Activitat parlamentària

núm. 29

setembre 2016

Generalitat de Catalunya
Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència

Activitat parlamentària | núm. 29

Activitat parlamentària
Núm. 29 – setembre 2016

Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament
Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència
Generalitat de Catalunya

Carrer de Rivadeneyra, 6
08002 Barcelona

Tel. 93 567 17 00
Fax 93 634 74 74
http://exteriors.gencat.cat/ca/inici/
activitatparlamentaria@gencat.cat

Directora:
Carme Garcia i Suàrez

Subdirector:
Ramon Prat Bofill

Coordinació:
Roser Serra i Albert

Consell de Redacció:
Cristina Botella Crespo, Carme Felius Guallar, José M. Losada Sabater i Roser Serra i Albert

Disseny i edició:
DGRIP

Correcció i traducció:
t&s, Traduccions i Tractament de la Documentació (aranès i francès) / Gabinet Tècnic del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (castellà i anglès)

Fotografia de portada:
DGRIP

Dipòsit legal:
B-10277-01

ISSN:
1577-7162

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors i autores dels articles.

Índex

Salutació | Raül Romeva i Rueda, conseller d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència **| 4**

Presentació | Carme Garcia i Suàrez, directora general de Relacions Institucionals i amb el Parlament **| 6**

Balanç de l'activitat parlamentària | Roser Serra i Albert, excap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència **|7**

Articles

El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació | Albert Capelleras González, lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i exdirector de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència **| 23**

L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència | Paula Ortí Ferrer, cap de l'Àrea de Millora de la Regulació de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència **| 64**

Les polítiques públiques de memòria en els debats del Parlament de Catalunya (1980-2015) | Raül Digón Martín, responsable de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament **| 89**

Entrevista

"Em plantejo molts reptes per endavant. El primer, garantir la sobirania del Parlament" | Carme Forcadell, presidenta del Parlament de Catalunya **| 115**

Novetats legislatives

Aran, un cas únic a Europa. La Llei 1/2015 reconeix el dret a decidir del poble aranès | Àlex Moga Vidal, exdiputat, ponent relator de la Llei 1/2015 i assessor en les matèries relacionades amb Aran del Gabinet de la Consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge **| 119**

La Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica | Xavier Urios Aparisi, advocat de la Generalitat i cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge **| 123**

La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes | M. Àngels Gensana Riera, tècnica jurista de l'Institut Català de les Dones **| 138**

La Llei 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme| Marc Viñas i Artola, subdirector general de Cooperació Social i Voluntariat del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies **| 143**

Índex

Comentaris de sentències
Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 desembre, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 | Gerard Martín i Alonso, cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona **| 155**

Salutació

Raül Romeva i Rueda
Conseller d'Afers Exteriors,
Relacions Institucionals i Transparència

Benvolgudes i benvolguts,

Em satisfà presentar-vos aquest número de la revista Activitat Parlamentària.

La revista tracta des de diferents angles aspectes diversos de l'acció parlamentària dels darrers mesos. També aprofundeix en les millores normatives sobre l'exercici de la iniciativa legislativa i el procediment legislatiu, vinculades a la cultura de la bona governança i la bona administració, que han de contribuir a incrementar la qualitat democràtica del sector públic.

El passat febrer, en la meva compareixença davant el Parlament per informar dels objectius i les actuacions del Departament, vaig referir-me a les relacions amb el Parlament i a l'obligació del Govern d'enfortir i ampliar la confiança entre la ciutadania i les seves institucions. Per fer-ho possible ens pertoca impulsar una acció més intensa i continuada en tot allò que implica l'elaboració de les lleis i la seva tramitació parlamentària.

Des de l'inici del mandat, el Govern ha donat passos ferms en aquest sentit i ha presentat projectes de llei importants a la cambra: el del canvi climàtic de Catalunya; el del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes; el de l'arquitectura; el d'ordenació de les activitats d'espectacles públics i recreatives, i el del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020 i de modificació de la Llei d'estadística de Catalunya.

Hem fet feina i seguim treballant perquè els compromisos polítics anunciats pel president en el debat d'investidura i concretats més tard al Pla de Govern vagin prenent forma. Cal no oblidar que el Govern té prevista una extensa agenda legislativa, amb destacats projectes de llei per impulsar, i que tota la feina s'ha de fer en una legislatura de durada relativament curta.

Aquest Govern està compromès a donar resposta a les demandes de la societat amb lleis que es corresponguin amb les seves necessitats, més encara avui que la ciutadania és, encertadament, cada vegada més exigent, vigilant i observadora. Hem de ser més transparents en la nostra actuació. I això, en definitiva, vol dir ser més democràtics. En el Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència ens vam marcar aquesta fita i ja s'han introduït canvis culturals i de praxi en l'exercici de la gestió pública. Volem que tothom pugui participar en el projecte i formar-se una opinió crítica.

Cal destacar, a més, que aquesta orientació cap a un govern més obert, més participat i més exigent amb la qualitat del marc legislatiu pren encara més rellevància en el context actual.
Durant aquesta legislatura excepcional, la seu parlamentària és protagonista d'una de les etapes més decisives per al futur del nostre país en molt de temps, i aquest fet ha

d’estimular-nos a tots perquè cadascuna de les nostres aportacions contribueixi a enfortir i millorar els fonaments del nou país que estem construint.

Presentació

Carme Garcia i Suàrez
Directora general
de Relacions Institucionals
i amb el Parlament

Em plau de presentar un nou número de la revista Activitat parlamentària.

En aquestes pàgines s'analitza el marc legal d'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya i l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació.

El número queda completat amb una entrevista a la presidenta del Parlament, màxima responsable a la cambra, que amplia informació sobre el llegat legislatiu que haurà de deixar el Parlament de l'onzena legislatura.

En la secció d'anàlisi de la revista, s'inclou l'habitual balanç de l'activitat parlamentària del Govern amb informació sobre els trets destacats de la legislatura i les tramitacions que ja s'han començat a impulsar.

Pel que fa a les novetats legislatives, la revista presenta quatre comentaris sobre lleis que van ser aprovades al final de la legislatura anterior: la Llei 1/2015, del 5 de febrer, del règim especial d'Aran; la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica; la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes; i la Llei 25/2015, del 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme.

Dins l'apartat sobre sentències del Tribunal Constitucional sobre temes d'interès per a Catalunya, aquest número inclou un interessant comentari de la Sentència relativa la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

Per acabar, la revista també incorpora un darrer article sobre les polítiques de memòria en els debats del Parlament de Catalunya (1980-2015), perquè recuperar la memòria històrica és important en la definició d'un poble, i perquè construir un país de pau i una societat democràtica també demana posar la mirada en el nostre passat recent.

Confiem que els articles i les col·laboracions d'aquest nou número de la revista siguin de l'interès dels nostres lectors. Bona lectura!

Balanç de l'activitat parlamentària

Roser Serra i Albert
Excap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals
del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència

1. Introducció
    1.1. L'agenda política
        1.1.a) El debat d'investidura del primer candidat
        1.1.b) El debat d'investidura del segon candidat
    1.2. L'agenda legislativa
        1.2.a) Compromisos legislatius en el programa electoral
        1.2.b) Compromisos legislatius en el discurs d'investidura
        1.2.c) Agenda legislativa al Pla de Govern
        1.2.d) El llegat legislatiu
2. L'activitat legislativa
    2.1. L'impuls legislatiu i la producció legislativa
    2.2. Les normes del Govern amb rang de llei: els decrets llei
3. L'activitat d'impuls i de control polític
    3.1. El control polític sobre el Govern
        3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern
        3.1.b) Les interpel·lacions
        3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern
        3.1.d) El debat monogràfic sobre la situació d'emergència social
        3.1.e) Les comissions d'estudi
    3.2. L'impuls de l'acció política del Govern
        3.2.a) Les mocions
        3.2.b) Les resolucions
4. Procediments de control del principi de subsidiarietat
5. Síntesi

1. Introducció

Amb una participació de màxims històrics del 77,44%, un 10% més que en les eleccions de 2012, el 27 de setembre de 2015 van tenir lloc les eleccions al Parlament de Catalunya i el 26 d'octubre[1] es va constituir la cambra de l'onzena legislatura, amb l'entrada de nous actors polítics, coalicions i formacions.

Els resultats dels comicis van fer guanyadora la candidatura de Junts pel Sí i la segona força més votada va ser Ciutadans, seguits del Partit dels Socialistes de Catalunya, Catalunya Sí que es Pot, el Partit Popular, i la Candidatura d'Unitat Popular.

El nou arc parlamentari, compost per sis grups,[2] va comptar per primera vegada amb

[1] Decret 229/2015, de 21 d'octubre, de convocatòria de la sessió constitutiva del Parlament de Catalunya (DOGC 6981, de 22.10.2015).

[2] Els sis grups de l'arc parlamentari de l'onzena legislatura són: Junts pel Sí (JxSí), amb 62 diputats; Ciutadans (C's), amb 25 diputats; Socialistes (PSC), amb 16; Catalunya Sí que es Pot (CSQEP), amb 11 diputats; el Partit Popular de Catalunya (PPC), amb 11; i la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC), amb 10 diputats. Constitució del Ple del Parlament i elecció de la Mesa del Parlament (DSPC-P 1, de 26.10.2015). En la sessió constitutiva del Parlament, de 26 d'octubre de

una majoria a favor d'implementar el mandat del sobiranisme i va dibuixar un hemicicle repartit entre dos blocs diferents: d'una banda, els grups favorables a la independència i, de l'altra, els grups en contra o sense posició clara. Als efectes organitzatius, el bloc independentista va comptar amb majoria parlamentària, tant en el plenari com a la Mesa, però cap grup no va obtenir la majoria parlamentària necessària per governar.

Amb aquestes aritmètiques parlamentàries, el grup que va obtenir major representació parlamentària (JxSí) és el que va donar suport al Govern, el qual va tenir garantida l'estabilitat parlamentària –amb suport suficient per aprovar iniciatives en ple i en comissió- d'acord amb els compromisos de l'Acord d'investidura signat el 9 de gener de 2016[3] amb el grup parlamentari de la CUP-Crida Constituent, amb el qual va configurar la majoria independentista.

No obstant això, l'inici de la legislatura va estar marcada per les dificultats per formar govern. La primera sessió d'investidura del candidat a president de la Generalitat no va obtenir la confiança de la cambra i va caler esperar *in extremis* dos mesos per investir president. Això va comportar que el Govern estigués "en funcions"[4] durant tres mesos en el període transcorregut des de les eleccions del 27 de setembre fins al 14 de gener de 2016, quan va tenir lloc la presa de possessió del nou Govern, encapçalat per Carles Puigdemont, president de la Generalitat de Catalunya.[5]

Un cop garantida l'estabilitat per a la legislatura –el treball parlamentari va arrencar abans- i en el primer ple ordinari, el 9 de novembre, es va aprovar la Resolució 1/XI**,** sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27S, amb una declarada voluntat "fundacional".

Es va preveure una legislatura de durada rela-

2015, la presidenta del Parlament, Carme Forcadella, va assenyalar que la cambra de l'onzena legislatura -de composició diversa i plural- haurà ha de respondre als nous paradigmes i a les noves voluntats amb noves polítiques. Va demanar un clima d'entesa entre els grups parlamentaris sobre la base del diàleg en seu parlamentària.[2] I va apuntar tres elements que marcaran el treball parlamentari: el diàleg com a fonament; el respecte a la discrepància; i la voluntat d'entesa com a sostre. També va destacar el moment transcendental que viu Catalunya: es tanca l'etapa autonòmica i s'inicia un moment fundacional.

[3] A l'Acord d'investidura els grups parlamentaris de Junts pel Sí i la CUP, del 9 de gener de 2016, també es van comprometre a "no votar en cap cas en el mateix sentit que els grups parlamentaris contraris al procés i/o el dret a decidir quan estigui en risc l'estabilitat; i garantir que dos diputats/ades de la CUP-CC s'incorporaran a la dinàmica del grup parlamentari de Junts pel Sí, de manera estable. Participaran en totes les deliberacions i actuaran conjuntament en les preses de posició del grup per tal de donar compliment a allò que està establert en el punt anterior". Malgrat aquest compromís, es va deixar ben clar que la CUP-CC manté el grup parlamentari de 10 diputats amb veu pròpia i que la participació de dos dels seus membres en els espais de deliberació de JxSí és exclusivament per millorar la coordinació i garantir el compliment de l'acord d'investidura, full de ruta per a la independència, procés constituent i pla de xoc. En virtut de l'acord, la CUP també es va comprometre a renovar el seu grup parlamentari per visualitzar un canvi d'etapa. Es tracta també d'un acord que, d'altra banda, ha de contribuir a enfortir l'acció de govern al llarg del mandat.

[4] La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en els articles 7.2, 18 i 27 regula el govern en funcions. L'habitual és que el govern estigui "en funcions" un temps breu (al voltant d'uns 40 dies), però en aquest cas ho ha estat més de tres mesos. Durant aquest període transitori, està marcat per una limitació funcional, atès que no ha rebut la confiança de la nova representació parlamentària i no té la legitimació democràtica necessària per poder exercir plenament les seves atribucions: ha de limitar la seva actuació al despatx ordinari dels assumptes públics. De facto, això implica que no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, ni presentar projectes de llei al Parlament, ni dictar decrets legislatius, però sí pot dictar decrets llei.

[5] Reial decret 13/2016, d'11 de gener, pel qual es nomena president de la Generalitat de Catalunya el senyor Carles Puigdemont i Casamajó. (BOE 10, de 12.1.2016). Reial decret 13/2016, d'11 de gener, pel qual es nomena president de la Generalitat de Catalunya el senyor Carles Puigdemont i Casamajó (DOGC 7035, de 12.1.2015). ACTA de presa de possessió (DOGC 7036, de 13.1.2015). Els nous consellers van ocupar els llocs en el primer banc del Saló de Sessions en el ple ordinari del 20 de gener, coincidint amb la compareixença del president per donar compte de l'estructura i la composició de l'equip de Govern, repartit en tretze conselleries. Compareixença del president de la Generalitat davant el Parlament per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (tram. 350-00001/11) (DSPC P-8, de 20.1.2016). Decret 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i Decret 3/2016, de 13 de gener, pel qual es nomenen el vicepresident del Govern, els consellers i conselleres dels departaments de la Generalitat de Catalunya i el secretari del Govern (DOGC 7037, de 14.1.2016).

tivament curta, que no hauria de superar els 18 mesos, amb un repte majúscul apuntat per la majoria parlamentària: transitar de l'autonomia a l'estat, com van identificar les primeres intervencions en seu parlamentària i com van posar en relleu els candidats en els debats d'investidura.

L'arc de l'onzena legislatura va quedar format per sis grups parlamentaris: Junts pel Sí, Ciutadans, Socialistes, Catalunya Sí que es Pot, Partit Popular de Catalunya i CUP-Crida Constituent

El present balanç analitza els primers mesos de la legislatura (fins al 30 d'abril), quan tot just havien passat cent dies del nou Govern.

Foto: DGRIP

1.1. L'agenda política

Com ja s'ha esmentat i atenent als compromisos polítics adquirits, aquesta legislatura es va preveure de curta durada, però amb una agenda política ambiciosa. El Govern es va fixar cinc objectius: culminar el procés constituent; organitzar les estructures d'estat; tramitar el marc legal del procés constituent i de transitorietat jurídica; i la internacionalització del procés de constitució de l'estat català. Tots ells, concretats i repetits en els debats d'investidura.

1.1.a) El debat d'investidura del primer candidat a presidir la Generalitat

En el primer debat d'investidura, el candidat va identificar el repte majúscul de l'agenda política per a l'onzena legislatura: transitar de l'autonomia a l'estat.[6] I va assenyalar les tres grans causes que guiarien l'acció del proper Govern: primer, fer de Catalunya un país més just; segon; fer de Catalunya un país amb més i millor feina; i tercer, fer de Catalunya un país més transparent, més modern i de més bones pràctiques públiques i democràtiques. Unes causes d'envergadura política, econòmica i social que havien de marcar la connexió amb el procés sobiranista i que determinarien l'actuació governamental durant la legislatura.

Pel que fa a la primera gran causa, un país més just, el Govern va preveure desplegar accions socials de caràcter immediat i altres de més llarg recorregut, anomenades estructures d'estat, resumides sintèticament en 10 objectius: un pla d'emergència social (en protecció dels més febles o vulnerables); reformar la renda mínima d'inserció vers una renda garantida de ciutadania; la protecció del dret a l'habitatge; la salut al llarg de la vida en pro d'un model de salut i atenció social integral; una escola catalana inclusiva i d'èxit educatiu; una societat cohesionada, amb suport a les famílies i a la gent gran; l'accés a la cultura en igualtat de condicions; un país acollidor i socialment desenvolupat; un model de concertació social que cohesioni el país; i crear l'Agència Catalana de Seguretat Social.

D'acord amb el programa de Govern, l'executiu treballaria al servei de tres grans causes –un país més just, amb més i millor feina, i de bones pràctiques- que marquen la seva activitat parlamentària durant la legislatura

La segona gran causa, viure en un país amb més feina i de millor qualitat, va quedar centrada en un conjunt d'objectius: una formació professional adaptada al mercat de treball; el suport a la petita i mitjana empresa i als emprenedors autònoms; el reimpuls de la política industrial i el suport a l'activitat exportadora; un comerç, turisme i consum responsables i de qualitat; un ecosistema de recerca i innovació; un país amb infraestructures competiti-

[6] Debat del programa i votació d'investidura del diputat Artur Mas, candidat proposat a la presidència de la Generalitat (201-00001/11) (DSPC-P2, de 9.11.2015).

ves; un camp i un mar català amb veu pròpia a Europa; un país sostenible mediambientalment i territorialment; el banc català; i la hisenda pròpia.

Per acabar, la tercera gran causa, fer de Catalunya un país més transparent, més modern i de més bones pràctiques públiques i democràtiques. L'objectiu de crear un nou estat implica fer nova política per recuperar la confiança dels ciutadans envers les institucions. I aquesta causa amb quatre objectius: elaborar els marcs legals relatius al procés constituent; més impuls a la transparència i noves mesures de regeneració democràtica; una administració pública moderna, eficient, lleial i col·laborativa; i un país amb més justícia i seguretat.

Pel que fa a l'agenda política, ja en aquest primer debat d'investidura es van identificar cinc objectius amb un programa per donar resposta al mandat de les urnes i amb origen en les demandes socials. El primer, culminar el procés constituent en la seva fase participativa ciutadana i associativa; segon, dissenyar definitivament les estructures d'estat i posarles a punt; tercer, tramitar a la cambra el projecte de llei del procés constituent; quart, tramitar la llei de transitorietat jurídica; i cinquè i últim, la plena internacionalització del procés de constitució del futur estat català.

El Govern té cinc objectius:
primer, culminar el procés constituent;
segon, les estructures d'estat;
tercer i quart, tramitar el marc legal
del procés constituent i de transitorietat
jurídica; i cinquè, la internacionalització
del procés de constitució de l'estat català

Dos dies més tard, el 12 de novembre de 2015, després de no haver aconseguit la majoria absoluta per ser investit president que es requereix en primera votació, el candidat va tornar a presentar el seu programa i, en aquest segon discurs, va afegir dues noves propostes. La primera, fer més compartit l'exercici de la presidència per dirigir l'actual moment de transició de l'autonomia a la constitució d'un estat (el president i tres membres del Govern amb tres àrees de govern compartides -economia i ocupació; afers exteriors, institucionals i de la transparència; i àrea de l'estat del benestar). La segona proposta, sotmetre's a una qüestió de confiança després del primer període de sessions, i abans del debat de política general, als 10 mesos de mandat, per donar l'oportunitat a les forces de l'oposició de revalidar o vetar la presidència i proposar un nou candidat a president.

Atès que el candidat tampoc no va aconseguir la majoria simple requerida en segona votació, el Parlament va tramitar una nova candidatura i va ser el primer cop -en els trenta anys des de la recuperació del Parlament- que es va haver de recórrer a aquesta opció.[7]

1.1.b) El debat d'investidura del segon candidat a presidir la Generalitat

Així, el 10 de gener de 2016, dos mesos després de la primera votació, va tenir lloc el debat d'investidura de Carles Puigdemont, que va resultar investit cent-trentè president de la Generalitat en primera votació.[8]

Puigdemont va presentar davant el Ple el seu programa de govern amb unes línies similars a les del seu antecessor. Va recordar les tres grans famílies de prioritats que inspirarien l'acció del nou Govern i l'impuls legislatiu que es duria a terme. La primera prioritat: una Catalunya més justa, més equitativa, més preparada, més culta, més segura i més saludable. La segona prioritat: una Catalunya que oferís més feina, feina més estable, de més qualitat, més dinàmica, més creativa, més oberta. I la tercera prioritat: una Catalunya més transparent, exemple de bones pràctiques públiques i democràtiques, més participativa i més moderna. Al voltant d'aquestes tres prioritats es desplegaria el pla del Govern de l'ozena legislatura per respondre a les de-

[7] En investidures del president de les deu legislatures anteriors, el president de la Generalitat va ser escollit en la primera votació, i només en tres ocasions va caler recórrer a la segona votació: Jordi Pujol (1980 i 1995) i Artur Mas (2010).

[8] Debat del programa i votació d'investidura del diputat Carles Puigdemont, candidat proposat a la presidència de la Generalitat (núm. tram. 201-00002/11) (DSPC P-7, de 10.1.2016).

mandes i les expectatives de la societat catalana.

El candidat a president també va recordar la feina ingent que havia d'assumir el Govern en els propers mesos, dins del marc dels cinc compromisos anunciats per l'anterior candidat. Primer compromís, la culminació del procés en la seva fase participativa, ciutadana i associativa, que implicaria cridar la gent a participar en la construcció col·lectiva del nou país. Segon compromís, el disseny definitiu de les estructures d'estat i la seva posada a punt. Tercer compromís, la tramitació de la llei del procés constituent. Quart compromís, la tramitació de la llei de transitorietat jurídica. I cinquè compromís, la plena internacionalització del procés de construcció i de constitució del futur estat català independent.

Per acabar, aquests cinc compromisos i les tres prioritats del Govern situaven Catalunya en una etapa inèdita que encunyava l'epítet "de la legislatura de la post-autonomia i la pre-independència".

Foto: DGRIP

1.2. L'agenda legislativa

L'agenda legislativa del Govern respon al desideràtum de projectes de llei que preveu aprovar l'executiu al llarg del mandat i que s'assumeix progressivament. En un primer moment, dins els compromisos del programa electoral; després, en el discurs d'investidura i, si escau, en l'acord de legislatura; i, quan el nou executiu ja està en funcionament, en el seu Pla de Govern. Però a més, l'agenda també incorpora els compromisos legislatius de mandats parlamentaris, especialment de resolucions o mocions aprovades pel Parlament, i pot respondre a necessitats sobrevingudes.

1.2.a) Compromisos legislatius en el programa electoral

Abans d'iniciar l'onzena legislatura, els compromisos legislatius assumits en el programa electoral del grup de Junts pel Sí[9] -que dóna suport al Govern- comprenien: la Llei de transitorietat jurídica (un marc jurídic transitori amb els elements estructurals del nou Estat i les clàusules generals per garantir un ordenament jurídic complet, la continuïtat i successió ordenada d'administracions, i la continuïtat de l'aplicació del dret autonòmic català, del dret espanyol, del dret de la UE i del dret internacional) i la Llei de procés constituent.

El programa també preveia impulsar un conjunt de lleis necessàries per disposar d'estructures d'Estat dins de quatre àmbits: estructures d'Estat del benestar, estructures econòmiques d'Estat, estructures per a l'acció exterior i estructures per a la governança i reforçament de l'administració, d'acord amb treballs recollits en el Llibre blanc de la transició nacional.[10]

1.2.b) Compromisos legislatius en el discurs d'investidura

Un cop iniciada la legislatura, en el discurs d'investidura, el programa de Govern va explicitar un conjunt de compromisos legislatius i la previsió d'impulsar un conjunt normatiu d'una vintena de lleis per regular, d'una banda, les necessitats del procés sobiranista i la creació de l'Agència Catalana de la Seguretat Social, com a estructura d'estat; i de l'altra, els àmbits de polítiques sectorials. Es tracta de la Llei del procés constituent i la Llei de transitorietat jurídica, que es completa amb les lleis sobre: la promoció de l'autonomia personal; l'adopció internacional catalana; el suport a les famílies; el mecenatge per fomentar la participació i col·laboració de la societat civil en la defensa i promoció de la cultura i la llengua; la propietat intel·lectual; la igualtat de tracte i la no-discriminació; el foment de l'associacionisme; el sistema de recerca; el mecenatge científic; el canvi climàtic; el règim

[9] Programa electoral de Junts pel Sí.
[10] Llibre blanc de la transició nacional de Catalunya.

electoral de Catalunya; els contractes del sector públic de Catalunya; els governs locals de Catalunya; les finances locals de Catalunya; i, per acabar, l'ordenació territorial de Catalunya.

1.2.c) Agenda legislativa al Pla de Govern

El Pla de Govern (PdG), aprovat el 19 d'abril de 2016,[11] va donar a conèixer que l'executiu vol impulsar 45 lleis a l'entorn dels tres eixos per respondre als reptes del país. Dins del primer eix (un país més just: un nou estat del benestar per a tothom) s'impulsaran una dotzena de lleis; el segon eix (un país amb més i millor feina: una economia al servei de les persones) englobarà una vintena de noves lleis; i el tercer eix (un país amb més bones pràctiques: ciutadania i regeneració democràtica), prop de 10 lleis. Cal, però, tenir present que aquest full de ruta és un document programàtic i, si bé detalla les actuacions de l'executiu previstes per satisfer el programa electoral, el seu contingut es pot adaptar a mesura que avanci el mandat.

En concret, les lleis previstes al PdG són les següents: la llei de suport a les famílies; de renda garantida de ciutadania; d'adopció internacional; de foment de l'associacionisme (voluntariat); per garantir la igualtat de tracte i la no discriminació; d'arrendaments urbans; de salut i social de Catalunya; d'universalització de l'assistència sanitària a càrrec del Servei Català de la Salut; de patrimoni cultural català; de l'activitat física i de l'esport de Catalunya; del patrimoni de la Generalitat; de cambres de comerç; de comerç, serveis i fires; de modificació del Codi de consum; de la inspecció tècnica de vehicles; de revisió de la Llei de creació de l'ICAEN (Institut Català d'Energia) per adaptar-la a la política energètica i climàtica de la UE; agrària, pesquera, forestal i d'alimentació; del sòl d'ús agrari; d'ordenació vitivinícola; de caça; de serveis de mobilitat terrestre, d'infraestructures de mobilitat; de ports i de transport marítim i fluvial; de l'arquitectura; d'ordenació del litoral català; de territori; de muntanya; d'avaluació d'impacte ambiental de projectes; de la biodiversitat i el patrimoni natural; de restauració d'activitats extractives; de canvi climàtic; de qualitat ambiental; de residus; de modificació de la Llei d'avaluació ambiental de plans i programes; de la direcció pública professional; de l'Escola Nacional de Govern i Administracions Públiques; de governs locals; de contractes del sector públic de Catalunya; de la Catalunya exterior; de política de Catalunya; d'ordenació de les activitats d'espectacles públics i recreatives i reglament de desenvolupament; dels serveis de prevenció i extinció d'incendis i salvaments; d'emergències i protecció civil; i de ciberseguretat nacional.

Foto: DGRIP

1.2.d) El llegat legislatiu

Per acabar, cal destacar que la presidenta del Parlament, en el seu discurs inicial, va referir-se al llegat legislatiu que hauria de deixar el Parlament de l'onzena legislatura i va anunciar una acció legislativa per crear "un marc jurídic propi que doni més llibertat i sobirania a tota la ciutadania en tots els àmbits".

La presidenta del Parlament, en el seu primer discurs, va anunciar una acció legislativa per crear un marc jurídic propi que doni més llibertat i sobirania a tota la ciutadania en tots els àmbits

2. L'activitat legislativa

Si bé la funció legislativa correspon al Parlament, de facto, és l'executiu qui defineix el programa legislatiu, ja que la majoria de les lleis que s'aproven tenen origen governamental. A Catalunya, com passa en els sistemes parlamentaris moderns, la gènesi de gran part de les lleis són iniciativa del Govern.

[11] El PdG XI, Pla de Govern XI Legislatura.

2.1. L'impuls legislatiu

Fins a final d'abril, l'executiu havia presentat a la cambra cinc projectes de llei.

Concretament, la relació dels projectes de llei presentats al Parlament van ser els següents:

1. **Projecte de llei del canvi climàtic de Catalunya** (200-00001/11), aprovat per Acord de Govern de 20.1.2016 (BOPC 66, de 25.2.2016).
2. **Projecte de llei del llibre sisè del Codi civil de Catalunya**, relatiu a les obligacions i els contractes (200-00002/11), aprovat per Acord de Govern de 23.2.2016 (BOPC 72, de 3.3.2016).
3. **Projecte de llei de l'arquitectura** (200-00003/11), aprovat per Acord de Govern de l'1.3.2016 (BOPC 89, de 24.3.2016).
4. **Projecte de llei d'ordenació de les activitats d'espectables públics i recreatives** (200-00004/11), aprovat per Acord de Govern de 15.3.2016 (BOPC 92, de 31.3.2016).
5. **Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2017-2020** i de modificació de la Llei d'estadística de Catalunya (200-00005/11), aprovat per Acord de Govern de 5.4.2016 (BOPC 119, de 15.4.2016).

El Govern també havia iniciat treballs per redactar avantprojectes de llei, com és el cas dels projectes de llei de pressupostos; de mesures fiscals, administratives i financeres, i de l'accés universal a l'assistència sanitària, després d'haver aprovat la memòria prèvia que justifica la necessitat de legislar en el cas concret.[12]

D'acord amb les previsions del Pla de Govern de l'onzena legislatura, cal destacar que l'executiu ha impulsat un 31% de les mesures previstes a l'agenda legislativa (14 de 45 lleis), iniciatives que ja s'estan tramitant al Parlament.

[12] El Govern ha d'aprovar la memòria prèvia d'una iniciativa legislativa per garantir l'acord sobre la seva oportunitat i necessitat, abans d'iniciar els treballs de redacció del corresponent avantprojecte de llei (article 36.2 de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern).

2.2. Les normes del Govern amb rang de llei: els decrets llei

L'Estatut d'autonomia de Catalunya permet al Govern dictar normes amb rang de llei: els decrets llei, per a les situacions extraordinàries i urgents. Aquesta facultat de l'executiu té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern que s'allunya del monopoli de la funció legislativa pròpia de la cambra.

Fins a final de juliol, el Govern va exercir en sis ocasions la seva competència legislativa per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat, i va aprovar els decrets llei següents:

1. **Decret llei 3/2015**, del 6 d'octubre, de modificació de la Llei 25/2010, del 29 de juliol, del llibre segon del Codi civil de Catalunya, relativa a la creació del Registre de parelles estables (DOGC 6972, de 8.10.2015), validat per la Resolució 2/XI del Parlament, en el Ple de 19.11.2015.
2. **Decret llei 4/2015**, de 29 de desembre, de necessitats financeres del sector públic i altres mesures urgents en pròrroga pressupostària (DOGC 7029, de 31.12.2015), validat per la Resolució 8/XI del Parlament, en el Ple de 3.2.2016.
3. **Decret llei 1/2016**, de 19 de gener, d'aplicació de l'increment retributiu d'un u per cent per al personal del sector públic de la Generalitat de Catalunya per al 2016 (DOGC 7401, de 20.1.2016), validat per la Resolució 9/XI del Parlament, en el Ple de 3.2.2016.
4. **Decret llei 2/2016**, de 17 de maig, de modificació de la Llei 6/1998, de 13 de maig, de regulació del funcionament de les seccions de crèdit de les cooperatives (DOGC 7123, de 19.05.2016), validat per la Resolució 181/XI, en el Ple de 2.6.2016.
5. **Decret llei 3/2016**, de 31 de maig, de mesures urgents en matèria de contractació pública (DOGC 7133, de 2.5.2016) validat per la Resolució 250/XI, en el Ple de 13.7.2016.
6. **Decret llei 4/2016**, de 21 de juny, de recuperació parcial de la paga extraordinària i addicional del mes de desembre de 2012 del personal del sector públic de la Gene-

ralitat de Catalunya i altres mesures urgents en matèria de personal (DOGC 7148, de 23.6.2016) validat per la Resolució 264, en el Ple de 28.7.2016.

3. L'activitat d'impuls i de control

A més d'aprovar lleis, el Parlament també controla i impulsa l'acció política i de govern per mitjà dels mecanismes previstos en el seu Reglament i que configura un sistema de contrapesos de poder (*checks and balances*).

Amb la funció d'impuls, la cambra promou l'actuació del Govern, mentre que amb la de control demana explicacions al Govern sobre les actuacions dutes a terme, o bé sobre els propòsits de capteniment en matèries i polítiques de la seva competència, sense que això impliqui qüestionar directament la relació de confiança atorgada a l'executiu en la votació d'investidura.

Iniciatives de control i impuls al Govern fins al 30 d'abril de 2016	**Nre.**
Propostes de resolució *(sobre acció de govern)*	324
Resolucions *(adoptades)*	106
Interpel·lacions *(substanciades)*	39
Mocions *(aprovades)*	25
Preguntes orals al president *(substanciades)*	36
Preguntes orals al Govern contestades en el Ple *(substanciades)*	54
Preguntes orals al Govern en comissió *(admeses a tràmit fins al 30.4.16)*	162
Preguntes amb resposta escrita	4.458
Sessions informatives *(tingudes)*	20
Sol·licituds d'informació	67
T O T A L	**5.291**

Els departaments de la Generalitat han tramitat les més de 5.000 iniciatives parlamentàries de control i impuls dels primers mesos, ja sigui preparant els materials per substanciar respostes i informacions generals sobre les polítiques departamentals (per atendre preguntes, interpel·lacions, sol·licituds d'informació i compareixences en sessions informatives dels consellers) o per executar mandats parlamentaris (seria el cas de les primeres mocions i les resolucions aprovades), amb la subsegüent elaboració d'informes de compliment que, d'acord amb el Reglament, el Govern ha de presentar al Parlament. Pel que fa a les matèries tractades, el major volum de tramitació ha correspost als departaments d'Interior (23%); Salut (15%); Ensenyament (13%) i Treball, Afers Socials i Famílies (12%).

Els departaments també han fet un seguiment puntual de la tramitació dels projectes i les proposicions de llei (23), i també de les propostes de resolució (324), atesos els efectes que aquestes tramitacions acaben tenint, un cop aprovades, sobre les polítiques del Govern.

3.1. El control polític sobre el Govern

Els instruments per exercir la funció de control polític del Govern operen al marge dels procediments legislatius. En podem esmentar els debats generals, les sessions informatives dels membres del Govern, les interpel·lacions que els grups plantegen perquè l'executiu faciliti explicacions sobre una determinada política o les preguntes parlamentàries, que poden ser amb resposta escrita o bé amb resposta oral davant del Ple o en comissió parlamentària.

Des del començament de la legislatura, el control polític del Govern ha estat intens, un fet que es pot explicar, en part, per la presència de sis grups dins l'arc parlamentari que reforça el paper del Parlament com a peça clau del sistema democràtic. En aquest sentit, el Govern ha respost més de 4.710 preguntes parlamentàries, de les quals el 94% han estat escrites i el 6% orals, i també ha donat resposta a 39 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris.

3.1.a) Les preguntes orals al president i al Govern

Les preguntes al Govern, com a instruments de control polític i, més concretament, les preguntes al president, permeten copsar l'opinió o el capteniment sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país.

En els primers sis mesos, els grups van plantejar 36 preguntes al president en ocasió de la sessió de control que té lloc a l'inici de cada sessió plenària ordinària.[13] Majoritàriament, es van centrar en aspectes de política general i de relleu institucional: el procés sobiranista, la resposta de Catalunya a les actuacions estatals contra les lleis aprovades pel Parlament català –enteses com la judicialització de la política-, i el procés constituent.[14] La situació d'emergència social ha estat una altra temàtica que ha protagonitzat les preguntes, incloent-hi la justícia social i l'accés a la renda garantida de ciutadania, o les mesures per rebre els refugiats. En menor mesura, les preguntes també van tractar qüestions relacionades amb l'acció exterior del nou Govern.

En el torn de la sessió de control al Govern en plenari, els consellers i conselleres van respondre oralment 54 preguntes, que se sumen a les 167 preguntes formulades pels grups parlamentaris en comissió. El major volum de preguntes –en plenari i comissió- es van centrar en els àmbits competencials dels departaments de Treball, Afers Socials i Famílies (23%), Governació, Administracions Públiques i Habitatge (17%); Salut (15%) i Interior (11%).

3.1.b) Les interpel·lacions

El Govern va debatre 39 interpel·lacions plantejades pels grups parlamentaris. Aquest instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació de l'executiu en qüestions de política general va donar lloc a debatre, en seu parlamentària, aspectes de l'actualitat política molt diversos.

Per departaments, els àmbits competencials més interpel·lats van ser els corresponents a Treball, Afers Socials i Famílies (7 interpel·lacions), Territori i Sostenibilitat (5); seguit de Presidència (4); Vicepresidència, Economia i Hisenda (4); Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (4) i Salut (4).

Foto: DGRIP

3.1.c) Les sessions informatives de membres del Govern

Els representants de l'executiu presenten les seves propostes i línies de treball per a la legislatura en curs davant les corresponents comissions del Parlament.

En un primer torn, la setmana del 8 a l'11 de febrer de 2016, van tenir lloc les primeres compareixences. En aquesta primera ronda van comparèixer els consellers de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, Oriol Junqueras; la consellera de la Presidència, Neus Munté; el conseller d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, Raül Romeva; la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, Meritxell Borràs; la consellera d'Ensenyament, Meritxell Ruiz; el con-

[13] La sessió de control al Govern té lloc a l'inici de cada sessió plenària: primer intervenen els consellers per respondre les preguntes formulades pels diputats i després ho fa el president. En aquest torn amb el president cada grup parlamentari li planteja una pregunta.

[14] En són un clar exemple les preguntes: pregunta sobre les actuacions de l'Estat contra les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya i sobre la resposta que s'hi ha de donar (317-00043/11); pregunta sobre la petició de reunions amb els presidents de la Comissió Europea i del Parlament Europeu (317-00040/11); pregunta sobre la posada en marxa dels mecanismes que el Govern té a l'abast per afrontar la situació d'emergència social (317-00042/11); pregunta sobre el compliment de la Resolució 17/XI, sobre la situació d'emergència social (C-00041/11); pregunta al president de la Generalitat a respondre oralment en el Ple sobre l'acatament de la suspensió pel Tribunal Constitucional d'algunes de les competències del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència (317-00011/11); el benefici per als catalans de les principals actuacions del Govern, el canvi de denominació del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència i de l'Institut d'Estudis Autonòmics(317-00013/11); pregunta al president de la Generalitat per respondre oralment en el Ple sobre el contingut de l'esmena transaccional a la Moció sobre el moment històric excepcional (317-00025/11); pregunta al president de la Generalitat per respondre oralment en el Ple sobre les amenaces del Govern de l'Estat en tots els passos del procés constituent (317-00006/11).

seller de Salut, Antoni Comin, i el conseller d'Interior, Jordi Jané.

La setmana del 22 al 26 de febrer va ser el torn dels màxims responsables departamentals de Territori i Sostenibilitat, Josep Rull; Cultura, Santi Vila; Justícia, Carles Mundó; Treball, Afers Socials i Família, Dolors Bassa; Empresa i Coneixement, Jordi Baiget; Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, Meritxell Serret; i de Treball, Afers Socials i Famílies, Dolors Bassa.

Aquestes compareixences inicials coincideixen, com en cada inici de legislatura, amb l'arrencada del treball governamental i tenen lloc després de la compareixença del president de la Generalitat davant el Ple per informar de l'organització i composició del Govern. Les compareixences, per tant, afegeixen detall al que havia explicat el 20 de gener el president Carles Puigdemont quan va informar que el Govern s'organitzaria en tretze conselleries, una més que en la passada legislatura, atesa la voluntat de dotar l'acció exterior de la Generalitat amb el rang de conselleria.[15]

El febrer de 2016 els tretze consellers van comparèixer davant les respectives comissions parlamentàries per informar de les línies d'actuació dels seus departaments

Un cop finalitzada la tradicional roda de compareixences inicials, els consellers i les conselleres van continuar assistint puntualment en comissions per informar sobre qüestions i actuacions concretes dels seus departaments, relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, o per respondre preguntes orals en comissió plantejades pels grups sobre actuacions concretes de l'àmbit respectiu o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament.

En total, fins a final d'abril havien tingut lloc vint sessions informatives de consellers.

Pel que fa a les preguntes orals que els consellers i les conselleres responen en comissió, els grups en van plantejar 162 en total i els tres departaments que en van concentrar més van ser el de Treball, Afers Socials i Famílies (28%); el de Governació, Administracions Públiques i Habitatge (19%); i el de Salut (16%).

3.1.d) El debat monogràfic sobre la situació d'emergència social

Els debats monogràfics permeten a la cambra aprofundir en el coneixement i en el seguiment públic de l'actuació del Govern, i també potencien la seva participació en la determinació i el desenvolupament del programa governamental, atès que el debat es clou amb una resolució d'impuls de l'acció de l'executiu.

Foto: DGRIP

Aquesta legislatura té un marcat interès social i ja en els primers mesos va tenir lloc un debat monogràfic que ho ratifica, per tractar de la situació d'emergència social. Sol·licitat de bon inici pels grups parlamentaris dels Socialistes i CSP, el debat havia de tenir lloc dins del primer període de sessions (abans del 31 de desembre), però davant un Govern en funcions es va posposar fins la presa de possessió del nou executiu i va tenir lloc en del segon període de sessions (gener-juliol 2016).

El debat monogràfic sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional va permetre debatre sobre la situació d'emergència social que viu Catalunya[16] i va tenir lloc els dies 9 i 10 de març de 2016. El

[15] Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/11) DSPC-P 8, de 20.1.2016.

[16] Debat general sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional (255-00001/11).

guió del debat va girar al voltant de set punts, definits pels seus grups promotors, i que resumidament són els següents: 1) la importància de lluitar contra la pobresa i reprendre la tramitació de la ILP de la renda garantida de ciutadania; 2) articular mesures específiques per reduir la pobresa i les desigualtats socials; 3) l'accés als serveis públics universals i de qualitat (especialment sanitaris i socials); 4) garantir l'accés amb igualtats als serveis educatius; 5) reactivar l'economia i la política industrial; 6) actuar davant la cronificació de l'atur; i 7) els pagaments a proveïdors i entitats socials.

L'objectiu principal de debatre sobre aquesta problemàtica social va ser promoure acords i consensos per impulsar actuacions concretes per afrontar l'augment de les desigualtats socials, com també la reactivació econòmica, les millores en la gestió pública i la necessitat de trobar una resposta institucional a la situació d'emergència social que viu Catalunya.

El ple va començar el 9 de març, amb la intervenció dels representants dels grups sol·licitants del debat, per exposar els motius de la necessitat de debatre específicament sobre aquesta temàtica. Seguidament van intervenir la portaveu de la plataforma Pobresa Zero, i va ser la primera vegada que en un ple monogràfic es va donar veu a una entitat.

A continuació, van intervenir el president de la Generalitat, el vicepresident i conseller d'Economia i Hisenda; i sis consellers del Govern –Presidència; Governació, Administracions Públiques i Habitatge; Ensenyament; Treball, Afers Socials i Famílies; i Salut-, amb intervencions que van permetre a l'estrada parlamentària conèixer les polítiques de l'executiu per lluitar contra la pobresa.

Mentre el president de la Generalitat va presentar les polítiques i les prioritats del Govern en aquestes matèries, els membres de l'executiu van poder-les concretar i detallar per als àmbits de treball dels seus departaments.

El president també va ressaltar l'oportunitat del debat i va assenyalar l'esforç pressupostari dels darrers anys en polítiques socials i va reivindicar la necessitat de comptar amb uns nous pressupostos per atendre l'emergència social, com també la importància de desenvolupar les estructures d'estat necessàries per desplegar plenament les competències en polítiques socials.

Després de les intervencions dels grups parlamentaris per exposar les seves posicions, aquests presentar les propostes de resolució i el debat va finalitzar amb l'aprovació de la Resolució 17/XI, del Parlament, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional que recull un conjunt de directrius per al Govern dins dels àmbits competencials dels diferents departaments.[17]

La Resolució 17/XI, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional, identifica un conjunt d'actuacions que ha d'emprendre el Govern i promou la creació d'una comissió perquè faci el seguiment del seu acompliment

L'ampli paquet de mesures en polítiques d'aquesta Resolució abasta aspectes diferents amb prop de 275 mesures concretes, que s'inclouen en els àmbits competencials dels diferents departaments i s'hauran d'iniciar en els propers mesos. Com a més destacat, la Resolució crea una comissió –que s'ha constituït formalment el 20 de maig de 2016-[18] que fa el seguiment dels acords adoptats, amb

[17] La Resolució 17/XI del Parlament, sobre la situació d'emergència social, la reactivació econòmica, la gestió pública i la necessitat d'una resposta institucional (BOPC 82, de 16.3.2016), conté directrius per al Govern agrupades en quinze apartats. Aprova 82 punts que contenen prop de 275 mesures concretes per afrontar molts dels àmbits que afecten les persones amb situació de vulnerabilitat: pobresa infantil, necessitats alimentàries, inclusió i cohesió social, renda mínima d'inserció, polítiques d'habitatge, els sense sostre (persones sense llar), pobresa energètica, transport públic, dependència, polítiques d'ocupació, garantia juvenil, atenció a la diversitat funcional, salut, política econòmica i fiscal, refugiats o regularització d'estrangers.

[18] Durant la reunió de constitució de la Comissió de Seguiment, es va constatar que 218 mesures ja estan en curs o s'estan aplicant, fet que suposa un grau d'acompliment del 80%.

representació plural (del Govern, dels grups parlamentaris, de les entitats socials, dels professionals del sector i dels sindicats). Aquesta haurà d'informar del grau d'acompliment a les comissions parlamentàries i a través del web de la Generalitat.

3.1.e) Les comissions d'estudi

Tot just estrenada la legislatura es van constituir tres comissions d'estudi[19] per analitzar assumptes que afecten la societat catalana; la més destacada és la que s'ocupa del procés constituent, perquè enllaça amb un dels grans reptes del Govern per a aquest mandat.

Les tres comissions són les següents:

1. **Comissió d'Estudi de les Mesures de Lluita contra la Corrupció per a la Regeneració Democràtica (CEMCORD).** Creada per la Resolució 5/XI,[20] té la funció d'estudiar –durant tota la legislatura- les mesures de lluita contra la corrupció per a la regeneració democràtica en els àmbits següents: a) les eines per evitar la corrupció en l'Administració pública i en les empreses privades i les entitats en la seva relació amb l'Administració pública (més concretament, en la contractació pública i les subvencions); b) el finançament dels partits polítics i de les fundacions vinculades; c) els mecanismes de regeneració democràtica; d) les pràctiques de bon govern i transparència; e) l'anàlisi de dret comparat; f) el desenvolupament del Pacte social contra la corrupció; i, per acabar, g) el seguiment de les mesures aprovades pel Parlament en anteriors legislatures en matèria de regeneració democràtica i lluita contra la corrupció (especialment, les conclusions de la Comissió d'Investigació sobre el Frau i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política (de la X legislatura). Cal recordar que el 2013 es va constituir una comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors (CIREF).

2. **Comissió d'Estudi del Procés Constituent (CEPC).** Creada per la Resolució 5/XI,[21] té la funció d'estudiar els àmbits següents: els caràcters i els principis marc d'un procés constituent a Catalunya; identificar les reformes de canvi social, polític i nacional que han de configurar un procés constituent a Catalunya; analitzar les diverses modalitats d'estructura d'estat i la seva expressió constitucional: els drets i els deures, els principis i les garanties constitucionals, les formes de participació ciutadana, el model socioeconòmic i ambiental, i les formes d'estat; analitzar experiències comparades de processos constituents i els mecanismes d'implicació, protagonisme i participació ciutadanes en el procés constituent. Com a antecedent, i en certa manera relacionada amb aquesta temàtica, la passada legislatura es va crear una comissió específica sobre el dret a decidir.

3. **Comissió d'Estudi sobre les Polítiques Industrials en el Sector de l'Automoció (CEPISA).** Creada per la Resolució 6/XI,[22] va ser proposada pels grups dels Socialistes i CSQP arran de la crisi viscuda al Grup Volkswagen, el setembre de 2015, i la conseqüent amenaça de desinversions de la multinacional arreu del món, que podia afectar Catalunya. Aquesta Comissió específica treballarà durant un any, amb

[19] La funció de les comissions d'estudi és analitzar qualsevol assumpte que afecti la societat catalana. La creació i la composició la fixa el Ple del Parlament, així com les normes de funcionament i l'organització, que poden incorporar especialistes mentre no superin en nombre els diputats que en son membres. Han d'elaborar un informe i unes conclusions.

[20] Resolució 5/XI del Parlament, de creació de comissions parlamentàries (BOPC 42, de 25.1.2016).

[21] El Govern de l'Estat va presentar contra la CEPC un "l'incident d'execució" davant el TC per considerar que amb la constitució d'aquesta Comissió la cambra catalana està desenvolupant la declaració de ruptura que va ser suspesa pel TC (Resolució 1/XI), en aplicació de la recent reforma de la Llei del Tribunal Constitucional (Llei orgànica 15/2015), que, en darrera instància, permet inhabilitar càrrecs públics que incompleixen sentències.

[22] Resolució 6/XI del Parlament, de creació de la Comissió d'Estudi de les Polítiques Industrials en el Sector de l'Automoció (BOPC 42, de 25.1.2016).

l'objecte d'estudiar les mesures que es poden impulsar per reforçar i potenciar el sector de l'automoció a Catalunya, i més concretament per: a) analitzar la situació actual del sector; b) establir una política per a l'excel·lència en la formació dels treballadors (formació professional dual i formació universitària); c) augmentar la competitivitat de les empreses del sector (incloent els fabricants i el sector auxiliar): polítiques per a la internacionalització, la recerca i la innovació; d) possibilitar el posicionament industrial i tecnològic de Catalunya davant dels reptes que afronta el món de la mobilitat: vehicles verds i sostenibles, vehicle compartit, vehicle connectat, serveis de mobilitat avançada a nivell urbà, entre d'altres; e) facilitar polítiques i dotar de noves eines per aprofitar les oportunitats vinculades a l'entrada en altres mercats d'activitats com la indústria aeronàutica, el sector ferroviari o el sector d'instrumentació mèdica.

3.2. L'impuls de l'acció política del Govern

Una de les funcions del Parlament és impulsar l'acció política i de govern amb procediments reglamentaris que operen al marge dels procediments legislatius, principalment les mocions i les resolucions.

3.2.a) Les mocions

L'arrencada de la nova legislatura ha estat activa aprovant-se en els primers mesos 62 mocions.

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les aprovades hagin incidit, en bona part, en les polítiques públiques dirigides a promoure millores en l'àmbit social. En aquest sentit, els primers textos de mocions tracten de la salut laboral; l'ocupació; el dret al treball digne i la generació d'ocupació; l'atenció a la infància i l'adolescència; l'atenció sanitària; els recursos hospitalaris; les polítiques socials; els refugiats; les polítiques de joventut; la protecció dels menors, etc. Per la seva rellevància política, destaquen especialment les mocions aprovades sobre el deute de la Generalitat, la judicialització de la política, el moment històric excepcional; la memòria històrica i la presència de simbologia i nomenclatura feixistes a l'espai públic; o les prerrogatives d'alguns polítics, en relació amb la figura de l'aforament i les actuacions que hi donin lloc, i excloent expressament d'aquesta figura tots els actes relacionats amb delictes de corrupció.

Foto: DGRIP

3.2.b) Les resolucions

A diferència de les mocions que estan orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són instruments d'impuls que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret d'una matèria (llevat de les que resulten d'un debat general).[23]

En els mesos analitzats en aquest balanç s'han aprovat 106 resolucions. Val a destacar que en el primer ple es va a aprovar la primera, en atenció a un dels grans reptes de la legislatura: l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals,[24] presentada pels grups parlamentaris de Junts pel Sí i la CUP-Crida Constituent, que en un dels

[23] Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació amb algun àmbit específic. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, si el mateix text de la resolució no en marca un de més específic (art. 159.3 i 165.4 del Reglament del Parlament).

