàries, que després de més d'una dècada des de l'entrada en vigor de la normativa actualment vigent cal millorar de forma significativa en diversos àmbits.

No només pel que fa a l'adaptació de la normativa vigent de procediment normatiu a les disposicions bàsiques de règim jurídic de les administracions públiques sinó també pel que fa als requisits en matèria de transparència. Aquesta adaptació es realitzaria mitjançant la implementació d'un procediment electrònic eficient, la simplificació dels tràmits que no compleixen les seves finalitats, la potenciació de la consulta interdepartamental i altres mesures de col·laboració administrativa, amb les quals estem d'acord. També hem constatat que s'ha inclòs la introducció del concepte de "cicle de la regulació", que abraça l'avaluació d'impacte normatiu i les consultes al llarg de totes les etapes de vida de la norma, amb l'objectiu de programar l'activitat normativa i avaluar-la exhaustivament. Creiem que aquesta mesura pot ser molt beneficiosa per a diversos motius.

En primer lloc, la incorporació del cicle de la norma, permetrà millorar la qualitat de les normes. Això es deu al fet que el cicle de la norma obliga a considerar tots els aspectes rellevants de la norma en totes les seves fases (com per exemple, les necessitats socials que es pretenen satisfer amb la norma, els efectes que la norma pot tenir sobre els diferents agents implicats, o la compatibilitat de la norma amb la resta de l'ordenament jurídic). En segon lloc, perquè la incorporació del cicle de la norma pot ajudar a garantir la transparència i la participació en el procés normatiu. Això es deu al fet que el cicle de la norma preveu la participació de diversos agents en cada una de les fases de la norma, i això creiem que pot propiciar la participació dels agents socials afectats per la norma, els experts tècnics i també dels òrgans de control. I, en tercer lloc, la incorporació del cicle de la norma pot contribuir a millorar l'eficàcia de les normes. Això es deu al fet que el cicle de la norma obliga a considerar els efectes de les normes en totes les seves fases (com ara l'aplicació efectiva de la norma, els costos d'implementació de la norma o la necessitat de modificacions o derogacions posteriors de la norma). En definitiva, la incorporació del cicle de la norma a una regulació pot ser una eina molt útil per a millorar la qualitat, la transparència i l'eficàcia de les normes.

Un altre dels objectius de la norma, és la de regular de forma conjunta i de manera específica els aspectes essencials del procediment relacionat amb l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern i de la potestat reglamentària, sense menystenir les especificitats que es considerin necessàries. I aquesta perspectiva de regular conjuntament i específica els aspectes essencials del procediment creiem que pot aportar eficiència, transparència, qualitat i eficàcia. La regulació conjunta pot contribuir a agilitzar el procediment normatiu, ja que permetrà establir un marc general que s'aplica a tots dos tipus de normes, el que pot evitar la duplicació de tràmits i la necessitat de consultar diferents normes per a determinar el procediment aplicable a cada cas. Així mateix, aquesta regulació conjunta pot contribuir a millorar la transparència del procediment normatiu, perquè permetrà que els ciutadans coneguin els diferents passos que cal seguir per a l'elaboració i l'aprovació de les normes.

No obstant això, la tramitació conjunta no hauria de limitar la flexibilitat necessària per tenir en compte les particularitats de cada tipus de normativa. És evident que la iniciativa legislativa del Govern i la potestat reglamentària poden perseguir objectius diferents, requerint, per tant, procediments diversos. Tanmateix, una regulació comuna pot establir un marc general que s'apliqui a ambdós tipus de normes, adaptable a les singularitats de cadascuna. Aquesta adaptabilitat és especialment rellevant quan es considera la tramitació de normes que tenen impacte directe sobre els ens locals. Cal tenir present que els ens locals constitueixen una part integral del sistema polític i administratiu de Catalunya, exercint amplis poders en diverses àrees. Per tant, és crucial que les normes que els afecten incorporin les seves particularitats. Aquesta necessitat



PARLAMENT DE CATALUNYA

es pot abordar mitjançant la inclusió d'una fase específica de consulta i participació dels ens locals en el procés normatiu.

La participació activa dels ens locals és essencial per assegurar que les normes que es tramitin reflecteixin adequadament les seves necessitats i realitats. A més, la col·laboració dels ens locals pot contribuir significativament a millorar la qualitat de les normes, ja que poden identificar possibles problemes o inadequacions. A més a més, aquesta participació pot agilitzar el procés normatiu, evitant la necessitat de realitzar modificacions posteriors a la norma. En resum, la flexibilitat en la tramitació conjunta ha de ser la clau per assegurar una legislació robusta i adaptada a les diverses realitats del nostre sistema polític i administratiu.