[24] Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (250-00001/11) (BOPC 7, de 9.11.2015).

punts "declara solemnement l'inici del procés de creació de l'estat català independent en forma de república", que va ser declarada inconstitucional pocs dies després, el 2 de desembre de 2015.[25]

Aquest primer text aprovat va continuar la tendència de diferents pronunciaments de la cambra de la legislatura anterior, quan van aprovar resolucions sobre el dret a decidir i la consulta sobre el futur polític col·lectiu dels catalans.[26]

Foto: DGRIP

Altres resolucions que destaquen en aquests primers dies de mandat, per la seva relació amb al dimensió social que ha assumit la legislatura, han tractat de l'atenció a les famílies en situació de pobresa energètica (Resolució 70/XI); sobre el garantiment de les beques de menjador (resolucions 65/XI i 15/XI); sobre la garantia juvenil (Resolució 50/XI); sobre l'eradicació de la violència masclista (Resolució 11/XI); sobre la situació dels refugiats afectats pel conflicte bèl·lic de Síria (Resolució 12/XI) o sobre la inversió en polítiques d'infància i família (Resolució 18/XI), per esmentar-ne algunes.

En aquesta línia, la majoria de les resolucions aprovades estan orientades a impulsar l'acció dels departaments d'Ensenyament (19 resolucions), Treball, Afers Socials i Famílies (18), Territori i Sostenibilitat (17), i Salut (17).

4. Procediments de control del principi de subsidiarietat

El control que efectua el Parlament de Catalunya respecte del principi de subsidiarietat es va instaurar fa sis anys[27] per verificar si els futurs textos legislatius de la UE poden afectar competències de la Generalitat.[28]

Durant els primers mesos de la legislatura, el Parlament ha rebut una quarantena de consultes per controlar les propostes legislatives europees

Si bé és un procediment parlamentari, el Govern col·labora amb el Parlament des de la desena legislatura (2012-2015) amb l'emissió d'informes puntuals, sense que el Reglament de la cambra prevegi específicament aquesta opció (article 200 RPC). Aquesta legislatura, però, la cambra ha introduït novetats en la tramitació i per a les consultes rellevants es proposa al Govern emetre un informe tècnic.

S'ha creat un Grup de treball de control del Principi de subsidiarietat i de seguiment del

[25] Procediment relatiu a la impugnació de disposicions autonòmiques 6330/2015, interposada pel Govern de l'Estat contra la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 (núm. tram. 385-00001/11) (BOPC 35, de 14.1.2015).

[26] Entre les més destacades hi ha la Resolució 5/X, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya; la Resolució 17/X, sobre la iniciació d'un diàleg amb el Govern de l'Estat per fer possible la celebració d'una consulta sobre el futur de Catalunya; i la Resolució 323/X, sobre l'orientació política general del Govern (apartat I).

[27] Aquest control implica un treball parlamentari marcat per la rapidesa (art. 188 EAC). El Parlament disposa només de 4 setmanes (art. 200 RPC) per enviar a les Corts un dictamen motivat per determinar si la proposta pot afectar competències de la Generalitat (art. 6 de la Llei estatal 24/2009, que modifica la Llei estatal 8/1994, sobre el funcionament de la Comissió Mixta per a la UE, BOE 308, de 23.12.2010).

[28] El Tractat de Lisboa (art. 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE) (DOUE C-83, de 30.3.2010) implica les cambres nacionals (i, si escau, les regionals) en el control del procés d'elaboració de la legislació europea en un àmbit de competències compartides. Amb el procediment, els parlaments dels estats membres esdevenen actors en el sistema institucional comunitari dels colegisladors europeus (l'eurocambra i el Consell de Ministres). Concretament, la Llei estatal 24/2009 estableix que les Corts Generals han de consultar les assemblees legislatives autonòmiques abans de dictaminar sobre una consulta relativa a un projecte de normativa europea.

dret de la Unió Europea,[29] encarregat d'analitzar *ex ante* les iniciatives legislatives de la UE, que alhora també pot assumir un treball pre-legislatiu (com l'anàlisi del Programa de Treball de la Comissió Europea),[30] per preveure, amb antelació, les iniciatives legislatives que acabaran arribant al Parlament per ser estudiades dins del procediment de control d'aquest principi.

Entre les funcions concretes d'aquest Grup de treball hi ha la detecció i selecció de consultes que són rellevants per als interessos de Catalunya. Una distinció que marca la diferència atès que, com s'ha esmentat, implica proposar al Govern fer un informe tècnic per seguidament emetre un dictamen que s'envia a la Comissió Mixta per a la UE de les Corts Generals.

5. Síntesi

La mirada atenta de l'activitat parlamentària dels primers cent dies de govern[31] i dels primers mesos d'una legislatura que ha arrencat amb voluntat "fundacional" posa de manifest que no es planteja com una legislatura ordinària. Amb una cambra plural, la divisió entre grups parlamentaris pro sobirans (amb majoria parlamentaria) versus grups contraris a aquesta opció, o amb una posició poc definida, ha promogut de bon inici diverses tramitacions que han abordat la temàtica d'un moment històric excepcional[32] i han copsat l'opinió pública amb debats notoris.

Concretament, l'activitat parlamentària de l'executiu d'aquests primers mesos palesa el següent:

En primer lloc, la funció d'impuls legislatiu de l'executiu es presenta ambiciosa. Dins dels primers cent dies es va fer pública l'agenda legislativa, i el Govern es va comprometre a impulsar 45 noves lleis, malgrat la curta durada prevista per a la legislatura. A final d'abril l'executiu ja havia impulsat un 11% de l'agenda legislativa (5 dels 45 projectes de llei que ambiciona) en complir-se els tres mesos de la presa de possessió.

En segon lloc, pel que fa a la submissió al control i impuls del Parlament, l'executiu ha tingut en aquests mesos una presència destacada davant la cambra. S'ha tingut el primer debat específic sobre l'emergència social, i els acords assumits s'estan implementant en l'esfera governamental. Quan s'ha començat a fer-ne seguiment, la majoria de mesures ja estan en curs o s'estan aplicant, i el grau d'acompliment és del 80%.

En el debat plenari, el Govern ha defensat

[29] Acord 1/XI del Parlament, de 25 de febrer de 2016, de creació del Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea (BOPC 79, d'11.3.2016), adoptat per la Comissió Parlamentària d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència (CAECRIT), que a partir d'ara centralitza l'estudi d'aquestes consultes.

[30] L'octubre de 2015, la Comissió Europea va aprovar el seu Programa de treball per al 2016. Aquest document programàtic recull les àrees en les quals la Comissió preveu concentrar la seva actuació durant l'any en curs i, alhora, també inclou l'agenda legislativa de la UE amb una llista de 23 noves iniciatives que l'executiu comunitari preveu impulsar dins les 10 prioritats polítiques de la Comissió Juncker: 1) el creixement, l'ocupació i la inversió; 2) el mercat únic digital; 3) la Unió Energètica i Clima; 4) el mercat interior; 5) la unió econòmica i monetària; 6) l'acord de lliure comerç entre la UE i els EUA; 7) la justícia i els drets fonamentals; 8) la migració; 9) la UE com a actor global; i, 10) el canvi democràtic. Conèixer aquest programa resulta important per al Parlament per tal com l'article 5 (apartat i) de la Llei 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, estableix que, entre les funcions del Parlament, hi figura la de: "Fer el seguiment legislatiu previ de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que afectin competències o interessos de la Generalitat, com també del programa de treball de la Comissió Europea."

[31] Pregunta de SOC al president sobre el compliment en quinze mesos de legislatura del Pla de Govern presentat (tram. 317-00035/11); pregunta de C's al president sobre els cent primers dies del Govern i sobre les accions per a arribar a acords amb altres partits polítics (tram. 317-00032/11); pregunta de JxSí al president sobre el balanç dels cent primers dies del Govern i l'acció del Govern en funcions de l'Estat en aquest mateix període (tram. 317-00036/11), plantejades en el ple del 20 d'abril de 2016.

[32] Moció 19/XI del Parlament, sobre el moment històric excepcional (tram. 302-00024/11), (BOPC 101, 11.4.2016), que d'acord amb el mandat democràtic, "ratifica la seva ferma voluntat de continuar duent a terme les actuacions necessàries previstes i aprovades per aquest Parlament, per assolir i culminar democràticament la independència de Catalunya" i que tracta de la participació ciutadana en la fase pre-constituent del procés constituent.

repetidament durant aquest temps que, a més de buscar construir un estat independent, la seva acció també s'orienta a millorar les condicions de la gent,[33] dos compromisos que van quedar nítidament delimitats en el debat d'investidura. Les accions iniciades i les planificades pel Govern, com també gran part de les iniciatives parlamentàries aprovades, responen a aquests dos objectius.[34]

En termes numèrics, l'actuació parlamentària del Govern fins a final d'abril s'ha centrat, bàsicament, a respondre les més de 4.000 preguntes orals i escrites (especialment les respostes en el ple: 36, pel president, i 54, pels consellers), a debatre les 39 interpel·lacions –eines de control parlamentari- i a implementar les orientacions de les 25 mocions i les 106 resolucions aprovades -eines de l'impuls parlamentari. Amb aquest conjunt d'iniciatives parlamentàries els grups en l'oposició han fiscalitzat l'activitat governamental i també li han marcat directrius.

Per concloure aquest balanç, el Govern ha imprès des de l'inici un ritme accelerat, emmarcat dins una legislatura qualificada –pel mateix president- de "densa i intensa", en què els primers passos han estat "d'endreça", tot i les critiques d'inacció d'alguns grups.[35] La perspectiva d'una legislatura molt breu, que la majoria parlamentaria qualifica de "desconnexió" (l'eufemisme per parlar d'independència), fa preveure una activitat parlamentària intensa en els propers mesos.

[33] Resposta del president a la pregunta de JxSí sobre el balanç dels cent primers dies del Govern i l'acció del Govern en funcions de l'Estat en aquest mateix període (tram. 317-00036/11).

[34] Resposta del president a la pregunta de C's sobre els cent primers dies del Govern i sobre les accions per arribar a acords amb altres partits polítics (tram. 317-00032/11). El president va dir que Govern s'ha mostrat capaç de gestionar la complexitat enorme de pensar primer en els ciutadans i després en les majories parlamentàries, i, per tant, adequar les majories parlamentàries a allò que volen els ciutadans, perquè comencin a caminar i a prendre decisions.

[35] Pregunta al president del Grup dels Socialistes sobre el compliment en quinze mesos de legislatura del Pla de Govern presentat (tram. 317-00035/11), ple del 20 d'abril.

El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació

Albert Capelleras González
Lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya
i exdirector de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència

Albert Capelleras és actualment lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya i ha estat director de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència entre els anys 2008 i 2014.

Disposa d'una àmplia experiència professional en tasques d'assessorament jurídic en diversos departaments de la Generalitat i al Gabinet Jurídic de la Generalitat, on també ha exercit la representació i defensa del Govern davant del Tribunal Constitucional. Va ser advocat en cap del Departament de la Presidència entre els anys 2004 i 2008.

És funcionari de l'escala superior d'administració general del cos superior d'administració de la Generalitat de Catalunya i advocat de la Generalitat.

És llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona i llicenciat en Ciències Polítiques i Sociologia, secció Ciències Polítiques, per la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha cursat estudis de doctorat de dret públic a la Universitat Pompeu Fabra, que va finalitzar amb un treball de recerca sobre competències autonòmiques en matèria de justícia. És autor de diverses publicacions, principalment sobre temes constitucionals i estatutaris.

1. Antecedents remots: la Llei de 1958, sobre procediment administratiu
2. Marc constitucional i estatutari
3. Antecedents immediats: la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat
4. El marc normatiu actualment vigent a Catalunya
    4.1. La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern
    4.2. La Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya
    4.3. La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
5. La incidència de la normativa estatal en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei autonòmics
6. Especial referència a la Llei de l'Estat 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
    6.1. Visió general
    6.2. Aspectes més destacats de la regulació
        a) Principis de bona regulació
        b) Avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació
        c) Planificació normativa
        d) Participació dels ciutadans
7. Els defectes de la tramitació i les seves conseqüències
8. Reflexió final

1. Antecedents remots: la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu (LPA)

La primera norma legal que va regular el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general i dels avantprojectes de llei a l'ordenament jurídic espanyol va ser la Llei de 17 de juliol de 1958, sobre procediment administratiu (LPA). Aquesta regulació (articles 129 a 131) era l'objecte del capítol I del títol VI, relatiu als procediments especials.

Els elements nuclears del procediment per elaborar avantprojectes de llei es van regular per primera vegada el 1958, en la Llei sobre procediment administratiu

Jesús González Pérez considerava que aquest no és un procediment administratiu en sentit estricte, perquè "no es un procedimiento a través del que se realice una función administrativa, sino la función normativa o legislativa en su más amplio sentido"[1].

El preàmbul de la Llei explicava la regulació d'aquest procediment i la seva finalitat en els termes següents:

"El procedimiento para la elaboración de disposiciones generales trata de asegurar la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, mediante los correspondientes estudios e informes previos, al mismo tiempo que permite conocer la opinión de los administrados a través del trámite de información que, con las naturales cautelas, se prevé."

Aquests elements es desenvolupen de manera sintètica a la Llei, i, malgrat el context polític en què aquesta es va dictar, es pot considerar que estableix els elements nuclears del procediment que les normatives posteriors, dictades ja sota el règim democràtic[2], han anat precisant, millorant i desenvolupant, amb la pretensió d'aconseguir unes normes de qualitat, adequades a les necessitats plantejades i a la legalitat ("legalidad, acierto y oportundidad"[3]), i també de garantir la participació dels ciutadans en la seva elaboració.

2. Marc constitucional i estatutari

La Constitució de 1978 reconeix la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern (articles 87.1 i 97, respectivament[4]), i també li atribueix la potestat de dictar normes amb rang de llei, en determinades circumstàncies (legislació delegada -articles 82, 83 i 84- i decrets llei -article 86.3).

El text constitucional inclou algunes referències puntuals al procediment per exercir la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.

[1] Jesús González Pérez, "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", pàgina 9, a *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, pàgines 9 a 31. Val a dir que, si aquest no és un procediment administratiu, es podria qüestionar que la seva regulació s'inclogués en una llei sobre procediment administratiu, encara que fos dins del títol dels procediments especials. El Consell d'Estat subratlla aquesta mateixa incoherència en el seu Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, arran de la inclusió en l'Avantprojecte de llei de procediment administratiu comú de les administracions públiques (actual Llei 39/2015, d'1 d'octubre) d'una regulació sobre la iniciativa legislativa i de la potestat de dictar reglaments i altres disposicions (títol VI).

[2] La Llei de l'Estat 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, va derogar la major part de la LPA, però va mantenir en vigor el capítol I del títol VI, sobre elaboració de disposicions de caràcter general, atès que aquesta matèria no es regulava a la Llei esmentada. Aquest capítol va ser derogat per la Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, que sí regulava aquesta matèria, si bé només en relació amb les propostes de disposició tramitades per l'Administració de l'Estat. A Catalunya, la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, va regular aquesta matèria, i, per tant, a partir de la seva entrada en vigor es va deixar d'aplicar la regulació de la LPA.

[3] Aquestes paraules, a banda del preàmbul, s'esmentaven també a l'article 129.1 de la LPA. La Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, invoca també la necessitat de garantir l'encert i la legalitat de la disposició, que s'erigeix com la finalitat última del procediment d'elaboració (article 24.1.*b* del text vigent en l'actualitat, i article 26, apartats 1 i 5, en la redacció donada per la Llei de l'Estat 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que entra en vigor el 2 d'octubre de 2016).

[4] La iniciativa legislativa del Govern es vincula també a la direcció política que li encomana el mateix article 97 de la Constitució, tal com subratlla Ana María Ovejero Puente, "La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, pàgines 125-138.

Així, l'article 88 disposa que els projectes de llei s'aproven pel Consell de Ministres, acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents. Aquests antecedents són els que formen part de l'expedient generat durant la tramitació del procediment[5].

Foto: DGRIP

Per la seva banda, l'article 105.*a* disposa que la Llei ha de regular l'audiència dels ciutadans, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la Llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afectin. Cal subratllar, però, que el mandat adreçat al legislador es limita a l'àmbit de les "disposicions administratives": estrictament, per tant, no inclouria els avantprojectes de llei, tot i que, com es veurà més endavant, la legislació ha anat incorporant els tràmits d'audiència i informació pública també en el procediment d'elaboració d'aquests avantprojectes[6].

Els diferents estatuts d'autonomia, seguint l'esquema institucional dissenyat per l'article 152.1 de la Constitució[7], van atribuir també al Govern de cada comunitat autònoma tant la iniciativa legislativa com la potestat reglamentària.

El text constitucional reconeix la iniciativa legislativa del Govern, i conté algunes referències al procediment per exercir-la. En l'àmbit autonòmic, els estatuts han dissenyat un esquema institucional similar i atribueixen als governs autonòmics la iniciativa legislativa

En el cas de Catalunya, l'Estatut de 1979 reconeixia al Consell Executiu o Govern la iniciativa legislativa (article 32.6) i la possibilitat de delegar la potestat legislativa a aquest en els mateixos termes en què els articles 82, 83 i 84 de la Constitució regulen la delegació legislativa de les Corts Generals al Govern de l'Estat (article 33.1). La potestat reglamentària es recollia als articles 65 i 71.*e* de la Llei 3/1982, de 23 de març, del president, del Parlament i del Consell Executiu de la Generalitat, d'acord amb la remissió de l'article 37.1 de l'Estatut a la Llei per regular les atribucions del Govern.

Per la seva banda, l'Estatut de 2006 reconeix al Govern la iniciativa legislativa (article 32.1), la possibilitat de dictar normes amb rang de llei en determinades circumstàncies (legislació delegada –article 33- i decrets llei –article 34-), i la potestat reglamentària (article 68.1).

En el marc de la Constitució i dels estatuts d'autonomia, el legislador (com es desprèn de l'article 105.*a* de la Constitució, abans esmentat) està cridat a regular el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, tant els projectes de reglament o de normes amb rang de llei aprovades pel Govern com els avantprojectes de llei.

La qüestió que es planteja és quin legislador ha de dur a terme aquesta regulació, l'estatal

[5] L'article 129.2 de la LPA establia el següent: "Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación".

[6] L'article 51.2 de la Constitució (inclòs en el capítol III del títol I, sobre els principis rectors de la política social i econòmica) estableix que els poders públics han d'escoltar les organitzacions de consumidors i usuaris en les "qüestions" que puguin afectar-los. Entre aquestes "qüestions" hi ha d'haver, indiscutiblement, els avantprojectes de llei.

[7] Segons aquest article, en els estatuts aprovats pel procediment a què es refereix l'article 151, l'organització autonòmica s'ha de basar en una assemblea legislativa, elegida per sufragi universal, un consell de govern, amb funcions executives i administratives, i un president, elegit per l'assemblea. Aquest esquema va ser adoptat per la totalitat d'estatuts d'autonomia (tret dels de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla), i no només pels de les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 151 de la Constitució.

o l'autonòmic.

Aquesta qüestió va ser resolta amb aparent claredat pel Tribunal Constitucional en la seva Sentència 15/1989, de 26 de gener. En ocasió de l'examen de la constitucionalitat de l'article 22 de la Llei 26/1984, del 19 de juliol, general per a la defensa dels consumidors i usuaris, que regulava el tràmit d'audiència a les associacions de consumidors i usuaris i a les associacions empresarials en el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general que els afecten, el Tribunal afirma que aquest és "un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general." (FJ 7.*c*).

Aquest nítid reconeixement de la competència exclusiva autonòmica habilitava les comunitats autònomes a regular amb plena llibertat el procediment d'elaboració de disposicions[8]. Catalunya ho va fer menys d'un any després que es dictés aquesta Sentència.

3. Antecedents immediats: la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Llei 13/1989)

La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (Llei 13/1989), va dedicar el capítol IV del seu títol III a l'elaboració de disposicions de caràcter general. Aquest capítol constava de dues seccions: la primera sobre el procediment de tramitació, i la segona sobre la verificació de l'eficàcia de les normes.

L'article 66, al final de la secció primera, disposava que "els requisits establerts en aquesta Secció per a l'elaboració de disposicions generals s'han d'aplicar als projectes de llei elaborats per l'Administració de la Generalitat". De la redacció d'aquest precepte es dedueix que la Llei diferenciava els avantprojectes de llei dels projectes de disposicions generals que correspon aprovar al Govern o a altres òrgans del poder executiu (reglaments i decrets legislatius[9]), tenint en compte que uns i altres responen a funcions diferents (iniciativa legislativa en un cas, potestat reglamentària i exercici de la legislació delegada en l'altre), però que, malgrat això, els aplicava el mateix procediment d'elaboració, probablement perquè la finalitat comuna és aprovar normes jurídiques, encara que el seu rang i la seva font de legitimitat varïi.

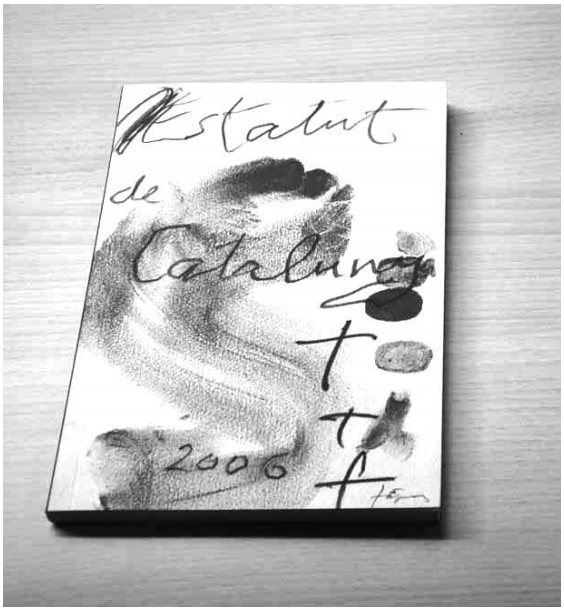


Foto: DGRIP

L'article 63.2 de la Llei, posteriorment modificat per la Llei 4/2001, de 9 d'abril, va tenir cura de precisar i sistematitzar els documents que havien d'acompanyar les propostes de disposició, amb la ja coneguda finalitat de garantir l'oportunitat, l'adequació a les finalitats que es persegueixen i la legalitat de la disposició. Aquests documents eren els següents:

[8] Cal dir que l'Estat va respectar aquesta doctrina del Tribunal Constitucional, i la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, no va regular aquest procediment especial, a diferència de la LPA. Vegeu la nota 2.

[9] La Comissió Jurídica Assessora va deixar establert en diferents dictàmens que les disposicions del capítol IV del títol III de la Llei 13/1989 s'aplicaven als decrets legislatius. Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, pàgines 25 a 29, Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, edició electrònica, novembre de 2013.

- una memòria, que ha d'expressar el marc normatiu en què la proposta s'insereix, ha de justificar l'oportunitat i l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen, ha de valorar-ne la perspectiva d'igualtat de gènere i ha de fer referència a les consultes que es poden haver formulat i a altres dades d'interès per conèixer el procés d'elaboració de la norma.

- un estudi econòmic en termes de cost-benefici.

- una llista de les disposicions afectades per la nova proposta.

- la taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria, en la qual s'han de consignar d'una manera expressa les que han de quedar totalment o parcialment derogades.

- un informe interdepartamental d'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició.

Tal com s'ha posat en relleu per diversos autors, la regulació indicada és pionera en l'establiment de mesures de racionalització en el procediment d'elaboració de normes, i es pot considerar el precedent del sistema d'avaluació d'impacte normatiu vigent[10], al qual es farà referència més endavant.

L'article 64 de la Llei 13/1989 es referia a la possibilitat de sotmetre la proposta a informació pública o a audiència de les entitats que, per llei, tenen la representació i la defensa d'interessos de caràcter general o als afectats per la disposició, si bé ho limitava als supòsits en què una llei així ho exigís o si ho decidia, segons el cas, el Govern o el conseller competent. Aquesta discrecionalitat en l'atorgament d'aquests tràmits (fora que una llei ho exigís expressament) va motivar que el Consell Consultiu de la Generalitat, en el seu Dictamen 166, de 22 de juny de 1989, considerés que l'equivalent d'aquest precepte en el projecte de llei[11] vulnerava l'article 105.*a* de la Constitució. Segons el Dictamen, "la lògica del precepte constitucional obliga a entendre que el compliment del tràmit ha de ser la regla general que ha de guiar el legislador postconstitucional, sobretot quan aquest determina les regles generals del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general" (Fonament 7.3).

Un cop vigent el precepte, i malgrat la seva literalitat, la Comissió Jurídica Assessora va interpretar-lo d'acord amb l'article 105.*a* de la Constitució, i va considerar el tràmit d'audiència preceptiu, tot i admetre algunes excepcions que calia motivar[12].

Ara bé, aquesta doctrina es refereix a les disposicions reglamentàries, però no als avantprojectes de llei, que, com s'ha apuntat anteriorment, no s'inclouen en l'àmbit de les "disposicions administratives" que esmenta l'article 105.*d* de la Constitució. Per tant, sota la vigència de la Llei 13/1989, els tràmits d'audiència i d'informació pública relatius als avantprojectes de llei s'havien de considerar facultatius, situació que s'ha mantingut amb la normativa posterior, i només molt recentment es pot considerar que està a punt de ser superada, tal com s'exposarà més endavant.

Altres aspectes destacables de la Llei 13/1989

[10] Així ho explica Paula Ortí a "L'avaluació de l'impacte econòmic i social de les normes", pàgina 87, a *Nota d'Economia*, núm. 102, 2016, Departament de la Vicepresidència, d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, pàgines 84 a 98. En el mateix sentit, Dolors Canals i Ametller ("La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración,* coordinador Eduardo Gamero Casado, València, Tirant lo Blanch, 2014, pàgines 343 a 385) afirma, sobre els documents que han d'acompanyar la proposta normativa d'acord amb la Llei 13/1989, que "los mencionados estudios e informes y la modalidad original de valoración *ex ante* de la eficacia normativa entroncan con los más modernos instrumentos de la mejora regulatoria" (pàgina 363).

[11] Era l'article 66, i tenia un contingut molt semblant a l'article 64 de la Llei (l'única diferència és que aquest va afegir una referència al Govern, a més del conseller competent).

[12] Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, op. cit., pàgina 96.

són els tràmits vinculats a assegurar l'adequació a la legalitat de la disposició, com l'informe dels serveis jurídics (article 65.1 i .2), i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (article 65.4), si bé aquest últim té caràcter facultatiu en el cas dels avantprojectes de llei (article 9.1.*a* de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora).

La Llei establia igualment l'examen del Consell Tècnic, que és un òrgan integrat, entre altres membres, pels secretaris generals dels departaments, i al qual correspon fer l'anàlisi i l'estudi de les disposicions i els altres afers que s'han de sotmetre al Govern (article 65.3, en relació amb el 17, de la Llei 13/1989).

Durant dues dècades la regulació de la Llei 13/1989 ha constituït el marc normatiu de referència sobre el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, inclosos els avantprojectes de llei, en virtut de la remissió continguda a l'article 66 de la Llei.

És important destacar que, durant aquest temps, s'ha desenvolupat un moviment a nivell internacional per fomentar polítiques de millora de la regulació normativa, del qual han estat els principals exponents l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament a Europa (OCDE) i la Unió Europea, mitjançant els programes coneguts com a Better Regulation i Smart Regulation.

Un dels elements centrals d'aquestes polítiques és l'anomenada avaluació de l'impacte de les normes, que ha tingut un paper destacat, entre d'altres, en l'àmbit de la simplificació dels procediments i la reducció de les càrregues administratives, aspectes que han pres un especial relleu arran de la transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

En aquest context, a Catalunya es va aprovar el Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica, que, segons el seu preàmbul, constitueix l'inici de la transposició de la Directiva esmentada[13].

L'article 4 d'aquest Decret estableix que les propostes de disposicions han d'anar acompanyades amb un informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, el qual ha de seguir els criteris d'una guia de bones pràctiques per a l'elaboració i revisió de normativa, que ha d'aprovar el Govern[14], i en la qual s'han d'especificar els principis, els criteris i les recomanacions que cal seguir per tal de garantir que no s'estableixen obligacions o càrregues administratives que no estiguin prou justificades. Aquest precepte es pot considerar l'inici de la recepció a l'ordenament jurídic català i espanyol[15] de l'instrument de l'avaluació de l'impacte de les normes.

L'informe d'avaluació s'exigia "a més de la documentació preceptiva que determinen la legislació sobre procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i la legislació sectorial que sigui d'aplicació" (article 4.1). Es tractava, per tant, d'un document que s'afegia als que havien d'acompanyar la proposta de disposició, de conformitat amb l'article 63.2 de la Llei 13/1989.

4. El marc normatiu actualment vigent a Catalunya

4.1. La Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (Llei 13/2008)

La Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (Llei 13/2008), va regular la iniciativa legislativa del

[13] La transposició pròpiament dita es va fer mitjançant el Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

[14] En aplicació d'aquest article, l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010 va aprovar la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (publicat en el DOGC núm. 5609, de 15 d'abril).

[15] En l'àmbit de l'Estat, aquesta recepció es produeix mitjançant el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

Govern (article 36) i la potestat legislativa del Govern (decrets legislatius –article 37- i decrets llei –article 38-), incloent el procediment d'elaboració dels avantprojectes i dels projectes corresponents. Per aquest motiu, la Llei va derogar l'article 66 de la Llei 13/1989, en virtut del qual s'aplicava al procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei la regulació general sobre el procediment d'elaboració de disposicions (disposició modificativa primera, apartat 2).

Foto: DGRIP

En canvi, la Llei 13/2008 no va regular el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries, que es va continuar regint per la Llei 13/1989[16].

La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, regula la iniciativa legislativa de l'executiu català i el procediment a seguir per elaborar els avantprojectes de llei

Aquesta dualitat de regulacions, i la seva inclusió en textos normatius diferents, no era probablement la millor opció, tenint en compte que no hi ha elements distintius suficients entre unes i altres normes que justifiquin tractaments independents pel que fa al seu procediment d'elaboració[17].

D'altra banda, la regulació no incorporava canvis substancials, motiu pel qual encara sembla menys justificada la seva inclusió en textos diferents, amb redaccions no coincidents però sense aportar, en general, novetats especialment rellevants.

Així, per exemple, l'article 36.3 (el qual ha estat posteriorment modificat, tal com s'explica més endavant) establia que els avantprojectes de llei han d'anar acompanyats de la documentació següent:

a) Una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, sobre l'adequació de la norma als fins que es persegueixen i sobre el marc normatiu en què s'insereix, amb una llista de les disposicions afectades i una taula de vigències en què es consignin expressament les disposicions que han de quedar totalment o parcialment derogades.

b) Una memòria econòmica sobre l'estimació del cost i l'impacte econòmic derivats de l'aplicació de la norma.

c) Un informe d'impacte de gènere que avaluï la incorporació de la perspectiva d'igualtat de gènere a la norma.

d) Una memòria en què constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.

e) Un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

Els dos primers documents tenen moltes semblances amb la memòria, la llista de disposicions afectades i la taula de vigències, d'una

[16] El capítol VIII del títol III regula la potestat reglamentària, però únicament es refereix als òrgans competents i a la forma de les disposicions.

[17] Es mostra crític amb aquesta opció legislativa Oriol Mir Puigpelat, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*", pàgines 514 i 515, a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, coordinador Joaquín Tornos Mas, Iustel, Madrid, 2012, pàgines 501 a 543. L'autor es refereix en aquest cas a l'opció de la Llei 26/2010 de no regular conjuntament els dos procediments. Amb tot, com s'explica més endavant en el text, aquesta Llei va intentar donar certa coherència a les dues regulacions, si bé mantenint-les en textos normatius separats.

banda, i l'estudi econòmic, de l'altra, regulats a l'article 63.1 de la Llei 13/1989 (però amb una terminologia diferent i una descripció no exactament coincident); l'informe d'impacte de gènere i el dels serveis jurídics concorden amb els que ja exigien els articles 63.1 i 65.1 de la Llei 13/1989; i la memòria sobre les consultes formulades i les al·legacions presentades és una novetat de la Llei 13/2008, si bé concorda amb la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora en relació amb la necessitat de valorar el contingut dels informes i les al·legacions formulades en els tràmits d'audiència, informació pública i informes[18].

Una innovació important de la Llei 13/2008 és el requisit d'un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, per tal de poder iniciar la tramitació de l'avantprojecte de llei (article 36.2). Aquest requisit es pot vincular a l'especial transcendència de l'exercici de la iniciativa legislativa[19], però també a la recepció dels principis de bona regulació. Així, l'adopció d'aquest acord previ ha de permetre constatar, entre altres aspectes, que la regulació proposada és necessària i proporcionada, tenint en compte els objectius que es volen aconseguir i els efectes que la seva adopció tindria en diferents àmbits[20].

Cal un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa abans d'iniciar la tramitació d'un avantprojecte de llei, a fi de constatar que la proposta és necessària i proporcionada als objectius

La Llei 13/2008 va regular els tràmits d'audiència i informació pública amb caràcter potestatiu (article 36.4), en termes semblants als de l'article 64 de la Llei 13/1989, si bé en aquest últim cas ja s'ha indicat que la Comissió Jurídica Assessora va interpretar aquest precepte de conformitat amb l'article 105.*a* de la Constitució, de manera que la regla general en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries és la preceptivitat del tràmit d'audiència. Ja s'ha vist, però, que aquesta doctrina no es pot traslladar a l'àmbit dels avantprojectes de llei, que no es veuen afectats per l'article 105.*a* de la Constitució.

D'altra banda, la Llei va introduir la possibilitat de tornar a presentar un projecte de llei que hagués caducat per finiment de la legislatura anterior, amb el compliment dels dos únics tràmits següents: l'informe del secretari o secretària general del departament concernit i l'informe dels serveis jurídics de la Generalitat (article 34.7). En aquest cas concret, la qüestió regulada és específica de l'exercici de la iniciativa legislativa.

Hi ha la possibilitat de tornar a presentar davant el Parlament un projecte de llei que ha caducat per finiment de la legislatura, sense necessitat de fer la tramitació completa, si s'elaboren dos informes: del secretari general del departament i dels serveis jurídics de la Generalitat

L'article 37 de la Llei regula l'exercici de la legislació delegada (decrets legislatius). Pel que fa al procediment, es remet (apartat 2) als tràmits de l'article 36.3 de la Llei (memòries i informes que han d'acompanyar el projecte), i inclou també el dictamen preceptiu de la Co-

[18] Vegeu Oriol Mir Puigpelat, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, op. cit., pàgines 124 a 127 i 156 a 157.

[19] Amb tot, cal tenir en compte que, amb posterioritat, la Llei 26/2010 va establir la possibilitat d'exigir aquest mateix requisit en el cas dels projectes de disposicions reglamentàries, si bé només en aquells supòsits en què així es determinés en un decret del Govern (article 61.1). Fins al moment actual no s'ha dictat cap decret d'aquestes característiques.

[20] L'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern, determina que l'acord previ del Govern a què fa referència l'article 36.2 de la Llei 13/2008 ha de contenir una memòria preliminar que ha d'incloure els aspectes següents: objectius de la iniciativa; motius que la fan necessària; efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent; relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació; conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei; descripció i avaluació d'altres opcions (no normatives i normatives) per assolir els objectius que es pretenen amb la llei; valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE; avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa); estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat; valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya; i anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona.

missió Jurídica Assessora (apartat 3). No es fa referència als tràmits d'audiència i informació pública (que no estan afectats per la remissió a l'article 36.3), però per aplicació directa de l'article 105.*a* de la Constitució, el tràmit d'audiència, si més no, s'ha de considerar preceptiu (els decrets legislatius, tot i tenir rang de llei, no deixen de ser "disposicions administratives").

Finalment, l'article 38 regula l'exercici de la potestat de dictar decrets llei, d'acord amb l'article 64 de l'Estatut. L'inici de la tramitació s'ha de comunicar al secretari o secretària del Govern (apartat 2). El projecte de decret llei ha d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa, i ha d'anar acompanyat de dos informes: un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i un informe dels serveis jurídics de la Generalitat (apartat 3). També es pot acompanyar d'altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es perseguei-xen.

Fora del capítol específic relatiu a la iniciativa legislativa i la potestat legislativa del Govern, és important tenir en compte la regulació dels òrgans d'assistència tècnica i suport al Govern (secció segona del capítol VI -funcionament del Govern- del títol II). Aquests òrgans són la Secretaria del Govern (article 33) i el Consell Tècnic del Govern (article 34).

La Secretaria del Govern i el Consell Tècnic són òrgans d'assistència a l'executiu amb funcions destacades en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei

La Secretaria del Govern es configura com un òrgan d'assistència jurídica i suport tècnic[21] al Govern i al Consell Tècnic, que en prepara les reunions, i el titular del qual és nomenat pel president de la Generalitat i té la consideració d'alt càrrec. Per exercir aquestes funcions, aquesta Secretaria consta de diverses unitats de suport.

Una d'aquestes unitats és l'Oficina del Govern, creada l'any 2008 amb rang de direcció general[22], i que té assignades funcions, entre d'altres, de tramitació i d'anàlisi de les iniciatives (normatives i no normatives) que se sotmeten al Consell Tècnic i al Govern, i de vetllar per la seva correcció i qualitat tècnica.

En l'àmbit específicament normatiu, cal destacar la creació, l'any 2008, de la Direcció de Qualitat Normativa[23], amb funcions, entre d'altres, d'impuls de la cultura de la qualitat normativa i de consultoria i assistència tècnica als departaments de l'Administració de la Generalitat, en especial en l'àmbit de l'avaluació de l'impacte normatiu. Aquesta direcció general es va suprimir l'any 2011, però les seves funcions van ser assumides per l'Àrea de Millora de la Regulació, que es va adscriure a l'Oficina del Govern, i, recentment, s'ha adscrit a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental, que també depèn de la Secretaria del Govern (articles 24.3.b i 26 del Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència).

Finalment, cal tenir en compte que els decrets d'estructura del Departament de la Presidència atribueixen habitualment a la Secretaria del Govern la coordinació del Gabinet Jurídic de la Generalitat[24], que integra els serveis jurídics de la Generalitat, els quals han d'informar totes les iniciatives normatives que se sotmeten a l'aprovació del Govern (pel que fa als avantprojectes de llei, article 36.3 de la Llei 13/2008).

[21] La referència a l'assistència jurídica i el suport tècnic al Govern i al Consell Tècnic és una novetat en relació amb la regulació anterior d'aquesta figura.

[22] Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència (abans de l'aprovació d'aquest Decret, l'Oficina del Govern era una subdirecció general amb funcions de tramitació i de suport a la Secretaria del Govern). La regulació vigent de l'estructura i les funcions d'aquesta unitat directiva es troba en el Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència (articles 24 a 27).

[23] Decret 93/2008, de 29 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència.

[24] Actualment, article 20.1.g del Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència.

Pel que fa al Consell Tècnic del Govern, aquest constitueix l'òrgan col·legiat de suport al Govern, i és presidit pel conseller primer, o pel vicepresident del Govern, si n'hi ha, i en formen part els secretaris generals de cada departament (articles 14.3.*b*, 15.3 i 34.2). Els altres aspectes sobre la presidència, la composició i les atribucions no establerts a la Llei han de ser regulats per decret (actualment, Decret 413/2011, de 13 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament del Consell Tècnic). A diferència de la Llei 13/1989, la Llei 13/2008 no exigeix expressament l'examen previ pel Consell Tècnic de les disposicions de caràcter general ni de la resta d'iniciatives que se sotmeten a la consideració del Govern, sinó que és el Reglament el que determina aquesta i altres funcions d'aquest òrgan col·legiat de suport.

El Consell Tècnic examina i delibera en relació amb els avantprojectes de llei amb caràcter previ a l'aprovació per part del Govern com a projectes de llei

Així, l'article 8.1 del vigent Reglament del Consell Tècnic estableix que aquest òrgan examina i delibera en relació amb els avantprojectes de llei amb caràcter previ a la seva aprovació per part del Govern com a projectes de llei; els projectes de disposicions normatives que hagin de ser sotmesos a l'aprovació del Govern, tret dels projectes de decret llei; els projectes de decret sense contingut normatiu i les propostes d'acord que han de ser aprovats pel Govern, tret de determinats supòsits. En el cas dels avantprojectes de llei i dels projectes de disposicions que hagin de rebre el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora (que és facultatiu pel que fa als avantprojectes de llei, com ja s'ha indicat), el Consell Tècnic els examina amb caràcter previ a la sol·licitud del dictamen i, un cop emès aquest, els examina novament, si bé només amb relació als aspectes abordats en el dictamen[25]. Finalment, s'estableix que quan es produeixin circumstàncies excepcionals que així ho aconsellin es poden proposar a l'ordre del dia del Govern assumptes que no hagin estat examinats prèviament pel Consell Tècnic, amb el coneixement previ de la presidència d'aquest òrgan i l'informe del departament competent en matèria d'economia i finances si la proposta té incidència en relació amb les finances públiques.

[25] Com es veurà més endavant, les directrius internes aprovades pel Govern afegeixen altres intervencions del Consell Tècnic (prèvies a les que estableix el Reglament) en el procediment d'elaboració de disposicions.

4.2. La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (Llei 26/2010)

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (Llei 26/2010), va incloure una nova regulació del procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries (títol IV), i va derogar el capítol IV del títol III de la Llei 13/1989 (juntament amb la major part de la Llei, tret dels articles relatius a l'organització de l'Administració de la Generalitat, que encara es mantenen en vigor).

La Llei va respectar, per tant, la dualitat de regulacions que havia establert la Llei 13/2008 (avantprojectes de llei i normes amb rang de llei aprovades pel Govern, d'una banda, i disposicions reglamentàries de l'altra). Tanmateix, va modificar l'apartat 3 de l'article 36 de la Llei 13/2008 (disposició final tercera, apartat 3), que especifica els documents que han d'acompanyar els avantprojectes de llei, per tal d'adequar-los a la nova regulació aprovada en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries (títol IV de la Llei 26/2010). D'aquesta manera, s'aconseguia una certa homogeneïtat entre les dues regulacions, si més no pel que fa als documents que han d'acompanyar el text de la disposició.

D'acord amb la nova redacció de l'article 36.3, els avantprojectes de llei han d'anar acompanyats de la documentació següent:

a) Una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, que ha de contenir, com a mínim, l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència

de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

b) Una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que ha de tenir el contingut que s'estableixi per reglament. Aquesta memòria inclou, com a mínim, un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de l'avantprojecte de llei en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau; un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica la iniciativa legislativa per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses, i, finalment, un informe d'impacte de gènere.

c) Una memòria en què constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.

d) Un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

La modificació afecta els documents que des del primer moment han d'acompanyar el text de l'avantprojecte. Així, en la nova redacció es manté el primer d'aquests documents (la memòria general), amb algunes petites diferències en el seu contingut, i el segon document (la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades) substitueix la memòria econòmica, i se li dóna un contingut més ampli. Desapareix de la relació l'informe d'impacte de gènere, però un informe d'aquestes característiques forma part de la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. Els altres dos documents (la memòria de les consultes formulades i les al·legacions presentades i l'informe dels serveis jurídics) es mantenen en els mateixos termes que en la redacció inicial.

L'audiència i la informació pública es mantenen com a tràmits potestatius en l'elaboració dels avantprojectes de llei

Com abans s'indicava, el nou article 36.3 adequa la seva redacció a la regulació aprovada en matèria d'elaboració de disposicions reglamentàries, inclosa en el títol IV de la Llei 26/2010 i, en concret, en el seu article 64, relatiu a les memòries.

Pel que fa a la memòria general (lletra *a*), s'afegeixen alguns continguts en relació amb la redacció inicial de l'article 36.3 de la Llei 13/2008: la competència de la Generalitat sobre la matèria, la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència i la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

La redacció d'aquesta lletra *a* és semblant, però no idèntica, a la de l'article 64.2 de la Llei 26/2010, relatiu a la memòria general en els projectes de disposició reglamentària. En realitat, l'única diferència és la referència als "estudis, els informes i els dictàmens pertinents", que ja constava en la redacció inicial de l'article 36.3 de la Llei 13/2008, i que dóna lloc a una certa confusió, perquè la memòria general és un únic document (tal com es desprèn amb tota claredat de l'article 64.2 de la Llei 26/2010), i d'aquesta redacció semblaria que està formada per un conjunt heterogeni de documents. En qualsevol cas, es tracta d'una diferència menor que no posa en dubte que les dues memòries generals (la dels projectes de disposicions reglamentàries i la dels projectes de llei) tenen la mateixa naturalesa i contingut.

Aquesta identitat inclou també les referències als tràmits d'audiència i informació pública. Aquestes referències parteixen de la base d'un tràmit d'audiència obligatori, si més no com a

Palau de la Generalitat. Foto: Rubén Moreno

regla general, i d'un tràmit d'informació pública que pot no ser procedent, en coherència amb la regulació dels dos tràmits als articles 67 i 68 de la Llei 26/2010, respectivament. En concret, el caràcter preceptiu, com a norma general, del tràmit d'audiència, esmena el defecte de l'article 64 de la Llei 13/1989, posat en relleu pel Consell Consultiu de la Generalitat, i que va obligar la Comissió Jurídica Assessora a propugnar-ne una interpretació integradora amb l'article 105.*a* de la Constitució.

Amb tot, la Llei 26/2010 no modifica l'article 36.4 de la Llei 13/2008, i, per tant, malgrat l'aparent equiparació que es podria deduir del tractament que dóna a aquests tràmits la memòria general en les dues regulacions, tant el tràmit d'audiència com el d'informació pública se segueixen mantenint com a potestatius en el cas dels avantprojectes de llei[26].

El segon document que ha d'acompanyar l'avantprojecte de llei des de l'inici de la tramitació és la memòria d'avaluació de les mesures proposades (lletra *b* de l'article 36.3). Aquest és un dels elements més destacats de la regulació de la Llei 26/2010 en l'àmbit del procediment d'elaboració de disposicions. Tal com s'explica al preàmbul, l'èmfasi en l'avaluació de l'impacte normatiu respon a la voluntat d'introduir noves tècniques de bon govern en el context de l'adopció de qualsevol decisió normativa competència de la Generalitat[27].

L'origen d'aquesta memòria és, en part, l'in-

[26] S'ha de tenir en compte, però, que les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, aprovades per l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, que donen un tractament unitari dels projectes de disposicions aprovades pel poder executiu i els avantprojectes de llei també en el cas dels tràmits d'audiència i informació pública (vegeu la nota 30), només permeten obviar aquests tràmits si de forma motivada es fonamenta jurídicament la seva no-preceptivitat (apartat IV.2.2). Això explica que, a la pràctica, els avantprojectes de llei s'acostumin a sotmetre als tràmits d'audiència i informació pública.

[27] Oriol Mir Puigpelat, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better regulation*", op. cit., pàgina 523, explica que la voluntat del legislador català d'afegir-se al corrent internacional de la millora de la regulació s'observa sobretot en la introducció d'aquesta memòria. Per la seva banda, Dolors Canals i Ametller ("La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", op. cit., pàgina 376) considera que l'aprovació de la Llei 26/2010 significa el ple reconeixement de la política de millora de la regulació i les seves eines, en particular de l'avaluació de l'impacte normatiu.

forme d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, introduït pel Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica. Ara bé, si aquest informe se centrava en la simplificació administrativa i la reducció de càrregues administratives a les empreses, la memòria que introdueix la Llei 26/2010 ha d'avaluar els impactes de la norma en altres àmbits, d'acord amb el que s'estableixi per reglament[28], si bé com a mínim ha d'integrar informes d'impacte pressupostari, econòmic i social, normatiu i de gènere, en els termes que la mateixa Llei precisa. El contingut d'aquests informes substitueix altres documents que la regulació anterior exigia separadament, com la memòria econòmica (en la terminologia de la redacció inicial de la Llei 13/2008) o l'estudi econòmic en termes de cost-benefici (en la terminologia de la Llei 13/1989), l'informe d'impacte de gènere[29], o el mateix informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades regulat a l'article 4 del Decret 106/2008 (amb la diferència que la Llei 26/2010 no limita l'àmbit de l'avaluació a les empreses, sinó que inclou també els ciutadans).

L'avaluació de l'impacte de les normes és, per tant, una operació global, que ha d'integrar l'anàlisi des de perspectives diferents, i que ha de permetre adoptar l'opció de regulació que es consideri més adequada, tenint presents els efectes que la tria d'una o altra opció pot produir, i aquest exercici analític és el que s'ha de reflectir a la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades.

Fora d'aquest article 36.3, i, més concretament, de les dues memòries que han d'acompanyar l'avantprojecte de llei des de l'inici de la tramitació, la Llei 26/2010 no va modificar la resta de la regulació de la Llei 13/2008 sobre aquesta matèria.

Amb tot, la identitat substancial dels dos procediments fa que la mateixa regulació de la Llei 26/2010 en relació amb el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries es pugui tenir en compte per completar la regulació (més breu) de la Llei 13/2008 sobre els avantprojectes de llei[30].

Així, per exemple, la regulació del tràmit de consulta interdepartamental de l'article 66 de la Llei 26/2010, tot i no estar regulat a la Llei

[28] Atès que fins al moment no s'ha produït el desenvolupament reglamentari sobre el contingut d'aquesta memòria, s'ha d'entendre aplicable l'article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig, i la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, aprovada per l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010, a què es remet aquest precepte. Cal tenir en compte, a més, que l'article esmentat exigeix la quantificació de les càrregues administratives que la norma genera a les empreses, i la Guia estableix la metodologia per dur a terme aquesta tasca.

[29] La disposició final primera de la Llei 17/2015, de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, modifica l'article 3 de la Llei 11/1989, del 10 de juliol, de creació de l'Institut Català de la Dona, en el sentit d'atribuir a l'Institut Català de les Dones (ICD) la funció d'elaborar i emetre els informes d'impacte de gènere i, en tot cas, els informes a què fan referència els articles 36.3.*b* i 37.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i l'article 64.3.*d* de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (lletra *g*).
Cal tenir en compte que l'informe d'impacte de gènere a què fan referència els articles esmentats forma part de la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que elabora la unitat que promou la iniciativa normativa. L'atribució a l'ICD de la competència per elaborar-lo s'ha de considerar l'exigència d'un nou informe, semblant a l'informe interdepartamental d'impacte de gènere a què feia referència la Llei 13/1989, i que coexistia amb la valoració des de la perspectiva d'igualtat de gènere que s'havia d'incloure a la memòria que acompanyava la proposta normativa (article 63.2).

[30] El Govern va aprovar mitjançant l'Acord de 19 de maig de 2009 unes directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, que estableixen uns mateixos criteris per a la tramitació tant dels projectes de disposició que correspon aprovar al Govern (excepte els decrets llei) com dels avantprojectes de llei. Aquestes directrius recullen criteris adreçats als òrgans de l'Administració de la Generalitat, i no tenen caràcter reglamentari: en la part expositiva de l'Acord que les aprova s'indica que les directrius s'adopten en exercici de la facultat que l'article 49 de la Llei 13/1989 atorga al Govern per emetre orientacions o criteris adreçats als òrgans de l'Administració de la Generalitat per assolir més coherència en els objectius respectius o una harmonització de llurs actuacions, sense que això impliqui l'exercici de la potestat reglamentària. Cal tenir en compte que les directrius són anteriors a l'aprovació de la Llei 26/2010 i altres textos normatius que incideixen en el procediment, però se segueixen aplicant, si bé tenint en compte els nous requeriments que es deriven de la normativa aplicable.

13/2008, sembla raonable aplicar-la també en el cas dels avantprojectes de llei, i, de fet, així es fa a la pràctica[31]. Aquest tràmit consisteix a posar la iniciativa en coneixement dels diferents departaments durant un temps determinat[32] perquè formulin les observacions que considerin convenients, prèviament als tràmits d'audiència i d'informació pública.

Per la seva banda, els apartats 2 i 3 del l'article 62 de la Llei 26/2010 regulen la sol·licitud i l'emissió dels informes, en termes plenament aplicables a l'elaboració dels avantprojectes de llei. Amb tot, l'apartat 2, pel que fa al moment i a la forma de dictar els informes, es limita a remetre's a la normativa reguladora corresponent. L'apartat 3 disposa –com és el cas del procediment administratiu general- que si la normativa aplicable no estableix cap termini, aquest serà de deu dies hàbils.

Entre els informes preceptius destaquen el Dictamen del Consell de Treball, Econòmic i Social sobre els avantprojectes de llei que regulen matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació, amb l'excepció de l'avantprojecte de llei de pressupostos de la Generalitat (article 2.1.*a* de la Llei 7/2005, de 8 de juny, del Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya) i l'informe de la Comissió de Govern Local sobre els avantprojectes de llei que afecten el règim local (article 193.1.*a* del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, TRLMRLC)[33].

Cal esmentar també l'informe de la Comissió Tècnica de la Funció Pública (CTFP), que és l'òrgan de coordinació, de consulta, de proposta i, si s'escau, d'execució dels assumptes de personal, i que té la funció, entre d'altres, d'emetre informe en relació amb les normes i les disposicions de caràcter general en matèria de personal (article 7 del Text únic de la Llei de la funció pública de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre). Formen part d'aquest òrgan, a més de determinats alts càrrecs del departament competent en matèria de funció pública, els secretaris generals dels departaments, que també formen part del Consell Tècnic. Aquest element en comú ha motivat que en els darrers anys les reunions dels dos òrgans es facin de manera consecutiva, i que la CTFP informi iniciatives que consten en l'ordre del dia del Consell Tècnic immediatament posterior. Això fa que la CTFP normalment sigui l'últim òrgan que emet informe durant la tramitació, tret que se sol·liciti dictamen a la Comissió Jurídica Assessora.

L'article 59 de la Llei 26/2010 fa referència al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora, si bé ja s'ha indicat que en el cas dels avantprojectes de llei aquest dictamen té un caràcter facultatiu, i, lamentablement, és molt poc

[31] Així ho estableixen les directrius esmentades a la nota anterior. Per tal d'iniciar el tràmit s'ha d'incorporar el text de la iniciativa a l'aplicació SIGOV (Sistema de gestió i tramitació dels documents del Govern), juntament amb les dues memòries inicials i l'informe jurídic preliminar dels serveis jurídics de la Generalitat, i durant el temps que dura la consulta els altres departaments poden formular observacions i rebre respostes del departament promotor. El tràmit finalitza un cop la iniciativa ha estat vista pel Consell Tècnic (és el primer pas de la iniciativa per aquest òrgan de suport, que no recull el seu Reglament). L'aplicació SIGOV és el mitjà de tramesa de la documentació al Consell Tècnic (article 12 del Reglament del Consell Tècnic), i també al Govern, i pot ser consultada per les persones autoritzades pel secretari general de cada departament.

[32] La redacció inicial de l'article 66 de la Llei establia un termini mínim de quinze dies. La referència al termini es va eliminar en la nova redacció del precepte donada per la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa.

[33] El Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya és l'òrgan consultiu i d'assessorament del Govern en matèries socioeconòmiques, laborals i ocupacionals (article 72.2 EAC). Per la seva banda, la Comissió de Govern Local és l'òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les administracions locals i està integrada per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals (article 192 TRLMRLC), de manera que s'erigeix com una de les formes d'intervenció en el procediment de les entitats locals (article 70 Llei 26/2010). L'especial rellevància dels informes que emeten aquests òrgans explica que les directrius sobre contingut de l'expedient i procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general (vegeu la nota 30) estableixin que aquests informes s'han d'emetre després de la resta de tràmits del procediment (exceptuant l'informe jurídic final i, eventualment, l'informe de la Comissió Tècnica de Funció Pública i el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora), i que abans de sol·licitar-los hagin de ser examinats novament pel Consell Tècnic.

freqüent que es demani. En el cas que es demani, cal l'examen previ del Consell Tècnic, que l'ha de tornar a examinar un cop emès el dictamen, i abans d'elevar l'avantprojecte de llei al Govern, si bé només amb relació als aspectes abordats en el dictamen (article 8.2 del Reglament del Consell Tècnic). Cal tenir en compte que cap altre òrgan assessor de la Generalitat no pot emetre cap informe sobre les qüestions sobre les quals ja ha emès un informe la Comissió Jurídica Assessora, llevat del Consell de Garanties Estatutàries quan correspongui (article 13.3 de la Llei 5/2005, de maig, de la Comissió Jurídica Assessora).

Foto: DGRIP

4.3. Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBG)

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBG), inclou diferents disposicions que són rellevants per al procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

La Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, inclou novetats rellevants. Les obligacions de publicitat activa impliquen haver de fer públics determinats documents vinculats a l'elaboració dels avantprojectes de llei

D'una banda, el títol II, relatiu a la transparència, inclou determinades obligacions de publicitat activa en aquest àmbit. En concret, l'apartat 1 de l'article 10 estableix que l'Administració ha de fer públics els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben (lletra *c*), i les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau (lletra *d*). L'apartat 2 del mateix article afegeix que aquesta informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han de ser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament.

D'altra banda, el títol V, relatiu al bon govern, inclou un capítol (III) sobre la millora de la qualitat normativa.

Dins d'aquest capítol, l'article 62 inclou uns principis generals relatius a la iniciativa normativa de l'Administració de la Generalitat: aquesta s'ha d'exercir de manera que el marc normatiu sigui previsible, tan estable com sigui possible i comprensible, i només si hi ha una causa d'interès general que ho justifiqui (necessitat); les iniciatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis, han de ser clares i coherents amb la resta de l'ordenament (seguretat jurídica), i han de donar prioritat a les mesures menys restrictives per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general (proporcionalitat).

Es tracta de principis fàcilment identificables amb els que propugnen els programes per a la millora de la regulació en l'àmbit internacional, i equiparables amb els que a Catalunya ja havia desenvolupat la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, aprovada per l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010 (GBP), i també amb els que la normativa estatal aplicable a Catalunya ha establert en els darrers anys, com es veurà més endavant.

L'article 63, sobre la simplificació i la consolidació normativa, estableix que la iniciativa legislativa de l'Administració s'ha d'exercir de manera que l'aprovació d'una nova norma

comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament vigent (apartat 1). També disposa que l'Administració ha de facilitar el coneixement del dret vigent, mitjançant l'elaboració de textos consolidats amb valor informatiu[34] (apartat 2).

La nova Llei de transparència disposa que l'Administració ha de facilitar el coneixement del dret vigent, mitjançant l'elaboració de textos consolidats amb valor informatiu, que cal diferenciar del procediment per consolidar les lleis, que, d'acord amb aquesta Llei, correspon establir al Parlament

Cal diferenciar aquest últim supòsit de consolidació amb valor informatiu del procediment per consolidar les lleis, que, d'acord amb la disposició addicional cinquena, apartat 4, correspon establir al Parlament, amb la finalitat de simplificar l'ordenament, millorar-ne la qualitat i contribuir a la garantia de la seguretat jurídica. Aquesta consolidació ha de donar lloc a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis objecte de la consolidació. En aquest sentit, la reforma parcial de 8 de juliol de 2015 del Reglament del Parlament de Catalunya va introduir el procediment de consolidació de la legislació vigent com una especialitat del procediment legislatiu (articles 140 a 145 del Text refós del Reglament aprovat per la Mesa del Parlament el 28 de juliol de 2015). Tenint en compte que es reconeix la iniciativa legislativa del Govern (article 143.1 del Reglament), semblaria raonable que la llei establís alguna especialitat procedimental per a la tramitació d'aquest tipus concret d'avantprojectes de llei.

El capítol III del títol II de la LTAIBG es tanca amb un article sobre la millora de la regulació, el 64, que disposa que l'Administració, per a l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte que poden produir les normes, ha d'utilitzar els instruments d'anàlisi més adients per avaluar els efectes de la nova regulació i evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es pretenen assolir (apartat 1). Igualment, s'estableix que l'Administració ha de desenvolupar mecanismes per avaluar l'aplicació de les normes, per tal de verificar-ne el grau d'acompliment, la necessitat i l'actualitat i, si escau, la conveniència de modificar-les per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes (apartat 2), i s'obliga a garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte, i també en el procés per avaluar l'aplicació de les normes (apartat 3). Finalment, es permet que l'Administració promogui proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per verificar-ne la idoneïtat, que s'han d'aplicar per mitjà de convenis (apartat 4)[35].

La regulació d'aquest capítol té un caràcter, en certa mesura, programàtic, i no es concreta en tràmits o instruments concrets d'avaluació i de bona regulació, que són objecte de la normativa sobre procediment d'elaboració de disposicions a què s'ha fet referència anteriorment. Tot i això, mostra la preocupació i sensibilitat del legislador per millorar la qualitat de les normes, tant des de la perspectiva de la tècnica normativa com de la correcta avaluació dels seus efectes, i constitueix un complement i un valuós instrument interpretatiu de la normativa vigent en matèria de procediment d'elaboració de disposicions, que, com s'ha vist, ha anat introduint instruments per aconseguir aquests objectius. És important tenir en compte, a més, que la qualitat de les normes s'aborda com una de les manifestacions del bon govern, a què fa referència el mateix títol de la Llei[36].

[34] Actualment aquesta tasca es fa a través del Portal Jurídic del DOGC.

[35] L'article 67 de la Llei 13/1989 ja establia la possibilitat de verificar l'eficàcia de les normes abans que una norma fos aprovada, amb la finalitat de comprovar l'adequació del contingut de la disposició als objectius que perseguia, les seves possibles disfuncionalitats i les garanties del seu compliment eficaç. Amb tot, aquesta possibilitat es limitava a l'àmbit de les disposicions que correspon aprovar al Govern, mentre que l'apartat 4 de l'article 64 de la LTAIBG sembla incloure també les lleis.

[36] Com diu Francesc Mantilla i Muntada (*La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2014, pàgina 315), la bona regulació és una manifestació de bona administració i alhora també un instrument del bon govern o governança.

El títol VI de la Llei, sobre el govern obert, inclou un capítol II sobre la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, que ja anunciava l'apartat 3 de l'article 64.

Aquest capítol II inclou dos articles (69 i 70), si bé només el primer és aplicable a la iniciativa legislativa (el segon regula el dret de proposar iniciatives normatives).

La Llei catalana de transparència regula el govern obert i reconeix el dret de participar en l'elaboració de les normes a través de la presentació de propostes i suggeriments

En concret, l'article 69 reconeix el dret de participar en l'elaboració de les normes per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, que es pot exercir amb relació a les iniciatives en què, per la seva importància o per la matèria regulada, l'Administració considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació (apartat 1). En el Portal de la Transparència s'ha de publicar la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, s'ha de donar informació sobre l'estat de la tramitació, i, sempre que sigui possible, s'ha d'incentivar la participació per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa (apartat 2). Aquest tràmit és anterior als tràmits d'audiència i d'informació pública (que no són objecte de regulació en aquesta Llei), i, tot i que la participació no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència (apartats 3 i 4).

Es tracta, en definitiva, d'una consulta prèvia a la tramitació de la iniciativa pròpiament dita, no preceptiva, de la qual hi ha antecedents en l'ordenament jurídic català. En concret, la Llei 13/1989 ja esmentava "les consultes que s'haguessin pogut formular", en la descripció dels continguts de la memòria justificativa que havia d'acompanyar la proposta de disposició (article 63.2), i la GBP també esmenta en diverses ocasions la consulta als agents afectats per la proposta normativa, fins i tot amb anterioritat a la decisió d'intervenir en el sector (apartats III.3 i III.4, entre d'altres).

La normativa estatal de recent aprovació també regula aquest tràmit, amb algunes diferències, tal com es veurà més endavant.

5. La incidència de la normativa estatal en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei autonòmics

El pronunciament de l'STC 15/1989, de 26 de gener, abans esmentat, semblava no donar marge al legislador estatal per incidir en la regulació del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general d'àmbit autonòmic.

Això no obstant, diferents regulacions estatals, d'àmbits sectorials i amb invocació de títols competencials o fonaments constitucionals diversos, han anat establint requeriments d'obligat compliment en el procediment d'elaboració de disposicions, incloent les d'àmbit autonòmic, i fins i tot local.

Així, es poden esmentar les següents normes estatals, vigents en l'actualitat, que, en funció de la matèria que regulen, s'han de tenir en compte en el procediment d'elaboració de normes:

a) Els articles 13.2.*c* i 16.1.*b* de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE), estableixen el dret de tothom a formular al·legacions i observacions, quan encara estiguin obertes totes les opcions i abans que s'adopti la decisió, sobre els plans, programes o disposicions de caràcter general relacionats amb el medi ambient.

b) L'article 5 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, estableix que la normativa reguladora de l'accés a una activitat de serveis o del seu exercici no pot imposar als prestadors un règim

d'autorització, excepte de manera excepcional i sempre que hi concorrin determinades condicions (no-discriminació, necessitat i proporcionalitat), que s'han de motivar suficientment en la llei que estableixi l'esmentat règim.

c) L'article 7.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, estableix que les normes legals i reglamentàries, en la seva fase d'elaboració i aprovació, si afecten les despeses o ingressos públics presents o futurs, han de valorar les seves repercussions i efectes, i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

d) L'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix que les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar els avantprojectes de llei, els projectes de decret legislatiu i els projectes de reglament la iniciativa dels quals els correspongui, quan se sol·licitin els dictàmens als òrgans consultius corresponents, i, a manca d'aquesta sol·licitud, en el moment de la seva aprovació (lletres b i c); les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius (lletra d); i els documents que, d'acord amb la legislació sectorial vigent, s'hagin de sotmetre a un període d'informació pública durant la seva tramitació (lletra e)[37].

e) La redacció de l'article 26 de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, donada per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, disposa que les lleis que atribueixen competències municipals han d'anar acompanyades d'una memòria econòmica que reflecteixi l'impacte sobre els recursos financers de les administracions públiques afectades i el compliment dels principis d'estabilitat, sostenibilitat financera i eficiència del servei o l'activitat (apartats 3 i 4)[38].

f) L'article 37 del Text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, estableix les matèries objecte de negociació amb els òrgans de representació dels empleats públics, algunes de les quals poden incloure's en normes jurídiques, tal com expressament indiquen les lletres c (normes que fixin els criteris generals en matèria d'accés, carrera, provisió, sistemes de classificació de llocs de treball, i plans i instruments de planificació de recursos humans) i d (normes que fixin els criteris i mecanismes generals en matèria d'avaluació de l'acompliment).

Foto: DGRIP

A banda de les disposicions citades anteriorment, mereixen un especial comentari la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible

[37] Com ja s'ha vist, a Catalunya la LTAIBG també inclou obligacions de publicitat activa en l'àmbit de la tramitació dels projectes normatius.

[38] Aquesta memòria econòmica, en el cas de Catalunya, en realitat és la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que haurà d'incloure els continguts a què fa referència l'article esmentat. Així ho va entendre l'article 2.3 del Decret llei 3/2014, de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (aquest Decret llei no va ser validat pel Parlament en el termini que estableix l'article 64.2 de l'Estatut d'autonomia, la qual cosa va motivar-ne la derogació, d'acord amb la Resolució 774/X, de 19 de juliol de 2014, de la Mesa del Parlament de Catalunya).

(LES), i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (LGUM).

La primera inclou un capítol dedicat a la millora de la qualitat normativa, i és sens dubte el precedent de la regulació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que s'analitza més endavant. Els articles del capítol esmentat quedaran derogats un cop entri en vigor aquesta última Llei (d'acord amb la disposició final sisena, al cap d'un any de la seva publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat, és a dir, el 2 d'octubre de 2016).

L'article 4 de la LES detalla els principis de bona regulació aplicables al conjunt de les administracions públiques (necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia), el compliment dels quals s'ha de justificar a la iniciativa.

L'article 5 regula els instruments de les administracions públiques per a la millora de la regulació (instruments d'anàlisi prèvia que permetin tenir en compte els seus efectes, procés de consulta pública, avaluació a posteriori) i l'article 6 estableix l'obligació de revisar la normativa per adaptar-la als principis de bona regulació, i també determinades formes de cooperació entre administracions. Finalment, l'article 7 imposa determinades obligacions de transparència i de seguiment de la política de millora de la regulació.

És clara la influència de les recomanacions internacionals en matèria de millora de la regulació en aquests preceptes, que tenen una clara vocació de generalitat, malgrat incloure's en una llei aparentment "sectorial", però que afecta un àmbit transversal i omnipresent en la regulació com és el de l'activitat econòmica. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que el moviment per la millora de la regulació té com un dels seus objectius principals el d'incentivar el desenvolupament econòmic.

El Dictamen del Consell d'Estat 215/2010, de 18 de març, sobre l'avantprojecte de llei, considerava que els principis establerts a l'article 4 (consideració quarta, *E*.1) "son, desde luego, aplicables a las regulaciones que se ocupan de aspectos económicos y, en ese sentido, a buena parte del Anteproyecto, debiendo recordarse que existen múltiples iniciativas y reflexiones en el ámbito comparado (por ejemplo, las patrocinadas por la OCDE) que destacan la creciente relevancia que una adecuada regulación tiene para el eficaz desenvolvimiento de las actividades económicas y que preconizan, consecuentemente, la necesidad de una cuidadosa evaluación y seguimiento de cualquier iniciativa en ese campo".

Tot i això, el Dictamen subratlla que "esos principios de buena regulación no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza". Per això "causa extrañeza que se proponga incluir tales principios en una determinada regulación, como es la referida a determinados aspectos conectados con la sostenibilidad de nuestra economía, ya que ello podría mandar un doble mensaje erróneo: entender que esos principios son propios y específicos de la regulación administrativa que se refiera a la sostenibilidad de nuestra actividad económica y, visto a la inversa, asumir que tales principios no rigen en otros campos en los que los órganos administrativos ejerzan sus potestades normativas".

Un comentari anàleg es fa en relació amb la resta de preceptes (articles 5 a 7), atès que "los cauces dirigidos, primero a preparar, con el máximo cuidado y reflexión, las regulaciones administrativas y, posteriormente, a evaluarlas y revisarlas son, al igual que los aludidos principios, técnicas que no se circunscriben a un determinado campo de la actuación administrativa de índole reguladora. Se trata, en efecto, de instrumentos que han de aplicar a todos los campos para los que las Administraciones Públicas preparen y aprueben regulaciones" (consideració quarta, *E*. 2).

Aquestes consideracions portaven el Consell d'Estat a aconsellar no incloure tots aquests preceptes a l'Avantprojecte, però no es va atendre aquesta recomanació, i es van mantenir en el text de la Llei.

Val a dir que, des d'un punt de vista competencial, la regulació esmentada no va ser qüestionada, ni pel dictamen del Consell d'Estat ni per les comunitats autònomes, malgrat la seva incidència en el procediment d'elaboració de disposicions, que l'STC 15/1989, de 26 de gener, havia considerat que era de competència exclusiva autonòmica pel que fa a les seves pròpies disposicions.

Per contra, la LGUM sí que va ser qüestionada, entre altres motius, per incidir indegudament en el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general.

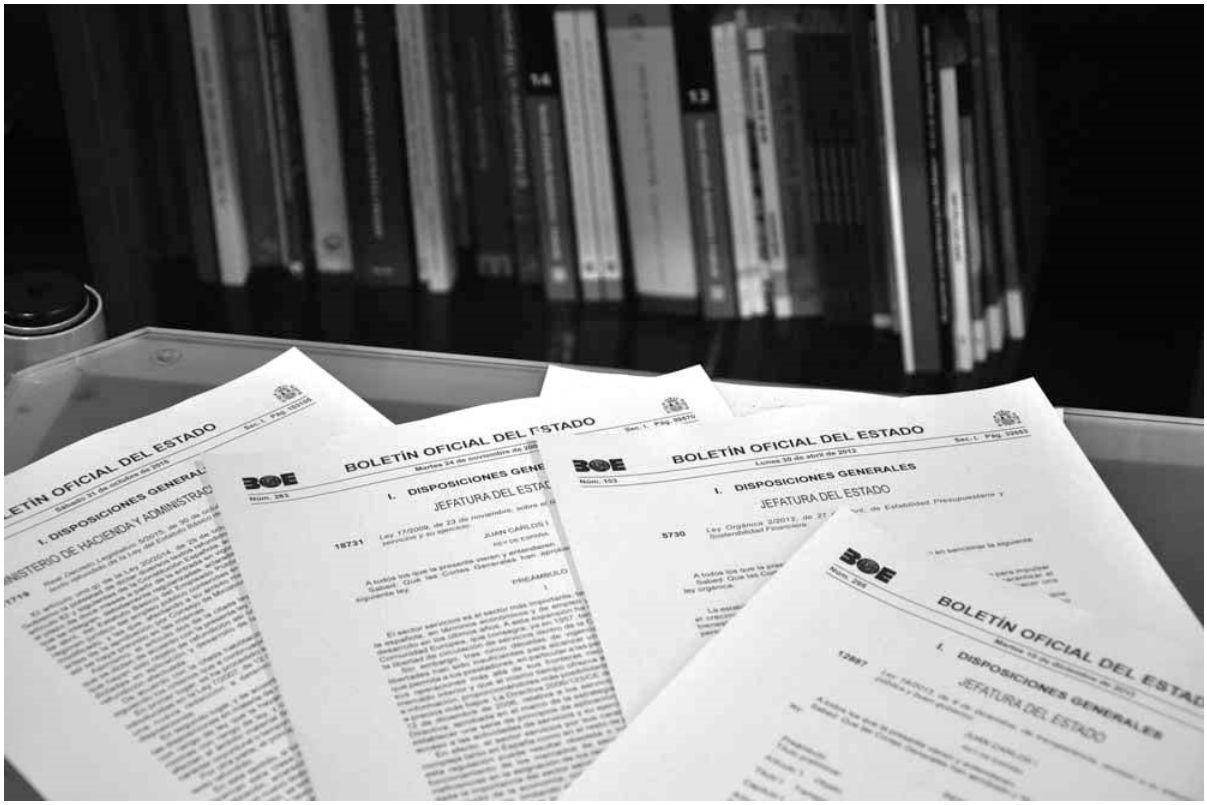


Foto: DGRIP

L'article 14 d'aquesta Llei regula la cooperació en l'elaboració de projectes normatius, centrada principalment en l'intercanvi d'informació quan aquests projectes tenen incidència en la unitat de mercat, amb la finalitat de valorar la coherència amb els principis de la llei, la consistència dels requisits i els mitjans d'intervenció per exercir activitats econòmiques amb altres regulacions existents, i el compliment del principi de simplificació de càrregues.

L'apartat 2 d'aquest article 14 estableix que en els procediments d'elaboració de normes que afectin de manera rellevant la unitat de mercat, el text del projecte, acompanyat dels informes o els documents que en permetin la valoració adequada, s'ha de posar a disposició de la resta d'autoritats competents (estatal, autonòmiques i locals), a través d'un sistema d'intercanvi electrònic d'informació (establert a l'article 23).

El Dictamen 5/2014 del Consell de Garanties Estatutàries, de 14 de febrer (FJ 2.3.*D*), en relació amb aquest apartat, indica que "la LGUM introdueix un nou tràmit extramurs de les previsions de l'Estatut i de la legislació específica aplicable a Catalunya, que concerneix el procediment d'aprovació de normes reglamentàries". Això afecta el principi d'autonomia política, "del qual es deriva la potestat de les comunitats autònomes per aprovar les seves pròpies normes a través del procediment del qual s'hagin dotat". Així, el fet que la informació "hagi de ser preceptivament tramesa per la Generalitat, en cas que no s'acordi un format comú entre les autoritats competents, a través del sistema informàtic establert pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a més del mandat peremptori que es faci amb l'antelació suficient, objectivament, denoten un condicionament en el

procés d'elaboració de les pròpies normes", la qual cosa vulnera la potestat reglamentària del Govern de l'article 68.1 EAC, pel que fa a les competències relacionades amb activitats econòmiques reconegudes al capítol II del títol IV EAC.

Aquest article ha estat un dels preceptes impugnats pel Parlament de Catalunya i pel Govern de la Generalitat en els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra aquesta Llei (núm. 1397-2014 i 1411-2014, respectivament).

Val a dir que, tot i que el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries es refereix només a la vulneració de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, el precepte no distingeix entre el tipus de normes que han de ser objecte del tràmit d'informació, i, per tant, la iniciativa legislativa se'n veuria igualment afectada.

En aquest context d'apropiació sostinguda per part del legislador estatal d'àmbits normatius relacionats amb el procediment d'elaboració de disposicions, es produeix l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que es pot considerar que culmina aquest procés, i a la qual es dedica l'apartat que segueix.

6. Especial referència a la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP)

6.1. Visió general

La Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP)[39], inclou un títol VI, sobre la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, que, entre altres qüestions, regula aspectes relatius al procediment d'elaboració de disposicions.

D'aquesta manera, el legislador estatal rectifica l'opció de la Llei 30/1992 de no regular aquesta qüestió, la qual cosa, com ja s'ha indicat, era coherent amb la posició del Tribunal Constitucional, que va reconèixer la competència exclusiva autonòmica per regular aquesta matèria, en l'àmbit de les seves pròpies disposicions.

El preàmbul de la Llei explica amb claredat el context i els objectius de la nova regulació:

"Durant els més de vint anys de vigència de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en el si de la Comissió Europea i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic s'ha anat avançant en la millora de la producció normativa («Better regulation» i «Smart regulation»). Els diversos informes internacionals sobre la matèria defineixen la regulació intel·ligent com un marc jurídic de qualitat, que permet complir un objectiu regulador alhora que ofereix els incentius adequats per dinamitzar l'activitat econòmica, i permet simplificar processos i reduir càrregues administratives. Per a això, és essencial analitzar adequadament l'impacte de les normes de manera contínua, tant «ex ante» com «ex post», així com la participació dels ciutadans i les empreses en els processos d'elaboració normativa, ja que sobre ells recau el compliment de les lleis".

En l'última dècada, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, i la Llei 2/2011, de 4 de març, van suposar un avenç en la implantació dels principis de bona regulació, especialment pel que fa a l'exercici de les activitats econòmiques. Ja en aquesta legislatura, la Llei 20/2013 ha fet importants passos addicionals, en posar a disposició dels ciutadans la informació amb rellevància jurídica pròpia del procediment d'elaboració de normes.

Tanmateix, cal una nova regulació que, en acabar amb la dispersió normativa existent, reforci la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament. Amb aquests objectius s'estableixen per primera

[39] Com ja s'ha indicat, d'acord amb la disposició final sisena, aquesta Llei entra en vigor al cap d'un any de la publicació en el Butlletí Oficial de l'Estat, és a dir, el 2 d'octubre de 2016.

vegada en una llei les bases segons les quals s'ha de desenvolupar la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques, amb l'objecte d'assegurar el seu exercici d'acord amb els principis de bona regulació, garantir adequadament l'audiència i la participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes, i aconseguir la predictibilitat i l'avaluació pública de l'ordenament, com a corol·lari imprescindible del dret constitucional a la seguretat jurídica. Aquesta novetat esdevé crucial especialment en un Estat territorialment descentralitzat en el qual coexisteixen tres nivells d'Administració territorial que projecten la seva activitat normativa sobre espais subjectius i geogràfics moltes vegades coincidents. Amb aquesta regulació se segueixen les recomanacions que en aquesta matèria ha formulat l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) al seu informe emès el 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement».

Tanmateix, el Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat, sobre l'Avantprojecte de llei, no va trobar un fonament constitucional suficient que donés empara a aquesta regulació.

De fet, i amb caràcter previ, el Dictamen qüestiona la seva inclusió en una llei sobre procediment administratiu comú, tenint en compte que els tràmits a què ha de subjectar-se la iniciativa legislativa i l'exercici de la potestat reglamentària no són pròpiament un procediment administratiu (consideració III.B.3)[40].
Pel que fa a la qüestió competencial, en el cas concret de la iniciativa legislativa[41] el Dictamen subratlla (consideració III.C.4.*a*) que l'exercici d'aquesta "es inherente a la autonomía política constitucionalmente reconocida a las Comunidades Autónomas, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses (STC 25/1981, de 14 de julio), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad". Així, el Dictamen conclou que "no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento 'común' de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce". Amb tot, ja es veurà que aquesta contundent doctrina general té algunes excepcions, no del tot justificades en el mateix Dictamen.

Sigui com sigui, sorprèn que, malgrat aquest pronunciament general del Consell d'Estat, es mantingués el títol sobre la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments i altres disposicions, com així va ser (títol VI).

Certament, el contingut d'aquest títol es va alleugerir: part de les seves disposicions es van incloure en la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (el Consell d'Estat considerava que la regulació d'aquestes qüestions s'havia d'incloure en aquesta última Llei), mitjançant la modificació introduïda per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic. Però, tot i això, es va mantenir una part significativa d'aquella regulació a la LPACAP, tot i no constituir, segons el Consell d'Estat, procediment administratiu en sentit estricte, i malgrat no disposar l'Estat, sempre segons l'alt òrgan consultiu, d'un títol competencial que l'habilités per regular aquesta matèria en l'àmbit de les comunitats autònomes[42].

[40] Aquesta posició ja la sostenia Jesús González Pérez a "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", op. cit., 1963 (nota 1). El Consell d'Estat considera que el procediment administratiu "se configura como una sucesión concatenada de trámites de la que resulta la producción de un acto administrativo o una manifestación de voluntad de la Administración, en sentido amplio", i aquests elements no es donen ni en l'exercici de la iniciativa legislativa ni en l'exercici de la potestat reglamentària, atenent a la seva rellevància constitucional (article 97 CE).

[41] El raonament és semblant en el cas de l'exercici de la potestat reglamentària (consideració III.C.4.*a*).

[42] El Dictamen només planteja la qüestió en relació amb les comunitats autònomes, però no en relació amb les administracions locals, que també es veuen afectades per la regulació unitària de la potestat de dictar disposicions reglamentàries.

També el Dictamen 23/2015, de 17 de desembre, del Consell de Garanties Estatutàries, ha censurat alguns preceptes del títol VI, tal com s'indicarà més endavant. Amb tot, el Dictamen no qüestiona el títol VI en el seu conjunt, tot i que els arguments que utilitza es podrien estendre a la majoria dels articles que el componen.

Probablement per aquest motiu, en el procediment de negociació iniciat en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb determinats articles d'aquesta Llei, promogut pel Govern de la Generalitat, s'hi han inclòs tots els del títol VI[43]. L'inici d'aquest procediment planteja, d'altra banda, la possibilitat que, quan es resolgui la controvèrsia (com a resultat de la negociació, o pel Tribunal Constitucional en cas d'un hipotètic recurs), l'actual regulació sigui modificada o alterada.

6.2. Aspectes més destacats de la regulació

a) Principis de bona regulació (article 129)

L'article 129 de la LPACAP recull els principis de bona regulació, en termes semblants, però no idèntics, als de l'article 4 de la LES.

La mateixa enumeració de principis (necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència) inclou alguna diferència. Aquests principis es desenvolupen als apartats 2 a 6, i l'apartat 7 afegeix el respecte als principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, en termes idèntics als que ja recull la legislació vigent sobre aquesta matèria.

El Dictamen del Consell d'Estat admet, en aquest cas, l'establiment d'aquests principis per al conjunt d'administracions públiques, si bé rebutja la invocació del títol competencial de l'article 149.1.13 de la Constitució (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), tenint en compte que no es pretén "disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas" (consideració III.B.4.*c*). Per contra, considera que el títol relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE) dóna cobertura suficient al precepte, del qual subratlla la vocació de generalitat (a diferència de l'article 4 de la LES, que restringia la seva aplicació a la regulació econòmica). Cal indicar, però, que es troba a faltar una argumentació que fonamenti aquesta conclusió.

En conjunt, els principis inclosos en aquest article responen als postulats de la Better Regulation i de la Smart Regulation, que són en bona mesura equiparables als que ja estableix la normativa catalana**.**

Cal destacar que, d'acord amb l'apartat 1, en l'exposició de motius o en el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes de llei o de projectes de reglament, ha de quedar prou justificada la seva adequació als principis esmentats. Es tracta d'un requeriment especialment exigent, que obligarà a un important esforç de motivació, i que haurà de quedar reflectit en el mateix preàmbul de la norma, sense que sigui suficient incloure aquesta jutficació en els documents que acompanyen la proposta de disposició[44].

[43] Acord de 17 de desembre de 2016 de la de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat - Estat (DOGC i BOE de 29 de gener de 2016). D'altra banda, aquests articles també consten en l'Acord de la Comissió Bilateral de Cooperació Administració General de l'Estat – Comunitat Autònoma de Canàries en relació amb determinats preceptes de la LPACAP (BOE de 8 de febrer de 2016).
Cal afegir que el Govern de la Generalitat va acordar, en la seva reunió del 14 de juny del 2016, interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la LPACAP, segons la nota de la Direcció General de Comunicació del Govern sobre els acords de la reunió esmentada, accessible a la pàgina web premsa.gencat.cat (els preceptes concrets impugnats no es precisen).

[44] Certament, l'article 4 de la LES ja exigia que en la iniciativa normativa quedés suficientment justificada l'adequació als principis esmentats, però l'obligació era menys concreta que la de l'article 129.1 de la LPACAP, que indica sense ambigüitats que aquesta justificació

En una línia semblant, l'apartat 5, sobre el principi de transparència, obliga a definir clarament, en el preàmbul o en l'exposició de motius, els objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació.

D'altra banda, l'apartat 4, relatiu al principi de seguretat jurídica, inclou, en el seu paràgraf segon, l'obligació de justificar els tràmits addicionals o diferents als regulats a la mateixa LPACAP que les iniciatives normatives estableixin en matèria de procediment administratiu. Aquesta justificació (que en aquest cas no es precisa si s'haurà d'incloure en l'exposició de motius o en el preàmbul, o bé en algun document de l'expedient) s'haurà de fer atenent a la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta.

Per la seva banda, l'article 1.2 de la LPACAP estableix que només mitjançant una llei, quan sigui eficaç, proporcionat i necessari per assolir les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents dels que preveu aquesta Llei.

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015, de 17 de desembre (FJ 3.4), considera que aquests preceptes (article 129.4, paràgraf segon i article 1.2 de la LPACAP) vulneren "la competència de la Generalitat ex article 159.1.*c* EAC, ja que, conformement amb la doctrina jurisprudencial, poden existir regles especials de procediment aplicables a la realització de cada activitat material (procediments especials *ratione materiae*), la regulació de les quals correspondrà a l'Estat o a les comunitats autònomes segons quina sigui la matèria substantiva prevalent sobre la qual es projecta el dit procediment", i "no troben empara en la noció de «procediment administratiu comú», que deriva de l'article 149.1.18 CE". El Dictamen també considera que l'exigència d'una llei "per a la inclusió i la determinació dels tràmits «addicionals o diferents» incideix directament sobre l'autonomia política de la Generalitat ex article 68.1 EAC, ja que condiciona l'exercici de la potestat legislativa de la Generalitat i, alhora, la priva de la seva legítima opció per adoptar la disposició normativa que cregui més convenient per regular-ne aquests tràmits, sigui aquesta una llei o una disposició reglamentària"[45].

Consell de Garanties Estatutàries. Foto: David Tortosa

b) Avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació (article 130)

s'ha d'incloure en el preàmbul o en l'exposició de motius.

[45] El Dictamen també considera que el tercer paràgraf d'aquest mateix apartat 4 de l'article 129 és contrari a l'Estatut (en concret, als articles 68.1 –direcció de l'acció política i potestat reglamentària del Govern- i 150 de l'Estatut –competència sobre organització de l'Administració de la Generalitat-). Aquest paràgraf disposa que les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al govern o consell de govern respectiu, i que l'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora. Segons el Dictamen, "el que fa el legislador estatal és incidir en un doble nivell sobre l'exercici de la potestat reglamentària del Govern de la Generalitat, com a manifestació de l'autonomia política: per una banda, determinant quins són els òrgans de l'Administració autonòmica que poden exercir la potestat reglamentària; per l'altra, exigint uns requisits addicionals, de caràcter formal i material, com són la necessària justificació en la mateixa llei d'habilitació i el fet que tingui caràcter excepcional" (FJ 3.4).

L'apartat 1 de l'article 130 de la LPACAP regula l'anomenada avaluació *ex post*, és a dir, la revisió de les normes que ja estan aprovades, i que, a Catalunya, ja promou la GBP (vegeu-ne l'apartat IV.B, 1.2), i, també, la LTAIBG (article 64.2).

Aquest apartat estableix l'obligació de revisar periòdicament la normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació i per comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos, i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades en aquestes. El resultat s'ha de plasmar en un informe, amb el detall i la periodicitat que determini la normativa reguladora de l'administració corresponent.

L'apartat 2 encomana a les administracions públiques que promoguin l'aplicació dels principis de bona regulació i que cooperin per promocionar l'anàlisi econòmica en l'elaboració de les normes i, en particular, per evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica.

Com es veu, es tracta d'un article amb un contingut prescriptiu escàs (procedent en bona part de l'article 6 de la LES), i que requereix, per a la seva efectivitat, que es completi amb la corresponent normativa aplicable a cada administració i l'establiment d'instruments de cooperació.

c) Planificació normativa (article 132)

L'article 132 de la LPACAP estableix que, anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que ha de contenir les iniciatives legals o reglamentàries que hagin de ser elevades per a la seva aprovació l'any següent. Aquest pla s'ha de publicar en el portal de la transparència de l'administració corresponent[46].

El Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 23/2015 considera que "la mateixa previsió d'una planificació normativa suposa una afectació directa a l'autonomia política que assoleix el seu nivell màxim, ja que s'exigeix, no sols la previsió de disposicions reglamentàries, sinó, i sobretot, la previsió de les iniciatives legislatives que el Govern ha de presentar davant el Parlament, aspecte aquest que suposa condicionar la política del Govern en l'exercici de la seva tasca d'impuls legislatiu" (FJ 3.4). El Dictamen conclou que aquest article és contrari als articles 68.1 (direcció de l'acció política i potestat reglamentària del Govern) i 150 de l'Estatut (competència sobre l'organització de l'Administració de la Generalitat).

Per la seva banda, el Dictamen del Consell d'Estat 275/2015 va considerar que la regulació sobre aquesta matèria només s'havia d'aplicar a l'Administració de l'Estat, d'acord amb la seva doctrina general sobre la manca de títol competencial estatal per legislar sobre el procediment d'elaboració de normes autonòmiques. El legislador estatal ha mantingut, però, el seu criteri sobre l'aplicació de la regulació esmentada al conjunt d'administracions, tot i que amb un contingut menys detallat que el de l'Avantprojecte[47].

El precepte no recull el supòsit que es pretengui tramitar una iniciativa no inclosa en el pla anual normatiu. Sí que ho fa, en canvi, la nova regulació de la Llei 50/1997, del 27 de novembre, del Govern, sobre la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern de l'Estat (títol V), introduïda per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (i que entra en vigor el 2 d'octubre de 2016): en concret, l'article 26.3 estableix que quan s'elevi per a la seva aprovació per l'òrgan competent una proposta normativa que no figuri en el pla cal justificar aquest fet en la memòria

[46] Jorge Rodríguez-Zapata Pérez ("La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria", pàgina 232, a *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 154, 2015, exemplar dedicat a la Reforma de l'Administració Pública, pàgines 225-236) qualifica aquesta planificació, amb certa exageració, de *revolucionària*. De fet, és relativament freqüent que les administracions elaborin aquest tipus de planificacions, i fins i tot que les facin públiques.

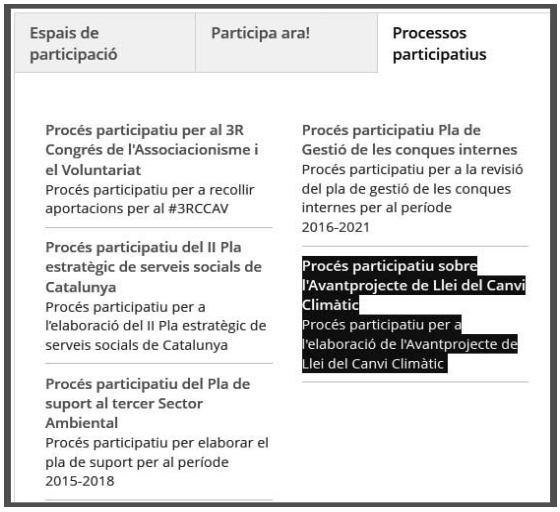
[47] Tal com ha estat el cas amb altres articles de l'Avantprojecte sobre el procediment d'elaboració de normes, la regulació completa, d'aplicació exclusiva a l'Administració de l'Estat, es va incloure a la Llei 50/1997, del Govern, modificada per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

d'anàlisi de l'impacte normatiu. A manca d'una norma pròpia, sembla que s'haurà d'aplicar un criteri anàleg pel que fa a les iniciatives autonòmiques no incloses en el pla anual normatiu.

d) Participació dels ciutadans (article 133)

L'article 133 regula la participació dels ciutadans en dos moments diferents de la tramitació.

En un primer moment, amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament s'ha de fer una consulta pública, a través del portal web de l'administració competent, en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa; la necessitat i l'oportunitat de la seva aprovació; els objectius de la norma; i les possibles solucions alternatives, reguladores i no reguladores (apartat 1).



Es tracta d'un tràmit que no és desconegut en la regulació del procediment d'elaboració de disposicions, i que permet conèixer l'opinió dels destinataris de la norma, i, en general, dels ciutadans, "quan totes les opcions estan obertes", com diu la Llei de l'Estat 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

En l'àmbit de Catalunya, ja s'ha vist que la LTAIBG també recull un tràmit de consulta (article 69.1), si bé amb algunes diferències en relació amb la norma estatal, com és el caràcter discrecional del tràmit (l'Administració obre el procés participatiu quan ho considera pertinent) i el fet que ja es disposa d'una primera versió del text.

La novetat de la nova norma estatal seria la configuració d'aquest tràmit com a preceptiu, si bé s'estableixen importants excepcions, com es veurà més endavant.

El segon moment de participació s'ha de produir un cop ja es disposa del text i aquest se sotmet a la tramitació corresponent, sempre que la norma afecti els drets i els interessos legítims de les persones.

En aquest cas, s'ha de publicar el text en el portal web corresponent, amb l'objecte de donar audiència als ciutadans afectats i demanar les aportacions addicionals que puguin fer altres persones i entitats. Aquest tràmit sembla correspondre amb el d'informació pública (que s'esmenta expressament als apartats 3 i 4), tot i que no es fa referència a un dels requisits tradicionals d'aquest tràmit, com és la publicació d'un edicte en el diari oficial.

Igualment, es pot demanar directament l'opinió de les organitzacions i associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims dels quals es vegin afectats per la norma i les finalitats de la qual tinguin relació directa amb el seu objecte. Aquest seria el tràmit que es coneix com a tràmit d'audiència (que s'esmenta expressament als apartats 3 i 4), en el qual es notifica a les persones interessades (en aquest cas, mitjançant les organitzacions i associacions reconegudes per llei que les representen) la tramitació de la disposició, i se'ls dóna un termini per fer-ne les al·legacions que considerin oportunes.

Tal com està formulat aquest article, semblaria que el tràmit d'informació pública és obligatori, i el d'audiència és potestatiu, però l'article 133.4 estableix els casos en què es podrà

prescindir dels dos tràmits (juntament amb el de consulta), la qual cosa sembla implicar que, fora d'aquests supòsits, els dos tràmits són obligatoris[48].

És important destacar que aquesta regulació és aplicable tant als avantprojectes de llei com als projectes de disposicions reglamentàries, i, per tant, la conclusió sobre l'obligatorietat dels tràmits d'audiència i d'informació pública afecta els dos tipus de disposicions. Per tant, un cop entri en vigor la Llei, sembla que ja no es podria invocar el caràcter potestatiu que, en el cas de Catalunya, l'article 36.4 de la Llei 13/2008 dóna a aquests tràmits, tret de les excepcions que la mateixa LPACAP autoritza (apartat 4 de l'article 129)[49].

L'apartat 3 estableix que la consulta, audiència i informació pública s'ha de realitzar de forma que els potencials destinataris de la norma i els que hi facin aportacions tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, i, amb aquesta finalitat, s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars, concisos i reunir tota la informació precisa perquè puguin pronunciar-se sobre la matèria.

Aquest article s'ha de posar en relació amb l'article 129.5 de la Llei, que estableix que, en aplicació del principi de transparència, les administracions públiques han de permetre l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, d'acord amb la normativa estatal sobre transparència. En l'àmbit de Catalunya, cal tenir present també que de la LTAIBG es desprèn que s'ha de publicar al portal de la transparència tant el text de la proposta normativa (i posteriorment la norma aprovada) com la documentació de l'expedient.

L'apartat 4 estableix les excepcions als tràmits de consulta, informació pública i audiència.

Hi ha unes excepcions que són comunes als tres tràmits: se'n pot prescindir en el cas de les normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració, o quan hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin.

A banda, hi ha unes excepcions específiques al tràmit de consulta pública prèvia. Se'n pot prescindir si la proposta no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, si no imposa obligacions rellevants als destinataris o si regula aspectes parcials d'una matèria. A més, en el cas que la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una administració permeti la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit de consulta s'ha d'ajustar al que estableixi aquesta regulació (article 133.4)[50].

La gran indeterminació d'aquestes excepcions ha estat criticada per diferents autors, i, certament, planteja alguns dubtes sobre l'aplicació efectiva de la consulta[51].

[48] El Dictamen del Consell d'Estat va criticar la redacció de l'article equivalent de l'Avantprojecte (161.5, en el text de l'Avantprojecte sotmès a consulta), justament pel fet que donava l'opció entre els dos tràmits (en una redacció no coincident amb l'actual, atès que en aquesta el suposat caràcter potestatiu sembla limitar-se al tràmit d'audiència). El Dictamen va considerar, però, que el legislador no pot establir com a alternatius els tràmits d'informació pública i d'audiència, atès que l'audiència, ja sigui directa o ja sigui a través d'organitzacions o associacions representatives, ha de concedir-se sempre per imperatiu de diversos preceptes constitucionals (art. 9.2 o 105), tret que hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin (consideració IV.43).

[49] Ja s'ha vist, però, que, en general, a Catalunya els avantprojectes de llei s'acostumen a sotmetre als tràmits d'audiència i d'informació pública (vegeu la nota 26).

[50] A Catalunya, la Llei 13/2008 no estableix cap procediment d'urgència en la regulació de la iniciativa legislativa del Govern. La Llei 26/2010, tot i no regular un procediment d'urgència pròpiament dit en el cas del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, sí que estableix, tant per al tràmit d'audiència (article 67) com per al tràmit d'informació pública (article 68), un termini reduït mínim de set dies per raons justificades i degudament motivades (el termini mínim, fora d'aquests casos, és de quinze dies). Cal tenir present, però, que, segons l'article 133.4 de la LPACAP, no n'hi ha prou que existeixi una tramitació urgent, sinó que la normativa corresponent ha de regular els termes de l'excepció a la consulta.

[51] Enrique Orduña Prada ("Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", pàgina 9, a *Actualidad Administrativa*, núm. 2, Secció Actualidad, febrer 2016, Editorial La Ley) considera que "el inicial propósito gubernamental ha quedado reducido a la regulación de una participación ciudadana cuasi residual en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamenta-

Finalment, des d'una perspectiva competencial, cal indicar que el Dictamen del Consell d'Estat 275/2015, de 29 d'abril, sembla fer una excepció a la seva doctrina general sobre la manca de títol que fonamenti una regulació estatal sobre el procediment d'elaboració de disposicions (avantprojectes de llei i projectes de llei), quan diu que la regulació de l'audiència als ciutadans "es aplicable a todas las Administraciones con ocasión de la tramitación de los procedimientos de elaboración de sus disposiciones de carácter general" (consideració IV.43). Aquesta excepció, que el Dictamen no justifica, se circumscriu únicament als tràmits d'audiència i informació pública, però no al de consulta pública prèvia, malgrat que el legislador estatal inclou també aquest últim en la regulació comuna aplicable al conjunt d'administracions.

7. Els defectes en la tramitació i les seves conseqüències

L'incompliment dels tràmits establerts a la Llei, en el cas dels reglaments, pot comportar la nul·litat de ple dret d'aquests. Cal tenir en compte que, en aquest cas, un cop finalitzat el procediment, el Govern aprova la disposició, que es converteix en norma jurídica.

La situació és diferent en el cas dels avantprojectes de llei, en què, quan s'acaba la tramitació, el Govern aprova el projecte de llei i acorda trametre'l al Parlament, acompanyat de tota la tramitació annexa (article 36.7 de la Llei 13/2008), i, a partir d'aquest moment, s'inicia la tramitació parlamentària, i només quan aquesta finalitza i el projecte és aprovat pel Parlament, es promulga la llei i aquesta esdevé norma jurídica.

L'article 110.1 del Reglament del Parlament de Catalunya disposa que els projectes i les proposicions de llei han de tenir un objecte material determinat i homogeni i han d'anar acompanyats d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris per poder-s'hi pronunciar. Per la seva banda, l'article 111.1 estableix que la Mesa del Parlament, a qui s'adreça la iniciativa, ha de verificar si els projectes i les proposicions de llei compleixen els requisits establerts per aquest Reglament i per les lleis i declarar si són admesos a tràmit o no ho són.

Hipotèticament, es podria pensar que la Mesa del Parlament podria no admetre a tràmit un projecte de llei els antecedents del qual evidenciessin que no s'ha complert la tramitació establerta legalment, o que no tinguessin un objecte material determinat i homogeni (tal com exigeix l'article 110.1 del Reglament), o, fins i tot, que no complís els principis de bona regulació que la normativa vigent estableix. Amb tot, tret que les deficiències fossin manifestes, es fa difícil pensar que la Mesa no admetés a tràmit un projecte de llei pels motius indicats.

Si el projecte es tramita i s'acaba aprovant com a llei, els eventuals defectes en la tramitació no podrien motivar la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei, tret que es donessin algunes circumstàncies especialment qualificades. Així es desprèn de l'STC 108/1986, de 29 de juliol, en què s'invocava l'omissió del tràmit d'informe del Consell General del Poder Judicial durant la tramitació de l'Avantprojecte de llei orgànica del poder judicial.

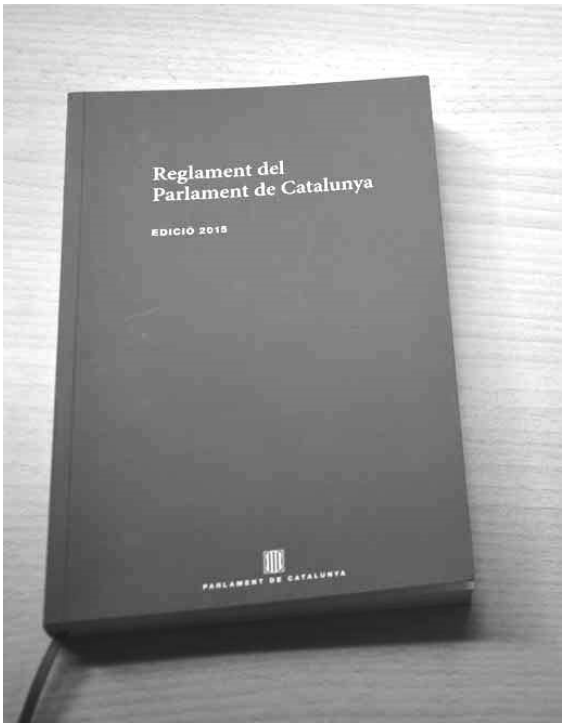


Foto: DGRIP

rias, dado que […] el legislador se ha preocupado con un fervor desbordante de prever un extenso listado de excepciones a esa intervención ciudadana."

En concret, la Sentència afirma el següent (FJ 3):

"... el defecto denunciado se habría producido, en todo caso, en el procedimiento administrativoprevio al envío del proyecto al Congreso y no en el procedimiento legislativo, es decir, en el relativo a la elaboración de la Ley, que se desenvuelve en las Cortes Generales, por lo que mal puede sostenerse que el citado defecto puede provocar la invalidez de este último procedimiento y de la Ley en que desemboca. También está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este Tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios."

Per tant, segons aquesta Sentència, només si durant la tramitació parlamentària s'hagués denunciat aquesta mancança, i aquesta hagués privat les cambres d'un element de judici necessari per a la seva decisió, seria possible declarar la inconstitucionalitat de la llei per aquest motiu.

Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha declarat inconstitucionals normes amb rang de llei pel fet que s'ometien tràmits expressament previstos a la Constitució i als estatuts d'autonomia: STC 35/1984, de 13 de març, que va declarar inconstitucional el Reial decret llei 1/1983, de 9 de febrer, pel qual se suprimeix l'exacció sobre el preu de les gasolines d'automoció a les Illes Canàries, per no haver estat emès l'informe previ del Parlament de Canàries que exigeix la disposició addicional tercera de la CE i l'Estatut d'autonomia de les Illes Canàries; STC 137/2003, de 3 de juliol, en el mateix sentit; i STC 181/1988, de 13 d'octubre, que va declarar inconstitucional la disposició addicional tercera de la Llei 30/1983, de 28 de desembre, de cessió de tributs de l'Estat a les comunitats autònomes, en haver-se omès la tramitació prèvia prevista per l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

Fora, però, dels supòsits indicats (denúncia dels defectes durant la tramitació parlamentària o omissió dels tràmits previstos per la Constitució i els estatuts), l'aprovació de la llei pel Parlament esmenaria els defectes de la tramitació, i aquesta ja seria inatacable en l'àmbit jurisdiccional[52].