En relació amb el contingut de la llei, aquesta es configura amb una estructura que compren un preàmbul, una part dispositiva que consta de vint-i-un articles repartits en quatre capítols, així com una part final que engloba onze disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres disposicions finals. La configuració en sembla positiva per la seva organització sistemàtica que facilita la comprensió i consulta. Aquesta estructura ofereix claredat expositiva, flexibilitat per adaptar-se a circumstàncies particulars, integritat per abordar temes complementaris i una disposició derogatòria explícita, tot contribuint a una legislació ordenada i coherent.

Seguidament, des de l'FMC, desitjaríem destacar els aspectes més rellevants respecte del contingut de la proposta, i argumentar per què els considerem positius.

En el primer capítol, s'especifica l'objecte, l'àmbit d'aplicació i els principis que guien l'elaboració de les normes, incloent la necessitat, igualtat, proporcionalitat, simplificació, seguretat jurídica, transparència, eficàcia, eficiència i accessibilitat. A l'FMC, considerem que aquests principis, quan s'apliquen de manera integrada, contribueixen a millorar la qualitat de la normativa, fomentar la confiança ciutadana en les institucions i reforçar la capacitat del sistema normatiu per abordar les necessitats de la societat de manera justa i eficient. La implementació d'aquests principis en el procés d'elaboració de disposicions normatives assegurarà la imparcialitat i la no discriminació de les lleis, evitarà mesures excessives, simplificarà la burocràcia, garantirà claredat i predictibilitat, promourà la confiança ciutadana, assegurarà l'eficàcia de les polítiques públiques, optimitzarà l'ús dels recursos i garantirà la comprensibilitat i accessibilitat de les normes per a tothom.

També ens sembla força positiu la inclusió d'una fase prèvia abans de la regulació del procediment, com fa el segon capítol, per diverses raons. Primerament, destaca la importància de planificar i aprovar una programació periòdica de les iniciatives normatives, basant-se en la capacitat normativa del Govern de la Generalitat. Això proporciona una estructura temporal i assegura una aproximació sistemàtica a l'elaboració de normes, evitant decisions impulsives o arbitràries. En segon lloc, la regulació de la consulta pública prèvia com a mitjà de participació és fonamental per a una governança més oberta i transparent. Permet que els ciutadans i altres parts interessades expressin les seves opinions i contribueixin a la definició de l'abast i les prioritats en les noves iniciatives normatives. Aquesta participació ciutadana millora la legitimitat del procés normatiu i enforteix la democràcia participativa. I, finalment, la previsió de casos en què es pot prescindir de la consulta pública prèvia és pràctica i raonable. Això permet una adaptació flexible a situacions on aquest tràmit no aportaria un valor significatiu o quan la seva aplicació seria innecessària o contraproductiva. Aquesta flexibilitat demostra una consideració prudent i contextualitzada dels procediments, evitant una aplicació rígida que pugui resultar excessiva o innecessària en certes circumstàncies. En resum, la inclusió d'aquesta fase prèvia és positiva per assegurar una planificació adequada, fomentar la participació ciutadana i mantenir una flexibilitat prudent en el procés d'elaboració de disposicions normatives.

El tercer capítol de la llei també considerem que és positiu per diversos aspectes. La introducció de la "memòria dinàmica", que integra al·legacions i observacions dels



PARLAMENT DE CATALUNYA

tràmits participatius, reflecteix un compromís amb la transparència i la participació ciutadana, reforçant la legitimitat del procés normatiu. La destacada importància atorgada a la informació pública com a tràmit específic evidencia una voluntat de fomentar l'accés a la informació i involucrar activament la ciutadania en la presa de decisions. A més, la incorporació d'un procediment simplificat per a casos extraordinaris o urgents indica una resposta àgil a situacions excepcionals, amb la condició que es posi una atenció adequada per evitar possibles abusos. Tot i això, creiem que caldrà valorar que no es produeixi un cert biaix de subjectivitat en la "memòria dinàmica" i creiem que caldria establir mecanismes de garantia per mantenir la seva imparcialitat. En tot cas, aquest capítol presenta elements molt positius, tot i que cal considerar certes precaucions per assegurar que el procés normatiu sigui equitatiu i eficaç.

El quart capítol de la llei aporta elements positius amb la introducció de procediments especials per a disposicions amb força de llei i projectes de llei amb continguts singulars, com els pressupostos, mostrant una adaptació a la complexitat i rellevància d'àrees normatives específiques. La instauració d'un procediment de consolidació per a normes amb rang de llei o reglamentari resulta interessant, ja que pot contribuir a millorar l'eficiència en la gestió normativa. No obstant això, és imperatiu abordar la possible complexitat derivada d'aquests nous procediments per assegurar-ne una aplicació clara i coherent. La gestió del risc d'una potencial manca de control i transparència ha de ser prioritària, amb l'establiment de criteris clars i efectius mecanismes de supervisió, especialment en el marc dels procediments especials. A més, considerem positiva l'atenció dedicada a la matèria de les subvencions.