Pel que fa als principis de bona regulació, fins ara la jurisprudència del Tribunal Constitucional s'ha mostrat deferent amb el legislador, i ha rebutjat declarar la inconstitucionalitat de lleis que infringeixen alguns d'aquests principis. Aquest és el cas de les sentències 136/2011, de 13 de setembre, i 176/2011, de 8 de novembre, que neguen rellevància constitucional a les objeccions que sovint s'oposen al caràcter heterogeni de les anomenades lleis d'acompanyament dels pressupostos, perquè "el dogma de la deseable homogeneidad de un texto legislativo no es obstáculo insalvable que impida al legislador dictar normas complejas o multisectoriales, pues tampoco existe en la Constitución precepto alguno, expreso o implícito, que impida que las leyes tengan un contenido heterogéneo" (STC 136/2011, FJ 4)[53]. És dubtós que el fet que la llei reguladora

[52] Vicente Garrido Mayol (*Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, pàgines 269 a 281, Tirant lo Blanch, València, 2010) considera possible impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa l'acord del Govern que aprova el projecte de llei en cas que s'hagués prescindit de tràmits procedimentals establerts legalment, si bé l'autor reconeix que, a la vista de la jurisprudència del Tribunal Constitucional, els efectes pràctics d'una eventual anul·lació de l'acte serien mínims si la llei finalment s'aprovés. Això el porta a plantejar la possibilitat de reconèixer efectes suspensius automàtics a l'acord que aprova un projecte de llei un cop formulat un recurs contenciós administratiu en contra per defectes de procediment. Altrament, es pregunta per què la llei estableix uns tràmits l'incompliment dels quals no té cap sanció.

[53] Piedad García-Escudero Márquez ("De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos.

del procediment administratiu comú inclogui aquests principis de bona regulació provoqui un canvi en aquesta línia jurisprudencial, atès que aquesta llei no seria un paràmetre de constitucionalitat, i no podria vincular el legislador futur, si més no a l'estatal.

Una altra cosa és que es pogués argumentar que, en el cas de les lleis autonòmiques, l'eventual desconeixement dels principis de bona regulació vulnera la competència estatal en virtut de la qual es dicta la norma que inclou aquests principis. El mateix raonament es podria utilitzar en relació amb els tràmits procedimentals que la mateixa norma estatal estableix, si bé la qüestió prèvia és si l'Estat disposa d'un títol competencial que l'habiliti per imposar aquests tràmits al conjunt d'administracions. Ja s'ha vist que el Consell d'Estat responia negativament a aquesta qüestió i, malgrat això, el legislador estatal ha mantingut una part d'aquests tràmits en la Llei finalment aprovada. Sembla, per tant, que el Tribunal Constitucional es veurà cridat a pronunciar-se sobre aquesta mateixa qüestió en el futur.

8. Reflexió final

La finalitat del procediment per a l'elaboració de disposicions ha de ser aconseguir tenir unes bones normes que responguin als interessos de la ciutadania. Els progressos innegables en el disseny d'aquest procediment haurien d'anar acompanyats d'un increment de la qualitat de les normes o dels projectes de norma resultants. No és segur, però, que això s'hagi aconseguit, si més no d'una manera apreciable i generalitzada. Circumstàncies com la crisi econòmica han provocat legislacions urgents i poc meditades, que poden explicar uns resultats que no sempre estan a l'alçada dels instruments que el legislador ha anat instaurant per millorar el procediment d'elaboració de disposicions. També hi ha d'altres factors, menys conjunturals, que no es poden deixar de tenir en compte. Fer bones normes i complir els tràmits que han de permetre conèixer el parer de la ciutadania o d'òrgans especialitzats de l'Administració requereix temps i reflexió, però la vida política acostuma a tenir uns ritmes més accelerats. Certament, es pot intentar millorar l'eficiència del procediment, optimitzar determinats tràmits, fer-los més àgils, però sempre caldrà temps per fer una legislació que respongui als principis de bona regulació que la legislació catalana i estatal exigeixen i per tal de complir els tràmits d'un procediment que pretén garantir la presa de bones decisions normatives. En aquest sentit, no és una bona solució limitar-se a un compliment formal però buit d'aquests tràmits, sense que aportin cap valor real al producte final.

Malgrat els problemes competencials que la nova regulació estatal planteja, la seva entrada en vigor pot ser una bona ocasió per recordar la complexitat i, alhora, la responsabilitat que suposa tramitar un procediment per a l'elaboració d'un projecte normatiu que compleixi uns nivells mínims de qualitat. I una bona ocasió, també, per valorar els bons instruments de què, en el cas concret de Catalunya, ja disposem per tramitar l'elaboració de normes, fer-ne un ús al més correcte possible, i, si cal, millorar-los i fer-los més eficients.

L'entrada en vigor de la nova regulació estatal pot ser una bona ocasió per recordar la complexitat i, alhora, la responsabilitat que suposa tramitar i elaborar un projecte normatiu amb uns nivells mínims de qualitat

¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?", a *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 31, 2013, UNED, pàgines 199-236) es mostra crítica amb aquestes sentències, que contraposa a l'STC 119/2011, de 5 de juliol, dictada en un procediment de recurs d'empara, que va considerar que les esmenes a un projecte de llei han de ser homogènies amb el text esmenat, i va recordar que la Constitució imposa, encara que sigui implícitament, certs límits materials a l'activitat legislativa, d'acord amb la doctrina que el mateix Tribunal havia aplicat en relació amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat.

BIBLIOGRAFIA

CANALS I AMETLLER, Dolors, "La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política regulatoria", a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, coordinador Eduardo Gamero Casado, València, Tirant lo Blanch, 2014, pàgines 343 a 385.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad, "De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?", a *Teoría y realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, 2013, pàgines 199-236.

GARRIDO MAYOL, Vicente, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, València, Tirant lo Blanch, 2010.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general", a *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963, pàgines 9 a 31.

MANTILLA I MUNTADA, Francesc, *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2014.

MIR PUIGPELAT, Oriol, "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*", a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, coordinador Joaquín Tornos Mas, Madrid, Iustel, 2012, pàgines 501 a 543.

MIR PUIGPELAT, Oriol, *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*, Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, edició electrònica, novembre de 2013.

ORDUÑA PRADA, Enrique, "Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas", a *Actualidad Administrativa*, núm. 2, Secció Actualidad, febrer 2016, Editorial La Ley.

ORTÍ, Paula, "L'avaluació de l'impacte econòmic i social de les normes", a *Nota d'Economia*, núm. 102, 2016, Departament de la Vicepresidència, d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya, pàgines 84 a 98.

OVEJERO PUENTE, Ana María, "La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno", a *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, pàgines 125-138.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge, "La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria", a *Nueva revista de política, cultura y arte*, núm. 154, 2015, exemplar dedicat a la Reforma de l'Administració Pública, pàgines 225-236.

Resum

El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació

Albert Capelleras González
Lletrat de la Sindicatura de Comptes de Catalunya
i exdirector de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència

L'article analitza els progressos normatius en el disseny del procediment per elaborar avantprojectes de llei, amb una anàlisi detallada de la legislació catalana i posant el focus en les novetats que aporta la legislació estatal recentment aprovada.

Els elements nuclears del procediment per elaborar disposicions i avantprojectes de llei es van regular per primera vegada el 1958, en la Llei sobre procediment administratiu, però amb posterioritat, ja sota la vigència de la Constitució i els estatuts d'autonomia, s'han aprovat noves lleis que han millorat, desenvolupat i precisat com preparar normes de qualitat i adequades a la legalitat.

El Tribunal Constitucional va deixar establert l'any 1989 que les comunitats autònomes disposaven de competència exclusiva per regular el procediment d'elaboració de les seves disposicions de caràcter general.

Aquell mateix any, a Catalunya es va aprovar la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat, que inclou una regulació innovadora del procediment d'elaboració de normes, amb alguns elements que avancen els continguts de la política de millora de la regulació promoguda a nivell internacional per l'OCDE i la Unió Europea a partir dels anys noranta (Better Regulation i Smart Regulation).

El marc normatiu actualment vigent a Catalunya per elaborar els avantprojectes de llei es configura al voltant de tres lleis de referència. La primera, la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, regula la iniciativa legislativa de l'executiu català i el procediment a seguir per elaborar els avantprojectes de llei. La segona, la Llei 26/2010, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, incorpora l'avaluació integral de l'impacte de les mesures proposades, tant als projectes de disposicions reglamentàries, en el marc del nou procediment d'elaboració d'aquestes disposicions, com als avantprojectes de llei, en aquest cas mitjançant la modificació de la Llei 13/2008. I la tercera, la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, aporta criteris concrets de transparència i publicitat activa en tot el procediment d'elaboració de disposicions, i, en l'àmbit del bon govern, estableix principis de bona regulació i promou els instruments d'avaluació de l'impacte de les normes i la participació ciutadana.

Paral·lelament, en els darrers anys s'assisteix a la progressiva ocupació per part del legislador estatal d'àmbits normatius relacionats amb el procediment d'elaboració de normes, malgrat el reconeixement que la jurisprudència constitucional havia fet de la competència exclusiva autonòmica. Aquest procés culmina amb la inclusió, en contra del parer del Consell d'Estat, d'un títol específic sobre aquesta qüestió en la Llei 39/2015, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que ha d'entrar en vigència el 2 d'octubre de 2016. La

nova normativa estableix principis de bona regulació, amb determinats requisits de justificació del seu compliment, i obliga a avaluar periòdicament les normes i a establir un pla anual normatiu. Igualment, regula diferents instruments de participació ciutadana, entre els quals destaca una consulta pública prèvia a l'elaboració del text de la disposició, que, com a norma general, és obligatòria, però amb importants excepcions.

Al final de l'article, l'autor fa una reflexió crítica sobre l'abast dels progressos aconseguits amb el disseny del procediment per redactar textos legals. Si bé les millores introduïdes amb cada nova regulació haurien d'incrementar la qualitat de les lleis, altres factors conjunturals, com ara la crisi econòmica, o d'altra índole, com l'acceleració dels ritmes polítics, poden donar lloc a legislacions urgents i poc meditades. L'entrada en vigor de la nova normativa estatal, malgrat els problemes competencials que planteja, pot ser una bona ocasió per intentar revertir aquesta tendència.

Resumit

Eth marc legau dera elaboracion des avantprojèctes de lei en Catalonha: un guardar ara legislacion catalana e ara legislacion estatau recentaments aprovada

Albert Capelleras González
Avocat dera Sindicatura de Compdes de Catalonha
e èx-director deth Burèu deth Govèrn deth Departament dera Presidéncia

Er article analise es progrèssi normatius en dessenh deth procediment entà elaborar avantprojèctes de lei, damb una analisi detalhada dera legislacion catalana e soslinhant es novetats qu'apòrte era legislacion estatau recentaments aprovada.

Es elements nucleari deth procediment entà elaborar disposicions e avantprojèctes de lei se regulèren peth prumèr còp en 1958, ena Lei sus procediment administratiu, mès dempús, ja jos era vigéncia dera Constitucion e des estatuts d'autonomia, s'an aprovat naues leis qu'an melhorat, desvolopat e precisat se com premanir nòrmes de qualitat e adaptades ara legalitat.

Eth Tribunau Constitucionau deishèc establit en an 1989 qu'es comunautats autonòmes disposauen de competéncia exclusiva entà regular eth procediment d'elaboracion des sues disposicions de caractèr generau.

Aqueth madeish an, en Catalonha s'aprovèc era Lei 13/1989, d'organizacion, procediment e regim juridic dera Administracion dera Generalitat, qu'includís ua regulacion innovanta deth procediment d'elaboracion de nòrmes, damb bèri elements qu'auancen es contenguts dera politica de melhorament dera regulacion promoiguda a nivèu internacionau pera OCDE e era Union Europèa a compdar des ans nauanta (Better Regulation e Smart Regulation).

Eth marc normatiu actuauments en vigor en Catalonha entà elaborar es avantprojèctes de lei se configure ath torn de tres leis de referéncia. Era prumèra, era Lei 13/2008, dera presidéncia dera Generalitat e deth Govèrn, regule era iniciatiua legislatiua der executiu catalan e eth procediment a seguir entà elaborar es avantprojèctes de lei. Era dusau, era Lei 26/2010, de regim juridic e procediment des administracions publiques de Catalonha, incorpòre era avaloracion integrau der impacte des mesures prepausades, tant as projèctes de disposicions reglamentàries, en marc deth nau procediment d'elaboracion d'aqueres disposicions, coma es avantprojèctes de lei, en aqueth cas mejançant era modificacion dera Lei 13/2008. E era tresau, era Lei 19/2014, de transparéncia, accès ara informacion publica e bon govèrn, apòrte critèris concrèts de transparéncia e publicitat activa eth tot eth procediment d'elaboracion de disposicions, e, en encastre deth bon govèrn, establís principis de bona regulacion e promò es estruments d'avaloracion der impacte des nòrmes e era participacion ciutadana.

Parallèlaments, enes darrèri ans s'assistís ara progressiua aucupacion per part deth legislador estatau d'encastres normatius restacadi damb eth procediment d'elaboracion de nòrmes, maugrat era reconeishença qu'era jurisprudéncia constitucionau auie hèt dera competéncia exclusiva autonomica. Aqueth procès culmine damb er includiment, en contra dera opinion deth Conselh d'Estat, d'un títol especific sus aqueth ahèr ena Lei 39/2015, deth procediment

administratiu comun des administracions publiques, que deu entrar en vigéncia eth 2 d'octobre de 2016. Era naua nòrma establís principis de bona regulacion, damb determinadi requisits de justificacion deth sòn compliment, e obligue a avalorar periodicaments es nòrmes e a establir un plan annau normatiu. Egalaments, regule diferenti estruments de participacion ciutadana, que ne destaque ua consulta publica abans dara elaboracion deth tèxte dera disposicion, que, coma nòrma generau, ei obligatòria, mès damb importantes excepcions.

Ena fin der article, er autor hè ua reflexion critica sus era posita des progrèssi artenhudi damb eth dessenh deth procediment entà redigir tèxtes legaus. E mès s'es melhoraments introdusidi damb cada naua regulacion aurien d'aumentar en qualitat des leis, d'auti factors conjonturaus, coma era crisi economica, o d'ua auta natura, coma era acceleracion des ritmes politics, pòden generar legislacions urgentes e pòc meditades. Era entrada en vigor dera naua nòrma estatau, maugrat es problèmes competenciaus que pòse, pòt èster ua bona escadença entà sajar de revertir aquera tendéncia.

Resumen

El marco legal de elaboración de los anteproyectos de ley en Cataluña: una mirada a la legislación catalana y a la legislación estatal recientemente aprobada

Albert Capelleras González
Letrado de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña
y ex director de la Oficina del Gobierno del Departamento de la Presidencia

El artículo analiza los progresos normativos en el diseño del procedimiento para elaborar anteproyectos de ley, con un análisis detallado de la legislación catalana y poniendo el foco en las novedades que aporta la legislación estatal recientemente aprobada.

Los elementos nucleares del procedimiento para elaborar disposiciones y anteproyectos de ley se regularon por primera vez en 1958, en la Ley sobre procedimiento administrativo, pero con posterioridad, ya bajo la vigencia de la Constitución y los estatutos de autonomía, se han aprobado nuevas leyes que han mejorado, desarrollado y precisado cómo preparar normas de calidad y adecuadas a la legalidad.

El TC dejó establecido en 1989 que las comunidades autónomas disponían de competencia exclusiva para regular el procedimiento de elaboración de sus disposiciones de carácter general.

Ese mismo año, en Cataluña se aprobó la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad, que incluye una regulación innovadora del procedimiento de elaboración de normas, con algunos elementos que avanzan los contenidos de la política de mejora de la regulación promovida a nivel internacional por la OCDE y la Unión Europea a partir de los años noventa (Better Regulation y Smart Regulation).

El marco normativo actualmente vigente en Cataluña para elaborar los anteproyectos de ley se configura alrededor de tres leyes de referencia. La primera, la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, regula la iniciativa legislativa del ejecutivo catalán y el procedimiento a seguir para elaborar los anteproyectos de ley. La segunda, la Ley 26/2010, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, incorpora la evaluación integral del impacto de las medidas propuestas, tanto en los proyectos de disposiciones reglamentarias, en el marco del nuevo procedimiento de elaboración de estas disposiciones, como los anteproyectos de ley, en este caso mediante la modificación de la Ley 13/2008. Y la tercera, la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aporta criterios concretos de transparencia y publicidad activa en todo el procedimiento de elaboración de disposiciones, y, en el ámbito del buen gobierno, establece principios de buena regulación y promueve los instrumentos de evaluación del impacto de las normas y de la participación ciudadana.

Paralelamente, en los últimos años se asiste a la progresiva ocupación por parte del legislador estatal de ámbitos normativos relacionados con el procedimiento de elaboración de normas, a pesar del reconocimiento de que la jurisprudencia constitucional había realizado sobre la competencia exclusiva autonómica. Este proceso culmina con la inclusión, en contra del parecer del Consejo de Estado, de un título específico sobre esta cuestión en la Ley

39/2015, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que debe entrar en vigencia el 2 de octubre de 2016. La nueva normativa establece principios de buena regulación, con determinados requisitos de justificación de su cumplimiento, y obliga a evaluar periódicamente las normas y a establecer un plan anual normativo. Igualmente, regula diferentes instrumentos de participación ciudadana, entre los que destaca una consulta pública previa a la elaboración del texto de la disposición, que, como norma general, es obligatoria, pero con importantes excepciones.

Al final del artículo, el autor hace una reflexión crítica sobre el alcance de los progresos conseguidos con el diseño del procedimiento para redactar textos legales. Si bien las mejoras introducidas con cada nueva regulación deberían incrementar la calidad de las leyes, otros factores coyunturales, como la crisis económica, o de otra índole, como la aceleración de los ritmos políticos, pueden dar lugar a legislaciones urgentes y poco meditadas. La entrada en vigor de la nueva normativa estatal, a pesar de los problemas competenciales que plantea, puede ser una buena ocasión para intentar revertir esta tendencia.

Abstract

The legal framework for bill drafting in Catalonia: a review of the Catalan legislation and of recent bills passed by the State

Albert Capelleras González
Member of the Audit Office of Catalonia
and former head of the Government Office of the Minister of the Presidency

The paper analyses the procedure conducive to the drafting of bills, with a detailed analysis of Catalan legislation and a focus on the new possibilities availed by the legislation just passed by the State.

The key elements in the procedure for drafting bills and other legal provisions were first regulated in 1958, by the Law on Administrative Procedure. Years later, when both the Constitution and the statutes of autonomy were already in force, new bills were passed to develop and improve that first Law, itemizing the legal standards prerequisited for quality legislation.

The Constitutional Court ruled in 1989 that the autonomous communities (regions) had exclusive power to regulate their own legal drafting procedure as far as general provisions were concerned.

That same year, Catalonia passed Law 13/1989, on the organization, procedure and legal regime of the Government of Catalonia, including an innovative regulatory rulemaking procedure which also incorporated several elements which already mapped the policy for improving regulation that had been promoted internationally by the OECD and the EU since the early nineties (Better Regulation and Smart Regulation).

The regulatory framework currently in force in Catalonia for bill drafting is set around three laws of reference. The first one is Law 13/2008, of the Presidency of the Generalitat and the Government, regulating the legislative initiative of the Catalan Government and the procedure conducive to the passing of bills. The second, Law 26/2010, on the legal regime and procedures of the Government of Catalonia, incorporates comprehensive measures for the assessment and evaluation of the potential impact of the legal measures proposed, both as regards regulatory provisions –under the new procedural framework– and as regards legislation proper –here through amendments to Law 13/2008. Last is Law 19/2014, on transparency, access to public information and good governance, which avails specific criteria for transparency and active publicity all throughout the rulemaking process. As for the area of good governance, Law 19/2014 establishes principles for better regulation and promotes indicators so as to assess the impact of legal provisions and citizen participation.

At the same time, we have recently assisted to the gradual normative intrusion of the state over regulatory areas related to the rulemaking procedure, even if that had been declared under the exclusive power of the regions. Which intrusion actually climaxes, much against the advice of the State Council, with inclusion in Law 39/2015, on the common administrative procedure of public administrations, to be in force on 2 October 2016, of a specific paragraph in connection to that procedure. The new provisions establish principles for better regulation, including proof of attested compliance, and determine a regular assessment protocol and the requirement to draw an annual regulatory plan. It also covers the area of citizen par-

ticipation in the legal procedure, notably through a public consultation prior to the drafting of the legal text, which, as a general rule is mandatory. Still, it includes notable exceptions.

Finally, the author makes a critical analysis of the progress that the new provisions for bill drafting have really produced. While improvements brought by each new regulation may have increased the quality of laws, other macroeconomic factors such as the economic crisis or otherwise, as for instance the quickening of political changes, may lead to rather ungracious, speedy drafting. The entry in force of the new State legislation, despite the clashes it may pose, can still be a good opportunity to try to reverse the current state of affairs.

Résumé

Le cadre juridique de l'élaboration des avant-projets de loi en Catalogne: un regard sur la législation catalane et la législation nationale récemment approuvées

Albert Capelleras González
Avocat à la Cour des comptes de Catalogne
et ex-directeur du bureau du gouvernement du ministère de la Présidence

L'article analyse les avancées réglementaires dans la conception de la procédure d'élaboration des avant-projets de loi, en examinant de manière approfondie la législation catalane et en mettant l'accent sur les nouveautés issues de la législation nationale récemment adoptée.

Les lignes directrices de la procédure d'élaboration des dispositions et avant-projets de loi ont été définies pour la première fois en 1958, dans la loi relative à la procédure administrative. De nouvelles lois ont ensuite été adoptées pour améliorer, développer et préciser la manière dont élaborer des normes de qualité, conformes à la légalité, sur la base de la Constitution en vigueur et des statuts d'autonomie.

En 1989, le Tribunal constitutionnel a jugé que la procédure d'élaboration des dispositions à caractère général relevait de la compétence exclusive des communautés autonomes.

C'est au cours de cette même année qu'a été adoptée, en Catalogne, la loi 13/1989 relative à l'organisation, la procédure et le régime juridique de l'administration du Gouvernement de la Catalogne proposant une meilleure réglementation de la procédure d'élaboration des normes, dont certains éléments anticipent les contenus de la politique en faveur d'une meilleure réglementation telle que promue au niveau international par l'OCDE et par l'Union européenne, à partir des années quatre-vingt-dix (Better Regulation and Smart Regulation).

Le cadre juridique actuellement en vigueur en Catalogne pour l'élaboration des avant-projets de loi est structuré autour de trois lois de référence. La première, la loi 13/2008 relative à la présidence du Gouvernement de la Catalogne et au gouvernement, réglemente l'initiative législative de l'exécutif catalan et la procédure à suivre pour l'élaboration des avant-projets de loi. La deuxième, la loi 26/2010 relative au régime juridique et à la procédure des administrations publiques de Catalogne, prend en compte l'évaluation intégrale des effets des mesures proposées, aussi bien des projets de dispositions réglementaires, dans le cadre de la nouvelle procédure d'élaboration de ces dispositions, que les avant-projets de loi, par le biais, dans ce cas, de la modification de la loi 13/2008. La troisième, la loi 19/2014 relative à la transparence, à l'accès aux informations publiques et à la bonne gouvernance, contient des critères précis en matière de transparence et de publicité active pendant toute la procédure d'élaboration des dispositions et, en ce qui concerne la bonne gouvernance, la loi en question définit les lignes directrices d'une meilleure réglementation et encourage les instruments d'évaluation des conséquences des normes et la participation citoyenne.

Parallèlement, on a assisté, au cours des dernières années, à l'occupation progressive, par le législateur national, de matières réglementaires liées à la procédure d'élaboration des normes, malgré la jurisprudence du Tribunal constitutionnel selon laquelle cette matière relevait

exclusivement de la compétence des communautés autonomes. Cette pratique a même abouti à l'insertion, contre l'avis du Conseil d'État, d'un titre spécifique sur cette question dans la loi 39/2015 relative à la procédure administrative commune des administrations publiques qui devrait entrer en vigueur le 2 octobre 2016. La nouvelle loi établit des principes de bonne réglementation, avec certains critères de justification de sa mise en œuvre, et elle prévoit l'obligation d'évaluer régulièrement les réglementations et de définir un programme réglementaire annuel. Elle réglemente par ailleurs différents instruments de participation citoyenne, dont, entre autres, une consultation publique avant l'élaboration du texte de la disposition, laquelle, en tant que norme générale, a un caractère contraignant, malgré les nombreuses exceptions.

À la fin de l'article, l'auteur propose une réflexion critique sur la portée des avancées obtenues dans la conception de la procédure pour rédiger des textes réglementaires. Même si les améliorations introduites par la nouvelle réglementation devraient renforcer la qualité des lois, d'autres facteurs conjoncturels, comme l'actuelle crise économique ou d'autre nature, comme l'accélération des agendas politiques, pourraient déboucher sur des réglementations élaborées dans l'urgence et mal pensées. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation nationale, malgré les questions de compétence qu'elle soulève, peut être une bonne occasion d'essayer d'inverser cette tendance.

L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència

Paula Ortí Ferrer
Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació
de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental
del Departament de la Presidència

És funcionària de l'escala superior d'administració del cos superior d'administració de la Generalitat de Catalunya, on ha desenvolupat la seva carrera professional. Des de 2008 treballa en l'àmbit de la millora regulatòria i la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment administratiu d'elaboració de normes, tasca que ha desenvolupat primer a l'anterior Direcció de Qualitat Normativa del Departament de la Presidència, en condició de cap de l'Àrea d'Anàlisi i Difusió de Bones Pràctiques en l'Àmbit Normatiu, i des de 2011, com a cap de l'Àrea de Millora de la Regulació, unitat adscrita inicialment a l'Oficina del Govern d'aquest mateix Departament i a partir de juliol de 2016 a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència. Abans va ser lletrada de la Comissió Jurídica Assessora (2004-2008) i tècnica de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autonòmics (2001-2004).

És llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona, màster en Dret Europeu per l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona i té un diploma d'estudis avançats en Dret Públic per la Universitat Pompeu Fabra.

1. La política de millora de la regulació
    1.1. Els problemes de la legislació i els costos del dret
    1.2. La rellevància de la política regulatòria i dels seus instruments
    1.3. La connexió entre les polítiques de millora de la regulació i de transparència
2. L'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de normes a l'Administració de la Generalitat
    2.1. Què és i quina és la seva finalitat?
    2.2. El reconeixement institucional de l'avaluació d'impacte normatiu a Catalunya
    2.3.Configuració i contingut de l'avaluació *ex ante* en l'elaboració dels avantprojectes de llei
    2.4. Eines i metodologies
3. Balanç d'aplicació de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat
    3.1. Fites a destacar
    3.2. Dificultats en la implantació
4. Reptes per a una millor avaluació normativa
    4.1. La simplificació de l'ordenament jurídic, una condició prèvia
    4.2. La implantació efectiva de l'avaluació *ex ante*
    4.3. L'ampliació de les consultes públiques
    4.4. L'impuls necessari de l'avaluació *ex post*
    4.5. La vinculació amb el procediment legislatiu

1. La política de millora de la regulació

1.1. Els problemes de la legislació i els costos del dret

La proliferació de normes i el seu baix nivell de qualitat són algunes de les crítiques que ha reiterat la doctrina en relació amb els ordenaments jurídics actuals. Les causes del creixement del nombre de normes i de la seva complexitat són prou conegudes. Entre les més rellevants s'esmenten: l'extensió de l'àmbit d'intervenció dels estats amb el progressiu increment de les demandes socials i els diversos interessos a tutelar en el desenvolupament de la societat contemporània; la multiplicació dels centres de producció normativa, i la necessitat d'afrontar les ràpides transformacions d'una realitat dinàmica i complexa. Però també s'ha assenyalat entre les causes de la inflació legislativa el recurs a la producció legislativa com un fi en si mateixa o la idea socialment arrelada que un bon parlament o un bon govern ho són en la mesura que produeixen un gran nombre de lleis.

L'empobriment de la qualitat normativa té a veure amb els aspectes formals –la composició i la redacció de la norma jurídica– però sobretot afecta la vessant material, és a dir, la seva aptitud per assolir els objectius fixats amb eficàcia. Aquestes insuficiències, juntament amb la sobreproducció i superposició normativa, provoquen inseguretat jurídica, dificultats en l'aplicació i en el control, incompliments i augment de la litigiositat. No només s'incrementen els costos de compliment del dret, sinó també les repercussions econòmiques i socials de normes que no van ser correctament dissenyades, l'aplicació de les quals produeix efectes inesperats, càrregues administratives desproporcionades, afectació en la competència, pèrdua de competitivitat i/o restriccions en els drets dels ciutadans, treballadors i consumidors.

La presa de consciència general de la degradació en la producció normativa i dels problemes que això genera va motivar l'aparició de la ciència de la legislació en els anys seixanta del segle passat, la finalitat de la qual és analitzar la forma i el contingut de les normes jurídiques per tal d'extreure criteris que permetin assolir una legislació racional (FIGUEROA: 1995, 15).

Amb aquest objectiu, la tècnica legislativa formula regles en relació amb l'estructura formal i el llenguatge de les lleis i altres disposicions jurídiques, mentre que amb el posterior desenvolupament de l'avaluació legislativa s'ha examinat la seva capacitat per incidir en la realitat social de forma efectiva, eficaç i eficient. Ambdues perspectives són complementàries, encara que la visió que aporta la primera és insuficient. L'avaluació té un abast molt més ampli i suposa l'esforç d'analitzar i mesurar els efectes de l'acció normativa d'una forma metòdica, sistemàtica i tan objectiva com sigui possible (MONTORO: 2001,100).

Val a dir que, si bé la tècnica legislativa es va començar a difondre a Espanya a mitjan dels anys vuitanta del segle passat, gràcies a l'obra pionera del Grup d'Estudis de Tècnica Legislativa -GRETEL, l'avaluació legislativa, tant *ex ante* com *ex post*, encara no s'ha incorporat a la pràctica quotidiana de les administracions públiques. Això significa que el nombre de normes no deixa d'incre- mentar-se, ja que no s'analitza de forma adequada la necessitat de la intervenció normativa, però també significa que es produeix una pèrdua d'eficàcia de la producció legislativa, en la mesura que no s'anticipen els possibles efectes i no es verifiquen amb posterioritat els resultats assolits.

Per resoldre els problemes esmentats als quals s'enfronten tots els ordenaments occidentals i millorar la qualitat de les regles jurídiques, no existeix un remei únic, sinó que cal una estratègia general i la combinació de diversos instruments, la qual cosa ha conduït a l'adopció d'una nova política pública específicament centrada en la qualitat normativa.

1.2. La rellevància de la política regulatòria i dels seus instruments

En les darreres dècades la qualitat del marc normatiu ha passat de ser considerada un element essencial de l'estat de dret a ser reconeguda també com un factor estratègic per al creixement econòmic i la competitivitat, la

qual cosa l'ha situada en l'agenda política internacional. En aquest context neix la política regulatòria o de millora de la regulació[1], orientada a garantir l'eficàcia i l'eficiència de l'ordenament jurídic per tal d'assegurar els seus efectes positius en l'economia. Un cop superada la concepció desreguladora inicial, la idea de base és que cal determinar la necessitat i la intensitat adequada de regulació amb l'objectiu de regular de la millor manera possible.

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (en endavant, OCDE) i la Comissió Europea han impulsat de forma molt significativa aquesta política pública, en particular durant la recent crisi econòmica, si bé l'objectiu principal ja no es vincula únicament a l'eficiència dels mercats i dels sistemes econòmics, sinó també a la consecució de beneficis socials i s'inscriu de forma progressiva en la noció de bon govern.

La política de millora de la regulació té caràcter transversal i pretén incidir en la formulació i l'execució de la resta de polítiques, a fi de propiciar un enfocament integrat, continu i dinàmic que asseguri la qualitat normativa.

Es tracta d'aprovar només les normes necessàries, proporcionades als seus objectius -i aquests han de ser clars i ben definits-, que siguin eficaces en l'assoliment de resultats i al menys costoses possibles, redactades en un llenguatge simple i clar, i que el procés d'elaboració sigui accessible i transparent. Amb aquesta finalitat, l'OCDE i la Comissió Europea promouen estàndards internacionals o principis de bona regulació i instruments per fer-los efectius (PONCE: 2009, 205-207).

L'avaluació de l'impacte normatiu –*ex ante* i *ex post*– és una de les seves eines principals, a fi d'aportar evidència en el procés de presa de decisions i assegurar que els beneficis de la regulació justifiquen els costos que comporta. Altres instruments són: la simplificació de l'ordena- ment jurídic vigent, la simplificació dels procediments i tràmits administratius, i la reducció de càrregues administratives.

La millora de la regulació se centra en dues dimensions de l'activitat normativa que es consideren igualment importants: l'adopció de noves disposicions normatives (el flux normatiu) i la revisió de la normativa vigent (l'estoc normatiu).

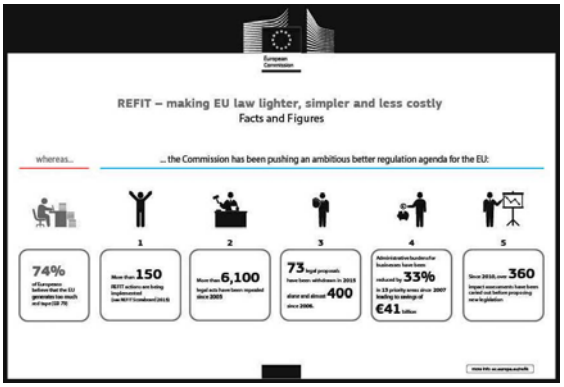
En aquest sentit, la tendència que s'ha generalitzat, importada de l'avaluació de les polítiques públiques, és el seguiment de la norma durant el seu cicle complet de vida: en les fases d'iniciativa, disseny i elaboració, aplicació, control, avaluació i revisió. A aquests efectes resulta imprescindible utilitzar instruments que permetin verificar la concurrència dels estàndards de qualitat normativa durant tot el cicle regulatori, i és per això que l'avaluació d'impacte normatiu emmarcada en un procés ampli de consultes públiques esdevé l'eina més important per implantar i dotar d'eficàcia la política de millora de la regulació.

Aquesta visió és la que s'incorpora a la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que estableix un marc general per al desenvolupament de polítiques de millora de la regulació (articles 4, 5 i 6), que ara ha previst, en termes similars, la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (articles. 129 i 130). Amb aquesta finalitat es preveu, amb caràcter bàsic, que les administracions públiques apliquin uns principis de bona regulació,[2] impulsin l'anàlisi prèvia de

[1] Aquests termes es poden utilitzar de forma indistinta. En l'entorn de l'OCDE s'empra habitualment el de política regulatòria (*regulatory policy*), mentre que en el de la UE, la millora de la regulació s'associa al programa "legislar millor" (*Better Regulation*), que ha anat evolucionant cap a altres enfocaments com el de la "regulació intel·ligent" *(Smart regulation)* o el que incorpora el Programa d'adequació i eficàcia de la regulació-REFIT *(Regulatory Fitness and Performance Programme*-REFIT). També cal precisar que en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la referència a la millora de la regulació s'acota, de moment, a la regulació normativa.

[2] En la línia dels principis formulats per l'OCDE o la Comissió Europea, la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març, va introduir, respecte a la regulació econòmica, uns principis que totes les administracions públiques han de respectar i justificar en l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa (art. 4). A partir de l'entrada en vigor, el 2 d'octubre de 2016 de la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre (art.129), aquests principis

les iniciatives normatives, les consultes públiques i l'avaluació a posteriori de l'actuació normativa. També s'estableix el mandat de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació. En aquesta mateixa línia se situen les previsions que en matèria de millora de la qualitat normativa incorpora la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (articles 62-64).



L'experiència comparada mostra que perquè els diversos instruments per millorar la qualitat de les normes siguin efectius, aquests no s'han d'aplicar de forma aïllada sinó en el marc d'una estratègia global, que és el que precisament caracteritza la política pública regulatòria. El seu reconeixement institucional no només requereix mesures procedimentals sinó també organitzatives, i sobretot un fort suport polític.

Aquest tipus d'enfocament s'ha desenvolupat poc a l'Administració general de l'Estat i a la majoria d'administracions autonòmiques, tot i que en els últims anys s'han produït avenços. En aquest context destaca el reconeixement explícit per part del Govern de la Generalitat de Catalunya de la política de millora de la regulació, seguint les recomanacions internacionals, la qual cosa s'ha concretat en: l'atribució al més alt nivell –la Secretaria del Govern del Departament de la Presidència– de la funció d'impuls i lideratge de la política de millora de la regulació; la introducció de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat; i la creació d'una unitat responsable de garantir la seva implantació i promoure la cultura de la qualitat normativa. Aquest model institucional ha estat considerat una bona pràctica per part l'OCDE.[3]

1.3. La connexió entre les polítiques de millora de la regulació i de transparència

Els objectius que persegueix la política pública de transparència en relació amb l'aprofundiment democràtic, el bon govern i la prevenció de la corrupció coincideixen en part amb els de la política regulatòria. Aquesta promou la utilització més eficient dels recursos públics de què disposen els governs, així com una major racionalitat i transparència en l'elaboració de les normes.

La transparència és una dimensió clau del procés d'adopció de les normes jurídiques i un requisit indispensable per possibilitar la participació dels afectats i la ciutadania en general, i assegurar d'aquesta manera l'efectivitat de la norma. És per això que la transparència es reconeix internacionalment com un dels principis de bona regulació.

En aquest sentit, interessa ressaltar la definició més àmplia que fa l'article 129.5 de l'esmentada Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octu-

s'apliquen a tota la normativa i es concreten en els següents: necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. La Llei 19/2014, del 29 de desembre, també recull estàndards de bona regulació (art. 62). Aquests principis, que tenen diverses formulacions però molt similars no són nous, sinó que connecten amb els principis constitucionals que limiten i orienten la discrecionalitat normativa. A Catalunya aquests principis de bona regulació ja havien estat recollits el 2010 a la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica.

[3] La posada en marxa d'aquesta política va ser un dels casos d'estudi que va servir de base de l'informe "Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level", OECD *Working Papers on Public Governance*, No. 18, OECD Publishing, Paris, 2010. Més recentment, l'OCDE ha destacat de nou les fites assolides per Catalunya als documents: *España, de la reforma de la administración a la mejora continua: informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España,* INAP, ed. en español, 2014 (p.174) i "El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios", centro de la OCDE en México para América Latina, 2016 (p. 51).

bre, en relació amb el principi de transparència. D'una banda, es fa referència a la transparència de la mateixa norma jurídica, els objectius de la qual han de ser clars –de manera que el seu compliment pugui ser objecte de seguiment, verificació i fiscalització–, igual com la justificació, que ha de constar en el preàmbul o exposició de motius; d'altra banda, es refereix a la transparència del procediment d'elaboració, ja que s'ha de possibilitar la participació activa dels potencials destinataris. Finalment, al·ludeix al principi d'accessibilitat amb el qual connecta i conforme al qual les administracions públiques no només han de fer possible l'accés a la normativa en vigor, sinó també a la documentació del procés d'elaboració. A més, aquest accés ha de ser senzill, universal i actualitzat, i en els termes que estableix l'article 7 de la Llei de l'Estat 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

El desenvolupament de les polítiques regulatòries, amb la finalitat de millorar la qualitat de l'ordenament jurídic, ha contribuït de manera significativa a incrementar la transparència en l'exercici de la potestat normativa mitjançant la difusió de l'instrument de l'avaluació d'impacte normatiu i de les consultes públiques, de manera que s'ha reforçat la participació dels destinataris de la regulació. Alhora, l'impuls de la democràcia participativa i els principis en què es fonamenta el govern obert han propiciat un canvi vers una concepció més àmplia que promou la participació en totes les fases del cicle regulatori.

Així doncs, les coincidències entre ambdues polítiques i els beneficis que en termes de transparència comporten l'avaluació d'impacte normatiu i la simplificació de l'ordenament jurídic expliquen l'interès que reflecteix la normativa en matèria de transparència –en especial la Llei 19/2014, del 29 de desembre– per aquests instruments i per la millora de la regulació normativa en general.

2. L'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de normes de l'Administració de la Generalitat

2.1. Què és i quina és la seva finalitat?

L'avaluació d'impacte normatiu és l'instrument paradigmàtic de la política regulatòria i del moviment internacional per a la millora de la qualitat de les normes. Consisteix en un procés d'anàlisi i comparació de les alternatives possibles per resoldre un determinat problema i de les seves repercussions potencials, per la qual cosa es tracta d'una tècnica que ajuda a prendre decisions a partir de l'evidència.

Es pot definir també a partir del seu mètode, que es basa a avaluar quantitativament i/o qualitativament les conseqüències previsibles de les diferents solucions que s'identifiquen per resoldre la qüestió objecte d'anàlisi. Des d'aquest punt de vista, cal remarcar que no qualsevol tipus de valoració normativa pot ser considerada una avaluació, ja que, en termes estrictes, només ho serà l'anàlisi metòdica dels efectes de la legislació, és a dir, aquella que intenta ser tan objectiva com pugui en les relacions causals que estableix i aplica en la mesura que sigui possible un mètode científic (MADER: 2003, 99).

L'avaluació es tradueix en un procediment administratiu especial, generalment emprat en la fase preliminar de disseny i examen d'una determinada iniciativa legislativa, però també pot utilitzar-se amb posterioritat (AUBY I PERROUD: 2013, 24). La seva aplicació *ex ante*, amb caràcter previ a l'adopció d'una norma, la converteix en un instrument preventiu que ajuda a anticipar els potencials efectes econòmics, socials o ambientals; el seu ús *ex post* respecte a les normes vigents, permet conèixer l'impacte real que ha produït la norma i revisar la política pública existent.

Les polítiques regulatòries més avançades connecten ambdós tipus d'avaluació, de manera que la informació obtinguda en l'avaluació *ex ante* delimita l'àmbit de seguiment i avaluació posterior, i aquesta constitueix la base del disseny de les noves regulacions.

La rellevància de l'anàlisi d'impacte normatiu rau en els aspectes següents:

- aporta evidència empírica sobre els avantatges i desavantatges de les

diverses solucions possibles (els costos i els beneficis, amb la indicació de qui i com resulta afectat en cada cas) i, per tant, proporciona al titular del poder normatiu la informació necessària per adoptar decisions, cosa que redunda en una major racionalitat i coherència normatives;
- facilita la participació dels ciutadans i experts en el procés d'elaboració a través de consultes públiques, en la mesura que exterioritza les raons que la motiven, i el dota de transparència i més legitimitat.

La institucionalització de l'avaluació d'impacte normatiu, com a mètode de suport a la decisió política, requereix l'obtenció sistemàtica d'informació dels destinataris i afectats al llarg de totes les fases procedimentals, amb la finalitat d'enfortir la base empírica de la decisió i facilitar l'elecció de les diverses opcions de regulació. Per aquest motiu, els processos de consulta pública constitueixen una part integral de les avaluacions.

L'interès per incorporar l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de disposicions legislatives i reglamentàries respon a la preocupació per l'eficàcia funcional del dret. Així mateix, exemplifica una nova forma de concebre l'interès públic, que no és fruit de l'exclusiva voluntat de l'administració, sinó de la ponderació i equilibri entre els diversos impactes, el que ha d'acreditar (AUBY I PERROUD: 2013, 28). En aquest sentit s'obliga l'Administració a dur a terme una intensa activitat probatòria en relació amb la decisió normativa que pretén adoptar (REVUELTA: 2014, 121-123). L'avaluació sobre la qualitat material de la norma jurídica vigent o projectada hauria de garantir que aquesta és necessària i proporcionada, eficaç, eficient i conforme a tots els principis de bona regulació.

Al llarg dels últims vint anys aquest instrument s'ha difós a la pràctica totalitat dels estats membres de l'OCDE. Així, 32 dels 35 estats l'han adoptat (2014 OECD *Regulatory Indicators Survey*), encara que les experiències no segueixen un mateix patró des del punt de vista dels objectius, metodologies i procediments.

Una de les crítiques tradicionals a aquest instrument ha estat la seva excessiva atenció als factors econòmics, mentre que s'han descuidat els socials i ambientals. No obstant això, la seva aplicació al llarg dels anys ha evolucionat vers altres models que amplien el focus a àmbits diferents de l'econòmic. Així, el canvi d'orientació de les polítiques regulatòries, que s'ha vist confirmat per l'increment de la desigualtat i la pobresa en l'última dècada com a conseqüència de la crisi financera mundial, necessita les eines adequades per assolir uns objectius que ja no s'enfoquen únicament al creixement econòmic. El sistema d'avaluació integral d'impacte desenvolupat per la Comissió Europea, que des de 2003 considera no només la dimensió econòmica sinó també la social i ambiental, és un clar exponent d'aquesta tendència.

A Espanya la introducció d'aquesta eina d'anàlisi no es produeix fins al final de la dècada passada.[4] L'Administració general de l'Estat la va incorporar el 2009 a partir de la simple unificació dels tradicionals informes exigits per la Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu. La recent reforma d'aquesta norma per la Llei de l'Estat 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, potencia aquesta tècnica i l'eleva a rang legal. Tot i això, la seva execució avança de forma lenta i la implantació és molt desigual en les administracions autonòmiques. Aquest tipus d'anàlisi no s'aplica de moment a l'Administració local, i no està previst en la tramitació parlamentària dels procediments legislatius.

S'ha de destacar la seva aplicació a Catalunya, que ja va ser capdavantera en el seu moment amb la previsió de mesures en relació amb la racionalització del procediment normatiu, com ara l'estudi econòmic en termes de cost-benefici o la possibilitat de verificar l'eficàcia de les normes, i l'informe d'impacte de gènere (Llei 13/1989, de 16 de desembre, d'organitza-

[4] Per a una visió general del context d'introducció, els progressos i les deficiències, vegeu els informes de l'OCDE sobre la millora regulatòria a Espanya (OCDE, 2010) *Mejora de la regulación en Europa: España 2010*, i l'informe abans esmentat sobre governança pública (OCDE, 2014: 166-168).

ció, procediment i règim jurídic de la Generalitat), que són l'antecedent directe del sistema d'avaluació d'impacte normatiu vigent.[5]

2.2. El reconeixement institucional de l'avaluació d'impacte normatiu a Catalunya

A Catalunya l'avaluació d'impacte normatiu s'ha institucionalitzat en relació amb la iniciativa legislativa del Govern i la seva potestat reglamentària, tant pel que fa al procediment que l'ordena com pel que fa a l'organització administrativa que vetlla pel compliment dels seus requeriments. Alhora, tal com s'ha referit abans, aquest reconeixement formal ha anat acompanyat de l'adopció explícita d'una política pública de qualitat normativa o de millora de la regulació.

Pel que fa al procediment, la primera mesura que es va adoptar consisteix en l'obligació d'efectuar una avaluació preliminar abans d'iniciar el procediment d'elaboració d'un avantprojecte de llei, en relació amb els efectes previstos i les alternatives considerades. El seu resultat s'ha de recollir en una memòria preliminar que el departament promotor ha de presentar per sotmetre la seva oportunitat a l'aprovació del Govern (Acord del Govern de 3 d'abril de 2007, relatiu a l'elaboració dels avantprojectes de llei –substituït per l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern). Alhora, l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa és un requisit necessari per a l'inici de la tramitació dels avantprojectes de llei, segons que estableix l'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

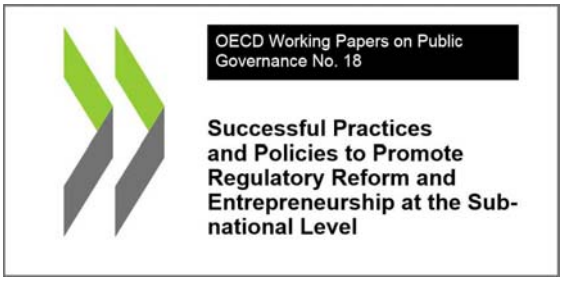
Al 2008 s'introdueix l'avaluació d'impacte normatiu pròpiament dita en el procediment administratiu d'elaboració de normes. Ara bé, aquesta només es preveu respecte d'aquells projectes amb incidència en l'activitat empresarial i es limita a l'anàlisi de l'impacte que generen les mesures d'intervenció administrativa i el compliment de les obligacions d'informació –càrregues administratives– a partir de la valoració de les diferents opcions de regulació normatives i no normatives (article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació administrativa de procediments per facilitar l'activitat econòmica). El resultat d'aquesta avaluació es documenta en un informe que ha de quantificar les càrregues administratives per a les empreses i plasmar com s'han seguit els principis de bona regulació, els criteris i recomanacions establerts a la guia metodològica aprovada pel Govern (en concret, la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, abans esmentada, es va aprovar per Acord del Govern de 13 d'abril de 2010).

Amb posterioritat, la reforma del procediment normatiu –que va entrar en vigor al febrer de 2011– atorga rang legal a aquest instrument i el potencia notablement, ja que preveu una avaluació integral i integrada de tots els impactes (article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, i 36.3.b de la Llei 13/2008, en la redacció donada per la disposició final tercera, apartat tercer, de la Llei 26/2010). S'estableix l'obligació d'elaborar per a tots els projectes normatius –tret dels decrets llei– una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que valori, com a mínim, l'impacte pressupostari, econòmic i social, l'impacte normatiu en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans, així com l'impacte de gènere.

Més recentment, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, inclou en el títol V, relatiu al bon govern, un capítol sobre la millora de la qualitat normativa (articles 62-64) que complementa i reforça el marc jurídic vigent. Tal com s'ha esmentat abans, es preveu un mandat general d'actuació cap a les administracions públiques molt semblant al que ja va incorpo-

[5] Sobre la conveniència de modificar la Llei 13/1989 i introduir-hi aquesta tècnica d'anàlisi, es pot consultar el Dictamen 233/2007, de 27 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora, i les conclusions de l'estudi del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible [Prats i Torres (dir), 2006].

rar la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març. En aquest sentit, es recullen els principis de bona regulació que han de respectar les administracions públiques en l'exercici de la iniciativa normativa; es disposa que aquestes han d'utilitzar els instruments d'anàlisi més adients per avaluar *ex ante* els impactes de la nova regulació i desenvolupar mecanismes per avaluar la seva aplicació; també s'obliga a garantir la participació dels ciutadans en el procés d'avaluació *ex ante* i *ex post*. Per acabar, es preveu que aquestes poden promoure proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per verificar-ne la idoneïtat, possibilitat que ja havia previst la Llei 13/1989 (article 67).



Pel que fa a l'organització, de forma paral·lela a la introducció d'aquesta tècnica d'anàlisi el 2008, es crea una unitat específica al Departament de la Presidència sota la dependència de la Secretaria del Govern, la Direcció de Qualitat Normativa, amb l'objectiu de promoure la cultura de la millora de la regulació i l'avaluació de l'impacte normatiu a l'Administració catalana.

Aquestes funcions s'atribueixen el 2011 a l'Oficina de Govern –unitat directiva amb la mateixa dependència i rang–, que les exerceix a través de l'Àrea de Millora de la Regulació (Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència). Recentment s'han assignat a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental –que depèn també de la Secretaria del Govern–, a la qual s'adscriu també l'Àrea de Millora de la Regulació (Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència).

Entre les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació s'han de destacar l'assistència tècnica i l'assessorament als departaments de l'Administració de la Generalitat en la realització de les avaluacions d'impacte normatiu, així com l'elaboració i difusió de directrius i metodologies per promoure la millora de la qualitat material de les normes i, en especial, per a l'avaluació de l'impacte de les normes.

Tot i que formalment no es configura com un òrgan de control i supervisió, aquesta unitat revisa les memòries d'avaluació dels projectes normatius que es publiquen al SIGOV (Sistema d'informació, gestió i tramitació de documents del Govern) per a la seva tramitació, i vetlla perquè es doni compliment als requeriments de l'avaluació. Amb aquesta finalitat, fa observacions i propostes dirigides a millorar la qualitat de l'avaluació del projecte normatiu, en clau de col·laboració proactiva amb les unitats promotores, les quals també poden formular consultes abans d'iniciar una avaluació.

Cal tenir en compte que l'ampliació de l'abast de l'avaluació ha suposat també l'ampliació de les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació, que ara ja no es circumscriuen a l'anàlisi de la incidència de les mesures d'intervenció i les càrregues administratives en la regulació econòmica, sinó que comprenen totes les iniciatives normatives i l'anàlisi integrada dels diversos impactes.

2.3. Configuració i contingut de l'avaluació *ex ante* en l'elaboració dels avantprojectes de llei

La integració de l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei, així com també en el dels projectes de decrets legislatius i projectes de reglament, implica que l'adopció de la norma ha d'anar precedida d'un procés d'anàlisi prèvia que ajuda a obtenir, sistematitzar i ordenar la informació necessària per a la presa de decisions.

Cal remarcar la idea de procés continu d'anàlisi que no es pot identificar només amb el tràmit que s'exhaureix amb l'elaboració una memòria d'avaluació.

En el cas dels avantprojectes de llei, tal com ja s'ha apuntat, l'avaluació s'articula en dues

fases diferents: una avaluació preliminar, en una etapa preparatòria que hauria d'ajudar a adoptar la decisió d'iniciar el procediment d'elaboració; i una avaluació detallada de l'impacte de les mesures proposades, que haurà de continuar durant l'elaboració de la norma.

L'avaluació preliminar segueix un model semblant al qüestionari que va recomanar l'OCDE el 1995 i ha de donar resposta a una sèrie de qüestions sobre la necessitat de la norma, si els seus objectius es poden assolir amb altres mesures i la valoració inicial d'una sèrie d'impactes. En concret, segons preveu l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, la memòria preliminar ha de pronunciar-se sobre els aspectes següents: objectius de la iniciativa; motius que la fan necessària; efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent; relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació; conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei; descripció i avaluació d'altres opcions (no normatives i normatives) per assolir els objectius que es pretenen amb la llei; valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE; avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa); estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat; valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya; i anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona.

Aquesta avaluació preliminar hauria de funcionar com una mena de "full de ruta", abans d'efectuar una avaluació més completa de l'impacte de l'avantprojecte de llei.

L'avaluació d'impacte de l'avantprojecte de llei hauria de contenir una anàlisi més detallada, tant de les opcions considerades com dels seus impactes, de manera que en permeti la comparació. L'article 36.3.b) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre (i en el mateix sentit, l'article 64.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost) no aporta, però, informació sobre els elements essencials del procés analític sinó que es limita a indicar els efectes que, com a mínim, han de ser objecte d'anàlisi en la memòria d'avaluació: l'impacte pressupostari, l'impacte econòmic i social, l'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives, així com l'impacte de gènere.

És per això que, en defecte de desenvolupament reglamentari i mentre no s'adopti una guia metodològica completa que concreti el contingut del procés d'avaluació o la metodologia d'anàlisi, s'han posat a disposició dels departaments unes Recomanacions sobre la memòria d'avaluació per tal de facilitar-ne l'elaboració. Aquestes inclouen un esquema orientatiu del contingut, que alhora reflecteix les fases típiques del procés d'avaluació:

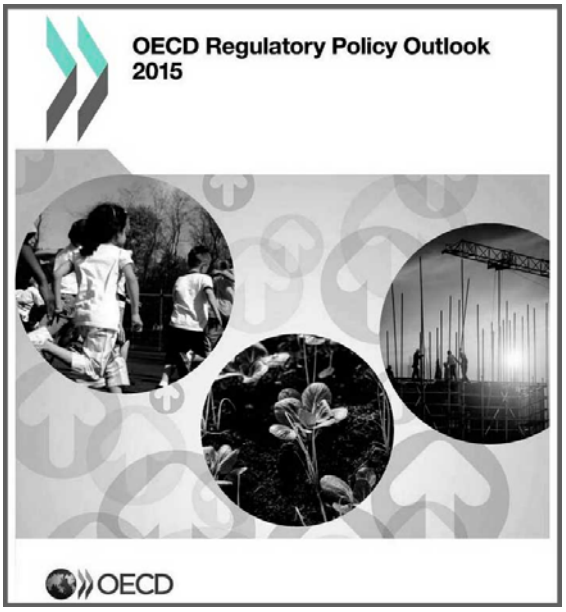
- la identificació del problema a resoldre;
- la definició clara dels objectius perseguits en relació amb la solució del problema detectat;
- la identificació de les opcions de regulació possibles per assolir els objectius (com a mínim, l'opció de no intervenir o de no modificar la situació existent);
- la identificació i l'anàlisi (qualitativa i, sempre que sigui possible, quantitativa) dels impactes de cadascuna de les opcions considerades;
- la comparació de les opcions de regulació considerades;
- la implementació de l'opció de regulació escollida i el seu seguiment i avaluació.

Aquests aspectes constitueixen el mínim comú denominador dels sistemes d'avaluació d'impacte normatiu, i encara que no s'hagin previst en la Llei ni reglamentàriament, sembla plausible deduir-los atesa, a més, la voluntat expressa del legislador d'introduir aquesta tècnica d'anàlisi.[6]

Una de les novetats que aporta aquest esque-

[6] Segons ho expressa el preàmbul de la Llei 26/2010, "L'èmfasi en l'avaluació de l'impacte normatiu respon a la voluntat d'introduir noves tècniques de bon govern en el context de l'adopció de qualsevol decisió normativa de competència de la Generalitat".

ma de continguts és que posa el focus en la concepció unitària i interrelacionada de tot el procés d'anàlisi, tot intentant clarificar l'equívoc que comporta la redacció de l'art. 36.3.b) de la Llei 13/2008 (i 64.3 de la Llei 26/2010) quan estructura formalment la memòria d'avaluació en informes en funció del tipus d'impacte.



No es pot oblidar que la finalitat última de l'avaluació és aportar una aproximació comprensiva i global de la necessitat de la intervenció normativa i dels seus efectes, a partir de l'anàlisi i la comparació de les solucions possibles. S'ha de destacar en aquest sentit l'amplitud de l'anàlisi requerida per la Llei, que permetria assimilar aquest model, almenys des d'un punt de vista formal, al sistema d'avaluació integrada de la Comissió Europea, el qual inclou l'anàlisi dels impactes econòmics, socials i ambientals (European Comission. Better Regulation Guidelines, 2015).

La memòria d'avaluació hauria d'aportar la màxima informació possible; ara bé, l'abast i la profunditat d'aquest procés analític –i també de la memòria d'avaluació en la qual s'ha de documentar el resultat– variaran en funció de la importància de la problemàtica detectada i de la rellevància dels efectes possibles, d'acord amb el concepte de "proporcionalitat de l'anàlisi". Tenint en compte que la memòria d'avaluació s'exigeix en tots els supòsits i no només en aquells que tinguin una incidència econòmica, social o ambiental rellevant, i que efectuar l'avaluació d'impacte normatiu pot ser una operació d'una certa complexitat, és clau dur a terme una anàlisi proporcionada a les circumstàncies que concorrin en cada supòsit. Això es concreta, en especial, en el nombre d'opcions de regulació que s'han de considerar, el nombre d'impactes a analitzar o el grau de sofisticació de la metodologia d'anàlisi a emprar.

Per tant, cal concentrar els recursos en les iniciatives normatives més importants o amb impactes previsiblement rellevants, i de forma particular en els avantprojectes de llei.

Les recomanacions citades es remeten a les principals metodologies d'anàlisi (anàlisi cost-benefici, cost-eficàcia, multicriteri, etc.), l'aplicació de les quals dependrà en cada cas i en funció de l'àmbit material de la norma.

Des d'aquest punt de vista cal subratllar que l'exigència d'efectuar una avaluació d'impacte normatiu no implica necessàriament la primacia de la valoració econòmica sobre altres interessos públics. El criteri d'eficiència és molt important però no és l'únic –i d'aquí que no s'hagi previst l'obligació d'efectuar una anàlisi cost-benefici formal que maximitzi en tot cas el benefici net– sinó que ha de ser ponderat juntament amb altres exigències constitucionals i valors inherents a l'estat de dret (REVUELTA: 2014, 97). Convé precisar que una avaluació d'impacte normatiu no és sinònim d'una anàlisi cost-benefici (AUBY I PERROUD: 2013, 16).

Així, la institucionalització de l'avaluació normativa per assegurar la qualitat de l'ordenament jurídic no s'efectua únicament per garantir el principi d'eficiència i economia de l'activitat pública (article 31.2 CE), sinó també per salvaguardar els drets fonamentals i protegir els drets socials que empara la Constitució i l'Estatut d'autonomia (KARPEN: 2003, 62-63).

Això significa que, encara que sigui necessari avançar en una direcció més funcional i introduir l'anàlisi quantitativa quan sigui oportú, el mètode d'anàlisi cost-benefici no pot ser en

cap cas la metodologia de referència en determinats àmbits de política pública en els quals no pot prevaldre l'eficiència econòmica.

2.4. Eines i metodologies

L'Administració de la Generalitat ha anat adoptant diversos instruments i metodologies focalitzats en aspectes específics de l'avaluació d'impacte normatiu, per avançar de forma gradual en la seva implantació. Les metodologies que han tingut més difusió fins a l'actualitat són les relatives al mesurament de les càrregues administratives, per facilitar-ne la reducció, atès que aquest va ser l'àmbit al qual inicialment s'acotava l'avaluació.

La difusió de la metodologia internacional de referència per a la reducció de càrregues administratives, l'*Standard Cost Model,* mitjançant la traducció al català del Manual Internacional del Model de Costos Estàndard (2008), va ser una de les primeres actuacions de l'anterior Direcció de Qualitat Normativa, juntament amb l'adopció d'unes directrius en matèria d'avaluació de l'impacte normatiu, per a la reducció de les càrregues administratives (2009). Aquestes iniciatives van crear el context adequat per a l'aplicació posterior de la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (2010), les pautes de la qual se centren en la simplificació dels procediments i tràmits i la reducció de càrregues administratives per a les empreses. Inclou també l'afectació de la competència, que sintetitza la metodologia de l'Autoritat Catalana de la Competència per avaluar aquest impacte.

Amb la finalitat d'impulsar l'anàlisi de l'impacte de les càrregues administratives, l'Àrea de Millora de la Regulació ha desenvolupat altres eines complementàries: el Sistema de costos unitaris estàndard (2012), que incorpora valors de temps estimat de compliment per a les empreses en relació amb unes obligacions d'informació tipus, la qual cosa facilita la tasca de quantificació; i el Sistema d'informació de càrregues administratives –SICAD– (2012), una base de dades que incorpora de forma progressiva la identificació i quantificació de les càrregues administratives del marc normatiu de competència de la Generalitat de Catalunya, amb els objectius següents: a) el mesurament base del cost que suposen les càrregues administratives per a l'economia catalana; b) facilitar a les unitats promotores el mesurament *ex ante* de les obligacions d'informació previstes a les iniciatives normatives; c) impulsar l'avaluació *ex post* de l'ordenament jurídic per introduir criteris de simplificació i reducció de càrregues administratives. Aquesta base de dades s'ha posat recentment a disposició dels departaments d'aquesta Administració, tal com es va preveure en el Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017 (mesura.3.8.c).

També cal destacar l'adopció del Test de pimes (aprovat per l'Acord del Govern d'11 de febrer de 2014), com a eina per a l'anàlisi específica dels efectes de les iniciatives normatives sobre les pimes, l'ús de la qual recomana la Comissió Europea en compliment del principi "pensar primer a petita escala". Consisteix en una llista de comprovació o *checklist* de dotze preguntes que promouen la consideració de les peculiaritats d'aquestes empreses –i en especial de les més petites– en el procés d'avaluació, i es destaca el paper rellevant de les consultes al sector afectat. La informació que aporta sobre l'afectació de les pimes ha d'ajudar a completar l'anàlisi dels costos i beneficis que documenta la memòria d'avaluació.

Juntament amb les Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació (2014) abans esmentades, per facilitar la identificació

dels diversos impactes s'ha elaborat una llista de comprovació amb exemples d'impactes que es poden produir en els àmbits econòmic, social i ambiental, els quals s'extreuen de les Directrius per a l'avaluació d'impacte normatiu de la Comissió Europea de 2009.

Tots aquests instruments es poden consultar al web del Departament de la Presidència, a l'àmbit d'actuació de millora de la regulació,[7] juntament amb els enllaços a una selecció de les guies metodològiques més destacades en l'àmbit europeu i internacional.

En l'actualitat es treballa en l'elaboració d'una guia metodològica general, que faciliti pautes als departaments de l'Administració de la Generalitat per a l'anàlisi integrada dels diversos impactes. La seva aplicació ha de permetre millorar la consistència de les avaluacions i garantir la presentació uniforme dels seus resultats, de manera que puguin constituir un bon suport per a la participació i les consultes públiques.

3. Balanç d'aplicació de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat

3.1. Fites a destacar

La introducció de l'avaluació d'impacte normatiu ha comportat una millora substancial de la informació que consta en l'expedient d'elaboració de la norma, en especial a mesura que s'ha anat ampliant l'anàlisi dels efectes de la norma projectada, com comentarem a continuació.

Recordem que durant el període comprès entre el 2008 i el 2010, les avaluacions d'impacte normatiu es limitaven a les iniciatives normatives amb incidència sobre l'activitat econòmica i a la valoració de l'impacte de les mesures d'intervenció administrativa sobre les empreses, des de la perspectiva de la simplificació del procediment i la reducció de les càrregues administratives. La novetat inicial va consistir, doncs, en l'estimació monetària del temps i els recursos que les empreses afectades per la regulació projectada han de dedicar al compliment de les obligacions d'informació que s'imposen en l'accés o l'exercici d'activitats econòmiques. La informació que aporta el mesurament *ex ante* d'aquest cost de compliment ajuda a valorar la proporcionalitat dels requeriments d'informació i la seva justificació, i permet detectar quins són més costosos. Aquesta valoració es pondera en el disseny de les mesures d'intervenció administrativa, juntament amb la resta d'efectes i els límits juridicoadministratius, i facilita la comparació entre les diferents alternatives possibles. La quantificació d'aquest impacte aporta evidència sobre la reducció de càrregues administratives i la simplificació procedimental.

A partir del 2011, totes les iniciatives normatives i no només les que afecten l'activitat econòmica, han anat acompanyades d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. L'abast de l'anàlisi també s'ha ampliat, ja que inclou una valoració de les repercussions per a l'Administració des del punt de vista pressupostari i dels recursos personals i materials, els efectes que es generen als destinataris de la norma i a la realitat social i econòmica en general, l'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives –tant pel que fa a les empreses com pel que fa als ciutadans-, així com l'impacte de gènere.

Tot i això, l'anàlisi de l'impacte que s'ha desenvolupat amb més profunditat ha estat la de les càrregues administratives en les activitats empresarials i professionals, àmbit on es disposa de més experiència. L'obligació de quantificar les obligacions d'informació, tot i que es percep com un requeriment formal més, força les unitats promotores a prendre en consideració costos que normalment no s'haurien tingut en compte. A més, l'acarament entre la quantificació de les càrregues administratives de la norma vigent i de la proposta normativa a fi de determinar si la proposta disminueix o no les càrregues administratives, ha ajudat a demostrar la utilitat de l'anàlisi i comparació d'opcions.

[7] Vegeu: http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/

Des del 2015, les memòries d'avaluació elaborades segueixen formalment l'esquema de continguts que consta a les Recomanacions sobre la memòria d'avaluació i comencen a reflectir una valoració més interrelacionada de la informació rellevant per prendre la decisió, que aniria superant la mera juxtaposició d'informes. Alhora, es comença a donar resposta de forma explícita a les preguntes clau de l'avaluació sobre la necessitat de la intervenció: quin és el problema i per què és un problema?; quins són els objectius que cal assolir i quines són les diverses opcions per aconseguir-ho?

Les més de 700 memòries d'avaluació fetes des de la introducció de l'avaluació, un centenar de les quals són relatives a avantprojectes de llei, palesen el compliment de l'exigència legal d'elaborar una memòria d'avaluació i la progressiva familiarització amb la tècnica de l'avaluació d'impacte normatiu. Tot i això, la seva implantació a l'Administració de la Generalitat es troba encara en una fase inicial i els resultats de l'aplicació en termes de millora de la qualitat material de les normes jurídiques són modestos.

3.2. Dificultats en la implantació

Les dificultats que es plantegen tenen a veure, principalment, amb la cultura administrativa i la manca de consciència sobre la rellevància de la qualitat material de la legislació, la qual cosa afecta tant el procediment normatiu com el producte final de la norma jurídica. El problema principal no rau en la normativa reguladora del procediment d'avaluació −tot i que podria ser objecte de millora per clarificar alguns aspectes−, sinó en la seva aplicació.

L'enfocament excessivament formal que predomina a l'Administració pública −on el procediment normatiu es considera més aviat un tràmit legal que una garantia per a l'eficàcia i eficiència de la norma− frena la implantació d'aquest instrument. La dinàmica tradicional d'elaboració de les normes xoca amb un exercici analític, objectiu i neutre com el de l'avaluació, de manera que, malgrat la utilitat de la informació que aporta, es percep com una càrrega addicional per a les unitats promotores de la norma.

A això, s'hi afegeix la dificultat que pot presentar la seva elaboració des del punt de vista pràctic, atesa la complexitat de mesurar i ponderar efectes de distinta naturalesa, jurídics i no jurídics −econòmics, socials, ambientals−, per tal de comparar solucions alternatives. En aquest sentit, la manca d'experiència en l'anàlisi econòmica del dret és un dèficit important a l'hora d'aportar evidència empírica sobre els efectes de les normes.

En síntesi, les deficiències més freqüents que es detecten en les memòries d'avaluació són les següents:

- Les memòries d'avaluació es fan massa tard, habitualment per justificar la decisió adoptada, la qual cosa neutralitza la seva capacitat de facilitar l'elecció de l'alternativa més adequada per assolir els objectius perseguits en relació amb el problema detectat.
- L'avaluació no s'inclou de forma sistemàtica en el marc de procediments participatius i de consulta. Això dificulta l'obtenció d'informació i de dades per part de l'Administració, però també l'acceptació i posterior compliment de la norma.
- L'anàlisi del problema que motiva la intervenció és insuficient, la qual cosa no permet valorar la idoneïtat de les solucions proposades; la definició dels objectius perseguits no és prou clara i precisa, de forma que impedeix determinar l'eficàcia de la norma.
- No s'identifiquen solucions alternatives: l'opció de *no fer res* i les alternatives diferents a la norma no es consideren; les opcions normatives es limiten a valorar el rang de la norma.
- L'anàlisi dels impactes s'efectua només en relació amb l'opció proposada i, per tant, no es poden comparar els avantatges i desavantatges d'altres solucions possibles; a més, aquesta consisteix en una valoració qualitativa, i les anàlisis quantitatives es limiten a

l'impacte sobre el pressupost de l'Administració de la Generalitat i les càrregues administratives de les empreses; la valoració d'altres impactes econòmics i dels efectes socials és molt insuficient; no s'analitzen els aspectes relatius al compliment i al control.

4. Reptes per a una millor avaluació normativa

Tal com s'ha exposat, malgrat els elements formals de reconeixement de la política pública de millora de la regulació i les actuacions dutes a terme en relació amb l'avaluació de l'impacte normatiu, queda molt camí per recórrer.

Les previsions que en aquest àmbit incorpora la Llei 19/2014, de 29 de desembre, en la mesura que reforcen el marc jurídic vigent, poden contribuir a impulsar l'avaluació. Alhora, l'obligació de publicar les memòries d'avaluació i les avaluacions *ex post*, d'acord amb els requeriments de publicitat activa, constitueix una novetat molt destacada des del punt de vista de l'obertura del procés normatiu, la participació i el rendiment de comptes, però també un incentiu per millorar la qualitat de les avaluacions de les iniciatives normatives que ara se sotmeten a escrutini públic.

A continuació es formulen algunes propostes per avançar en aquesta direcció, tenint en compte les recomanacions de l'OCDE i la Comissió Europea.[8]

4.1. La simplificació de l'ordenament jurídic com a condició prèvia

El nombre excessiu de normes jurídiques condiciona l'objectiu d'assolir un marc normatiu de qualitat i l'aplicació dels diferents instruments per millorar-la. Així, per exemple, difícilment es podrà impulsar l'avaluació *ex post* o el mesurament sistemàtic de les càrregues administratives i els costos de la regulació en general si abans no es disposa d'un ordenament jurídic depurat de normes materialment derogades.

Per tenir una idea de com es concreta aquest fenomen en el cas de l'ordenament jurídic català, cal indicar que, d'acord amb el Portal Jurídic de Catalunya, les normes jurídiques vigents de competència de la Generalitat, aprovades entre els anys 1977 i 2015, són 23.290.[9] D'aquestes disposicions, 624 tenen rang legal, 6.427 són decrets i 16.239 són ordres. Cal destacar que només 4.615 han estat derogades de forma expressa durat aquest mateix període.

Un nombre molt significatiu d'aquestes normes ja no s'apliquen, ja sigui perquè han perdut el seu objecte, han estat derogades tàcitament o perquè estan en desús, però no resulta possible determinar-ne *a priori* el nombre. D'altra banda, no s'han fet servir de for-

[8] Per totes, la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 i la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE"- COM(2015) 215 final.

[9] El còmput s'ha tancat el 31 de gener de 2016, de manera que s'hi incorporen també les 22 disposicions normatives aprovades durant aquest mes, durant el qual no s'ha produït cap derogació. Les dades no inclouen els decrets i ordres relatius a càrrecs i personal. Cal precisar també que un percentatge significatiu dels decrets i ordres adoptats fins a la meitat de la dècada de 1980 no tenen la naturalesa de norma jurídica sinó que es tracta de decisions del Govern o els consellers que adopten aquesta forma però que són actes administratius.

ma sistemàtica les clàusules derogatòries concretes, la qual cosa pot generar problemes interpretatius tenint en compte que amb aquesta tècnica no és el legislador qui determina l'abast dels efectes derogatoris, sinó que la interpretació es remet a l'operador jurídic.

El Portal Jurídic de Catalunya ha suposat un gran avanç per a la difusió i l'accessibilitat al dret vigent, ja que no només permet consultar la versió de la norma aprovada, sinó que en el cas de les lleis i els decrets, també facilita la versió consolidada, amb valor informatiu. Cal recordar, però, que la tasca de consolidació que efectua parteix necessàriament de les derogacions expresses.

Dues modificacions legislatives recents promouen la simplificació de l'ordenament jurídic, i en concret la derogació expressa. D'una banda, l'article 1 de la Llei 6/2015, del 13 de maig, d'harmonització del Codi civil de Catalunya, va addicionar l'article 111.10 a la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera llei del Codi civil de Catalunya, que precisa: "La vigència de les lleis i de les altres normes cessa quan són derogades per altres de posteriors de rang igual o superior que ho declarin *expressament.*"

D'altra banda, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en el seu article 63.1, conté un mandat explícit en relació amb la simplificació normativa: "L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent."

Derogar de forma expressa evitaria l'estratificació normativa i milloraria el coneixement, la comprensió i predictibilitat de l'ordenament jurídic, i en conseqüència, incrementaria la transparència i la seguretat jurídica.

Amb aquesta finalitat, el Pla del Govern XI legislatura anuncia l'adopció d'un Pla de simplificació normativa per revisar l'estoc regulatori i derogar de forma expressa les normes obsoletes. Aquest Pla, aprovat el 2 d'agost de 2016, s'abordarà en diverses fases i aplicarà també altres tècniques de simplificació com ara la refosa de les normes vigents o la consolidació, tenint en compte el nou procediment per a la consolidació oficial de la legislació introduït al Reglament del Parlament de Catalunya (articles 140 i següents), de conformitat amb la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

4.2. La implantació efectiva de l'avaluació *ex ante*

Perquè l'avaluació d'impacte normatiu pugui esdevenir una eina eficaç en la millora de la qualitat material de les normes, cal intervenir de forma horitzontal en el conjunt de l'Administració de la Generalitat i impulsar la cultura de l'avaluació des del més alt nivell polític.

Aquest enfocament requereix sensibilitzar els alts quadres de l'Administració respecte a la importància de la qualitat normativa i reforçar l'arquitectura institucional de la millora de la regulació. En aquest sentit, cal consolidar les estructures orgàniques actuals perquè siguin capaces d'incidir de forma efectiva en la qualitat de les avaluacions i en el disseny de les normes, i incorporar també supervisió externa.

Alhora cal adaptar de forma realista la tècnica de l'avaluació d'impacte normatiu a la nostra pràctica juridicoadministrativa, ser conscients del punt de partida i fer un bon ús de la proporcionalitat de l'anàlisi. L'esforç actual s'hauria de centrar, doncs, a plantejar-se les qüestions clau que determinen la necessitat de la intervenció i l'examen i comparació d'alternatives. Ara bé, les iniciatives legislatives més importants o amb efectes potencialment rellevants sempre haurien de ser objecte d'una avaluació qualitativa i, si és possible, quantitativa al més completa possible.

Començar al més aviat possible l'avaluació, integrar-la en les fases de decisió, i dur a terme una consulta efectiva a totes les parts interessades són elements cabdals per millorar la consistència de les avaluacions.

La reforma del procediment normatiu vigent a l'Administració de la Generalitat pot contribuir

a aclarir alguns aspectes i a evitar superposicions entre alguns dels documents que actualment integren el procediment d'elaboració de les normes, de manera que es facilitin també les consultes. L'experiència demostra que un millor marc normatiu no impedirà una mera aplicació formal que acabi buidant de sentit l'avaluació si no es produeix un autèntic canvi de cultura regulatòria.

Des d'aquest punt de vista, és imprescindible reforçar la formació i el suport en matèria d'avaluació. L'avaluació d'impacte normatiu és part del procés de disseny i revisió d'una norma i té sentit que siguin els funcionaris qui les duguin a terme, sens perjudici de la col·laboració puntual externa. Per això és indispensable millorar les competències en aquest àmbit, mitjançat programes formatius.

L'adopció d'una guia metodològica general més àmplia que l'actual, acotada a la simplificació i la reducció de càrregues, ha de facilitar la pràctica de l'avaluació. Igualment, cal promoure el treball d'equips multidisciplinaris, no únicament integrats per juristes.

4.3. L'ampliació de les consultes públiques

Les consultes públiques i a les persones interessades són un element fonamental del procés de presa de decisions i de la millora de la qualitat de les normes.

Els tràmits tradicionals d'informació pública i audiència només permeten intervenir quan les opcions de regulació ja han estat adoptades i la tramitació del projecte es troba en una fase avançada, per la qual cosa la incidència de la participació es redueix de forma considerable. Això implica que l'Administració tampoc no pot aconseguir la informació necessària sobre la situació del sector o àmbit d'actuació concret sobre el qual vol intervenir i sondejar els efectes de la intervenció.

Les consultes en una fase prèvia a la formulació de la proposta normativa, tot i que no són alienes a la nostra tradició –la Llei 13/1989 ja hi feia al·lusió, com també la Guia de bones pràctiques, i s'han promogut en especial en l'avaluació dels efectes de la legislació sobre les pimes (Test de pimes)–, no es duen a terme de manera habitual. Perquè l'Administració pugui obtenir les dades que necessita per avaluar correctament i la participació pugui ser efectiva, cal potenciar-les i connectar-les amb l'avaluació.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, reflecteix aquesta preocupació quan preveu que l'Administració ha de garantir la participació tant en el procés d'avaluació *ex ante* com *ex post*.
Al mateix objectiu respon la introducció a la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre (article 133.1) del nou tràmit procedimental de consulta prèvia obligatòria mitjançant el portal web de l'administració competent. Al marge dels problemes competencials que suscita la seva previsió amb caràcter bàsic, cal ressaltar que aquesta consulta connecta amb la fase més inicial del procés d'avaluació, ja que haurà de versar sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i l'oportunitat de l'aprovació, els objectius de la norma, i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

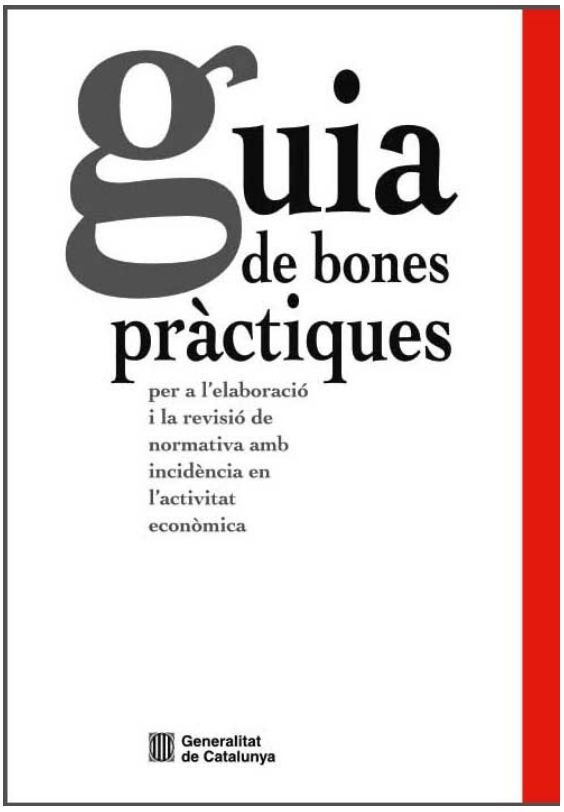
Aquest tràmit suposa un impuls a la participació en el procés normatiu i a la difusió de les consultes públiques, almenys des del punt de vista formal, si bé la redacció tan àmplia de les excepcions previstes pot acabar desactivant el seu potencial inicial (es pot ometre quan no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria; també en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'administració, o quan hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin).

La Llei 19/2014 (article 69) també reconeix la possibilitat de l'Administració d'obrir un pro-

cés participatiu des de l'inici de la tramitació amb relació a les iniciatives en què, per la seva importància o per la matèria regulada, es consideri oportú. En el Portal de la Transparència s'ha de publicar la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya.

L'Administració ha de valorar les contribucions efectuades en tots els tràmits esmentats i publicar-les al Portal de la Transparència. Una menció especial també s'ha de fer a l'obligació de donar publicitat a les intervencions i als contactes que eventualment s'hagin produït amb els grups d'interès inscrits en el registre corresponent (article 10.1.d) de la Llei 19/2014).

Per tal d'assegurar l'eficàcia d'aquestes consultes públiques, es facilitaran unes pautes mínimes a les unitats que impulsin iniciatives normatives.



4.4. L'impuls necessari de l'avaluació *ex post*

L'avaluació de l'aplicació de la normativa vigent ocupa una posició central en les iniciatives de millora de la regulació més avançades, com ara les que promou la Comissió Europea, però s'ha desenvolupat molt poc en aquesta Administració.

Cal seguir i verificar la correcta aplicació de les normes i decidir-ne la modificació a partir de l'anàlisi de l'aplicació, de manera que es pugui promoure un cicle continu de la regulació que no només tingui en compte el disseny sinó també la implementació i la revisió.

En una fase inicial no sembla raonable ni factible que es pugui avaluar l'aplicació de tota la legislació vigent. Introduir clàusules d'avaluació expresses en les normes de més rellevància ajudaria a programar aquesta revisió, com ja han fet algunes lleis catalanes, però caldria plantejar-se un ús més sistemàtic. Al marge de les avaluacions de normes jurídiques concretes, també caldria planificar l'avaluació conjunta de diverses normes que afecten un determinat sector o que fonamenten una determinada política pública.

Interessa subratllar que només es podrà valorar bé el grau de compliment dels objectius previstos per la legislació i analitzar els efectes que ha produït si s'ha avaluat *ex ante* i, per tant, s'han determinat amb claredat els objectius de la legislació i s'ha obtingut informació prèvia sobre els efectes potencials.

Per això, cal tenir ben presents aquests aspectes durant l'elaboració de la norma i preveure els mecanismes i indicadors que permetin efectuar el seguiment i l'avaluació futura.

4.5. La vinculació amb el procediment legislatiu

Una bona avaluació de l'impacte d'un projecte de llei hauria de contribuir al debat parlamentari sobre les alternatives d'intervenció possibles i facilitar la comunicació dels objectius perseguits. Des d'aquest punt de vista, els arguments que contenen les avaluacions poden ser de gran utilitat per a la divulgació i transparència del procediment legislatiu.

Cal entendre que a mesura que aquestes avaluacions esdevinguin més consistents, estructurades i analítiques, el Parlament les haurà de tenir en compte en la tramitació parlamentària

dels projectes de llei que sotmeti el Govern. Des d'aquesta perspectiva, es podria valorar en un futur la conveniència de dur a terme avaluacions d'impacte normatiu en relació amb les esmenes substancials, quan es consideri oportú i necessari, tal com fa el Parlament Europeu en relació amb les propostes de la Comissió Europea (PINILLA:2008, 31).

S'ha de remarcar que si bé l'avaluació hauria de facilitar als legisladors informació bàsica per a la presa de decisions, per la qual cosa hauria de contribuir a la racionalitat del procés normatiu, en cap cas no pot substituir les decisions polítiques.

De forma paral·lela, caldria estudiar la possibilitat de crear una unitat d'avaluació legislativa integrada per experts que pugui promoure avaluacions *ex ante* quan ho consideri oportú, així com considerar la seva participació en l'avaluació *ex post* de la legislació, connectada amb la funció del Parlament de control de la legislació (FIGUEROA:1995, 25-27).

Tant el Govern com el Parlament són responsables dels efectes de la legislació, i és per això que són diversos i legítims els models existents en relació amb l'avaluació *ex post*. En tot cas, fóra bo estudiar les diverses possibilitats per institucionalitzar aquest tipus d'avaluació.

BIBLIOGRAFIA

AUBY, J. B. i PERROUD, T. (ed.) (2013): *La evaluación del impacto regulatorio*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/Global Law Press.

FIGUEROA, A. (1995): "La evaluación del Derecho", a *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, p. 11-28.

KARPEN, U. (2003): "The evaluation of legislation", a *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, p. 24-48.

MADER, L. (2003): "Improving legislation by evaluating tis effects: The Swiss experience", a *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, p. 74-119.

MONTORO, M. J. (2001): *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència*. Barcelona, EAPC. Generalitat de Catalunya.

ORTI, P. (2016): "Transparencia y buena regulación: el derecho de acceso a los expedientes normativos y la evaluación de impacto", a Dolors Canals Ametller (ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Girona, Documenta Universitaria.

PAU F. i PARDO, J. (coord.) (2006): *La evaluación de las leyes*. Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/ Tecnos.

PINILLA, R. (2008): "Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo?" *Papeles* 8/2008, Agencia de Evaluación y Calidad. Ministerio de Administraciones Públicas.

PONCE, J. (2009): "Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites", a *Legislar mejor* 2009. Madrid, Ministerio de Justicia, p. 203-251.

PRATS, J. i TORRES, P. (dir.) (2006): *Avaluació de l'impacte regulatori: Pràctica internacional i aplicabilitat a Catalunya*. Barcelona, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Generalitat de Catalunya.

REVUELTA, I. (2014): "Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 193, p. 83-126.

Resum

L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència

Paula Ortí Ferrer
Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació
de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental
del Departament de la Presidència

L'empobriment de la qualitat normativa i el creixement exponencial del nombre de normes es tradueix en una pèrdua d'eficàcia de la legislació i en un increment dels costos de l'acompliment. Això ha motivat l'aparició en les últimes dècades d'una nova política pública de millora de la regulació en l'àmbit europeu i internacional, que persegueix la utilització més eficient dels recursos públics de què disposen els governs, així com una major racionalitat i transparència en l'elaboració de les normes.

Per la seva contribució a la qualitat i la racionalitat de les normes, l'avaluació d'impacte normatiu, tant *ex ante* com *ex post*, és un element central d'aquesta política, ja que aporta evidència en el procés de presa de decisions i assegura que els beneficis de la regulació justifiquen els costos que comporta.

A Catalunya l'avaluació d'impacte normatiu s'ha institucionalitzat en relació amb la iniciativa legislativa del Govern i la seva potestat reglamentària, tant pel que fa al procediment que l'ordena com pel que fa a l'organització administrativa que vetlla pel compliment dels seus requeriments. La política pública de millora de la regulació en la qual s'emmarquen aquestes mesures ha estat reconeguda com a bona pràctica per l'OCDE.

La introducció de l'avaluació en el procediment d'elaboració de normes de l''Administració de la Generalitat implica que l'adopció de la norma ha d'anar precedida d'un procés d'anàlisi prèvia que ajuda a obtenir, sistematitzar i ordenar la informació necessària per a la presa de decisions. La memòria d'avaluació ha de recollir-ne el resultat i aportar el màxim d'informació possible sobre les alternatives existents per assolir els objectius perseguits, així com els seus avantatges i desavantatges.

El balanç d'aplicació mostra que, si bé la tendència és favorable, l'enfocament excessivament formal dificulta la seva implantació real. Cal un canvi profund de cultura reguladora i un esforç sostingut en el temps per veure resultats. Els requeriments vigents en matèria de transparència afavoriran el pas d'un procés d'adopció de decisions tradicional vers un altre basat en el coneixement i l'evidència. Per avançar en aquesta direcció i assolir un marc normatiu de qualitat, se suggereix revisar l'estoc regulatori, reforçar les mesures procedimentals i organitzatives en relació amb l'avaluació *ex ante*, potenciar les consultes públiques prèvies, impulsar l'avaluació *ex post* de forma sistemàtica i implicar el Parlament en la millora de la regulació de manera que es tinguin en compte les avaluacions dels projectes de llei.

Resumit

Era valoracion der impacte normatiu ara Administracion dera Generalitat e era politica de melhorament dera regulacion: bilanç e enjòcs en contèxt dera Lei de transparéncia

Paula Ortí Ferrer
Cap der Airau de Melhorament dera Regulacion
dera Direccion Generau de Coordinacion Interdepartamentau
deth Departament dera Presidéncia

Er apraubiment dera qualitat normatiua e eth creishement exponenciau deth nombre de nòrmes se tradusís en ua pèrta d'eficacitat dera legislacion e en un increment des còsti der acompliment. Aquerò a motivat era aparicion enes darrèri decènnis d'ua naua politica publica de melhorament dera regulacion en encastre europèu e internacionau, que perseguís era utilizacion mès eficienta des recorsi publics que dispòsen es govèrns, atau coma ua màger racionalitat e transparéncia ena elaboracion des nòrmes.

Pera sua contribucion ara qualitat e ara racionalitat des nòrmes, era avaloracion d'impacte normatiu, tant *ex ante* coma *ex post*, ei un element centrau d'aquera politica, pr'amor qu'apòrte evidéncia ath procès de prenuda de decisions e assegure qu'es beneficis dera regulacion justifiquen es còsti que compòrte.

En Catalonha era avaloracion d'impacte normatiua s'a institucionalizat per arrepòrt damb era iniciatiua legislatiua deth Govèrn e era sua potestat reglamentària, tant per çò qu'ei deth procediment que l'ordene coma per çò qu'ei dera organizacion administrativa que velhe entar acompliment des sues requeréncies. Era politica publica de melhorament dera regulacion a on s'enquadren aqueres mesures a estat arreconeishuda coma bona practica pera OCDE.

Er entratge dera avaloracion en procediment d'elaboracion de nòrmes dera Administracion dera Generalitat implique qu'era adopcion dera nòrma deu anar precedida d'un procès d'analisi prealable qu'ajude a obtier, sistematizar e ordenar era informacion que cau entara prenuda de decisions. Era memòria d'avaloracion ne deu arrecuelher eth resultat e aportar eth maximal possible d'informacion sus es alternatiues existentes entà arténher es objectius perseguidi, atau coma es sòns avantatges e desauantatges.

Eth balanç d'aplicacion mòstre que, se ben era tendéncia ei favorabla, er apròchi excessivaments formau dificulte era sua implantacion reau. Cau un cambiament prigond de cultura reguladora e un esfòrç sostengut en temps entà veir resultats. Es requeréncies en vigor en matèria de transparéncia favoriràn eth pas d'un procès d'adopcion de decisions tradicionaus vèrs un aute basat ena coneishença e ena evidéncia. Entà auançar en aquera direccion e arténher un marc normatiu de qualitat, se suggerís revisar er estòc reglamentari, reforçar es mesures procedimentaus e organizatives per arrepòrt ara avaloracion *ex ante*, potenciar es consultes publiques prealables, impulsar era avaloracion *ex post* de forma sistematica e implicar eth Parlament en melhorament dera regulacion entà que se tenguen en compde es avaloracions des projèctes de lei.

Resumen

La evaluación de impacto normativo en la Administración de la Generalidad y la política de mejora de la regulación: balance y retos en el contexto de la Ley de transparencia

Paula Ortí Ferrer
Jefa del Área de Mejora de la Regulación
de la Dirección General de Coordinación Interdepartamental
del Departamento de la Presidencia

El empobrecimiento de la calidad normativa y el crecimiento exponencial del número de normas se traduce en una pérdida de eficacia de la legislación y en un incremento de los costes del cumplimiento. Esta situación ha motivado la aparición en las últimas décadas de una nueva política pública de mejora de la regulación en el ámbito europeo e internacional, que persigue la utilización más eficiente de los recursos públicos de los cuales disponen los gobiernos, así como una mayor racionalidad y transparencia en la elaboración de las normas.

Por su contribución a la calidad y la racionalidad de las normas, la evaluación de impacto normativo, tanto *ex ante* como *ex post*, es un elemento central de esta política, ya que aporta evidencia en el proceso de toma de decisiones y asegura que los beneficios de la regulación justifican los costes que comporta.

En Cataluña, la evaluación de impacto normativo se ha institucionalizado en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno y su potestad reglamentaria, tanto con respecto al procedimiento que lo ordena como con respecto a la organización administrativa que vela por el cumplimiento de sus requerimientos. La política pública de mejora de la regulación en la cual se enmarcan estas medidas ha sido reconocida como buena práctica por la OCDE.

La introducción de la evaluación en el procedimiento de elaboración de normas de la Administración de la Generalidad implica que la adopción de la norma tiene que ir precedida de un proceso de análisis previo que ayuda a obtener, sistematizar y ordenar la información necesaria para la toma de decisiones. La memoria de evaluación debe plasmar el resultado obtenido y aportar el máximo de información posible sobre las alternativas existentes para alcanzar los objetivos perseguidos, así como sus ventajas y desventajas.

El balance de aplicación muestra que, si bien la tendencia es favorable, el enfoque excesivamente formal dificulta su implantación real. Es necesario un cambio profundo de cultura reguladora y un esfuerzo sostenido en el tiempo para ver resultados. Los requerimientos vigentes en materia de transparencia favorecerán el paso de un proceso de adopción de decisiones tradicional hacia otro basado en el conocimiento y la evidencia. Para avanzar en esta dirección y alcanzar un marco normativo de calidad, se sugiere revisar el stock regulatorio, reforzar las medidas procedimentales y organizativas en relación con la evaluación *ex ante*, potenciar las consultas públicas previas, impulsar la evaluación *ex post* de forma sistemática e implicar al Parlamento en la mejora de la regulación de manera que se tengan en cuenta las evaluaciones de los proyectos de ley.

Abstract

Regulatory Impact assessment at the Catalan Administration and Better Regulation policy: check-up and challenges in the context of the Transparency Law

Paula Ortí Ferrer
Chief of the Better Regulation Unit
of the Directorate General of Interdepartmental Coordination
of the Ministry of the Presidency

The loss of quality in regulations and the exponential growth in the number of resulting rules often means a loss of laws' efficiency and an increasing compliance costs . This is the reason of the emergence during the last decades of new public regulatory policies for the improvement both in the European and in the international arena. In turn, this implies a most efficient use of public resources available to governments and more rationality and transparency in drafting regulations .

The bearings of impact assessment on rules' quality and rationality, both *ex ante* and *ex post*, renders it crucial, since it is essential in the decision making process and ensures that benefits justify the costs.

In Catalonia, the regulatory impact assessment has been institutionalized as far as the Government's legislative initiative and its rulemaking powers go, which entails assessing the procedure and the administrative organization that is to grant full observance to it. Better Regulation Policy including such measures has been recognized as best practices by the OECD.

The taking up of such measures in Catalan Administration implies that rule-drafting must be preceded by a careful analysis of all implied elements, which will be of much help for the decision making stage. Impact assessment report must include all possible information about existing alternatives to meet the set of goals pursued by the rule and their corresponding pros and cons.

This check-up of the implementation of such measures judges those beneficial, even though their high formalism poses some hindrance for their applicability. A change in the mainstream culture of rule-drafting is called for, as well as a sustained effort for the emergence of measurable benefits. Requirements introduced by the Transparency Law will favour a shift from traditional decision-making to a new decision-making paradigm based on knowledge and evidence. If we are to advance the quality of the existing normative frame, the whole regulatory stock is to be re-examined. Also, work must be put to foster procedural and organisational measures that shall facilitate a systematic ex-ante and ex-post evaluation of drafts, encourage prior consultations and to bring the Parliament into the commitment to improve regulation through those.

Résumé

L'évaluation de l'impact de la réglementation sur l'Administration du Gouvernement de la Catalogne et la politique d'amélioration de la réglementation: bilan et défis dans le cadre de la loi sur la transparence

Paula Ortí Ferrer
Responsable de la Division de l'amélioration de la réglementation de la Direction générale de la coordination interministérielle du Ministère de la Présidence

L'appauvrissement de la qualité réglementaire et la croissance exponentielle du nombre de normes se traduisent par une perte d'efficacité de la législation ainsi que par une augmentation des coûts de mise en conformité. C'est la raison qui a motivé l'apparition, au cours des dernières décennies, d'une nouvelle politique publique en matière d'amélioration de la réglementation à l'échelle européenne et internationale, l'objectif étant d'utiliser plus efficacement les ressources publiques dont disposent les gouvernements, ainsi que de renforcer la rationalité et la transparence dans l'élaboration des normes.

En raison de sa contribution à la qualité et à la rationalité des normes, l'évaluation de l'impact réglementaire, aussi bien *ex ante* que *ex post*, est un élément central de cette politique. Elle apporte en effet la preuve dans le processus de prise de décision et garantit que les bénéfices de la réglementation justifient les coûts qu'elle engendre.

En Catalogne, l'évaluation de l'impact de la réglementation s'est institutionnalisée par rapport à l'initiative législative du Gouvernement et son pouvoir réglementaire, tant du point de vue de la procédure qui l'ordonne, que de celui de l'organisation administrative qui veille au respect de ses exigences. La politique publique d'amélioration de la réglementation dans laquelle ces mesures s'inscrivent est considérée comme une bonne pratique par l'OCDE.

L'introduction de l'évaluation dans le processus d'élaboration des normes de l'Administration du Gouvernement de la Catalogne implique que l'adoption de la norme soit précédée d'un processus d'analyse afin d'obtenir, de systématiser et de classer les informations nécessaires à la prise de décision. Le rapport d'évaluation doit indiquer le résultat et apporter le plus d'informations possible sur les alternatives existantes qui permettent d'atteindre les objectifs poursuivis, ainsi que les avantages et les inconvénients.

Le bilan de l'application montre que, bien que la tendance soit favorable, l'approche excessivement formelle rend son implantation effective difficile. Il faut un bouleversement profond de cette culture régulatrice et un effort soutenu dans le temps afin d'obtenir des résultats. Les exigences en vigueur dans le domaine de la transparence favorisent le passage d'un processus de prise de décision traditionnel vers un autre fondé sur la connaissance et l'expérience. Pour avancer dans cette direction et parvenir à un cadre réglementaire de qualité, il est suggéré de réviser le stock réglementaire, de renforcer les mesures procédurales et organisationnelles en lien avec l'évaluation *ex ante*, de promouvoir les consultations publiques préalables, d'encourager l'évaluation *ex post* de manière systématique et d'impliquer

le Parlement dans l'amélioration de la réglementation de sorte que les évaluations des projets de loi soient prises en compte.

Les polítiques públiques de memòria en els debats del Parlament de Catalunya (1980-2015)

Raül Digón Martín
Responsable de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament

És doctor en Dret i Ciència Política per la UB, i llicenciat en Filosofia i en Dret per la mateixa universitat. Màster en Ciències Polítiques i Socials per la UPF. Professor associat del Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració, i Filosofia del Dret (UB). Autor de diversos treballs i traduccions sobre teoria política i polítiques públiques de memòria democràtica. Prèviament ha estat lletrat de la Direcció General de Relacions Laborals i coordinador d'atenció a persones represaliades de la Subdirecció General de Memòria, Pau i Drets Humans.

1. Introducció
2. Les primeres legislatures: encarar el passat per construir la democràcia
    2.1. Commemoracions, homenatges i revisió jurídica dels consells de guerra
    2.2. La devolució del patrimoni documental
    2.3. El reconeixement als expresos polítics
3. La sisena legislatura: persistència i ampliació temàtica (persones desaparegudes i fosses comunes)
4. Estatut i polítiques de memòria: la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, i la Llei 10/2009, de 30 de juny
5. Estancament i crítica de la (in)acció de Govern
6. Conclusions

1. Introducció

Les polítiques de memòria constitueixen una manifestació emblemàtica de l'autogovern català.[1] Com en qualsevol altre país que hagi patit guerres i dictadures, el tractament públic del nostre passat és clau per promoure entre la ciutadania una cultura democràtica de pau i respecte als drets humans. Per això, d'acord amb l'article 54 de l'Estatut d'autonomia,[2]

[1] Hi ha diverses expressions per denotar les polítiques públiques de memòria (memòria "històrica", "democràtica", "col·lectiva", "social", "pública", etc.), cadascuna amb matisos importants, tal com exposa Aguilar, P. (2008): *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Alianza Editorial, Madrid, p. 43-52. En aquest article, tot i la controvèrsia acadèmica entorn les diferents conceptualitzacions de l'àmbit tractat, conflictiu per la seva càrrega emocional, prioritzem l'accepció de memòria "històrica", en ser la més emprada en els debats parlamentaris, en la regulació estatutària i en el llenguatge popular i periodístic, juntament amb memòria "democràtica", emprada pel legislador i pels governs de la Generalitat de Catalunya els darrers anys.

[2] L'article 54 –*Memòria Històrica*– de l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix, com a principi rector, que: "1. La Generalitat i els altres poders públics han de vetllar pel coneixement i el manteniment de la memòria històrica de Catalunya com a patrimoni col·lectiu que testimonia la resistència i la lluita pels drets i les llibertats democràtiques. Amb aquesta finalitat, han d'adoptar les iniciatives institucionals necessàries per al reconeixement i la rehabilitació de tots els ciutadans que han patit persecució com a conseqüència de la defensa de la

Catalunya s'ha dotat d'un marc normatiu que regula les polítiques de memòria i les administracions han impulsat un devessall de mesures per desplegar-lo. Durant els darrers anys, ens públics com el Consorci Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre o el Memorial Democràtic han contribuït a difondre el coneixement dels fets més durs de la nostra història contemporània mitjançant exposicions, jornades i publicacions. Paral·lelament, s'ha avançat en la resignificació i la retirada de símbols feixistes de l'espai públic, la recuperació de fons documentals i l'accés a arxius històrics. De manera destacada, a més, s'han prestat serveis públics d'atenció a persones represaliades durant la Guerra Civil i el franquisme (els ajuts econòmics a expresos polítics, l'assessorament històric i jurídic, la recerca de dades de persones desaparegudes, i l'excavació i senyalització de fosses, juntament amb la recuperació i la identificació de restes humanes de persones desaparegudes durant aquell període històric). Tot un ventall de mesures de justícia contra l'oblit.

El tractament públic del nostre passat és clau per promoure entre la ciutadania una cultura democràtica de pau i respecte als drets humans

Aquesta acció de govern, impensable sense les reivindicacions del moviment memorialista, deriva principalment dels debats substanciats en el Parlament de Catalunya. L'objecte d'aquest article és oferir una aproximació succinta al tractament d'aquestes matèries en la cambra d'ençà de la recuperació de les llibertats i la democràcia. Concretament, s'examina l'activitat parlamentària en la matèria –mocions, interpel·lacions, preguntes, resolucions, declaracions institucionals i lleis– entre la primera i la desena legislatures. En particular,

La Pietat, de Ferran Ventura, ubicada al jardí de la biblioteca del Parlament de Catalunya. Foto: DGRIP

d'ençà de la sisena, que marca un tomb qualitatiu quant al nombre i la varietat d'iniciatives sobre memòria. L'objectiu de fons rau a assenyalar-ne els temes més recurrents i identificar quines mancances polítiques expressen aquests debats, per aportar elements d'anàlisi crítica i observacions sobre l'eventual revisió

democràcia i l'autogovern de Catalunya. 2. La Generalitat ha de vetllar perquè la memòria històrica es converteixi en símbol permanent de la tolerància, de la dignitat dels valors democràtics, del rebuig dels totalitarismes i del reconeixement de totes les persones que han patit persecució a causa de llurs opcions personals, ideològiques o de consciència."

del marc normatiu vigent a Catalunya en matèria de polítiques de memòria. Igualment, l'article destaca en especial les darreres mocions que han instat el Govern a aprofundir en el desplegament d'aquestes polítiques.

2. Les cinc primeres legislatures: encarar el passat per construir la democràcia

Durant la Transició, l'esclariment dels crims del franquisme i la depuració de responsabilitats penals i polítiques que se n'haurien hagut de derivar resulten excloses de l'agenda política. La Llei 1/1977, d'1 de gener, per a la reforma política; les eleccions generals de 15 de juny de 1977; la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i la Constitució de 1978, configuren un règim de monarquia parlamentària on l'oblit del passat esdevé peça fundacional, en anys en què se segueixen vulnerant els drets humans.[3] Aquest silenci institucional, la manca de cap comissió de la veritat per escatir fets i autories, és el substrat d'un relat públic que equipara simètricament els vencedors amb els vençuts de la Guerra Civil. Els líders polítics i la premsa alimenten entre l'opinió pública una reconciliació que implica impunitat. No es reten comptes pels crims del franquisme.