En darrer terme, les disposicions addicionals de la llei presenten aspectes positius, com la possibilitat de reprendre el procediment després del final de la legislatura, afavorint la continuïtat i coherència normativa. A més, l'extensió de la llei a les disposicions de les institucions estatutàries i autoritats independents amplia l'aplicació normativa, promocionant la consistència legal entre diferents entitats. Aquest enfocament flexible, considerem que permet que la llei s'adapti a situacions específiques, garantint solucions adaptatives i millorant la gestió global del procediment d'elaboració de normes.

Altres novetats rellevants de la proposta normativa són la disposició addicional tercera que estableix el desplegament reglamentari en un termini de dos anys per a les lleis que no fixin un termini concret. Destaca també la integració dels tràmits europeus i la participació local en el procés normatiu, detallades en les disposicions cinquena i sisena. Altres aspectes rellevants inclouen la periodicitat mínima per a la programació d'iniciatives, la clàusula de supletòrietat, disposicions específiques per a la tramitació de plans i la sol·licitud de dictamen no preceptiu.

Pel que fa a l'**impacte de la iniciativa legislativa sobre els ens locals**, tot i que és una proposta normativa que afecta l'exercici de la iniciativa legislativa, de la legislació delegada, de la legislació provisional extraordinària i urgent i de la potestat reglamentària de l'Administració de la Generalitat, considerem que la proposta té una afectació directa respecte dels ens locals. Aquesta afectació no només es deu a l'establiment del procediment d'elaboració de normes amb abast general de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (lleis i reglaments), que acabaran impactant en les competències dels ens locals, sinó també perquè és la norma que ha d'assegurar la participació dels Goversns locals en la tramitació de les normes i disposicions que incidiran en els seus àmbits d'actuació.

No obstant això, en analitzar l'avantprojecte, només es poden identificar dues referències concretes als ens locals: d'una banda, en el preàmbul, en descriure el contingut de la norma; i, d'altra banda, en la disposició addicional sisena, que regula la participació dels ens locals. Fet que contrasta amb la normativa actual, que estableix clarament una obligació per part de l'Administració de la Generalitat, d'adoptar totes aquelles mesures necessàries per garantir la participació dels ens locals en l'elaboració de disposicions reglamentàries. Per aquest motiu, la participació dels ens locals en la



PARLAMENT DE CATALUNYA

tramitació d'iniciatives legislatives o reglamentàries no ha de ser entesa com quelcom potestatiu o discrecional, ja que està garantida tant en l'àmbit estatutari com en l'àmbit legal.

En l'àmbit estatutari, l'article 85 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) estableix que el Consell de Governos Locals ha d'ésser escoltat tant en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals com en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic. D'altra banda, en l'àmbit legal, l'article 17 del Decret 29/2002, de 5 de febrer, regula la Comissió de Govern Local de Catalunya, que inclou la funció d'informar sobre els avantprojectes de llei i els projectes de reglament que afectin el règim local i no es refereixin a aspectes financers. Aquesta referència legal específica estableix l'obligació per part de la Comissió de Govern Local d'informar sobre les iniciatives legislatives i reglamentàries de l'Administració de la Generalitat, situant aquest tràmit de consulta dins de la "col·laboració permanent" necessària entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals, com disposa l'article 192 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 (TRLMRLC).

Aquest aspecte, que per nosaltres és important que quedés recollit en la llei, el text originari de la iniciativa no l'havia recollit, perquè la participació dels ens locals es considerava que era potestativa. Afortunadament, en la fase d'informació pública, l'FMC va presentar un document d'observacions amb una proposta alternativa de redacció, que constatem ara, ha quedat incorporada en la versió final del text, que actualment s'està treballant en aquesta cambra legislativa. En conseqüència, des de l'FMC celebrem que finalment el text de la norma reculli la necessària participació dels ens locals en la tramitació "administrativa" d'elaboració de les disposicions normatives o reglamentàries, sense perjudici del paper que en seu parlamentària pugui també desenvolupar el Consell de Governos Locals.

Per concloure aquesta intervenció, volem destacar que, considerant que la proposta normativa garanteix la participació dels ens locals en el procés d'elaboració de disposicions normatives, des de l'FMC creiem que la proposta legislativa actual pot contribuir a modernitzar el marc normatiu per adaptar-lo als reptes actuals, fomentar la transparència, promoure la participació ciutadana i millorar els processos legislatius.

Agraïm igualment l'oportunitat de compartir la nostra avaluació d'aquesta iniciativa, i confiem que la nostra contribució ajudarà a consolidar un marc normatiu més eficient i ajustat a les necessitats de la nostra societat.

Moltes gràcies per la seva atenció.