L'establiment del sistema institucional fixat per la Constitució de 1978 no inclou com a prioritats l'atenció als drets dels represaliats pel franquisme ni la reconstrucció rigorosa dels fets d'aquella dictadura i del cop militar i la guerra civil precedents. La democràcia espanyola, amb greus limitacions, dóna pas a pensions i a indemnitzacions per a les víctimes, però no esclareix fets ni responsabilitats de destacades personalitats polítiques de la Transició. Al llarg dels anys, noves aportacions historiogràfiques, l'impuls de les entitats per la memòria i el gir polític de 2004 propicien l'aprovació de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la dictadura. Aquesta norma és un avenç en àmbits concrets (ajuts econòmics, retirada de simbologia franquista, accés a arxius, etc.), però té mancances substancials, com la no declaració de nul·litat de ple dret dels consells de guerra que van patir Lluís Companys, Miguel Hernández o Joan Peiró, entre milers de persones. Tant és així que els poders de l'Estat espanyol encara no han condemnat el franquisme, a diferència del que acordà unànimement el Consell d'Europa el 17 de març de 2006. També cal reportar que l'intent fracassat d'investigar judicialment els crims d'aquell període històric[4] ha conduït al procés que instrueix la judicatura argentina pels mateixos fets,[5] i que les visites a Espanya del Grup de Treball de Nacions Unides sobre Desaparicions Forçades o Involuntàries i del Relator Especial de Nacions Unides sobre la promoció de la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició, palesen que l'Estat incompleix principis de justícia universal i transicional.[6]

Durant la Transició, l'esclariment dels crims del franquisme i la depuració de responsabilitats penals i polítiques que se n'haurien hagut de derivar resulten excloses de l'agenda política

El restabliment de la Generalitat, l'organització d'Espanya com a Estat autonòmic, l'Estatut d'autonomia de 1979 i les eleccions al Parlament de 20 de març de 1980 permeten recuperar un sistema democràtic de llibertats i d'autogovern per a Catalunya. En aquest context escau examinar el pes dels temes de memòria en els debats parlamentaris i les políti-

[3] Per a una explicació de la violència política durant la transició, vegeu Sánchez Soler, M. (2010): *La Transición Sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España* (1975-1983). Península. Barcelona.

[4] Vegeu la Sentència del Tribunal Suprem núm. 101/2012, de 27 de febrer de 2012, sobre els "judicis de la veritat", juntament amb les interlocutòries i les resolucions precedents, i Digón, R. i Dueñas, O. (2013): "La responsabilidad del Estado ante las víctimas del franquismo y el papel del poder judicial." *Mientras Tanto-e*, 109.

[5] Vegeu la Interlocutòria del Jutjat Criminal i Correccional Federal 1 –Buenos Aires– CFP 4591/2010, de 18 de setembre de 2013, sobre la querella criminal contra els crims del franquisme, així com les actuacions subsegüents.

[6] Informe del Grup de Treball de Nacions Unides sobre les Desaparicions Forçades o Involuntàries, de 2 de juliol de 2014, i Informe del Relator Especial de Nacions Unides sobre la promoció de la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició, de 22 de juliol de 2014.

ques resultants. La història del país, tan castigat per la repressió franquista,[7] feia preveure que se'n discutiria molt com a part del procés de recuperació de les institucions, la llengua i la cultura catalanes. El cert, però, és que el repàs documental de l'activitat parlamentària de les primeres legislatures mostra una presència intermitent d'iniciatives sobre memòria, que s'incrementa progressivament.

2.1. Commemoracions, homenatges i revisió jurídica dels consells de guerra

Durant els primers anys, s'adopten diverses resolucions i declaracions institucionals de caire commemoratiu, en record de notables personalitats històriques.[8] Pel que fa a les peticions de revisió jurídica dels consells de guerra i dels diferents processos sancionadors del franquisme, il·legítims i mancats de garanties processals, és significatiu el nombre d'iniciatives referents als processos contra Lluís Companys i Jover, l'únic president democràtic d'un país europeu afusellat pel feixisme, l'octubre de 1940. Que encara no s'hagi declarat la nul·litat de ple dret del consell de guerra que el condemnà a mort, ni, per tant, la seva expulsió de l'ordenament jurídic, explica la continuïtat de les iniciatives parlamentàries adreçades a aquest objectiu. Durant els anys vuitanta, observem diverses propostes orientades a assolir l'anul·lació dels processos contra Companys i restituir-ne la memòria, com ara: una proposta de proposició de llei per presentar davant la Mesa del Congrés dels Diputats sobre la revisió de la Sentència del Consell de Guerra Sumaríssim seguit el 1940 contra Lluís Companys i Jover, president de la Generalitat de Catalunya (DSPC-P, 23, 27.03.85); la Resolució 168/III, sobre l'accés públic al sumari del Consell de Guerra seguit contra el president Lluís Companys (250-00298/03); la Proposició no de llei sobre la revisió de la Sentència del consell de guerra sumaríssim (DSPC-C, 125, 20.03.90), i la Resolució 425/V, sobre l'accés públic al sumari del consell de guerra sumaríssim (250-01046/05). En l'àmbit estrictament commemoratiu i d'homenatge, cal esmentar la Resolució 79/III, sobre la commemoració del cinquantenari de l'afusellament del president (250-00091/03) i la Resolució 140/III, sobre el cinquantenari de l'afusellament i sobre la reivindicació definitiva d'aquest i de totes les víctimes innocents de la Guerra Civil (250-00233/03). Tanmateix, la plena reparació jurídica, moral i política de la memòria de Companys i de la resta de polítics republicans i ciutadans anònims represaliats pel franquisme segueix essent una assignatura pendent que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, no ha resolt. Per això, en legislatures més recents s'han aprovat noves resolucions parlamentàries –com la Resolució 301/VIII, sobre l'orientació política general del Govern (255-00002/08)– i el Govern català ha adoptat acords per impulsar l'anul·lació dels processos contra Companys, tot i no haver-ho assolit encara.[9]

[7] Vegeu, a tall d'exemple, entre més referències historiogràfiques, Benet, J. (1995): *L'intent franquista de genocidi cultural de Catalunya.* Publicacions de l'Abadia de Montserrat. Reeditat pel Govern de la Generalitat el 2009 a petició del Parlament de Catalunya (tram. 250-00956/08). Val a dir que Benet, com a diputat no adscrit, formulà en la 1a legislatura una pregunta al Consell Executiu sobre als danys causats a la llengua i la cultura catalanes (I1407).

[8] Entre les iniciatives adreçades a commemorar i/o resoldre qüestions corresponents a personalitats històriques destaquen: la Resolució 124/I, sobre el cinquantenari de la mort de Francesc Macià (I08125) –proposició no de llei del Grup parlamentari d'ERC-; la Declaració institucional de recordança del 48è aniversari de la constitució del Parlament i de l'I. Sr. Josep M. Poblet (DSPC-P, 25, 03/12/80); la pregunta al Consell Executiu sobre la recuperació, la preservació i l'ordenació de la documentació del President Macià (II11734), del grup d'ERC; la Resolució 85/IV, d'homenatge a la memòria d'Andreu Nin (250-00284/04) –Proposició no de llei del Grup Socialista-; la Resolució 42/IV, sobre la informació relativa a Andreu Nin continguda en els arxius de Rússia (250-00098/04) –Proposició no de llei del grup d'ERC-; la Resolució 86/IV, sobre la localització i la sepultura definitiva de les despulles d'Andreu Nin (250-0251/04) –Proposició no de llei del grup d'ERC-; la Resolució 50/IV, sobre la commemoració del 50è aniversari de la mort a l'exili del cardenal Francesc Vidal i Barraquer (250-00210/04) –Proposició no de llei del grup d'ERC-; la Resolució 929/V, sobre la commemoració del cinquantè aniversari de la mort d'Antoni Rovira i Virgili (250-02046/05) –Proposició no de llei del grup de CiU-, o la Declaració Institucional de commemoració del 20è aniversari de la mort de Josep Pallach (401-00019/05).

[9] Per a una explicació detallada d'aquestes mesures, vegeu: Digón, R. (2015): "Els processos contra Lluís Companys i Jover a la immediata postguerra", a *Lluís Companys: Vida, Reivindicació i Memòria d'un President*. Memorial Democràtic. Barcelona.

Juntament amb les resolucions per a la revisió jurídica del cas Companys i la Resolució 934/V, sobre la revisió del judici a Salvador Puig Antich (250-02033/05), l'activitat parlamentària desenvolupada entre 1980 i 2000 sobre temes de memòria democràtica integra tot un ventall de preguntes, mocions, resolucions i declaracions institucionals sobre assumptes diversos. Així, entre una inicial Resolució 68/I, sobre la igualtat jurídica de tots els combatents en la Guerra Civil espanyola (I04497), i la Resolució 66/III, sobre l'Homenatge Nacional a la Catalunya de l'Exili (250-00081/03), sobresurt la Resolució 218/IV, sobre el reconeixement públic de l'Amical Mauthausen (250-01020/04). També es debat en el Parlament, com a controvèrsia, l'atenció mediàtica i el suport institucional al reconeixement per a les Brigades Internacionals: pregunta del Grup Socialista al director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió sobre la informació emesa per TV3 de la inauguració a Barcelona d'un monument a les Brigades Internacionals (III 02741), i sengles preguntes al Consell Executiu, del grup d'IC-EV i del Grup Mixt,

David i Goliat, de Roy Shifrin, escultura d'homenatge a les Brigades Internacionals. Foto: DGRIP

respectivament, sobre per què no considera socialment prioritària la commemoració de la presència a Catalunya dels brigadistes interna cionals en el 60è aniversari del començament de la Guerra de 1936-1939 (314-02479/05), i sobre els motius d'haver denegat la petició de diverses associacions en l'organització de l'homenatge a les Brigades Internacionals (314-02536/05). Destaca també la Proposició no de llei sobre el reconeixement per les institucions italianes de la seva participació en els bombardejos massius sobre la ciutat de Barcelona durant la Guerra Civil espanyola (250-01955/05). Nogensmenys, cal esmentar la Moció 52/I, sobre l'existència de projectils a conseqüència de la Batalla de l'Ebre, i, com a precedents d'un tema que serà objecte de debat en anys posteriors, la Resolució 127/IV, sobre la retirada de les monedes franquistes de curs legal (250-00538/04); la Resolució 170/IV, sobre la supressió de l'escut franquista de la façana de l'Institut de Batxillerat Salvador Vilaseca, a Reus (250-00726/04); i, més àmpliament, la Resolució 568/V, sobre la desaparició de la simbologia franquista (250-01063/05).

La plena reparació jurídica, moral i política de la memòria de Companys i de la resta de polítics republicans i ciutadans anònims represaliats pel franquisme segueix essent una assignatura pendent

2.2. La devolució del patrimoni documental

Amb tot, cal ressaltar dues temàtiques especialment recurrents en aquests anys. La primera és l'exigència de retorn dels patrimonis confiscats a organitzacions polítiques, sindicals i cooperatives i la recuperació de material documental requisat a Catalunya –arxius de la Generalitat– a conseqüència de la Guerra Civil. En aquest terreny, l'activitat parlamentària és abundant: Moció 52/I, sobre el retorn del patrimoni cooperatiu; Interpel·lació del PSUC (I2301); les interpel·lacions del mateix partit sobre la distribució del patrimoni sindical (I6367) i la recuperació dels arxius catalans que encara són fora de Catalunya (I6510); la Resolució 23/II, sobre el retorn del patrimoni confiscat a les organitzacions i les entitats polítiques, sindicals, cíviques i culturals l'any 1939 (II 2179); la Resolució 30/II, sobre la recuperació del patrimoni cooperatiu confiscat el 1939 (II 2148); la Resolució 95/II, per la qual s'acorda de presentar a la Mesa del Congrés

dels Diputats la Proposició de llei de devolució de patrimonis confiscats a conseqüència de la Guerra Civil (II 7281); la Resolució 73/III, sobre la recuperació del material documental requisat a Catalunya com a conseqüència de la Guerra Civil (250-00088/03); la pregunta del grup d'ERC al president de la Generalitat sobre l'estat actual de la negociació amb el Govern de l'Estat pel que fa al retorn dels arxius de la Generalitat (IV 27122), i la pregunta del Grup Mixt al president de la Generalitat sobre el retorn a Catalunya de la documentació catalana dipositada a l'Arxiu Històric de Salamanca (317-00476/05).

La devolució de patrimoni d'organitzacions polítiques o sindicals fou assolida en virtut de disposicions estatals com la Llei 43/1998, de 15 de desembre, de restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques de 1936-1939, o el Reial decret llei 13/2005, de 28 d'octubre, pel qual es modifica la Llei 4/1986, de 8 de gener, de cessió de béns del patrimoni sindical acumulat, que contrasta amb els milers de famílies que perderen els seus diners a mans de les autoritats franquistes i mai no els van recuperar, tal com palesa la recent proposta parlamentària del Grup Socialista per tal que se'ls reconegui el dret al rescabalament.[10] Pel que fa al retorn dels anomenats "papers de Salamanca", reclamació encapçalada des de la societat civil per la Comissió de la Dignitat a partir de 2002, finalment, en sengles lliuraments de 2006 i 2014, se n'ha pogut recuperar el gruix principal, després d'anys de gestions amb el Ministeri de Cultura, de pronunciaments judicials, i de l'aprovació de la Llei 21/2005, de 17 de novembre, de restitució a la Generalitat de Catalunya dels documents confiscats amb motiu de la Guerra Civil custodiats per l'Arxiu General de la Guerra Civil espanyola i de creació del Centre Documental de la Memòria Històrica (BOE 276 –18/11/2016), per bé que l'abast del retorn d'aquests documents, corresponents a ciutadans, entitats i institucions catalanes, encara és discutit entre administracions i grups memorialistes[11].

2.3. El reconeixement als expresos polítics

La segona temàtica destacada rau en les iniciatives per a la reparació jurídica, moral i econòmica de persones represaliades durant la Guerra Civil i el franquisme, com ara les retribucions a exfuncionaris de la Generalitat republicana (Moció 54/I) i, amb insistència durant les dues primeres legislatures, les mesures en favor dels expresos polítics. Aquest àmbit concret va suscitar la Resolució 94/I, sobre els drets dels expresos polítics (I06298), a més d'un reguitzell de preguntes parlamentàries al Consell Executiu: pregunta sobre la situació dels expresos polítics a Catalunya (I04881); pregunta sobre la regulació de les pensions i els drets inherents a la Seguretat Social per als expresos polítics (II3174); pregunta sobre els soldats republicans que foren presoners de guerra (II12899), etc. Durant la cinquena legislatura[12] s'aprova la Resolució 846/V, sobre l'elaboració d'un projecte de llei que reguli les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits determinats per la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i exclo-ses de la disposició addicional divuitena[13] dels

[10] Proposta per presentar a la Mesa del Congrés dels Diputats la Proposició de llei de modificació de la Llei de l'Estat 52/2007, de 26 de desembre (270-00002/11).

[11] El 4 de juliol de 2016, el Departament de Cultura va lliurar 30 fons documentals i 47 grups de documents a 50 propietaris dels "Papers de Salamanca". Amb aquest lliurament, la Generalitat ja ha restituït, a les persones i entitats que van patir confiscacions, el 95,6% del total d'arxius i documents retornats pel Ministeri de Cultura entre el 2008 i 2014.

[12] Vegeu les dades i les dates de les diferents legislatures del Parlament de Catalunya: http://www.parlament.cat/web/composicio/legislatures-anteriors/index.html

[13] L'apartat U de la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a 1990, en la redacció conforme a l'article 7.1 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, estableix que: "Els que acreditin haver sofert privació de llibertat en establiments penitenciaris o a batallons disciplinaris, en qualsevol de les seves modalitats, durant tres o més anys, com a conseqüència dels supòsits fixats en la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, i tinguessin acomplerta l'edat de seixanta anys el 31 de desembre de 1990, tindran dret a percebre per un sol cop una indemnització d'acord amb l'escala següent: tres o més anys de presó: 6.010,12 €. Per cada tres anys complets addicionals: 1.202,02". En la redacció original el precepte establia: "Aquells que hagin patit privació de llibertat en establiments penitenciaris durant tres o més anys, com a conseqüència dels supòsits fixats en la Llei 46/1977, de 15

pressupostos generals de l'Estat dels anys 1990 i 1992 (250-01713/05). Existia, per tant, la voluntat política d'ampliar els ajuts econòmics per als expresos polítics, com també mostren diferents preguntes al Consell Executiu que hi tenen relació: sobre la situació actual dels catalans i les catalanes empresonats a causa de llur lluita contra el règim polític franquista (314-03359/05); sobre els centres penitenciaris que conserven en els seus arxius fitxes d'expresos o expreses per activitats polítiques contra la dictadura (314-08832/05); sobre si és cert que el centre penitenciari de dones de Barcelona substitueix les fitxes de les dones que fa més de vint anys van ser condemnades per activitats polítiques contra la dictadura (314-08833/05); sobre el nombre de catalans que es van acollir a la disposició addicional divuitena de la Llei 4/1990, de pressupostos generals de l'Estat; sobre indemnitzacions als represaliats pel franquisme (314-10904/05), i sobre el nombre d'indemnitzacions denegades als represaliats del franquisme en compliment de la disposició addicional divuitena de la Llei 14/1990 (314-10905/05).

La intenció d'ampliar la cobertura de les indemnitzacions a persones residents a Catalunya que havien patit privació de llibertat per motius polítics i mancaven d'algun dels requisits establerts per la normativa estatal va motivar que el Govern de la Generalitat, d'acord amb la voluntat de diferents grups polítics del Parlament, decidís aprovar el Decret 288/2000, de 31 d'agost, pel qual s'estableixen els requisits per regular les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i excloses dels beneficis de la disposició addicional divuitena dels pressupostos generals de l'Estat per als anys 1990 i 1992 (DOGC 3221 – 7/09/2000). Aquesta norma representa un dels fruits més tangibles de les iniciatives parlamentàries sobre memòria entre 1980 i 2000. Tant és així que enceta una política pública d'indemnitzacions per a persones que haguessin estat privades de llibertat per motius polítics, que tinguessin 65 anys d'edat el 31 de desembre de 2000, veïnatge civil català, i que no haguessin rebut ajuts d'altres administracions pel mateix concepte. D'acord amb l'article 3 del Decret, la quantitat a percebre, amb un màxim de 6.000 €, és de 901,52 € fins a sis mesos d'empresonament, amb 168 € més per mes addicional. La política d'ajuts que el Decret esmentat inaugura ha propiciat des de l'any 2000 fins a l'actualitat la tramitació de 38.660 expedients de petició d'indemnitzacions a expresos, dels quals l'Administració ha concedit les 21.757 sol·licituds que complien els requisits fixats pel Decret, amb un import mitjà de 2.333,66 €. L'any 2002 s'aprova un altre decret que amplia el col·lectiu de beneficiaris d'aquests ajuts, com veurem seguidament. Tota aquesta línia d'ajuts, encara en funcionament, constitueix una de les expressions més clares de les polítiques públiques de memòria democràtica a Catalunya.[14]

3. La sisena legislatura: persistència i ampliació temàtica (persones desaparegudes i fosses comunes)

El repàs de l'activitat parlamentària entre el 5 de novembre de 1999 i el 23 de setembre de 2003, temps de la sisena legislatura, mostra que hi ha grups parlamentaris que insisteixen en els temes esmentats. Aquesta legislatura fa possible l'aprovació de tres lleis vinculades a la memòria democràtica del país: la Llei 25/2002, de 25 de novembre, de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents (202-00133/06); la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents (200-00023/06), i la Llei 16/2001, de 29 de novembre, d'ampliació dels terminis de resolució del procediment i de presentació de sol·licituds

d'octubre, i tinguin acomplerta l'edat de seixanta-cinc anys el 31 de desembre de 1990, tenen dret a percebre per un sol cop una indemnització d'acord amb l'escala següent: Tres o més anys de presó...1.000.000 pessetes. Per cada tres anys complets addicionals...200.000 pessetes." El caràcter restrictiu de les indemnitzacions que fixa aquesta disposició, per raons d'edat dels afectats i pel temps de privació de llibertat exigit per ser-ne beneficiari o beneficiària, explica que a Catalunya i a altres comunitats s'hagin concedit ajuts per a col·lectius d'expresos d'altres generacions i per a períodes més breus d'empresonament.

[14] Vegeu: Diversos Autors (2009): *Expresos polítics. Memòria dels ajuts concedits pel Govern català*. Memorial Democràtic. Barcelona.

d'ajuts concedits pel Decret 288/2000, de 31 d'agost (200-00047/06). Aquesta Llei palesa que els ajuts econòmics a expresos polítics segueixen essent objecte de debat. També ho demostren la Resolució 631/VI, sobre la compensació econòmica de tots els presos polítics del franquisme menors de 65 anys (250-01204/06) i la Declaració institucional en homenatge als expresos polítics (401-00036/06), així com també nombroses preguntes al Consell Executiu: sobre el compliment de la Resolució 846/V, sobre l'elaboració d'un projecte de llei (314-00560/06), del grup parlamentari d'ERC; sobre el reconeixement dels catalans que no gaudeixen de veïnatge civil català [i que patiren privació de llibertat per motius polítics], del Grup Parlamentari Popular (314-04156/06), o bé sobre el pagament de les indemnitzacions de les persones que van ésser preses durant el franquisme (314-08588/06).

65 anys el 31 de desembre de 2000 que van patir privació de llibertat i que es troben inclosos en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia (DOGC 3777 – 9/12/2002). L'extensió implica al llarg dels anys, com a política pública, la tramitació de 812 expedients d'indemnització regulats per aquest Decret, dels quals se n'han concedit 688, amb una mitjana de 2.334,20 € per expedient concedit. Les línies d'ajut regulades per aquest Decret i pel Decret 288/2000, de 31 d'agost, segueixen en funcionament.

La sisena legislatura fa possible l'aprovació de tres lleis vinculades a la memòria democràtica del país: de mesures de suport al retorn dels catalans emigrats i llurs descendents, d'arxius i documents, i d'ajuts econòmics a expresos polítics

Expedients judicials de l'Arxiu del Tribunal Militar Territorial Tercer de Barcelona. Foto: DGRIP

No endebades, durant aquesta legislatura el Govern amplia els supòsits d'indemnització mitjançant el Decret 330/2002, de 3 de desembre, pel qual es regulen les compensacions econòmiques de les persones menors de

Igualment, la legislatura mostra la continuïtat de més debats pendents, com ara la nul·litat dels processos contra Companys. La cambra s'hi pronuncia de nou críticament, mitjançant la Resolució 1205/VI, sobre la rehabilitació

jurídica i històrica del president de la Generalitat Lluís Companys (250-00946/06); la Resolució 195/VI, sobre el seixantè aniversari del lliurament del president Lluís Companys a la policia franquista al pont d'Hendaia i del seu afusellament a Montjuïc (250-00442/06), i la Resolució 497/VI, sobre la documentació militar generada a Catalunya, especialment la relativa al procés de Lluís Companys (250-00943). En relació amb qüestions d'accés i recuperació documental, cal esmentar la Resolució 1365/VI, sobre la recopilació i la compilació de la documentació i la memòria biogràfica de Josep Maria Espanya i Sirat (250-02419/06); la Resolució 498/VI, sobre l'accés a la documentació judicial dels tribunals militars per mitjà d'arxius públics (250-000944/06); la Resolució 1890/06, sobre la devolució del fons documental de l'Arxiu de la Guerra Civil de Salamanca (250-03046/06), com a tema de molt lenta solució, i la Resolució 1031/VI, sobre els tràmits necessaris davant el Govern de l'Estat perquè la Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CONC) pugui disposar d'una còpia dels documents dipositats en els arxius dels antics governs civils que fan referència a les Comissions Obreres. Pel que fa a la revisió jurídica de processos contra altres represaliats del franquisme, cal destacar la Resolució 912/VI, sobre la revisió del procés a Salvador Puig i Antich (250-01464/06); la pregunta del Grup Socialista sobre la revisió del procés judicial que va portar a l'execució de Salvador Puig i Antich (314-01333/06), i la Resolució 1830/VI, sobre la revisió del procés a Joaquim Delgado i a Francisco Granado i la restitució de llur dignitat (250-03302/06).

Juntament amb els temes esmentats, el Parlament es fa ressò de qüestions que en anys subsegüents esdevenen pilars de les polítiques de memòria al país, mitjançant resolucions i mocions condemnatòries del franquisme; reconeixement, homenatge, reparació i mesures de suport per als represaliats; retirada de simbologia feixista; espais de memòria, etc. Així, a tall de mostra de l'abundant activitat que registra la cambra en aquests anys, escau citar, com a referències de posicionament global: la Resolució 748/VI, sobre la condemna moral de les injustícies comeses durant el franquisme (250-001196/06); la Resolució 359/VI, sobre la recuperació de la memòria històrica de la repressió franquista (250-00769/06); la proposició no de llei sobre la creació d'una comissió de la veritat que investigui les injustícies produïdes durant la Guerra Civil espanyola del 1936-1939 i el període franquista (250-02863/06), iniciativa decaiguda per finiment de la legislatura però que incideix sobre una mancança greu de la democràcia espanyola, o la Resolució 656/VI, sobre el reconeixement dels lluitadors antifeixistes (250-01222/06). En termes més concrets, s'ha d'assenyalar la Moció 160/VI, sobre les mesures de reparació a les víctimes del franquisme (302-00230/06); la Interpel·lació del grup d'ERC al Consell Executiu sobre el seu captenir en matèria de reparació a les víctimes del franquisme (300-00923/06); la Resolució 1780/VI, sobre l'homenatge als presoners del camp de concentració de Mauthausen (250-031114/06); la Resolució 269/VI, sobre les ajudes de la fundació alemanya Record, Responsabilitat i Futur a les víctimes del nazisme (250-00592/06); la Resolució 657/VI, sobre les persones i els col·lectius que van ser perseguits i van patir represàlies per defensar les llibertats polítiques i de pensament (250-01166/06), i la Resolució 655/VI, sobre la informació a les persones i les famílies que tracten de conèixer la seva identitat biològica real, perduda en l'etapa de la Guerra Civil espanyola i el període del franquisme (250-01167/06).

Quant a retirada de simbologia feixista, la Resolució 931/VI, sobre la retirada de totes les plaques amb l'emblema de la Falange dels habitatges de promoció pública (250-01334/06), al·ludeix a una problemàtica encara no plenament resolta pel Govern català, tot i el temps transcorregut des de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de memòria històrica, l'article 15 de la qual obliga les administracions públiques a retirar símbols d'aquest caire. En matèria d'espais de memòria i museus, àrea important de treball per a la Generalitat en anys posteriors, són rellevants la Resolució 681/VI, sobre l'elaboració d'un estudi de l'Estat en què es troben els refugis utilitzats durant la Guerra Civil espanyola (250-00852/06); la Resolució 467/VI, sobre els espais històrics de la Batalla de l'Ebre (250-01079/06), i la Resolució 1889/VI, sobre la

creació d'un museu de la memòria de la Guerra Civil i de la repressió franquista (250-02964/06).

Tanmateix, tot i la importància de tots els temes esmentats, aquesta legislatura, tomb remarcable per a l'interès en les polítiques de memòria, és clau perquè situa el focus d'atenció política en la problemàtica de les persones desaparegudes i les fosses de la Guerra Civil i el franquisme. Així, mitjançant l'Acord de Govern de 8 de gener de 2003, es crea la Comissió Interdepartamental sobre Localització de Fosses de Persones Desaparegudes durant la Guerra Civil i el Franquisme, i el Parlament aprova la Moció 217/VI, precedent directe de la normativa catalana sobre desapareguts i fosses comunes.

D'acord amb la Moció 217/VI, sobre la recuperació de la memòria històrica, especialment pel que fa al reconeixement de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la postguerra (302-00323/06), el Parlament de Catalunya insta el Govern a:

a) Impulsar, en el termini de tres mesos, la creació d'un consorci o ens similar amb la participació de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals que ho desitgin, amb els objectius següents:

Primer. Culminar el mapa de tots els llocs on hi ha fosses comunes a Catalunya, incloent-hi el treball de camp corresponent.
Segon. Elaborar una base de dades o un cens de les persones desaparegudes a Catalunya durant la Guerra Civil i la postguerra immediata que puguin estar enterrades de manera irregular o en fosses comunes, tenint en compte les peticions i les dades d'identificació facilitades pels familiars.
Tercer. Preveure els mitjans materials i personals necessaris –unitats administratives i grups de recerca integrats per arqueòlegs, antropòlegs, metges forenses, excavadors i personal auxiliar- per rescatar i classificar les restes humanes.
Quart. Tenint en compte els resultats dels informes tècnics i les peticions que es presentin, dur a terme els treballs de recuperació per mitjà de l'exhumació de les restes humanes de les fosses comunes, començant amb una prova pilot.
Cinquè. Dignificar les fosses comunes localitzades erigint-hi un monòlit amb la corresponent placa explicativa perquè les noves generacions puguin mantenir viva una part de la seva memòria.

b) Elaborar, en el termini de dos mesos, per mitjà de l'Institut de Medicina Legal de Catalunya, un informe sobre les proves més eficaces i fiables per a la identificació dels cadàvers, especialment sobre la viabilitat de les proves d'ADN com a mitjà d'identificació genètica de les persones enterrades en fosses comunes.

c) Oferir al Govern de l'Estat la possibilitat de participar en el consorci de nova creació o, en cas contrari, convidar-lo a subvenir part de les despeses que es generin.

Foto: DGRIP

En conseqüència, la Moció 217/VI insta el Govern a encetar actuacions precises. El redactat estableix amb claredat els eixos de l'acció de la Generalitat quant a desapareguts i fosses: creació d'un mapa d'estricta localització geogràfica de les fosses del territori i d'un cens de persones desaparegudes, com a eines principals; previsió de la dotació d'equips professionals interdisciplinaris per recuperar i identificar restes humanes; atenció de les peticions ciutadanes per dur a terme exhumacions de restes, a partir d'una prova pilot, que es du a terme a Puigvistós (Osona) el 2004; estudi sobre la viabilitat de la identificació genètica de restes de persones enterrades, i dignificació de fosses com a espais de memòria. Tot plegat, un ampli programa de mesures que conformen el nucli de la futura normativa de fosses, aprovada en les legislatures subse-

güents; un bloc de mesures que esdevenen l'autèntic full de ruta per als governs de la Generalitat en matèria de persones desaparegudes i fosses.

Per tant, sobre la base del Decret 288/2000, de 31 d'agost, i del Decret 330/2002, de 3 de desembre, que regulen les indemnitzacions als expresos polítics, i de la Moció 217/VI, que estableix els fonaments de les actuacions sobre desapareguts i fosses, arrenquen efectivament les polítiques públiques de memòria democràtica com a acció de govern. Els primers anys 2000 marquen l'inici d'uns serveis d'atenció ciutadana amb els que la Generalitat, des de diversos departaments, gestiona expedients d'ajuts econòmics a expresos polítics del franquisme; assessora persones i entitats sobre polítiques de memòria, i desenvolupa per primer cop, a petició dels familiars afectats, una cerca sistemàtica de dades de persones desaparegudes durant la Guerra Civil i el franquisme, tot vertebrant com a registre oficial les bases de dades del Cens de persones desaparegudes. Alhora, la Generalitat assumeix l'estudi històric i el recompte exhaustiu de les fosses del territori per alimentar el futur mapa de fosses.

4. Estatut i polítiques de memòria: la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, i la Llei 10/2009, de 30 de juny

Progressivament, el nucli fonamental de les polítiques de memòria a Catalunya es consolida i resulta reforçat amb més dimensions, com ara el desplegament de mesures de senyalització d'indrets emblemàtics de memòria, incloent-hi les fosses dignificades. També s'impulsa un ampli conjunt de jornades, exposicions i nombroses publicacions en memòria de totes les víctimes de la Guerra Civil i el franquisme. Especialment, d'ençà de l'Acord de Govern de 16 de gener de 2007, pel qual s'aprova la creació del Memorial Democràtic.

La setena legislatura, a més, és el temps de l'aprovació parlamentària de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en la seva versió genuïna. La norma institucional bàsica del país reconeix el dret a la memòria històrica com a principi regulador de l'actuació dels poders

Dia de l'aprovació de la "llei de fosses". Foto: Parlament de Catalunya

públics.[15] D'aquí es desprèn, durant la vuitena legislatura, l'aprovació de dues lleis cabdals. Es tracta de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (DOGC 5006 – 12/11/2007), i la Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (DOGC 5417 – 9/07/2009). Són els anys en què les polítiques de memòria, implícites en els objectius d'aprofundiment democràtic que recull el Pacte del Tinell, entren definitivament en l'agenda política, a redós dels debats parlamentaris i les compareixences per a la tramitació d'aquestes lleis, i d'un ventall de resolucions de significació simbòlica i pronunciaments solemnes.

Progressivament, el nucli fonamental de les polítiques de memòria a Catalunya es consolida i resulta reforçat amb més dimensions, com ara el desplegament de mesures de senyalització d'indrets emblemàtics de memòria, incloent-hi les fosses dignificades

Entre el 5 de novembre de 2003 i el 8 de setembre de 2006, temps de la setena legislatura, la cambra aprova un reguitzell de resolucions per a la recuperació i la conservació de documents, l'anul·lació de les causes del franquisme, el reconeixement dels represaliats per orientació sexual, la reivindicació d'esdeveniments històrics, la conservació i la recuperació de monuments, i l'homenatge a tots aquells que han defensat la llengua i la cultura catalanes: la Resolució 89/VII, sobre l'actuació davant el Govern de l'Estat per a la conservació dels expedients i els sumaris instruïts contra els represaliats de la Guerra de 1936-1939 i la postguerra consegüent, i el lliure accés a aquells, i sobre la declaració de nul·litat de les causes corresponents (250-00115/07); i la Resolució 91/VII, sobre el retorn de la documentació espoliada pel règim franquista i dipositada actualment a l'Arxiu General de la Guerra Civil espanyola, a Salamanca (250-00088/07); la Resolució 191/VII, sobre el reconeixement de les víctimes de la Llei 16/1970, de perillositat i rehabilitació social, per raó de l'orientació sexual (250-00374/07); la Resolució 358/VII, sobre la recuperació de la memòria històrica de l'Olimpíada Popular del 1936, a Barcelona, i la commemoració del seu 70è aniversari (250-00912/07); pel que fa a la memòria històrica sobre fets previs a la II República, la Resolució 151/VII, sobre la preservació del monument dels Fets de Prats de Molló (250-00202/07), i la Resolució 291/VII, sobre la recuperació del monument de les Quatre Columnes, de Puig i Cadafalch (250-00702/07). Com a exponent remarcable de rebuig al franquisme, es compta la Resolució 370/VII, de suport al model lingüístic vigent a Catalunya i de solidaritat amb totes les persones que van patir la repressió franquista perquè defensaven la llengua i la cultura catalanes (250-01090/07). També cal esmentar, per la seva càrrega simbòlica, la Declaració Institucional amb motiu del 60è aniversari de l'alliberament del camp d'extermini d'Auschwitz (401-00011/07).

En la setena legislatura, amb l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, es reconeix el dret a la memòria històrica com a principi regulador de l'actuació dels poders públics

Durant aquest període també es presenta una interpel·lació sobre la recuperació de la memòria històrica (300-00735/07) i preguntes al Consell Executiu i, per tant, debats parlamentaris sobre: la retirada de símbols feixistes que encara hi ha en la façana d'edificis d'habitatges de protecció oficial (310-00131/07); les actuacions en matèria d'arxius per salvaguardar el patrimoni documental de Catalunya (310-00546/07); la construcció d'un museu de l'exili a la Jonquera (314-03720/07); el protocol que se segueix per fer esclatar bombes de l'època de la Guerra Civil espanyola (314-05326/07); la catalogació històrica de les restes militars de la Guerra Civil espanyola a Catalunya (314-06011/07), i sobre el compliment de la Resolució 1975/VI, sobre mesures per facilitar la investigació relacionada amb les persones desaparegudes (314-06180/07). També es formulen a l'executiu, novament, preguntes referents al cas Com-

[15] Vegeu l'article 54 –*Memòria Històrica*– de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, citat en la primera pàgina d'aquest article.

panys: sobre l'estat del procés de rehabilitació del president Companys i d'altres víctimes, iniciat per la Comissió Interministerial per a l'Estudi de la Situació de les Víctimes de la Guerra Civil i del Franquisme (314-09978/07), i sobre el procediment de licitació per coeditar el projecte de coedició de la biografia i l'obra del president Lluís Companys (314-08070/07). Així mateix, cal reportar la pregunta formulada al director general de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió sobre per què TV3 no donà cap informació de la mort del dirigent comunista català Joan Serradell, ni de l'acte de comiat que va tenir lloc a Mataró el 2 de novembre de 2004 (315-00027/07).

La vuitena legislatura, entre el 17 de novembre de 2006 i el 5 d'octubre de 2010, dóna pas a l'aprovació de les dues lleis fonamentals sobre polítiques de memòria democràtica a Catalunya: la Llei 13/2007, del 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (200-00014/08), i la Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (200-00037/08).[16] Ambdues normes regulen, respectivament, "l'acció cívica de recuperació, commemoració i foment de la memòria democràtica",[17] en el primer cas, i, en el segon, les accions per "procurar localitzar i, si escau, recuperar i identificar les persones desaparegudes en campanya, en captivitat o de manera forçada, durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, el parador de les quals s'ignori".[18] La regulació separada d'ambdós àmbits, commemoració/difusió i cerca de fosses/desapareguts, contribueix que el desplegament de les dues lleis l'assumeixin diferents unitats de l'Administració. L'àmbit de desapareguts i fosses, amb els ajuts a expresos, recau successivament sobre diverses direccions generals, d'acord amb diverses disposicions anteriors i posteriors a la Llei 10/2009, de 30 de juny,[19] mentre que el Memorial Democràtic, d'ençà del seu establiment efectiu, desenvolupa les tasques previstes en l'article 3 de la Llei que el crea, per bé que durant un temps (2009-2010) exerceix la representació pública del conjunt de polítiques de memòria democràtica a Catalunya. Altres comunitats, en canvi, han optat per regular les diverses dimensions de les polítiques de memòria mitjançant una sola llei.[20]

L'aprovació de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, precedida d'un ventall ric de com-

[16] Entremig d'ambdues lleis, s'aprova la Llei estatal 52/2007, de 26 de desembre, de memòria històrica, en un context polític favorable a les polítiques de memòria.

[17] Article 2 –*Objecte i finalitat*– de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre (DOGC 5006 – 12.11.2007).

[18] Apartat 1 de l'article 2 –*Localització i identificació de les persones desaparegudes*– de la Llei 10/2009, de 30 de juny (DOGC 5417 – 9.7.2009). L'apartat 2 del mateix precepte puntualitza que: "Als efectes d'aquesta llei, s'entén per *desaparició forçada de persones* l'arrest, la detenció, el segrest o qualsevol altra forma de privació de llibertat de persones per part dels poders públics o d'organitzacions polítiques o sindicals o amb llur autorització, suport o aquiescència, seguit de la negativa a admetre aquesta privació de llibertat o a donar informació sobre el destí o el parador d'aquestes persones, amb la intenció de deixar-les fora de l'empara de la llei."

[19] Arran dels decrets 288/2000, de 31 d'agost, i 330/2002, de 3 de desembre, d'indemnitzacions a expresos polítics, la Generalitat crea *de facto* el Punt d'Atenció als Expresos Polítics, adscrit a la Direcció General –després Secretaria– d'Afers Interdepartamentals (Presidència). En virtut de l'Acord de Govern de 8 de gener de 2003, que crea la Comissió Interdepartamental sobre la Localització de Fosses de Persones Desaparegudes, i de la Moció 217/VI, de 27 de març, s'estableix dins el Punt d'Atenció als Expresos Polítics, també de fet, la secció de Desapareguts i Fosses. El Decret 479/2006, de 5 de desembre, atribueix a la Direcció General de la Memòria Democràtica (Interior, Relacions Institucionals i Participació) la gestió de les indemnitzacions i els treballs sobre desapareguts i fosses. Mitjançant el Decret 89/2007, de 17 d'abril, es creà el Programa d'Atenció a Expresos i de Desapareguts i Fosses Comunes, dependent de la Direcció General de la Memòria Democràtica (adscripció mantinguda pels decrets 186/2007, de 28 d'agost, i 243/2007, de 6 de novembre). El Decret 326/2011, de 26 d'abril, modificat pel Decret 79/2013, de 29 de gener, atribueix aquestes tasques a la Subdirecció General de Memòria i Pau (Governació i Relacions Institucionals). El Decret 184/2013, de 25 de juny, de reestructuració del mateix departament, les atribueix a la Subdirecció General de Memòria, Pau i Drets Humans, i també les hi atribueix el Decret 45/2016, de 19 de gener (Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència). Tal com s'observa, la gestió de les polítiques sobre expresos, desapareguts i fosses, en els darrers anys, han estat assumides per diferents unitats administratives de la Generalitat de Catalunya.

[20] Vegeu en aquest sentit, en el cas de Navarra, la Llei foral 33/2013, de 26 de novembre, de reconeixement i reparació moral de les ciutadanes i els ciutadans navarresos assassinats i víctimes de la repressió arran del cop militar de 1936 (BON 233 – 4 de desembre de 2013).

pareixences d'historiadors i de persones representatives del moviment memorialista,[21] ha donat pas a una institució fonamental per a les polítiques de memòria, connectada amb institucions afins d'altres països que, malgrat les dificultats de consolidació que ha patit, impulsa tot un conjunt d'activitats indispensables per recuperar la memòria democràtica al nostre país, com ara: jornades, exposicions i nombroses publicacions en memòria de totes les víctimes de la Guerra Civil i el franquisme.[22] Al seu torn, la Llei 10/2009, de 30 de juny, de fosses, suposa un pas decidit per regular la cerca de restes òssies de persones desaparegudes en fosses comunes. Inspirada en disposicions internacionals com la Declaració Universal dels Drets Humans i diferents tractats i convenis, és pionera en la matèria al conjunt de l'Estat. Per elaborar-la els grups del Parlament disposaren de l'assessorament de professionals de prestigi[23] i de l'orientació extreta de les compareixences d'acadèmics i representants d'entitats memorialistes.[24] La Llei té per objecte avançar en la localització, recuperació i identificació de restes de desapareguts i en la dignificació de fosses comunes. Per ferho possible, regula com a eines bàsiques el Cens de persones desaparegudes (article 4) i el mapa de localització de fosses (article 6), mitjà cartogràfic públic que avui és una realitat subjecta a actualització periòdica.[25] També crea el Comitè Tècnic (article 12) com a òrgan interdisciplinari que assessora la Generalitat en matèria de fosses, format per professionals d'àrees com la història, el dret, la medicina forense, l'antropologia i l'arqueologia, i que proporciona un suport tècnic primordial per a l'Administració des de l'aprovació de la Llei.[26]

Durant la vuitena legislatura, s'aproven dues lleis cabdals: la del Memorial Democràtic, i la de localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes

A diferència de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de memòria històrica, que estableix un sistema de subvencions –aturat des de 2011–[27]perquè els familiars directes dels desapareguts duguin a terme tasques d'indagació, localització i identificació de restes de desapareguts[28], l'article 7 de la Llei 10/2009, de 30 de juny, atribueix directament a l'Administració de la Generalitat la responsabilitat de dur a terme, amb els mitjans de què disposi, les tasques per recuperar i identificar restes de persones desaparegudes, bé per iniciativa pròpia, bé a sol·licitud de familiars, de l'Administració local, o d'entitats me-

[21] Les compareixences van incloure representants de l'Associació de Joves Historiadors dels Països Catalans, l'Amical de Mauthausen i Altres Camps i l'Associació de Perjudicats per la Incautació del Govern Franquista (http://www.parlament.cat/document/nom/08b071.pdf)

[22] Vegeu, en aquest sentit, http://memorialdemocratic.gencat.cat/ca/

[23] Vegeu l'Ordre IRP/267/2007, de 19 de juliol, per la qual es crea la Comissió Assessora per a l'elaboració de la Llei sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant al Guerra Civil i el règim franquista (DOGC 4934 – 26/07/2007), integrada, entre més professionals de prestigi, per Francisco Etxeberría Gabilondo, Jaume Bertranpetit i Busquets, Conxita Mir i Curcó i Carlos Jiménez Villarejo.

[24] Les compareixences van incloure persones representatives de la judicatura, el poder local, la historiografia catalana contemporània, la medicina i l'antropologia forenses, a més de representants de la Comissió de la Dignitat, l'Associació per a la Recuperació de la Memòria Històrica de Catalunya, la comunitat religiosa gabrielista, l'Associació pro Memòria als Immolats per la Llibertat de Catalunya, l'Associació de Familiars de Represaliats pel Franquisme, l'Associació Catalana d'Expresos Polítics o l'Associació d'Exinternats del Franquisme a Catalunya (http://www.parlament.cat/document/nom/08b425.pdf#page=4).

[25] Vegeu-ne la configuració actual a l'adreça: http://fossesirepressio.cat/

[26] La composició del Comitè Tècnic per a la Recuperació i la Identificació de les Persones Desaparegudes durant la Guerra Civil i la Dictadura Franquista (article 12 de la Llei 10/2009, de 30 de juny) la fixen successius acords de Govern: 236/2009, de 16 de desembre (DOGC 5545 – 14.01.2010); 72/2012 (DOGC 6169 –12.07.2012); 159/2013, de 19 de novembre (DOGC 6506 – 21.11.2013); 79/2014, de 3 de juny (DOGC 6638 – 5.06.2014), i l'Acord de Govern d'1 de març de 2016, pel qual es nomena la presidenta del Comitè.

[27] Vegeu la Resolució de 24 de novembre de 2011, de la Subsecretaria de Presidència, per la qual es publica la concessió de subvencions destinades a activitats relacionades amb les víctimes de la Guerra Civil i del franquisme, convocades per l'Ordre PRE/809/2011, de 4 d'abril (BOE 284 – 25.11.2011), que atorga diners a diferents entitats memorialistes per a treballs –de cerca, excavació i identificacions– en fosses d'arreu d'Espanya.

[28] Vegeu l'article 11 –*Col·laboració de les administracions públiques amb els particulars per a la localització i identificació de víctimes*– de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de memòria històrica"

morialistes.[29] La regulació d'aquestes tasques, juntament amb la Llei citada, la completen el Decret 111/2010, de 31 d'agost, pel qual es desplega reglamentàriament la Llei 10/2009, de 30 de juny (DOGC 5706 – de 2 de setembre de 2010); els protocols tècnics corresponents, aprovats per la Resolució IRP/4072/2010, de 15 de desembre (DOGC 5784 – de 28 de desembre de 2010), i el protocol de col·laboració entre el Departament de Cultura i el competent en memòria democràtica per als casos de troballes de restes humanes i béns mobles associats, de 10 de desembre de 2012. Tot aquest marc normatiu ha permès que el Govern impulsi una política pública sobre fosses i desapareguts, amb diverses actuacions executades amb la col·laboració d'especialistes i de científics del món acadèmic. Un àmbit d'actuació del Govern sobre el qual la societat civil i el Parlament avui demanen un revisió i aprofundiment.

5. Estancament i crítica de la (in)acció de Govern

Durant els anys de la novena (16/12/2010 - 2/10/2012) i la desena (17/12/2012 - 4/8/2015) legislatures les polítiques de memòria són relegades de l'agenda política. En la novena, brevíssima, una nova majoria de govern, amb prioritats divergents a les dels governs d'entesa, en un context de polèmiques sobre la gestió institucional d'aquestes polítiques i de greus restriccions pressupostàries, dóna pas a una reducció de les mesures de la Generalitat sobre difusió, commemoració i atenció als represaliats. En aquest període, per tant, el Parlament registra poques iniciatives procedents de les forces polítiques representades al Govern.[30] Altrament, s'hi constata l'acció de grups parlamentaris de l'oposició en defensa del manteniment d'aquestes polítiques. Així, cal esmentar la Resolució 460/IX, sobre la garantia de continuïtat efectiva del Memorial Democràtic (250-00655/09); la Resolució 718/X, de disconformitat amb l'aplicació que el Tribunal Suprem, la Fiscalia i el Govern de l'Estat fan de la Llei 52/2007, relativa a la memòria històrica (250-01083/09); la Resolució 458/IX, sobre el suport a les tasques de recuperació de la Maternitat d'Elna (250-00618/09), o la Declaració Institucional sobre la Lleva del Biberó (401-00012/09). També se substancien diverses preguntes al Govern sobre diversos temes de memòria: els motius per no haver commemorat la proclamació de la República fins al 14 d'abril de 2011 (314-07408/09), per celebrar per primer cop la commemoració oficial i pública de l'Holocaust (314-01358/09) o per a la primera visita d'un conseller o consellera de la Generalitat a un camp d'extermini nazi (314-01359/09). Altres preguntes al Govern giren a l'entorn del Memorial Democràtic com a institució molt qüestionada en aquesta etapa: preguntes[31] sobre el programa d'actuació del Memorial Democràtic (314-01023/09); el programa d'actuació de la Direcció General de la Memòria Democràtica (314-01024/09); les activitats programades pel Memorial Democràtic per al 2011 que no es duran a terme (314-01027/09); la reducció de la plantilla del Memorial Democràtic (314-01032/09); els motius del tancament de l'Espai Memorial Democràtic (314-05093/09); les declaracions

Acte commemoratiu del dia internacional en memòria de les víctimes de l'Holocaust. Foto: Parlament de Catalunya

[29] Vegeu l'article 7 –*Recuperació i Identificació de restes de persones desaparegudes*– de la Llei 10/2009, de 30 de juny, de fosses.

[30] Llevat del Projecte de llei d'agilitat i reestructuració administrativa – Llei 11/2011, de 29 de desembre, de reestructuració del sector públic per a agilitar l'activitat administrativa (200-00009/09), que comporta canvis orgànics per al Memorial Democràtic, en simplificar i/o reduir la composició de la Junta de Govern i del Consell de Participació fixades inicialment en la Llei 13/2007, del Memorial Democràtic, i en els Estatuts de la institució, aprovats pel Decret 145/2008, de 15 de juliol (DOGC 5181 – 25/07/2008).

[31] El grup parlamentari responsable d'aquesta bateria de preguntes és el d'Iniciativa per Catalunya – Verds – Esquerra Unida i Alternativa, formació que havia encapçalat el Memorial Democràtic durant la legislatura anterior.

públiques d'alcaldes i diputats sobre la no eliminació del Memorial Democràtic (314-01035/09) o la destitució del director del Memorial Democràtic (314-01033/09). Per consegüent, el període de la novena legislatura representa un retrocés o, si més no, un estancament, quant a les iniciatives parlamentàries de caire propositiu en matèria de polítiques de memòria, així com un fre en el seu desplegament per part de la Generalitat de Catalunya.

En el context de la desena legislatura, de prop de tres anys, la qüestió nacional i el dret a decidir ocupen un lloc central en la política catalana.[32] Si en l'anterior legislatura, el govern de CiU recorre al suport del PP per aprovar pressupostos, ara és ERC qui n'esdevé soci.[33] Així doncs, es dóna un gir substancial en l'orientació del Govern i, en especial, quant al qüestionament anterior d'institucions de memòria: mentre que el PP exigeix cloure el Memorial Democràtic, ERC hi és afí. I la cambra aprova, a proposta del grup d'ICV-EUiA, la Resolució 329/X, sobre el Memorial Democràtic (250-00430/10), que defensa la continuïtat de la institució. Igualment, el Parlament reprèn debats i adopta nous posicionaments: la Resolució 237/X, sobre la declaració de nul·litat de ple dret del judici al president Lluís Companys i dels altres procediments que van comportar la condemna a mort de milers de ciutadans (250-00369/10); la Resolució 816/X, sobre el retorn dels documents catalans que encara són a l'Arxiu General de la Guerra Civil a Salamanca (250-01109/10); la Resolució 212/X, de disconformitat amb l'aplicació de la Llei de l'Estat 52/2007, relativa a la memòria històrica (250-00310/10); la Resolució 536/X, sobre la commemoració de l'Any de l'Exili Republicà (250-00866/10); la Resolució 979/X, sobre la Transició (250-01405/10); la Resolució 1064/X, de reconeixement de la trajectòria d'Ovidi Montllor (250-01406/10), com a homenatge a una gran figura contemporània dels Països Catalans; la Resolució 327/X, sobre la retirada de la demanda contenciosa administrativa interposada per la delegada del Govern de l'Estat contra l'Ajuntament de Santa Coloma de Cervelló (250-00390/10) per haver dedicat un carrer d'aquesta localitat al militant antifranquista Jaume Martínez Vendrell; la Resolució 307/X, de reconeixement de les víctimes dels bombardejos feixistes sobre Catalunya durant la Guerra Civil espanyola, a llurs familiars i a les entitats que els han donat suport en la presentació d'aquests fets davant els tribunals de Catalunya (250-00545/10), o la Resolució 705/X, sobre la conveniència de no banalitzar els règims totalitaris i antidemocràtics (250-01031/X). Tots ells, temes que expressen, un cop més, diversos vessants de les polítiques de memòria.

Durant els anys de la novena i la desena legislatures les polítiques de memòria són relegades de l'agenda política

En la desena legislatura, a més a més, ressalten dues resolucions entorn la justícia universal. En primer lloc, la Resolució 690/X, de rebuig de la Proposició de llei orgànica de modificació de la Llei orgànica del poder judicial, relativa a la justícia universal (250-00977/10), en considerar-se que "determinats crims són tan atroços que afecten tota la humanitat, i els estats estan obligats a perseguir-ne els responsables independentment del lloc de comissió" i que "la restricció de la jurisdicció universal és contrària a les normes internacionals de drets humans" En segon lloc, la Resolució 943/X, de reconeixement a la jutgessa argentina instructora de la causa contra els crims del franquisme (250-01341/10). L'incompliment dels principis de justícia universal palesa un dèficit de qualitat democràtica de

[32] Vegeu la Resolució 5/X, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya (250-00059/10), de 23 de gener de 2013, recorreguda pel Govern central davant el Tribunal Constitucional, que el 8 de maig de 2013 la suspèn cautelarment i que el 25 de març de 2014 declara nul i inconstitucional el principi de sobirania que s'hi afirma ("el poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà"). Amb tot, la Mesa del Parlament considerà vigent la Declaració, en estimar que no es pot suspendre una voluntat política. La Declaració, entre grans mobilitzacions sobiranistes, marca l'inici del procés per exercir el dret a decidir, amb episodis històrics com la consulta del 9 de novembre de 2014 sobre el futur polític de Catalunya.

[33] Vegeu l'Acord X Legislatura, subscrit el 12 de desembre de 2012, per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya, http://www.parlament.cat/document/intrade/32778.

l'Estat espanyol que ha estat objecte de crítiques des d'instàncies internacionals.[34]

Tanmateix, el més destacat i influent d'aquesta legislatura són dues mocions que conformen una veritable guia d'acció i aprofundiment per a les polítiques de memòria a Catalunya: la Moció 47/X, sobre les polítiques públiques de memòria democràtica (302-0007210), i la Moció 69/X, sobre el compliment de les recomanacions de l'Informe de les Nacions Unides de 13 de novembre de 2013 (302-00107/10). Ambdues mocions, juntament amb la Moció 9/XI, sobre la memòria històrica i sobre la presència de simbologia i nomenclatura feixistes a l'espai públic (302-00012/11), ja en l'onzena legislatura, formen un autèntic pla de treball per a l'executiu. Mitjançant aquestes mocions, derivades en gran mesura de l'acció recent de diverses entitats memorialistes, el Parlament insta el Govern a avançar en eixos claus de les polítiques de memòria. Amb la moció 47/X, en particular, el Parlament insta el Govern a reforçar el Memorial Democràtic i, entre més pronunciaments: "condemna solemnement totes les declaracions o activitats que comportin qualsevol mena d'enaltiment, trivialització, exculpació o negació del nazisme, el franquisme i la resta de règims feixistes, totalitaris i dictatorials, com a impròpies d'una societat democràtica, i rebutja el reconeixement que va rebre la Hermandad de Veteranos de la División Azul per la seva participació en l'acte celebrat l'11 de maig de 2013 a la caserna de la Guàrdia Civil de Sant Andreu de la Barca (Baix Llobregat)", i "condemna les explicacions oficials que intentaven equiparar l'Associació d'Aviadors de la República, que van defensar la legalitat democràtica, amb una unitat que va ajudar el règim nazi d'Adolf Hitler." Així mateix, el Parlament reclama al Govern de l'Estat que compleixi les recomanacions de la Comissió d'Experts per al Futur del Valle de los Caídos, lliurat al ministre de la Presidència el 29 de novembre de 2011, per convertir-lo en un lloc de memòria de totes les víctimes de la Guerra Civil i la repressió franquista posterior, incloent-hi la recomanació que proposa que les restes del general Francisco Franco siguin traslladades al lloc que designi la família o, si es-

Espai patrimonial del Turó de la Rovira. Foto: DGRIP

[34] Sobre la restricció del principi de justícia universal vegeu Merelo-Barberà Gabriel, J. (2014): "Justícia Universal: la reforma de l'article 23 de la LOPJ, un maleït embolic", *Món Jurídic* 285, març, p. 8-9.

cau, al lloc que sigui considerat digne i més adequat", i "insta el Govern a donar suport tècnic i assessorament a les famílies catalanes que desitgin retirar les restes de llurs familiars del Valle de los Caídos i a fer les gestions necessàries davant el Govern de l'Estat per a ferho possible." Igualment, "reclama al Govern de l'Estat la devolució immediata dels «papers de Salamanca» que resten pendents de retorn a Catalunya, en compliment dels compromisos adquirits pel mateix Govern de l'Estat", i "insta el Govern a cooperar amb tots els organismes judicials internacionals que investiguin crims contra la humanitat comesos durant la dictadura franquista, en aplicació del principi de justícia universal, i especialment a donar suport a la querella que es tramita a l'Argentina per les víctimes catalanes." Específicament, el Parlament "manifesta el seu suport a l'acció jurídica en el procediment que es tramita a l'Argentina per l'assassinat i magnicidi del president Lluís Companys i Jover."

Al seu torn, mitjançant la Moció 69/X, el Parlament, "en compliment de les recomanacions del Comitè contra les Desaparicions Forçades de les Nacions Unides formulades en l'Informe de compliment de l'Estat espanyol emès el mes de novembre de 2013", insta el Govern a promoure, juntament amb aquest Parlament, "les iniciatives legislatives necessàries per tal que els familiar puguin reclamar els cossos de persones desaparegudes, s'actualitzi l'actual mapa de fosses i es reforcin gradualment les tasques d'exhumació de fosses amb supervisió judicial, amb la finalitat de garantir en les restes òssies la prova d'identificació per ADN creuant les dades del Banc català d'ADN, quan això sigui científicament possible". Alhora, el Parlament "es referma a manifestar la necessitat d'una política pública de la memòria tal com recull l'article 54 de l'Estatut d'autonomia i, en aquest sentit, insta el Govern a dotar aquesta política dels recursos suficients i a continuar donant suport a entitats i associacions memorialistes de Catalunya."

Per consegüent, aquestes dues mocions impliquen una crítica directa a la gestió de l'Administració de la Generalitat de Catalunya en relació amb les polítiques de memòria. Llegides en conjunt, i en connexió amb la recent Moció 9/XI, aprovada ja l'onzena legislatura, revelen els fronts d'actuació a potenciar per part de la Generalitat en un futur immediat: condemna activa de tota forma de feixisme, assessorament a les famílies de represaliats i desapareguts, cooperació amb organismes judicials internacionals que investiguin crims contra la humanitat durant el franquisme i la Transició, rehabilitació de la figura de Lluís Companys i Jover i revisió i nul·litat dels processos injustos que el condemnaren a ell i a moltes altres persones, reforçament del Memorial Democràtic, retirada urgent i exhaustiva de la simbologia antidemocràtica que roman a l'espai públic català, modificacions legislatives per avançar en la recuperació de cossos de persones desaparegudes, reforçament de les tasques d'excavació de fosses i exhumació i identificació genètica de restes humanes, actualització i millora del Cens de persones desaparegudes i del mapa de fosses, etc.

6. Conclusions

Reivindicar la memòria d'aquelles persones que lluitaren per les llibertats en temps de violència i repressió és un deure ètic per a tota societat democràtica. Restituir-ne la dignitat i esclarir fets i responsabilitats i donar-les a conèixer a les generacions posteriors constitueix una obligació legal per a les institucions d'un Estat de Dret. La justícia, la veritat, la reparació i les garanties de no repetició conformen el *pathos* de les polítiques públiques de memòria democràtica.

La panoràmica sobre l'activitat parlamentària de 1980 ençà palesa que la Generalitat de Catalunya té encara moltes obligacions per acomplir en aquest àmbit. D'una banda, l'exigència de responsabilitats jurídiques i polítiques per les atrocitats de la Guerra Civil i la dictadura requereix una voluntat política que els poders centrals de l'Estat espanyol no manifesten, i això obliga els poders públics catalans a seguir pressionant el Govern de l'Estat per ajustar als principis de justícia universal la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de memòria històrica, i a reactivar l'actuació de l'Administració central en aquest terreny, a més d'oferir suport als òrgans judicials internacionals que

malden per esclarir aquells crims i determinar-ne els autors. D'altra banda, existeix tot un àmbit d'actuació pròpia de la Generalitat sobre el qual la societat civil i els grups parlamentaris que en traslladen la veu a la cambra demanen un rellançament i una reformulació profundes. Així, les darreres mocions citades reclamen una política pública molt més decidida en matèria de fosses comunes i identificació genètica de restes persones desaparegudes, com també més determinació política del Govern i dels ens locals per a la retirada de la simbologia feixista dels carrers de viles i ciutats, per esmentar només dos exemples de mesures exigides per sectors significatius de la societat catalana.

Igualment, la dispersió normativa dels diferents vessants de les polítiques de memòria – atenció als represaliats, commemoracions i homenatges, recerca i divulgació, etc.– aconsella una àmplia reconsideració tècnica del marc jurídic vigent, i fa recomanable la refosa de disposicions que, anys enrere, s'aprovaren integrades en lleis separades: la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, i la Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de persones desaparegu-

El conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Joan Saura, diputats i entitats de memòria històrica, el dia de l'aprovació de la Llei del Memorial Democràtic. Foto: Memorial Democràtic

des durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes. Una regulació més sistemàtica de les línies d'actuació en polítiques de memòria, més la integració orgànica dels ens que les implementen i una dotació pressupostària suficient, podrien contribuir a donar resposta ferma a les demandes socials que, tal com hem examinat, són debatudes en el Parlament de Catalunya des de 1980.

FONTS PRINCIPALS

AGUILAR, P. (2008): *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Alianza Editorial. Madrid.

BENET, J. (1995): *L'intent franquista de genocidi cultural de Catalunya*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat.

BOTELLA CRESPO, C. (2007): "Recull de l'activitat parlamentària sobre la recuperació de la memòria històrica". *Activitat Parlamentària* (especial Memorial Democràtic), 13, p. 104 – 130.

DIGÓN, R.; DUEÑAS, O. (2013): "La responsabilidad del Estado ante las víctimas del franquismo y el papel del poder judicial." *Mientras Tanto-e*, 109.

DIGÓN, R. (2015): "Els processos contra Lluís Companys i Jover a la immediata postguerra"*, a Lluís Companys: Vida, Reivindicació i Memòria d'un President*. Memorial Democràtic. Barcelona.

DIVERSOS AUTORS (2009): *Expresos polítics. Memòria dels ajuts concedits pel Govern català*. Memorial Democràtic. Barcelona.

GIL GIL, A. (2009): *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica.* Atelier libros jurídicos. Barcelona.

MARTÍN PALLÍN, J. A.; ESCUDERO ALDAY, R. (2008): *Derecho y memoria histórica.* Trotta. Madrid.

MERELO-BARBERÀ GABRIEL, J. (2014): "Justícia Universal: la reforma de l'article 23 de la LOPJ, un maleït embolic" *Món Jurídic* 285, març, p. 8-9.

Recull d'iniciatives sobre memòria històrica (facilitat per la Direcció General d'Estudis Parlamentaris del Parlament de Catalunya el març de 2016).

SÁNCHEZ SOLER, M. (2010): *La Transición Sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España* (1975-1983). Península. Barcelona.

Consell de guerra i condemna a mort de Lluís Companys. President de la Generalitat de Catalunya (octubre de 1940). Edició facsímil (1999). Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència. Barcelona.

Llei 10/2009, del 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (DOGC 5417, 9 de juliol de 2009).

Llei 13/2007, del 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (DOGC núm. 5006, de 12 de novembre de 2007).

Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la dictadura (BOE núm. 310, 27 desembre de 2007).

Resum

Les polítiques públiques de memòria en els debats del Parlament de Catalunya (1980-2015)

Raül Digón Martín
Responsable de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.

Aquest article exposa l'activitat del Parlament de Catalunya sobre polítiques públiques de memòria democràtica entre la primera i la desena legislatura (mocions, interpel·lacions, preguntes, resolucions, declaracions institucionals, lleis, etc.). En particular d'ençà de la sisena, que marca un tomb qualitatiu quant al nombre i la varietat d'iniciatives sobre memòria. Així, el text assenyala els temes més debatuts en la matèria (les commemoracions, els homenatges, la revisió jurídica dels consells de guerra del franquisme, la retirada de símbols feixistes de l'espai públic, la recuperació de fons documentals i l'accés a arxius històrics, els ajuts econòmics a expressos polítics, la recerca de dades de persones desaparegudes i l'excavació i senyalització de fosses comunes, juntament amb la recuperació i la identificació de restes humanes de persones desaparegudes en la Guerra Civil i el franquisme), analitza disposicions com la llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, i la llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes, i explica les mocions més destacades (217/VI, 47/X, 69/X, etc.). D'aquesta manera, el text identifica problemes implícits en els debats parlamentaris esmentats i formula observacions sobre l'eventual revisió del marc jurídic vigent a Catalunya sobre polítiques de memòria.

Resumit

Es politiques publiques de memòria enes debats deth Parlament de Catalonha (1980-2015)

Raül Digón Martín
Responsable der Airau d'Ahèrs Parlamentaris Interdepartamentaus dera Direccion Generau de Relacions Institucionaus e damb eth Parlament

Aguest article expòse era activitat deth Parlament de Catalonha sus politiques publiques de memòria democratica entre era prumèra e era detzau legislatura (mocions, interpellacions, qüestions, resolucions, declaracions institucionaus, leis, etc.). En particular, d'ençà dera siesau, que mèrque un torn qualitatiu en çò que tanh ath nombre e ara varietat d'iniciatiues sus memòria. Atau, eth tèxte soslinhe es tèmes mès debatudi ena matèria (es commemoracions, es aumenatges, era revision juridica des conselhs de guèrra deth franquisme, era retirada de simbèus faishistes der espaci public, era arrecuperacion de hons documentaus e er accès a archius istorics, es ajudes economiques a èx-presoèrs politics, era recèrca de donades de persones desapareishudes e era excavacion e senhalizacion de hòsses comunes, amassa damb era arrecuperacion e era identificacion de rèstes umanes de persones desapareishudes ena Guèrra Civiu e en franquisme). Tanben analise disposicions coma era Lei 13/2007, de 31 d'octobre, deth Memoriau Democratic, e era Lei 10/2009, de 30 de junh, sus era localizacion e era identificacion des persones desapareishudes pendent era Guèrra Civiu e era dictadura franquista, e era dignificacion des hòsses comunes, e explique es mocions mès destacades (217/VIN, 47/X, 69/X, etc.). Atau, identifique problèmes implicits enes debats parlamentaris mencionadi e formule observacions sus era eventuau revision deth marc juridic en vigor en Catalonha sus politiques de memòria.

Resumen

Las políticas públicas de memoria en los debates del Parlament de Catalunya (1980-2015)

Raül Digón Martín
Responsable del Área de Asuntos Parlamentarios Interdepartamentales de la Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento

Este artículo expone la actividad del Parlamento de Cataluña sobre políticas públicas de memoria democrática entre la primera y la décima legislatura (mociones, interpelaciones, preguntas, resoluciones, declaraciones institucionales, leyes, etc.). En particular, desde la sexta, que marca un vuelco cualitativo en cuanto al número y la variedad de iniciativas sobre memoria. Así, el texto señala los temas más debatidos en la materia (las conmemoraciones, los homenajes, la revisión jurídica de los consejos de guerra del franquismo, la retirada de símbolos fascistas del espacio público, la recuperación de fondos documentales y el acceso a archivos históricos, las ayudas económicas a ex presos políticos, la investigación de datos de personas desaparecidas y la excavación y señalización de fosas comunes, junto con la recuperación y la identificación de restos humanos de personas desaparecidas en la Guerra Civil y el franquismo). También analiza disposiciones como la Ley 13/2007, de 31 de octubre, del Memorial Democrático, y la Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización y la identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes, y explica las mociones más destacadas (217/VI, 47/X, 69/X, etc.). De esta manera, identifica problemas implícitos en los debates parlamentarios mencionados y formula observaciones sobre la eventual revisión del marco jurídico vigente en Cataluña sobre políticas de memoria.

Abstract

Public memorial policies as debated in the Catalan Parliament (1980-2015)

Raül Digón Martín
Head of the Area of Cross-ministerial Parliamentary Affairs of the Directorate General of Institutional and Parliamentary Relations.

This paper sets forth the democratic activity of the Catalan Parliament on public memorial policies between the first and the tenth legal terms (motions, questions and formal questions, resolutions, institutional declarations, bills, etc). In particular, from the sixth onwards, as it marks a qualitative no-turning point, both in the number and in the variety of memorial initiatives. Thus, the text points out fields most debated in the area (commemorations, homages, the juridical revision of court-martials during Francoism, withdrawal of fascist symbols from the public space, recovery of documental funds and access to historical archives, economic funding to political ex convicts, research of missing persons' data and exhumation and signaling of common pits. Also, compilation and identification of human remains of persons gone missing during the Civil War and Francoism). The paper also goes through Law 13/2007, of 31 October, of the Democratic Memorial, and Law 10/2009, of 30 June, about the location and identification of persons gone missing during the Civil War and Franco's dictatorship. It claims for the dignification of common pits, and reviews the most outstanding relevant motions (217/VI, 47/X, 69/X, etc.). It is thus that it pinpoints troublesome issues as emerged during parliamentary debates and formulates observations about the convenience of going through the current legal frame in Catalonia as regards memorial policies.

Résumé

Les politiques publiques de mémoire dans les débats au Parlement de Catalogne (1980-2015)

Raül Digón Martín
Responsable de la Division des affaires parlementaires interministérielles de la Direction générale des relations institutionnelles et avec le Parlement

Cet article rend compte de l'activité du Parlement de Catalogne au sujet des politiques publiques de mémoire démocratique entre la première et la dixième législature (motions, interpellations, questions, jugements, déclarations institutionnelles, lois, etc.), notamment depuis la sixième, qui marque un tournant qualitatif en ce qui concerne le nombre et la diversité des initiatives de mémoire. Le texte mentionne en effet les thèmes les plus débattus en la matière (les commémorations, les hommages, la révision judiciaire des conseils de guerre du franquisme, le retrait des symboles fascistes de l'espace public, la récupération des fonds documentaires, l'accès aux archives historiques, les aides financières aux anciens prisonniers politiques, la recherche d'informations sur les personnes disparues, l'exhumation et la signalisation des fosses communes, ainsi que la récupération et l'identification des restes humains des personnes disparues pendant la guerre civile espagnole et le franquisme). Il analyse également les dispositions de la loi 13/2007 du 31 octobre sur le Mémorial démocratique, et de la loi 10/2009 du 30 juin sur la localisation et l'identification des personnes disparues pendant la guerre civile espagnole et la dictature franquiste afin de rendre leur dignité aux personnes enterrées dans les fosses communes, et explique les motions les plus importantes (217/VI, 47/X, 69/X, etc.). Il identifie ainsi les problèmes implicites au sein des débats parlementaires mentionnés et formule des observations sur l'éventuelle révision du cadre juridique en vigueur en Catalogne en matière de politiques de mémoire.

“Em plantejo molts reptes per endavant. El primer, garantir la sobirania del Parlament”

Carme Forcadell
Presidenta del Parlament de Catalunya

Carme Forcadell és presidenta del Parlament des del 26 d’octubre de 2015, quan va ser elegida en la sessió constitutiva del Parlament de l’onzena legislatura.

En el seu primer discurs com a presidenta va dir: “Som aquí perquè les darreres eleccions van ser excepcionals i perquè hi ha hagut un canvi en la manera d’entendre i de fer política”, i també “Nous paradigmes demanen un nou Parlament”.

Catalunya viu un moment excepcional i Forcadell assumeix liderar la cambra en una legislatura que es preveu ben diferent de totes les altres. Els reptes legislatius que assumeix són majúsculs, per això la revista Activitat Parlamentària l’entrevista per recollir el seu testimoni.

[Vegeu el seu primer discurs durant la constitució del Ple del Parlament i l’elecció de la Mesa del Parlament (396-00001/11 i 398-00001/11), DSPC-P 1, 26.10.2015]

1. Actualment vivim un canvi en la manera de fer política i d’entendre-la. Com marcarà aquesta tendència el treball del Parlament? Ens en pot fer cinc cèntims?

Crec que l’entrada de nous actors polítics i, fins i tot, de persones que provenim d’altres àmbits al marge de la política institucional, permet aportar punts de vista i visions diferents, més directes en alguns casos, dels problemes i les lluites que hi ha a la societat catalana. Amb això no vull fer una esmena a la totalitat als diputats i diputades que ja fa temps que són al Parlament, perquè he pogut comprovar, especialment els darrers tres mesos, que duen a terme una tasca excepcional, de vegades amb terminis vertiginosos, i amb una gran pressió i càrrega de treball. En aquest sentit, doncs, veig el canvi en la manera d’entendre la política com una oportunitat d’acabar amb vells vicis i aportar nous punts de vista a un àmbit on ja es treballa molt, i la major part de vegades, es treballa bé.

2. A l’espai web de la presidència vostè comparteix amb la ciutadania la seva activitat institucional, per construir un país nou, transparent, amb qualitat democràtica i que fa prevenció contra la corrupció. Què destacaria dels primers mesos com a presidenta del Parlament?

L’espai web forma part també d’un seguit de mesures que fa temps que es van prendre i que tinc el compromís de continuar ampliant, basades en la transparència, el millor antídot que hi pot haver contra la corrupció. Que la ciutadania pugui tenir el màxim d’informació sobre les accions dels seus representants polítics permet un major control que ens obliga a tots a estar a l’alçada. En aquest sentit, estem abordant el canvi del Reglament del Parlament fruit de l’aprovació de la Llei de transparència. Aquesta modificació ens ha de permetre desplegar una sèrie de mesures per fer que el Parlament tingui les parets de vidre, sigui absolutament transparent i més proper a la ciutadania.

3. Tenim un Parlament marcat per la diversitat i la pluralitat, que ha de fer front a grans reptes. Vostè va manifestar que els tres elements de treball de la cambra serien el diàleg com a fonament, el respecte a la discrepància, i la voluntat d'entesa com a sostre. Com funciona en el dia a dia aquest compromís per crear un clima d'entesa entre els grups parlamentaris?

Foto: Parlament de Catalunya

Bé, és cert que comptem amb un Parlament molt plural i divers, amb grups parlamentaris que tenen posicions molt diferents en aspectes clau per al futur del país, però en la major part de casos aquestes discrepàncies es produeixen amb respecte. Cadascú defensa les seves idees amb vehemència, i és normal que passi quan defenses allò en què creus com el millor per als ciutadans d'aquest país, però el respecte hi és present. Des de la meva presidència, he dut a terme dues accions que crec que ajuden a potenciar que tothom tingui veu i se senti escoltat. D'una banda, vaig apostar perquè tots els grups puguin ser presents a la Mesa del Parlament, malgrat que a alguns no els correspongués inicialment. De l'altra, mantinc reunions periòdiques amb els presidents dels grups per construir vies de contacte que permetin una comunicació més fluida i resoldre els problemes que puguin sorgir.

4. Serà una legislatura de durada relativament curta, que no hauria de superar els 18 mesos, amb un repte majúscul dins l'agenda política: transitar de l'autonomia a l'estat. Quins reptes es marca en aquesta legislatura?

És cert que és poc temps, però em plantejo molts reptes per endavant. El primer, garantir la sobirania del Parlament, és a dir, que s'hi pugui parlar i debatre de tot, absolutament de tot. El segon, ja comentat, desplegar el reglament per aplicar la Llei de transparència per tal que aquesta pugui ser la legislatura de l'inici de la fi de la corrupció i, a la vegada, per fer un Parlament més proper a la ciutadania, que compti amb la seva implicació. També cal que recuperem l'activitat dins d'organismes internacionals que s'havia dut a terme en legislatures anteriors: la CALRE, els convenis amb altres parlaments o l'Assemblea de la Francofonia són alguns dels espais en què hem de fer sentir la nostra veu. I molts d'altres, com potenciar la reforma horària, que estem aplicant en diversos aspectes al

Parlament; o treballar per la igualtat entre dones i homes.

5. Pel que fa a l'activitat legislativa, vostè va dir en el seu primer discurs "Vull un Parlament sobirà, que aprovi lleis que ajudin els que més ho necessiten i que facilitin i millorin la vida de tota la ciutadania; lleis que ajudin a eradicar les desigualtats socials". Un arc parlamentari tan divers, ¿com ha d'abordar el desplegament d'aquestes normes?

Amb voluntat de diàleg i d'arribar a acords, evidentment. Aquesta voluntat ja s'ha fet evident aquesta legislatura, per exemple, en l'anomenat ple de la pobresa, en què els grups van arribar a acords per aprovar mesures molt destacades; diverses d'aquestes mesures per unanimitat. I mirant enrere, trobem mesures amb un efecte directe en el benestar de la ciutadania que també han estat possibles per la voluntat d'arribar a acords entre els grups: és el cas de la Llei d'igualtat efectiva entre dones i homes, o la Llei de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica. Aquestes dues lleis, per exemple, van ser aprovades per unanimitat en la immensa majoria d'articles, però, malgrat això, el Govern espanyol hi ha recorregut en contra, duent-les al Tribunal Constitucional. Davant aquest escenari, cal un compromís ferm de les institucions catalanes per garantir que els beneficis d'aquestes lleis continuen vigents, perquè els drets adquirits dels ciutadans no es poden suspendre.

6. Continuant amb la tramitació de les futures lleis, aprovar lleis demana un *tempo* que sovint és de 9 a 10 mesos. Creu que la reforma del Reglament del 2015 podrà afavorir que la tramitació de projectes legislatius sigui més àgil?

La reforma del Reglament aprovada el 2015 dedica gran part del seu contingut a la incorporació de mesures de transparència i participació ciutadana. En algun punt, però, també s'ha modificat la tramitació legislativa per fer-la una mica més àgil, per exemple en les compareixences durant la tramitació de projectes i proposicions de llei. El nou Reglament parla d'audiències i aquestes es poden fer mitjançant compareixences presencials o per escrit o per via electrònica, la qual cosa escurça una mica el tràmit. També en les iniciatives legislatives populars s'ha introduït un termini màxim de quatre mesos perquè es porti a terme el debat a la totalitat. A part, els grups parlamentaris i els diputats tenen la possibilitat de sol·licitar que les lleis es tramitin pel procediment d'urgència, o fins i tot pel procediment d'urgència extraordinària, la qual cosa redueix els terminis a la meitat de la meitat.

7. Com avança la promoció de la participació ciutadana en la funció legislativa del Parlament per mitjà d'eines com l'Escó 136?

En breu reprendrem l'aposta per l'Escó 136, però amb la voluntat futura de fer-lo més atractiu per potenciar-ne la participació. En la línia d'apropar la societat i les entitats al Parlament i en la tramitació d'iniciatives, hem de buscar fórmules per aconseguir més participació i tenir més implicació.

8. Com a dona, i en un hemicicle amb un percentatge de diputades menor que en anteriors legislatures, ¿com treballarà perquè la veu de les dones es faci més present en els espais públics i en els de la vida quotidiana?

Per a mi és un tema cabdal, que cal treballar i millorar de manera transversal, des de tots els àmbits d'actuació possibles. Comptem amb la Llei d'igualtat efectiva, una llei molt avançada que el Govern ha d'aplicar els pròxims mesos. Aquesta és una via clau per millorar, i des del Parlament qualsevol iniciativa que pugui aprofundir encara més aquesta lluita vers la plena igualtat de segur que serà ben rebuda pels grups. Però més enllà de l'acció legislativa, des del Parlament també hem de col·laborar en l'àmbit de la sensibilització. És per això que hem iniciat un cicle sobre la igualtat entre homes i dones per proposar i debatre què cal fer, des de tots els àmbits, per millorar i combatre la desigualtat existent.

PERFIL

Una ciutat on perdre's.
No puc escollir una sola opció: Roma i Nova York.

Un cançó.
Imagine, de John Lennon.

Una novel·la de capçalera.
Madame Bovary i Incerta glòria.

Una pel·lícula.
Casablanca.

Practica esport? Ara no tinc temps. Camino molt, però.

Un pensador de referència?
N'escullo dos, tot i que n'hi hauria molts més: Arthur Schopenhauer i Ludwig Josef Johann Wittgenstein.

Un viatge pendent?
L'Antàrtida.

Aran, un cas únic a Europa
La Llei 1/2015 reconeix el dret a decidir del poble aranès

Àlex Moga Vidal
Exdiputat, ponent relator de la Llei 1/2015 i assessor en les matèries relacionades amb Aran del Gabinet de la Consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge

1. Introducció
2. El mandat estatutari
3. L'inici definitiu dels treballs parlamentaris
4. Els treballs de la Ponència
5. L'aprovació de la Llei després de nou anys
6. La constitucionalitat de la Llei

1. Introducció

La primera Llei del règim especial de l'Aran, aprovada l'any 1990 pel Parlament de Catalunya[1], va ser determinant per a la reinstauració de les històriques institucions araneses que van ser abolides l'any 1834 per la governadora espanyola, després de restar vius el drets i privilegis de l'Aran en el Decret de Nova Planta promulgat per Felip V.

La primera Llei del règim especial de l'Aran, de 1990, va instaurar de nou les històriques institucions araneses, abolides el 1834

Després que la primera Llei de l'Aran assolís el sostre polític, les autoritats araneses, d'ençà l'any 2005, van reivindicar una nova llei d'Aran. I amb un consens unànime, l'any 2009 van formalitzar aquesta intencionalitat presentant a l'aleshores conseller de Governació de la Generalitat una proposta perquè el Parlament de Catalunya en donés tràmit i aprovació.

El 2009 les autoritats araneses van impulsar una proposta per dotar l'Aran d'una nova llei

2. El mandat estatutari

Durant la redacció del nou Estatut d'autonomia de Catalunya, l'Aran va treballar de valent perquè el text estatutari pogués recollir les demandes de la societat aranesa, que van ser canalitzades per les seves institucions i els seus partits polítics.

El resultat de la negociació institucional que es va dur a terme va ser força positiu, atès que l'Estatut d'autonomia que va aprovar el Parlament el setembre de 2005 va oferir a Aran un important salt endavant pel que fa al seu reconeixement polític i a la gestió dels afers del seu territori com a país, però també perquè va reconèixer l'oficialitat de la llengua pròpia d'Aran a tot el territori de Catalunya.

Així mateix, Aran també va aconseguir el compromís polític per dotar-se d'una nova llei en els quatre anys següents des de la entrada en vigor del nou Estatut d'autonomia, tal com queda recollit en la disposició addicional cinquena del text estatutari sobre la revisió del règim especial d'Aran: *"A partir de l'entrada en vigor d'aquest Estatut, en el termini de quatre anys s'ha de revisar i modificar el règim*

[1] Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran (DOGC 1326, de 3.08.1990).

especial de l'Aran per a adaptar-lo, en el que calgui, al que estableix aquest Estatut".

En aquest sentit, es va afirmar la necessitat de potenciar la singularitat política, històrica, geogràfica, cultural, lingüística i administrativa d'Aran.

L'Estatut de 2006 va recollir el compromís de potenciar la singularitat política, històrica, geogràfica, cultural, lingüística i administrativa d'Aran amb una nova llei

La reivindicació aranesa d'una nova llei d'Aran va ser recollida pel Govern de llavors i el Parlament va iniciar els treballs a través de la creació d'una ponència conjunta, que no va poder concloure la feina en decaure la proposta en dues ocasions per la fi de la legislatura.

3. L'inici definitiu dels treballs parlamentaris

Durant la X legislatura, la Moció 85/X sobre la singularitat d'Aran aprovada pel Ple del Parlament va impulsar l'inici dels treballs per elaborar una nova llei d'Aran. L'instrument legislatiu que es va emprar va ser el d'una ponència conjunta, que es va constituir oficialment el 19 de juny de 2013. Com a anècdota, cal esmentar que el ponent relator, d'origen aranès, no va poder assistir a la seva creació a causa de les riuades que un dia abans van afectar de manera molt important l'Aran.

La Ponència conjunta parlamentària que va redactar el text articulat va estar formada per: Àlex Moga, diputat del grup parlamentari de CiU; Josep Cosconera, diputat del Grup Parlamentari d'ERC; Àngel Ros, diputat del Grup Parlamentari Socialista (i més tard substituït per Oscar Ordeig); Dolors López, del Grup Parlamentari Popular; Sara Vilà, del Grup Parlamentari ICVerds-EUiA; Carina Mejías, del Grup Parlamentari de Ciutadans, i Isabel Vallet, del Grup Mixt.

Tots i cadascun dels integrants de la Ponència conjunta van realitzar un treball a l'alçada del repte que tenien per davant i, sense excepció, van fer aportacions enriquidores durant el tràmit parlamentari.

4. Els treballs de la Ponència

La tramitació de la Llei d'Aran va complir les fases i el procediment establert pel Reglament del Parlament. A més, per voluntat dels membres es va afegir un viatge de treball de tres dies a Vielha per conèixer, de primera mà, les demandes de la societat aranesa. La seriositat del treball que va dur a terme la Ponència, així com la generositat de les institucions aranesses, va permetre recollir totes i cadascuna de les demandes en els preceptes del nou text legal.

Els treballs per aprovar la normativa van durar prop d'un any i mig i les negociacions que van tenir lloc entre els diferents grups parlamentaris van conduir a unes esmenes que van aconseguir quelcom insòlit en l'activitat parlamentària i política: aprovar un text millor. El resultat va ser una nova Llei d'Aran millor, més eficient, més eficaç i més ambiciosa que la proposada inicialment i plantejada per l'Aran, fruit del treball dels membres de la Ponència i la sensibilitat dels diferents grups parlamentaris.

La nova Llei d'Aran és millor, més eficient, més eficaç i més ambiciosa que la proposta inicial que va fer Aran, fruit del treball dels membres de la Ponència i la sensibilitat dels grups parlamentaris

5. L'aprovació de la Llei després de nou anys

En una jornada històrica al Parlament, i festiva a Aran, el 21 de gener de 2015, a les 13.14, el Parlament de Catalunya va fer realitat les demandes del poble aranès i va aprovar la Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran[2].

En una jornada històrica al Parlament, i festiva a Aran, el 21 de gener de 2015 el Parlament de Catalunya va fer realitat les demandes del poble aranès i va aprovar la Llei 1/2015

[2] Llei 1/2015, de 5 de febrer, del règim especial d'Aran (DOGC núm. 6810A, de 13.2.2015).

El ple aprova la llei del règim especial de l'Aran. Foto: Parlament de Catalunya

Després de nou anys esperant aquest moment, una nombrosa delegació aranesa encapçalada pel Síndic d'Aran, Carlos Barrera (el qual va tenir un paper destacat en els treballs i les negociacions), va veure com es feia realitat la nova Llei d'Aran, amb 121 vots a favor (CiU, ERC, PSC, PP, IC-Verds-EUiA i la CUP) i 9 abstencions (Ciutadans).

Quant al contingut, la Llei 1/2015 consta d'un preàmbul, 93 articles, 7 disposicions addicionals, 3 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria i 1 disposició final.

La nova Llei d'Aran persegueix quatre objectius: els elements identitaris d'Aran (llengua, història, cultura, drets històrics i reconeixement nacional); el progrés per a les persones; un sistema de finançament estable, i el tracte just de les reivindicacions històriques

La redacció i confecció de la Llei és va focalitzar en quatre objectius bàsics. El primer, potenciar els elements identitaris d'Aran: la llengua, la història, la cultura, el reconeixement dels drets històrics i el reconeixement nacional del país.

El segon objectiu de la Llei és el desplegament normatiu per garantir un millor i superior progrés per a les persones. Tant Aran com la majoria del grups parlamentaris van entendre que millorar i dotar Aran de més autogovern es tradueix en més i millor progrés per als seus ciutadans.

El tercer objectiu és crear un sistema de finançament estable, millor, progressiu i millorable. Aquest objectiu va partir d'un consens de mínims i, per això, una disposició transitòria recull l'obligatorietat que en el termini de tres anys, si escau, es pot revisar el model.

El quart i últim objectiu que pretén assolir la nova Llei és ser justa davant les reivindicacions històriques que sempre s'han fet des d'Aran; no formar part de cap divisió territorial que no sigui ella mateixa; recuperar el dret civil aranès; reconèixer la realitat nacional; reconèixer els drets històrics i configurar una autonomia política real. Respecte d'aquest últim objectiu bàsic, cal dir que la Llei 1/2015 reconeix el dret a decidir del poble aranès i traça, en aquest sentit, una línia política legislativa que estableix les bases per al futur més immediat.

La Llei 1/2015 reconeix el dret a decidir del poble aranès i traça una línia política legislativa que estableix les bases per al futur més immediat

6. La constitucionalitat de la Llei

Els membres de la Ponència van ser conscients, des del primer moment, del risc que l'Estat espanyol presentés un recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional. Dies més tard de l'aprovació de la Llei 1/2015, com no podia ser altrament, el Govern de l'Estat va traslladar al Govern català els seus dubtes sobre la constitucionalitat d'alguns dels articles del text.

Concretament, el Govern de l'Estat va plantejar seriosos dubtes sobre la intencionalitat respecte del dret a decidir que es reconeix a Aran; sobre l'ús preferent de la llengua per part de les administracions públiques a Aran (sobretot pel que fa referència la justícia, els cossos de seguretat i la possibilitat que l'aranès-occità se situï per davant del castellà i del català); i també sobre la capacitat política competencial que s'atorga, a criteri de l'Estat, a la possible desaparició de la província com a institució a Aran.

El Govern català, a través del Departament de Governació i Relacions Institucionals i juntament amb els serveis jurídics de la Generalitat, van fer un treball ingent, determinant i rigorós en la defensa d'aquests preceptes i finalment, un acord entre ambdós governs -publicat al BOE 302 i el DOGC 7021 de 18 de desembre de 2015- va evitar que aquesta històrica Llei hagi estat recorreguda davant el Tribunal Constitucional. D'aquesta manera, s'ha aconseguit que el text íntegre de la Llei, que va aprovar sobiranament el poble català, s'hagi mantingut en la seva totalitat.

Com a punt final, convé destacar que la Llei ha superat totes les expectatives inicials i ha dotat Aran d'un instrument que li obre les portes a Europa i al món, com a cas únic.

La Llei ha superat totes les expectatives inicials i ha dotat Aran d'un instrument que li obre les portes a Europa i al món

La Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica

Xavier Urios Aparisi
Advocat de la Generalitat i cap de l'Assessoria Jurídica del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge

1. Antecedents i context
2. Naturalesa i abast de la Llei
3. Modificacions en matèria de simplificació administrativa de l'activitat econòmica
    3.1. Modificació del règim d'intervenció administrativa en l'activitat econòmica
    3.2. La declaració responsable i la comunicació prèvia
    3.3. Altres novetats en matèria d'activitat econòmica
4. Modificacions en matèria de règim jurídic i procediment administratiu
    4.1. Règim d'informes en el procediment administratiu
    4.2. Modalitats de signatura tova al marge de la signatura electrònica avançada o reconeguda
    4.3. Cartes de serveis
    4.4. Modificació en matèria de desenvolupament reglamentari
5. Modificació en matèria de règim local
    5.1. Modificacions de procediments en l'àmbit de les relacions interadministratives
    5.2. Procediment voluntari per a la suspensió temporal de determinats serveis per part dels municipis
    5.3. Altres modificacions en matèria de règim local
6. Modificacions en matèria de llicència ambiental, incendis, urbanisme i matèria forestal
7. Reflexions finals

1. Antecedents i context

Quan parlem de simplificació administrativa, a grans trets, ens trobem davant d'una actuació administrativa que, d'una banda, té per objecte incrementar l'eficàcia, l'eficiència i la seguretat de qualsevol procediment administratiu i, d'altra banda, pretén donar resposta a la ciutadania, les empreses, i els agents socioeconòmics, els quals reclamen reiteradament aquesta simplificació davant una administració pública cada vegada més complexa.

Els antecedents de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, els trobem en les anomenades lleis òmnibus: un conjunt de cinc lleis que en van modificar un total de 87, en derogaren 6 totalment i 23 parcialment, abastant la major part d'àmbits d'activitat, des de l'agroambiental, l'econòmic i el sanitari fins al cultural o el de seguretat[1].

No obstant aquestes reformes legislatives, la percepció de la societat era que, tot i les mo-

[1] Llei 9/2011, de promoció de l'activitat econòmica; Llei 10/2011, de simplificació i millorament de la regulació normativa; Llei 11/2011, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa; Llei 2/2012, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual, i Llei 3/2012, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010.

dificacions normatives, la realitat pràctica no havia canviat pel que fa als costos i obligacions que l'Administració pública imposa a empreses, a ciutadans i a agents econòmics a l'hora de relacionar-s'hi. Aquests costos i obligacions, en la mesura que no estiguin justificats per raons d'interès general o no es vegin compensats pels avantatges o beneficis que la

La consellera de Governació i Relacions Institucionals, Joana Ortega, presenta el projecte de llei. Foto: Parlament de Catalunya

relació amb les administracions públiques pot proporcionar-los, constitueixen una càrrega o obstacle (l'anomenat "red tape") que ha de ser remogut o modulat per possibilitar la lliure actuació d'empreses, agents i ciutadans i afavorir la competitivitat i el creixement econòmic.

La Llei dóna resposta a les peticions de la ciutadania, les empreses i els agents socioeconòmics, i atén la necessitat de simplificar una administració pública cada vegada més complexa

Així, tal com s'exposa a la memòria d'avaluació d'impacte que acompanyava el projecte normatiu, "segons els indicadors de confiança empresarial de l'INE (2013) a Catalunya els components de l'entorn empresarial que més afecten la capacitat de creixement dels negocis són: la demanda, l'entorn macroeconòmic i la morositat, seguits per la regulació econòmica, la disponibilitat de finançament i la fiscalitat. Si bé en els darrers anys les administracions públiques han fet avenços rellevants en els processos de simplificació administrativa i de millora de la qualitat normativa, el 46,3% dels empresaris catalans tenen la percepció que l'evolució de la regulació econòmica en els negocis és desfavorable. En les enquestes de Clima Empresarial de l'IDESCAT 2011 i 2013, pocs empresaris catalans perceben reducció de tràmits administratius (22% i 7% respectivament)".

La simplificació administrativa i la reducció de càrregues són conceptes relacionats ja que, en tots dos casos, es tracta de polítiques públiques adreçades a fer més senzills i àgils els procediments administratius i l'activitat de les administracions públiques. No obstant aquest nexe comú, s'han de diferenciar l'una i l'altra. Mentre que la primera té per objecte millorar l'eficàcia i l'eficiència de la gestió administrativa, tant pel que fa a millorar els serveis adreçats als ciutadans com a millorar l'organització

i el funcionament intern de les administracions, la reducció de càrregues té com a finalitat reduir els costos suportats pels destinataris de les normes.

Simplificació administrativa i reducció de càrregues impliquen polítiques públiques per fer més senzills i àgils els procediments administratius i l'activitat administrativa. La simplificació s'adreça a millorar l'eficàcia i l'eficiència de la gestió administrativa, dels serveis i de l'organització, mentre que la reducció de càrregues busca reduir els costos per als destinataris de les normes

Aquesta és la necessitat al voltant de la qual es va articular la Llei 16/2015, amb la voluntat de disposar d'una millor regulació com a instrument per funcionar millor, tal com ha estat reconegut en l'àmbit europeu en diferents ocasions[2]. Regulació realitzada per la Llei 16/2015 que, tal com indica el preàmbul –i al marge d'altres modificacions normatives que igualment analitzarem-, incideix expressament en els tràmits de posada en funcionament dels negocis, així com en canvis i modificacions posteriors, que afecten un conjunt d'activitats considerades innòcues i de baix risc i que tenen especial repercussió en sectors empresarials que actualment representen un 74% de l'activitat econòmica de Catalunya i afecten més d'un 51% de la població ocupada.

Cal tenir present que el 80% de les empreses a Espanya i a Catalunya, pimes fonamentalment, es dediquen a activitats de serveis, i que les diferents modificacions legislatives en matèria de liberalització s'han adreçat a aquest sector, que, segons dades del Consell Econòmic i Social (Dictamen 2/2008, de 20 de novembre), representen més de dos terços del PIB (66,7%) i el 66,2% de l'ocupació total.

2. Naturalesa i abast de la Llei

La Llei 16/2015 no és una llei òmnibus, ja que la seva voluntat d'aproximació a la realitat ha estat radicalment diferent: ha volgut assumir la simplificació administrativa des d'un vessant transversal, amb una regulació que, sense incidir en la modificació de totes i cadascunes de les normatives sectorials aplicables, les afecti de manera directa, no tan sols sota l'establiment d'uns principis d'obligat compliment, sinó també mitjançant l'establiment de les eines necessàries a l'efecte de garantir que la ciutadania percebi un veritable canvi en l'actuació de l'Administració quan s'hi relaciona, consolidant el dret subjectiu de la ciutadania a una administració eficient.

La Llei 16/2015 assumeix la simplificació administrativa des d'un vessant transversal. Estableix uns principis d'obligat compliment i les eines necessàries per garantir un canvi en la relació Administració-ciutadà i consolida el dret subjectiu a una administració eficient

Amb aquesta finalitat, la Llei 16/2015 s'articula al voltant d'un únic fil conductor, configurat per una voluntat de simplificació que es plasma en el títol II, intentant homogeneïtzar els règims d'intervenció en benefici del ciutadà i de la seguretat en l'aplicació de la norma, la qual va acompanyada de modificacions puntuals de la normativa[3]. Així, altres modificacions que es produeixen són les següents:

a) Una modificació de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, del procediment i règim jurídic de les administracions públiques catalanes, quantitativament poc significativa però materialment rellevant.

[2] Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu: "Legislar millor per potenciar el creixement i l'ocupació a la Unió Europea", de 16 de març de 2005.

[3] Així ho va entendre el Consell de Garanties Estatutàries en el Dictamen 10/2015, d'1 de juliol, sobre el Projecte de llei: "Així, per bé que el Projecte de llei incorpora un seguit de modificacions de lleis diferents, hom pot dir que totes tenen una connexió material entre si, en respondre a l'objectiu comú de la dita simplificació administrativa del conjunt de les administracions de Catalunya, inclosos els governs locals, identificat en el títol mateix del Projecte. D'aquesta manera, el fet que les diverses lleis objecte de reforma regulin matèries distintes no treu que, com es pot observar, aquestes reformes manifestin un objecte homogeni, en la mesura que afecten el règim d'intervenció administrativa a què s'ha de sotmetre l'activitat dels particulars en diferents àmbits de la seva activitat davant l'Administració pública".

b) Una modificació del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, més àmplia però que és rellevant essencialment per la introducció del procediment per a la suspensió de serveis, al marge de la modificació de determinats procediments en què intervé l'Administració de la Generalitat exercint funcions de control de caràcter supramunicipal (suprimint la seva intervenció o reduint aquesta als supòsits més rellevants).

c) Una modificació de la normativa mediambiental, amb una voluntat igualment simplificadora.

d) Una modificació de la normativa d'urbanisme, reduint els supòsits que requereixen intervenció administrativa prèvia.

e) Finalment, dues modificacions puntuals, una en matèria d'incendis, a l'efecte de garantir que la prevenció i l'extinció d'incendis no resti afectada per la simplificació realitzada –atenent al bé jurídic a protegir-, i una altra en matèria forestal, poc significativa.

A l'hora d'analitzar el canvi normatiu que deriva de la Llei 16/2015 ens centrarem en els àmbits materials que han estat alterats de manera substancial.

3. Modificacions en matèria de simplificació administrativa de l'activitat econòmica

3.1. Modificació del règim d'intervenció administrativa en l'activitat econòmica

Fins no fa massa, **l'autorització era la tècnica administrativa ordinària** per intervenir en l'accés per part dels ciutadans i les empreses a l'activitat econòmica, entesa com a qualsevol procediment en virtut del qual el prestador o el destinatari estan obligats a fer un tràmit davant de l'autoritat competent per obtenir un document oficial o una decisió implícita sobre l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici.

Però aquesta situació ha revertit, ja que des de la Directiva 2006/123/CE, relativa als serveis al mercat interior (anomenada Bolsktein), s'aposta de manera rotunda per la liberalització i per un model d'intervenció el centre del qual deixa de constituir-lo l'activitat de control previ de l'Administració.

Això ha donat lloc a diferents reformes legislatives, en les quals s'intenta establir com a regla general que, a partir d'un règim de simplificació de l'actuació administrativa, ha de ser el particular qui informi de la seva voluntat d'exercir un dret o una activitat, i a partir d'aquesta constatació, ha d'estar en condicions d'iniciar el desenvolupament de l'activitat, sense perjudici de la potestat pública de comprovar que la informació, les dades i documents aportats són completes i exactes, que l'avaluació del risc per a la salut humana i el medi ambient i altres raons imperioses d'interès general són correctes, així com que l'activitat que es pretén realitzar s'ajusta a les disposicions reguladores d'aquesta.

En resum, l'establiment d'aquest nou règim d'intervenció no implica que l'Administració es vegi desapoderada de la seva competència de comprovació de les condicions d'exercici de l'activitat, sinó que es reconfigura el sistema d'intervenció administrativa en l'activitat privada, basant-se en el principi de proporcionalitat, i adoptant mesures horitzontals, que generalitzin el control posterior com a règim general, i mantenint el règim d'autorització tan sols en els supòsits en què no sigui possible el primer.

Aquesta ha estat la finalitat essencial de la Llei 16/2015, articulant la simplificació administrativa al voltant de la seguretat jurídica[4], en la mesura que aquesta no entra en conflicte amb l'impuls de l'activitat econòmica sinó que, ans al contrari, és requisit necessari perquè aquesta última sigui possible.

[4] La seguretat jurídica és una peça essencial del dret administratiu, fonamentada en la certesa del dret i en la confiança del ciutadà en la seva previsibilitat. En paraules del Tribunal Constitucional, "condició essencial per a la vida i el desenvolupament de les nacions i dels individus que la integren; representa la garantia de l'aplicació objectiva de la llei, de tal manera que els ciutadans coneixen en tot moment quins són els seus deures i obligacions, sense que el caprici, la malaptesa o la mala voluntat dels governants pugui perjudicar-los".

La seguretat jurídica en la regulació de la intervenció administrativa s'ha volgut assolir en un doble vessant:

a) En primer lloc, clarificant el marc normatiu existent i els règims d'intervenció.

Això s'ha dut a terme desdoblant les activitats econòmiques en dues tipologies: les activitats innòcues[5] i les de baix risc[6], que apareixen definides a l'article 12 de la Llei 16/2015, i recollides respectivament en els seus annexos I i II.

Mentre que les activitats innòcues es troben sotmeses al règim de declaració responsable, les activitats de baix risc es troben sotmeses al règim de comunicació prèvia (art. 13 de la Llei 16/2015).

Tal com hem indicat, els annexos I i II desglossen les activitats que es categoritzarien com innòcues o de baix risc, però cal tenir present que la Llei 16/2015 no ha volgut recollir totes les activitats econòmiques, sinó aquelles que, per les seves característiques intrínseques o magnituds econòmiques, permeten ser objecte del que es podria dir una primera fase de simplificació procedimental. A partir de la seva implementació pràctica, i el procés d'avaluació de compliment de la norma que ha d'acompanyar qualsevol planificació normativa, es podran anar modificant aquests annexos per a una adaptació millor a la realitat i als béns jurídics que cal protegir i que es estan en joc.

b) En segon lloc, la Llei 16/2015 ha volgut unificar o homogeneïtzar els règims d'intervenció a Catalunya, a l'efecte d'evitar que, com passava fins ara, els requeriments per a l'inici d'una activitat econòmica fossin diferents en funció del lloc geogràfic.

En la mesura en què ens trobem davant d'una norma amb rang de llei, és aplicable a totes les administracions públiques catalanes. A més, no es pot oblidar que la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, ha establert que els règims d'intervenció en matèria d'activitats queden supeditats a reserva legal, el que ha situat els règims d'intervenció que els ens locals havien establert en llurs ordenances pel que fa a les activitats de baix risc i innòcues en una situació d'absoluta inseguretat jurídica, atès que no compten amb una cobertura legal clara.

Igualment, amb aquesta voluntat unificadora o, més pròpiament, clarificadora del marc normatiu, s'ha de destacar el mecanisme previst a l'article 10 ("mecanismes per a la reducció d'obstacles"), que permet que els interessats, així com les corporacions, organitzacions o associacions que els representen, puguin informar sobre qualsevol disposició, acte o actuació que suposi un obstacle o una barrera relacionada amb l'aplicació de la simplificació administrativa, així com formular consultes relatives a la interpretació de la llei sectorial que sigui aplicable en cada cas. A més, s'indica que aquests informes s'han d'emetre en el termini d'un mes.

Amb aquest mecanisme, la Llei 16/2015 estableix mecanismes d'interpretació de l'aplicació de la pròpia norma, així com de qualsevol altra que afecti l'accés a l'activitat econòmica, que ha de donar lloc a una ràpida resposta per part de l'Administració i que, al mateix temps, ha de dotar els interessats dels mecanismes de coneixement necessaris per exigir l'aplicació de la norma o, si s'escau, reaccionar davant d'una interpretació d'aquesta no compartida.

3.2. La declaració responsable i la comunicació prèvia

Els conceptes de declaració responsable i comunicació prèvia es van introduir en l'ordenament jurídic espanyol amb la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, així com per les modificacions introduïdes per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de

[5] Activitat econòmica innòcua: l'activitat que, amb caràcter general, per les seves característiques no produeixen molèsties significatives ni cap afectació considerable sobre el medi ambient, la seguretat de les persones ni els béns.

[6] Activitat econòmica de baix risc: l'activitat que, per les seves característiques, pot produir alguna molèstia poc significativa o que té una incidència molt baixa sobre el medi ambient, la seguretat de les persones o els béns.

1/40 Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 6920 - 24.7.2015

CVE-DOGC-A-15202109-2015

DISPOSICIONS

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA

LLEI 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica.

modificació de diverses lleis per adaptar-les a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

La Llei 26/2010, de 3 d'agost, del procediment i règim jurídic de les administracions públiques catalanes, defineix la declaració responsable en els termes següents:

Art. 35.1: "Als efectes d'aquesta llei, s'entén per declaració responsable el document subscrit per la persona interessada en què declara, sota la seva responsabilitat, que compleix els requisits establerts per la normativa vigent per a accedir al reconeixement d'un dret o facultat o per al seu exercici, que disposa de la documentació acreditativa corresponent i que es compromet a mantenir-ne el compliment durant la vigència d'aquest reconeixement o exercici".

Art. 36.1: "Als efectes d'aquesta llei, s'entén per comunicació prèvia el document subscrit per la persona interessada amb què posa en coneixement de l'Administració pública competent fets o elements relatius a l'exercici d'un dret o a l'inici d'una activitat, tot indicant els aspectes que el poden condicionar, i que s'acompanya, si escau, de la documentació necessària per al seu compliment de conformitat amb el que estableix la normativa sectorial".

L'article 71 bis de la Llei 30/1992 recull igualment els conceptes de totes dues institucions, en termes relativament semblants[7].

En tots dos casos, es configuren a la Llei ambdues figures de "documents" que produeixen un mateix efecte en permetre, amb caràcter general i des del dia de la seva presentació, l'exercici d'un dret o activitat per temps indefinit.

Com a diferència entre l'una i l'altra, mentre que la declaració suposa que el presentant veu reduïdes les seves obligacions d'aportació documental, en eximir-se de la presentació de la documentació legalment requerida si declara complir els requisits que la norma estableix, en la comunicació existeix la presentació efectiva i prèvia davant de l'Administració de documents que acrediten el compliment de requisits.

La declaració responsable i la comunicació prèvia, que permeten exercir un dret o activitat des del mateix moment que es presenten, han substituït les llicències i les autoritzacions

A partir d'aquest marc legal, tant estatal com autonòmic, les diferents administracions han gaudit de llibertat, en l'àmbit de les seves respectives competències, per regular les activitats, ponderant la substitució de llicències i autoritzacions per aquest tipus de tècniques[8].

En aquest sentit, sota la garantia mínima que determina la configuració bàsica de totes dues institucions, queda oberta la possibilitat que el

[7] La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, a l'article 69 no introdueix novetats significatives en aquesta matèria.

[8] Rodríguez Font, Mariola. "Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local". Anuario del Gobierno Local 2009.

legislador configuri el règim d'intervenció i la substitució del règim d'autorització per qualsevol d'ambdues tècniques autoritzatòries, o per totes dues.

A partir del reconeixement de tots dos instruments –declaració responsable i comunicació prèvia-, no existeix un àmbit d'aplicació clar d'una figura i l'altra. Ambdues substitueixen les autoritzacions que, arran la Directiva de serveis, deixen d'estar justificades, però no hi ha un criteri estàndard sobre quan s'ha d'aplicar l'una o l'altra: aquesta decisió resta a elecció de l'administració competent.

L'absència d'un criteri preestablert ha portat en la pràctica a un règim jurídic caracteritzat per una alta heterogeneïtat i amb un component de debat doctrinal molt rellevant.

A més, això ha suposat que una mateixa activitat es pugui trobar sotmesa a declaració responsable en un àmbit territorial autonòmic concret i a comunicació prèvia en un altre àmbit contigu. Fins i tot, s'ha arribat a plantejar la intercanviabilitat d'ambdues tècniques, recollida fins i tot en diferents normatives en què es parla, sense fer aparent distinció, que es requerirà una comunicació o una declaració responsable de l'interessat.

En resum, el marc doctrinal atorga a ambdues figures la mateixa capacitat limitadora de l'esfera jurídica dels particulars, en què es justifica la substitució del règim d'autorització per un altre menys restrictiu, però no s'estableix cap criteri preestablert a l'hora d'elegir entre una comunicació prèvia i una declaració responsable.

I això porta, com hem dit abans, que trobem en el dret comparat supòsits en què la declaració responsable s'utilitza per instrumentar l'inici d'una activitat econòmica o professional (fins i tot s'arriba a parlar d "declaració responsable d'inici de l'activitat") mentre que en altres casos es reserva la declaració responsable per a l'acreditació del compliment de certs requisits o condicions, deixant per a la comunicació prèvia l'efecte directe de l'inici empresarial.

En qualsevol cas, no hi ha una distinció coherent entre ambdues figures, el que complica la tasca del legislador i, especialment, de l'aplicador de la norma.

La Llei 16/2015 ha volgut acabar amb aquesta línia d'indefinició afavorint la simplificació dels règims d'intervenció. A partir d'aquesta premissa, identifica una sèrie d'activitats que defineix com innòcues (recollides en l'annex I) i les sotmet a declaració responsable, i unes altres activitats de baix risc (recollides en l'annex II) que sotmet a comunicació prèvia; en aquest segon cas, acompanyant del projecte tècnic justificatiu del compliment dels requisits establerts per la normativa vigent per accedir a l'exercici de l'activitat econòmica signat per un tècnic o tècnica competent.

D'acord amb aquesta concepció, la Llei 16/2015 opta per distingir entre els serveis que poden sotmetre's a comunicació prèvia i els que ho han de ser mitjançant declaració, reservant la primera per als supòsits d'activitats amb certa entitat tècnica que requereixin visat o actuació per part d'entitats especialitzades, mentre que la declaració responsable seria per a aquelles activitats de menys entitat que no requereixen aquesta actuació i acreditació especialitzada prèvia.

D'aquesta manera, s'aconsegueix igualment acabar amb l'heterogeneïtat en l'àmbit de regulació de les administracions públiques catalanes, en establir uns criteris homogenis que permetin traslladar seguretat jurídica i unificar el marc jurídic d'aplicació; el que, en definitiva, afavoreix l'activitat econòmica, en excloure la possibilitat d'establiment de diferents règims de comunicació o de declaració responsable davant de l'accés a la mateixa activitat.

La Llei 16/2015 identifica una sèrie d'activitats "innòcues" que sotmet a declaració responsable, i unes altres activitats "de baix risc" que sotmet a comunicació prèvia

En resum, en delimitar la funcionalitat de cadascuna de les tècniques en funció de les activitats dels annexos I i II, se simplifica igualment el marc jurídic i d'aplicació de la norma.

Aquesta tècnica normativa ha fet que es plantegin, per part de l'Estat, dubtes davant d'una eventual contradicció amb la normativa bàsica, en concret les previsions de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, apartats 2 i 3 de l'article 17[9], en relació amb l'article 5. D'acord amb aquestes previsions, tant la declaració responsable com la comunicació prèvia han de trobar-se fonamentades en raons d'interès general. En qualsevol cas, aquesta configuració bàsica no ha de suposar, necessàriament, que la comunicació prèvia sigui d'inferior intensitat en comparació amb la declaració responsable, sinó que són instruments diferents a establir en el control de l'activitat econòmica.

Durant la tramitació de la norma, per part de l'Estat es va traslladar una carta de cooperació en la qual s'exposaven certs dubtes sobre aquesta qüestió. No obstant això, en la mesura en què es va introduir al preàmbul de la Llei una referència expressa a la justificació de la declaració responsable "per raó de la protecció dels consumidors, els destinataris dels serveis i els treballadors", en data 19 d'abril de 2016 s'ha arribat a un acord interpretatiu parcial dins la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat[10] que ha exclòs la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat sobre aquesta qüestió, sense perjudici de la impugnació que s'ha fet de l'article 19.6 de la Llei 16/2015, tal com s'analitza a l'apartat 5.1, en relació amb una modificació en matèria de règim local.

En resum, la comunicació i la declaració responsable se separen efectivament de la noció d'autorització. D'entrada, tenen un efecte immediat: després de la seva presentació, el particular pot iniciar una activitat o exercir un dret sense que sigui necessari esperar-ne una decisió pública expressa o tàcita. No hi ha obstacle, per tant, per considerar ambdues institucions com substitutòries del règim d'autorització.

Com ha dit el Consell d'Estat en el Dictamen núm. 779/2009, de 21 de maig, "la mera presentació d'una declaració responsable o comunicació prèvia no dóna lloc, per se, a un procediment administratiu. De fet, n'hi ha prou amb l'esmentada presentació perquè el subjecte pugui iniciar la seva activitat, sense que se'n derivi necessàriament la substanciació de cap procediment, per més que el normal sigui que existeixi una immediata activitat de comprovació i control de la veracitat de les

[9] "Art. 17.2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.
3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado."

[10] De manera simultània, al BOE (núm. 128, de 27 de maig) i al DOGC (núm. 7129, de 27 de maig), s'ha publicat l'acord interpretatiu. RESOLUCIÓ EXI/1323/2016, de 20 de maig, per la qual es fa públic un acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 16/2015, de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, en els següents termes:
"Les dues parts entenen que l'article 13 i els annexos I i II, en el marc de la voluntat expressada en el preàmbul de la Llei 16/2015, de 21 de juliol, d'avançar en l'agilització i simplificació administrativa de totes les activitats econòmiques, s'han d'interpretar d'acord amb el règim general de la llibertat d'accés a les activitats de serveis i el seu lliure exercici, d'acord amb el principi de necessitat i proporcionalitat que estableixen els articles 5 i 17 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.
En conseqüència, la presentació de declaracions responsables per a les activitats econòmiques innòcues, definides en l'article 13 com aquelles que, amb caràcter general, no produeixen molèsties significatives ni cap afectació considerable al medi ambient o la seguretat de les persones ni béns, es basa en l'exigència del compliment dels requisits establerts per la normativa vigent, justificats en alguna de les raons imperioses d'interès general, definides i interpretades pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea i recollides en l'article 3.11 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, com és la protecció dels consumidors, els destinataris dels serveis i els treballadors, a la qual al·ludeix el preàmbul de la Llei 16/2015, de 21 de juliol. Aquests requisits han de ser a més proporcionats a la raó imperiosa d'interès general que es pretengui salvaguardar"

dades per part de l'autoritat competent".

L'interessat informa que començarà una activitat, sense pretendre de l'Administració una resposta ni favorable ni desfavorable. No hi ha obligació de resoldre, ni de supervisar, ni de vetar, ni de notificar amb caràcter previ, perquè estem davant de l'exercici lliure del dret de l'administrat. En qualsevol cas, la Llei 16/2015 inclou a l'article 5.2 *in fine* que, en qualsevol cas, al marge del règim d'intervenció corresponent, els titulars de l'activitat han de disposar del pagament de la taxa corresponent[11].

Amb tot, aquesta actuació desplega uns efectes jurídics més enllà de l'òrbita del comunicant. La recepció de la comunicació en seu administrativa suposa l'inici de l'exercici d'altres potestats públiques, com les de "comprovació, inspecció i control", tal com preveuen els articles 5 i 6 de la Llei 16/2015.

Una novetat igualment significativa és l'establiment a l'article 7 d'un procediment administratiu d'esmena de defectes o mancances de requisits legals, inspirat en els procediments per a la restauració de la legalitat urbanística, que permet articular –en els supòsits en què no existeixi normativa sectorial aplicable- la reacció de l'Administració davant l'incompliment de la llei o de la normativa sectorial aplicable per iniciar una activitat econòmica. Es parteix de la regla general de la no suspensió de l'activitat, però a l'apartat 3 s'imposa la suspensió cautelar immediata en determinats supòsits especialment greus.

Finalment, cal indicar que a l'article 8 es recull un règim sancionador, de manera somera, en defecte de normativa sectorial específica, i que tipifica com a infracció l'inici d'activitats econòmiques sense haver-ne presentat la declaració responsable o la comunicació prèvia, o haver-les presentat amb dades falses o inexactes, amb afectacions sobre la salut, el medi ambient o la seguretat de les persones, d'acord amb el principi de proporcionalitat. En definitiva, es tracta d'evitar que existeixin obligacions imperfectes, desproveïdes de sanció, atenent a la rellevància dels béns jurídics a protegir.

[11] Amb la finalitat d'evitar que es pugui començar una activitat sense el compliment de l'obligació tributària corresponent, la qual, en ocasions, és d'escassa rellevància econòmica i la seva exigibilitat per via de constrenyiment podria arribar a ser antieconòmica.

3.3. Altres novetats en matèria d'activitat econòmica

No menys rellevants resulten les novetats introduïdes al capítol III del títol II ("Instruments per a facilitar l'activitat econòmica"), que es configuren en la regulació legal de la finestreta única empresarial de l'article 15, el portal electrònic únic per a les empreses de l'article 16, o la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica de l'article 17.

Foto: DGRIP

La Llei regula la finestreta única empresarial, una eina que permet a l'administrat accedir a qualsevol tràmit o procediment, des de fer la sol·licitud inicial fins a rebre la resolució finalitzadora

La regulació de la finestreta única empresarial (FUE), mesura igualment derivada de la transposició de la Directiva de serveis, s'inclou dins de la simplificació administrativa de tipus organitzatiu. Amb la FUE l'administrat evita, si així ho desitja, haver-se de posar en contacte amb algunes autoritats per recollir tota la informació necessària per a l'exercici de la seva activitat, i presentar i rebre d'ella documents, certificats, autoritzacions, etc., des de la sol·licitud inicial fins a la recepció de la resolució finalitzadora.

La FUE i el portal electrònic únic, amb la inclusió de la carpeta d'empresa, són manifestació de la incorporació dels mitjans electrònics a

les actuacions administratives amb la finalitat de facilitar i simplificar els tràmits, incorporant igualment la possibilitat de comunicació de dades entre administracions, en el marc del dret de les persones de no exigir dades o documents que ja estiguin en poder de les administracions públiques, i potenciar la finestreta única com a eina l'accés a la qual facilita qualsevol tràmit o procediment per part de l'interessat en el marc de la simplificació administrativa.

Finalment, la Comissió per a la Facilitació de l'Activitat Econòmica es configura com un òrgan col·legiat que exerceix essencialment funcions d'avaluació del compliment de la Llei, d'establiment de mecanismes de col·laboració, i d'identificació i proposta de millores dels règims d'intervenció administrativa.

4. Modificacions en matèria de règim jurídic i procediment administratiu

En matèria de procediment, són quatre les modificacions introduïdes:

4.1. Règim d'informes en el procediment administratiu

La novetat més rellevant és la introducció d'un article 50.bis a la Llei 26/2010, la qual té per objecte que la petició d'informes serveixi com un acte d'instrucció del procediment per comptes del que pot passar en ocasions: que la petició de successius informes o la demora endarrereixen la tramitació. Així, aquest règim es caracteritza pels trets següents:

1) Només es podran sol·licitar aquells informes que siguin necessaris per a la resolució del procediment, i la tramesa entre les administracions públiques de Catalunya s'ha de fer electrònicament.

2) Els informes s'han d'emetre en el termini de 10 dies, llevat que hi hagi una disposició legal que n'estableixi un altre.

3) Quan s'hagi de sol·licitar una pluralitat d'informes en un procediment, l'òrgan peticionari ho ha de fer simultàniament (en ocasions es demanen de forma successiva, allargant molt el procediment).

4) Quan un informe no s'hagi emès en el termini fixat, es continuarà la tramitació, llevat d'informes preceptius i determinants per a la resolució. En aquest cas, s'aplica el règim general dels informes preceptius.

5) Finalment, el canvi més significatiu, si l'interessat ho demana, és que el procediment ha de seguir el seu curs, a excepció d'informes preceptius.

Amb la Llei 16/2015 la petició d'informes, com a acte d'instrucció del procediment, ja no implica una paràlisi del procediment administratiu

Aquesta darrera previsió avança en la línia de configurar un dret subjectiu de l'interessat que el procediment administratiu continuï, i evitar els riscos derivats d'una paràlisi del procediment sense que el particular tingui mecanismes de reacció davant la inactivitat de l'Administració. S'avança, d'aquesta manera, en línia amb altres reformes legislatives que, als efectes de tractar de garantir el compliment de les previsions de la norma, introdueixen garanties específiques configurades al voltant del reconeixement de drets subjectius (com va fer en el seu moment la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, per exemple).

Cal indicar que en el decurs de l'escriptura d'aquest article la norma va ser objecte de diferents modificacions, als efectes de conciliar el paper dels diferents tipus d'informes (preceptius o no), unificant els criteris d'emissió al marge de la petició individual o simultània, i determinant els efectes que es deriven de l'emissió en termini. Finalment, arran la petició de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries (CGE), aquest òrgan va dictaminar que la previsió de l'apartat 7 era contrària a l'article 149.1.18 de la Constitució[12].

[12] "El projectat nou article 50 *bis*, apartat 7, prescriu que, quan així se sol·liciti per part de l'administrat, el procediment hagi de continuar «necessàriament i en tot cas»,

Arran del dictamen del CGE, es va modificar l'esmentat apartat 7, introduint igualment el règim especial dels informes preceptius, en consonància amb la normativa bàsica[13].

4.2. Modalitats de signatura tova al marge de la signatura electrònica avançada o reconeguda

Igualment s'avença en la simplificació de la identificació mitjançant signatura electrònica, preveient la possibilitat de la utilització de signatures més toves en determinats tràmits més senzills, sense que calgui la prèvia identificació presencial de l'interessat, sinó que es podran utilitzar altres mecanismes d'identificació com la utilització de claus concertades en un registre previ, o l'aportació d'informació coneguda per ambdues parts.

Això ha de permetre estendre l'ús de la signatura electrònica en tràmits o procediments no complexes sense que reporti una minva de la seguretat jurídica.

Cal recordar que un dels eixos de la simplificació administrativa es focalitza al voltant del desenvolupament de la tramitació electrònica, la qual s'articula en quatre pilars bàsics (identificació, registre, notificació i arxiu de l'expedient electrònic).

Així, pel que fa a la identificació i autenticació dels interessats, la introducció d'una disposició addicional setzena a la Llei 26/2010 intenta afavorir la utilització dels mitjans electrònics, permetent que, amb l'exclusió de la necessària presència física del ciutadà per poder dotar-se de signatura electrònica ordinària, es faciliti l'extensió de l'ús d'aquells amb tots els avantatges que aquesta generalització ha de suposar.

4.3. Cartes de serveis

L'article 18.1 introdueix una previsió de caràcter organitzatiu relativa a les cartes de serveis aplicable a l'Administració de la Generalitat, conforme a la qual les unitats orgàniques amb rang de direcció general han de disposar de cartes de serveis per a cadascun dels serveis finalistes que presten. Aquesta previsió ha de complementar-se amb la regulació més detallada de les cartes de serveis que l'article 59 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, fa en el marc regulador dels serveis públics bàsics[14].

A l'Administració de la Generalitat, les unitats orgàniques amb rang de direcció general que presten serveis finalistes han de disposar de cartes de serveis

4.4. Modificació en matèria de desenvolupament reglamentari

També hem d'esmentar la introducció d'una disposició addicional dissetena a la Llei 26/2010, conforme a la qual, en el cas que calgui desplegar les lleis per reglament i que no s'hagi establert en quin termini, aquest ha de ser de sis mesos.

La finalitat d'aquesta previsió respon a la voluntat d'evitar endarreriments en l'aplicació

sostraient a l'Administració la facultat de valorar si és procedent suspendre el procediment, en atenció a l'interès general o als interessos d'altres persones que són part del procediment o de terceres persones, a les quals tal decisió pogués representar algun perjudici. A més, no es distingeix, com fa la norma estatal, entre els informes preceptius que són determinants i els que no ho són, amb els efectes corresponents respecte de l'exigència de motivació de la decisió. Del contrast del dos preceptes, se'n deriva una contradicció efectiva i insalvable per via interpretativa que determina que l'article 50 *bis*, apartat 7, de la Llei 26/2010, que s'introdueix per mitjà de l'article 18.3 del Projecte de llei, sigui contrari a l'article 149.1.18 CE".

[13] S'ha d'indicar que l'article 22.1.d) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques –amb entrada en vigor el 2 d'octubre de 2016-, ha afegit el cas de la suspensió derivada de la petició d'informes preceptius, en què el termini de suspensió no pot ser superior a tres mesos: "En caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento". Aquest incís no es troba a l'actualment vigent article 42.5.c) de la Llei 30/1992, però el canvi normatiu acredita igualment la voluntat del legislador estatal de reduir les traves administratives i les demores en el procediment administratiu.

[14] Art. 59.2 de la Llei 19/2014: "Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària. El contingut de les cartes de servei és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ésser invocat en via de recurs o reclamació".

d'una llei per manca de desenvolupament reglamentari. És cert que la manca de compliment d'aquest termini de sis mesos difícilment comportarà conseqüències jurídiques, però resta clara la voluntat del legislador que l'eficàcia de les lleis no resti demorada per endarreriments en el seu desenvolupament.

La Llei 16/2015 vol evitar endarreriments en l'aplicació de les lleis i quan no s'hagi establert un termini concret per al desenvolupament reglamentari s'haurà de fer en sis mesos

5. Modificació en matèria de règim local

5.1. Modificacions de procediments en l'àmbit de les relacions interadministratives

Un altre bloc igualment rellevant és el relatiu a la modificació del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 2/2003, del 28 d'abril. Aquest bloc normatiu modifica essencialment procediments inclosos en l'esmentada norma, en els quals es preveia la intervenció de l'Administració de la Generalitat en relació amb tràmits o serveis de competència municipal, intervenció justificada per raó de la tutela d'interessos supramunicipals. Des del vessant procedimental, s'eliminen o es redueixen els terminis en què s'ha de produir la intervenció de l'Administració de la Generalitat, especialment en procediment de tràfic patrimonial o d'alteració de termes municipals.

Foto: GAH

Dintre d'aquest bloc normatiu, l'article 19 de la Llei 16/2015, l'apartat 6, dóna una nova redacció a les lletres b) i c) de l'apartat 1 de l'article 79 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. Aquest article regula el procediment de constitució de les entitats municipals descentralitzades (EMD), però l'únic canvi que es fa és reduir la tramitació del procediment, que passa a tenir una durada inferior a la regulada fins ara, sense entrar a regular materialment les EMD.

L'Estat va plantejar en l'àmbit de la Comissió Bilateral dubtes de constitucionalitat en relació amb aquesta regulació[15], i tot i que es va traslladar des de l'Administració de la Generalitat que la regulació que es feia afectava exclusivament els aspectes procedimentals de creació de l'òrgan sense entrar en qüestions relatives a la naturalesa de l'òrgan, el Govern de l'Estat ha interposat recurs d'inconstitucionalitat contra l'article 19.6 de la Llei 16/2015[16].

5.2. Procediment voluntari per a la suspensió temporal de determinats serveis per part dels municipis

Una modificació rellevant en aquesta matèria és la possibilitat dels municipis, en determinats supòsits, de demanar i obtenir la suspensió temporal de la prestació de determinats serveis.

La voluntat del legislador ha estat que, en un entorn de crisi econòmica com l'actual, s'ha de trobar una solució a situacions en què els ajuntaments no estiguin en condicions de prestar determinats serveis no mínims ni essencials, permetent-los que, de manera voluntària i a iniciativa pròpia, puguin obtenir la suspensió temporal (durant 2 anys) de la pres-

[15] L'article 24.bis de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, afegit per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, configura les entitats d'àmbit territorial inferior al municipi com a òrgans de gestió desconcentrada, sense personalitat jurídica pròpia –article declarat adequat a la Constitució per l'STC 41/2016, de 3 de març de 2016.

[16] Únic precepte de la Llei 16/2015 que ha estat impugnat per l'Estat.

tació de serveis municipals d'aquesta naturalesa quan es produeixi una situació d'insuficiència financera.

Aquesta suspensió temporal que permetria destinar els recursos municipals a actuacions prioritàries hauria de ser l'"última ratio", un cop no s'hagués pogut prestar el servei amb la col·laboració d'altres ens locals o supralocals.

Tot i que en la seva tramitació es va qüestionar que aquesta previsió fos contrària a l'autonomia local, el Consell de Garanties Estatutàries hi va dictaminar favorablement[17]. Així, aquesta previsió és plenament respectuosa amb l'autonomia local, ja que és el mateix ajuntament l'únic que pot iniciar-la i posar fi a la suspensió.

En definitiva, amb aquesta regulació s'ha tractat de donar solució a la situació en què es troben els ajuntaments de Catalunya, els quals, al llarg dels darrers 10 – 15 anys, s'han trobat amb el fet que la normativa sectorial ha anat carregant-los de l'obligació de prestar determinats serveis, sovint sense prendre'n en consideració el cost i la necessitat de finançament per fer-hi front.

La previsió de l'article 69.bis estableix la possibilitat d'iniciar un procediment per part del municipi (d'ofici o a proposta de la Comissió de Govern Local de Catalunya) que permeti la suspensió, per un termini màxim de dos anys, de la prestació d'activitats i serveis públics que estiguin atribuïts per una llei sectorial de Catalunya, quan el corresponent municipi es trobi en una situació d'insuficiència de recursos en termes de capacitat fiscal. La tramitació del procediment requerirà informació pública i l'emissió d'informes per part dels departaments de la Generalitat competents per raó de la matèria i, en cas que siguin desfavorables, la resolució recau en el Govern de la Generalitat.

[17] Dictamen 10/2015: "estem davant d'un procediment per a la suspensió excepcional i de manera temporal (apartat 2 de l'article 19.1) de la prestació de serveis municipals que en cap cas no pot afectar els serveis mínims establerts per l'article 67 TRLMC (i l'article 26 LBRL), l'inici del qual, i és important que ho subratllem, té caràcter voluntari i només pot donar-se a iniciativa del municipi".

5.3. Altres modificacions en matèria de règim local

Finalment, hi ha altres modificacions, com la derogació dels preceptes que, en matèria de contractació, es contenien de manera residual en el Text refós de la Llei municipal i de règim local, així com l'adequació de la regulació de les activitats i serveis al marc comunitari. En concret, s'ha de destacar que s'ha introduït una previsió en l'article 236.3.a) del Text refós de la Llei municipal i de règim local (punt tretzè de l'article 19), en què al marge de les raons imperioses d'interès general previstes a la normativa bàsica (art. 1.20 de la Llei de racionalització i sostenibilitat de les administracions locals), que reprodueix l'article 17 de la Llei de garantia de la unitat de mercat (LGUM), introdueix la possibilitat que en l'exercici de les seves competències relacionades amb l'activitat econòmica i en el marc del dret comunitari, la Generalitat de Catalunya pugui establir altres raons imperioses d'interès general que justifiquin la intervenció pública de la Generalitat, mitjançant el mecanisme de l'autorització, a fi de preservar determinats béns i interessos generals. D'aquesta manera, es recolliria el que indica el Consell de Garanties Estatutàries en el seu Dictamen sobre la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, en què manifesta que la limitació a quatre raons imperioses d'interès general és antiestatutària en deixar sense marge el legislador autonòmic (pàg. 47 del Dictamen)[18].

6. Modificacions en matèria de llicència ambiental, incendis, urbanisme i matèria forestal

Per concloure, es modifiquen parcialment diverses lleis de caràcter sectorial que tenen una incidència especial en la legalització de les activitats econòmiques, com és la Llei 20/2009, de 4 de desembre, de prevenció i

[18] La constitucionalitat d'aquesta previsió ha estat qüestionada per la Generalitat de Catalunya davant el TC a través d'un recurs.

control ambiental de les activitats i, més concretament, el règim de llicència ambiental, de manera que s'amplien les activitats que estan sotmeses al règim de comunicació en lloc del de llicència, i s'exclouen de l'àmbit d'aplicació de la normativa ambiental un conjunt d'activitats que fins ara estaven subjectes a comunicació.

També es modifica la Llei 3/2010, de 18 de febrer, de prevenció i seguretat en matèria d'incendis en establiments, activitats, infraestructures i edificis, per desenvolupar el règim d'intervenció administrativa per part dels ens locals i donar cabuda a la declaració responsable i a la comunicació prèvia. En aquesta regulació, amb una voluntat aclaridora, es regulen els diferents supòsits que es poden donar: que l'activitat requereixi llicència d'obres, que l'activitat sigui inclosa als annexos I i II de la Llei, que l'activitat estigui subjecta al règim de llicència municipal per a establiments oberts al públic, o que l'activitat sigui inclosa a l'annex I de la Llei 3/2010.

Tractant-se de la matèria de prevenció d'incendis, i la naturalesa dels béns jurídics a protegir, s'ha volgut garantir que, en tot cas, es produeixi un control del risc d'incendis, ja sigui en el decurs del procediment municipal d'intervenció o, en els casos en què aquest no sigui necessari, mitjançant la garantia de l'emissió del corresponent informe, que es regula mitjançant l'addició d'un article 22.bis a la Llei 3/2010.

Finalment, tal com hem avançat, es modifica el Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i s'estableix que el planejament urbanístic i les ordenances municipals sobre edificació i ús del sòl no poden establir limitacions a l'accés de l'activitat econòmica o a l'exercici de les activitats que vulneren la Directiva de serveis i la seva normativa de transposició; també s'elimina la necessitat de llicència urbanística d'un conjunt d'actuacions, com ara les construccions i instal·lacions de nova planta; les obres d'ampliació, reformes i d'altres que no requereixen projecte; el canvi d'ús d'edificis i instal·lacions, excepte si el canvi és per a ús residencial; la construcció de murs o tanques o la instal·lació de cartells o tanques, entre d'altres.

En el capítol IV d'aquest títol III es modifica la Llei 6/1988, de 3 de març, forestal de Catalunya, afegint-hi un article relatiu al règim d'intervenció de l'Administració en l'àmbit forestal agrícola.

7. Reflexions finals

La Llei 16/2015 és una norma aparentment complexa, però l'aproximació a la regulació de l'activitat econòmica participa, en si mateixa, d'aquesta complexitat. Només cal pensar en tots els canvis normatius que, arran els corrents simplificadors de la regulació de l'activitat econòmica, s'han anat produint els darrers anys amb uns resultats que, com hem assenyalat al principi d'aquest article, no han estat percebuts com una millora per part de la ciutadania i les empreses.

Per aquesta raó, la Llei 16/2015 fa una aproximació a la regulació de l'activitat econòmica diferent i que, al meu entendre, és encertada.

Des del punt de vista doctrinal, per exemple, es pot qüestionar o debatre si la utilització de les declaracions responsables i les comunicacions prèvies en els termes que fa la Llei 16/2015 són correctes; però es tracta d'una decisió del legislador ajustada a dret que trasllada certesa i seguretat jurídica al marc normatiu regulador. Aquesta opció facilita no tan sols l'actuació dels aplicadors del dret, tant administracions públiques com persones físiques i jurídiques que es relacionen amb aquelles, sinó que, al mateix temps, homogeneïtza els règims d'intervenció, quelcom molt necessari.

Igualment, la Llei 16/2015 intenta omplir els buits reguladors que el nou marc normatiu pugui tenir, facilitant l'actuació de les administracions públiques catalanes en l'exercici de les seves funcions de control, perquè no podem oblidar que el canvi de model que ha estat introduït des de la Unió Europea suposa el trasllat de la prèvia actuació tradicional habilitadora de l'Administració en l'exercici de les seves funcions de policia, a una actuació

administrativa posterior de control, de verificació a posteriori del compliment dels requisits, el que implicarà necessàriament un canvi de funcionament i de mentalitat de les administracions públiques.

També són rellevants les modificacions introduïdes en matèria de procediment administratiu i relacions interadministratives. No podem oblidar que si les relacions interadministratives són àgils, el procediment administratiu concret necessàriament durarà menys i, consegüentment, s'obtindrà una resolució administrativa en un termini raonable, i això no tan sols afecta les administracions públiques que es relacionen directament, sinó que també té un impacte directe sobre la ciutadania, sotmesa a l'exercici de les potestats dels respectius ens públics.

Aquesta mateixa avaluació positiva es pot fer del nou règim d'emissió d'informes que recull la modificació de la Llei 26/2010, establint una limitació de terminis per a l'emissió en els casos en què aquest no estigui establert, o l'atribució d'eines al particular per poder reaccionar davant d'una administració que té paralitzat un procediment per manca d'emissió d'un informe.

El procediment de suspensió de serveis per part dels municipis és una novetat igualment significativa. El seu resultat pràctic està per veure, però no es pot negar que, a partir d'ara, els ens locals de Catalunya tindran un instrument que els permetrà reaccionar en els casos d'insuficiència de recursos que limiti el compliment de les seves obligacions essencials de serveis públics, com a conseqüència de la concurrència amb altres càrregues legals establertes per normativa sectorial específica. No és una solució impecable, però com a mínim és un primer pas en el camí de detectar problemes i mirar de trobar-hi solucions que no suposin una situació d'inactivitat, ni un incompliment d'una càrrega imposada per una llei sectorial per manca de recursos.

Finalment, les altres regulacions sectorials incloses no deixen de ser igualment significatives, i encaixen dins d'una regulació global de l'activitat econòmica i de la seva relació amb tres àmbits (ambiental, urbanístic i prevenció d'incendis) que estan clarament imbricats en la ponderació dels béns jurídics que cal protegir quan es tracta de regular un determinat sector econòmic i les afectacions que es poden derivar envers la seva protecció.

▲

La Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes

M. Àngels Gensana Riera
Tècnica jurista de l'Institut Català de les Dones

1. Introducció
2. Contingut de la Llei
3. Principi de transversalitat de la igualtat i principis d'actuació
4. Estructura organitzativa per a la igualtat
5. Òrgans consultius
6. Obligacions generals del sector públic en matèria d'igualtat
7. Mesures específiques per assolir la igualtat
8. Mesures per garantir-ne l'aplicació
9. Apunt final

1. Introducció

El Parlament va aprovar, en data 8 de juliol de 2015, la Llei d'igualtat efectiva de dones i homes, que neix amb el consens majoritari dels grups parlamentaris i que es converteix en un marc de referència per fer front a la discriminació de les dones en tots els àmbits de la vida[1].

Ja el preàmbul de la Llei assenyala que el dret fonamental de la igualtat és una necessitat essencial en una societat democràtica i moderna, i malgrat que fa temps que la igualtat de dones i homes està consagrada a les estructures jurídiques i polítiques de tot el món, la desigualtat encara és present.

El legislador català reconeix de manera decidida i pública que la nostra societat és patriarcal, androcèntrica i sexista, i que aquest model ha exclòs deliberadament les dones, atès que pren com a referent un únic individu universal que és l'home. Per això, la norma pretén introduir un canvi profund en la cultura administrativa per consolidar l'estratègia dual del modern dret antidiscriminatori, la transversalitat de la igualtat i les mesures d'acció positiva com a eines de treball.

La Llei d'igualtat efectiva neix del consens majoritari parlamentari com a marc de referència per afrontar la discriminació de les dones en tots els àmbits de la vida

Amb aquesta finalitat, la Llei: i) regula els principis d'actuació de tots els poders públics, ii) concreta les competències de les administracions territorials, iii) defineix l'estructura necessària per implementar la igualtat, iv) estableix les eines o mecanismes per garantir la igualtat en el sector públic, i v) identifica els àmbits d'actuacions en els quals cal desenvolupar actuacions específiques.

2. Contingut de la Llei

L'objecte essencial de la Llei és assolir realment i efectivament l'equiparació dels drets de les dones i dels homes, i amb aquest propòsit recull onze finalitats molt ambicioses amb pretensions transformadores del sistema de valors vigent.

[1] Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes (DOGC núm. 6919, de 23.7.2015, correcció d'errades publicada en el DOGC núm. 6931, de 10.8.2015, i DOGC núm. 7052, de 4.2.2016).

En aquest sentit, al llarg de l'articulat fa especial èmfasi en àmbits diversos com són la necessitat de reconèixer socialment i econòmicament el treball domèstic i de cura, ja que un dels grans reptes del dret és considerar jurídicament com a treball les tasques que diàriament i de forma abnegada fan les dones sense cap compensació, i que en la pràctica suposa més treball que afecte i que és l'origen de la desigualtat: la divisió sexual del treball.

També en matèria dels usos del temps la Llei estableix que la conciliació ha d'evolucionar cap a un concepte més vinculat amb la corresponsabilitat; per això cal fer polítiques orientades a modificar l'imaginari dels models familiars per augmentar la implicació dels homes en l'esfera domèstica.

La Llei proposa assolir l'equiparació dels drets de les dones i els homes a partir d'onze finalitats ambicioses amb pretensions transformadores del sistema de valors vigent

La Llei incideix en un àmbit molt debatut, com són les quotes dins l'Administració pública i, en concret, en els òrgans col·legiats, que han d'atendre el principi de representació equilibrada i evolucionar, en el termini de cinc anys des de l'entrada en vigor de la norma, vers la total paritat. Al mateix temps, la Llei concreta fins a cinc àmbits en els quals cal garantir la representació de les dones: manifestacions culturals, universitats i recerca, esports, treball, ocupació i empresa, i món rural; també fa èmfasi sobre el principi de democràcia paritària per facilitar, així, la participació social de les associacions de dones, especialment en l'elaboració i l'avaluació de les polítiques públiques.

3. Principi de transversalitat de la igualtat i principis d'actuació

Estem davant una norma transversal que estableix mandats dirigits als poders públics i que concreta per a cada àmbit d'actuació quin ens del sector públic està obligat a actuar. En aquest sentit, d'una banda estableix una vinculació màxima i directa per a les institucions i òrgans estatutaris, per a l'Administració territorial i les entitats vinculades o que en depenen, i per a les universitats; d'altra banda, disposa una vinculació específica per a determinades entitats (administracions corporatives, organitzacions empresarials, organitzacions sindicals, partits polítics, federacions, coalicions i agrupacions d'electors i entitats sense ànim de lucre, entre d'altres) que estan obligades a elaborar i aplicar plans d'igualtat adreçats al seu personal i a fomentar la participació activa de les dones en el seu si.

Estretament vinculats amb el principi de la transversalitat de la igualtat, la Llei fixa els vuit principis d'actuació de tots els poders públics que actuen com a guia i com a directrius que els vinculen en el procés de formulació de polítiques. La norma fa especial èmfasi en l'obligació d'avaluar l'impacte de gènere de totes les intervencions públiques a partir de la consideració que el gènere constitueix la causa de les desigualtats; per tant, cal que tinguin en compte que la comprensió de la realitat requereix que s'analitzin separadament els aspectes i factors que condicionen les dones i els homes per respondre a les necessitats, els interessos i les expectatives dels dos gèneres.

La Llei també concreta les funcions que corresponen a les administracions públiques en matèria de polítiques d'igualtat de gènere; en el cas dels municipis suposa un veritable avenç, ja que fins ara han actuat a l'empara de les indeterminacions de la competència complementària de "promoció de la dona" prevista en l'art. 71 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril. La norma estableix dues obligacions que ha d'atendre la Generalitat respecte dels ens locals: complementar la suficiència financera i facilitar-los programes de formació i capacitació per garantir el compliment de les seves funcions.

4. Estructura organitzativa per a la igualtat

Quant a l'organització per a la igualtat, l'Administració de la Generalitat exerceix les competències per mitjà de l'Institut Català de les Dones (ICD), que resta adscrit al Departament de la Presidència, en el qual s'integra la Comissió Interdepartamental per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes, que és un òrgan

rector de l'ICD, i la Comissió Tècnica per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes, integrada dins de la Comissió Interdepartamental com a òrgan operatiu. També s'estableixen els òrgans responsables de l'aplicació de la transversalitat de la perspectiva de gènere: n'hi ha d'haver als departaments, als organismes autònoms, a les societats i els organismes públics vinculats, per tal d'executar les polítiques d'igualtat en el seu àmbit funcional, en coordinació amb l'ICD.

A més, la Llei estableix que l'Administració de la Generalitat s'ha de dotar de mecanismes que coordinin les polítiques d'igualtat a nivell interdepartamental, interinstitucional i de control i sanció.

La norma també requereix a totes les administracions públiques a incorporar progressivament professionals en matèria d'igualtat de gènere; en concret, l'Administració de la Generalitat ha de reconèixer aquesta figura en la relació de llocs de treball.

5. Òrgans consultius

A banda d'aquesta estructura organitzativa, la Llei recull com a òrgans consultius de l'Administració de la Generalitat dos òrgans ja regulats que fins ara actuaven com a espais de participació: el Consell Nacional de les Dones de Catalunya, que aplega més de tres-centes cinquanta associacions de dones d'arreu del territori, i la Comissió Nacional per a una Intervenció Coordinada contra la Violència Masclista, òrgan de participació interinstitucional i de la societat civil integrat per més de seixanta vocalies per a l'abordatge d'aquest tipus de violència.

També crea un nou òrgan assessor del Govern: l'Observatori de la Igualtat de Gènere, que pot proposar estratègies per corregir situacions de desigualtat de les dones a Catalunya i lluitar contra la violència masclista.

La Llei crea l'Observatori de la Igualtat de Gènere, un nou òrgan assessor que pot proposar estratègies per corregir les situacions de desigualtat i lluitar contra la violència masclista

6. Obligacions generals del sector públic en matèria d'igualtat

Entre les principals obligacions generals del sector públic en matèria d'igualtat, en destaquen la incorporació de clàusules de gènere en la contractació pública i en les ofertes de contractació, en les condicions d'execució dels treballs contractats, i com a punt de valoració addicional per a les empreses; quant als ajuts públics, se'n prohibeix l'atorgament a les entitats que han estat sancionades o condemnades per exercir o tolerar pràctiques laborals discriminatòries per raó de sexe. Finalment i com a novetat, les bases reguladores de les beques han de fer esment explícit al dret de les persones beneficiàries a abstenir-se per motius de maternitat o paternitat sense perdre la condició de becària o becari.

També es recull l'obligació d'elaborar informes sobre la matèria, i se'n preveuen de diversos tipus: informes periòdics sobre la situació de les dones i els homes en els diferents àmbits d'intervenció; informes d'impacte de gènere de les normes, disposicions i polítiques que aprovi i executi el Govern de la Generalitat, elaborats per l'ICD; i l'informe anual sobre l'execució de la transversalitat de la perspectiva de gènere a l'Administració de la Generalitat. Un requisit *sine qua non* per poder elaborar aquests informes és que les administracions compleixin efectivament la seva obligació d'adequar i mantenir estadístiques actualitzades desagregades per sexe i amb indicadors de gènere, obligació que reitera la Llei d'igualtat.

Les administracions tenen l'obligació d'articular plans per promoure la igualtat efectiva. En el cas de l'Administració de la Generalitat, els seus pressupostos han d'incloure la perspectiva de gènere

Les administracions també tenen l'obligació d'articular plans per promoure la igualtat. La norma en recull vuit tipus i en determina en alguns casos els continguts mínims: 1) pla estratègic de polítiques d'igualtat de gènere de l'Administració de la Generalitat adreçat a la ciutadania, que ha d'aprovar el Govern a l'inici de la legislatura; 2) plans operatius

d'actuació dels departaments de l'Administració de la Generalitat que desenvolupen i executen el pla estratègic en el seu àmbit funcional; 3) plans d'igualtat de gènere de les administracions locals, adreçats també a la ciutadania (en aquest cas, s'obliga el Govern de la Generalitat a incentivar i donar suport als ens locals perquè puguin elaborar-los); 4) plans d'igualtat per al personal del sector públic (plans interns d'igualtat dins de les organitzacions) (en el cas de les administracions locals, només són obligatoris quan tenen òrgans específics de representació -6 o més treballadors/ores); 5) pla d'igualtat de gènere en el sistema educatiu, que ha d'elaborar l'Administració educativa adreçat a l'alumnat i al professorat; 6) pla d'acció de suport a les empreses, que ha d'elaborar el Govern de la Generalitat amb caràcter quadriennal per incorporar la igualtat en aquestes organitzacions; 7) polítiques d'igualtat en la funció pública, en relació amb l'accés a l'ocupació pública, temaris, formació bàsica i permanent del personal, entre altres àmbits; i 8) protocols de prevenció de l'assetjament que han d'aprovar les institucions de la Generalitat, l'Administració de la Generalitat i els organismes que en depenen.

També s'hi recull l'obligació de l'Administració de la Generalitat d'elaborar pressupostos amb perspectiva de gènere per tal de fer visible l'impacte diferenciat dels programes pressupostaris sobre els homes i les dones; i finalment, de formar i capacitar el seu personal en matèria d'igualtat i gènere.

7. Mesures específiques per assolir la igualtat

A més d'aquestes obligacions generals, la Llei identifica les esferes susceptibles de millora sobre les quals cal adoptar mesures d'acció específiques per assolir la igualtat. Prenen especial importància els articles referents a la coeducació com una forma d'educar que deixi fora els estereotips i rols de gènere i el model androcèntric; els mitjans de comunicació també bàsics en la transmissió de certes idees, amb l'obligació d'evitar la difusió de continguts sexistes i que banalitzen la violència masclista, i per garantir una participació activa en la presa de decisions. En matèria de salut es reconeix el dret de les dones al seu propi cos, els drets sexuals i reproductius, i el compromís de garantir la lliure decisió de les persones a l'hora d'exercir-los. En l'àmbit del mercat de treball remunerat s'estableixen mesures de promoció de la igualtat efectiva dins el marc de la negociació col·lectiva[2].

Aprovació de la Llei 17/2015 d'igualtat efectiva de dones i homes. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

8. Mesures per garantir-ne l'aplicació

Per tancar la Llei, s'estableixen mesures per garantir la seva aplicació. Així, s'atribueix al Síndic de Greuges la defensa dels drets i llibertats en matèria de no discriminació per raó de gènere que puguin haver estat vulnerats per l'actuació d'institucions, i s'inclou l'obligació del Govern de la Generalitat de proposar un conveni de col·laboració amb l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i el Síndic. Finalment, s'inclou el règim sancionador per la comissió d'infraccions administratives en matèria d'igualtat.

Hi ha determinades matèries que requereixen desplegament reglamentari en el termini de dos anys des de l'entrada en vigor de la Llei: explicitar clàusules d'igualtat en la contractació del sector públic, desplegar les funcions i composició de l'Observatori de la Igualtat de Gènere, i regular el funcionament, les compe-

[2] En el BOE núm. 109 de 5.5.2016 s'ha publicat l'admissió a tràmit del recurs d'inconstitucionalitat promogut pel President del Govern contra els articles 33, 36 (apartats 1 a 4), 39, 40, 41, 44 i 59 a 64 de la Llei 17/2015. Donat que s'ha invocat l'article 161.2 CE, se suspèn la vigència i aplicació dels preceptes impugnats, essent potestat del Tribunal Constitucional ratificar-la o aixecar-la en un termini no superior a cinc mesos.

tències i la composició de la Comissió Tècnica Interdepartamental de la Igualtat Efectiva de Dones i Homes.

La norma també assenyala un terminis específics d'actuació, si bé algunes intervencions ja han estat desplegades: sis mesos per proposar el conveni de col·laboració amb l'autoritat judicial, el Ministeri Fiscal i el Síndic; sis mesos per aprovar una norma sobre la inclusió de clàusules social en contractes i subvencions de l'Administració de la Generalitat; un any per regular els òrgans responsables de l'aplicació de la transversalitat; un any per revisar les denominacions d'institucions i òrgans públics; un any per incorporar accions sobre els usos del temps; un any per refondre en un text únic la Llei de creació de l'ICD; dos anys per aprovar i presentar al Parlament el Pla per a la igualtat de gènere en el sistema educatiu; dos anys per aprovar els plans d'igualtat de dones i homes del sector públic; dos anys per aprovar un protocol de prevenció de l'assetjament sexual i per raó de sexe, i cinc anys per avaluar l'impacte social de la Llei.

La Llei assenyala que cal adoptar mesures específiques en coeducació, per educar defugint els estereotips i rols de gènere i el model androcèntric

9. Apunt final

En definitiva, la complexitat que deriva de l'abast horitzontal del principi d'igualtat requereix no només el compromís dels subjectes públics, sinó també el dels particulars. Assolir la igualtat efectiva de les dones i els homes no és una quimera: és un procés que s'ha d'entendre de forma activa i positiva i que demana la implicació i l'actuació de tothom perquè s'arribi a materialitzar.

La Llei 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme

Marc Viñas i Artola
Subdirector general de Cooperació Social i Voluntariat del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies

1. Introducció
2. Antecedents
3. Contingut i estructura de la Llei
4. Les claus interpretatives: el soci, el voluntari no soci i el programa de voluntariat
5. Les disposicions generals de la Llei
6. Els drets i deures de les entitats, de les persones voluntàries i de les persones destinatàries
7. Les administracions públiques i l'associacionisme i el voluntariat
8. Conclusions

1. Introducció

La Llei 25/2015, de 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, va entrar en vigor el dia 8 d'agost (DOGC núm. 6.930, de 7.8.2015) després de ser aprovada pràcticament per unanimitat pels diputats del Parlament de Catalunya en el darrer ple de la X legislatura.

És aquesta la primera llei catalana que regula el fenomen del voluntariat a Catalunya, si deixem de banda la Llei 25/1991, de creació de l'Institut Català del Voluntariat (INCAVOL), derogada l'any 2004, que tenia com a objectiu essencial a creació de l'esmentat organisme públic més que la regulació de l'acció voluntària i la protecció de les persones voluntàries.

Així doncs, la Llei 25/2015 regula un àmbit d'actuació –el voluntariat- que fins ara no estava regulat mitjançant cap norma jurídica a Catalunya, tot i gaudir de competències exclusives en la matèria per poder legislar d'acord amb l'article 166.2 de l'EAC, que estableix que "correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de voluntariat, que inclou, en tot cas, la definició de l'activitat i la regulació i la promoció de les actuacions destinades a la solidaritat i a l'acció voluntària que s'executin individualment o per mitjà d'institucions públiques o privades". L'única norma preexistent era la Carta del Voluntariat de Catalunya, aprovada pel Parlament de Catalunya mitjançant la Resolució 98/V, de 29 de maig, que no tenia rang normatiu, tot i que des de l'aprovació fins a l'actualitat ha estat força respectada i aplicada per moltes entitats catalanes, per tal de garantir els drets dels seus voluntaris.

La Llei 25/2015 regula un àmbit d'actuació, el voluntariat, que fins ara no estava regulat mitjançant cap norma jurídica a Catalunya, tot i tenir competències exclusives en la matèria

En definitiva, no ha estat fins al 2015 que ha vist la llum la primera llei sobre el voluntariat a Catalunya, i aquest fet fa necessari, abans d'entrar en l'anàlisi de l'articulat i del contingut, fer un cop d'ull a la seva gènesi, per poder respondre a dues qüestions bàsiques: per què calia aprovar una llei en aquest moments en aquest àmbit i quines eren o són les seves pretensions.

2. Antecedents

Per mirar de respondre aquestes qüestions, cal remuntar-se la primavera del 2012. La crisi econòmica i financera està impactant de ple al

sud d'Europa; l'atur està arribat a xifres alarmants i les administracions públiques afronten una situació de control de dèficit públic que provoca la disminució de la despesa pública. En aquest context, diverses entitats i federacions que conformen el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya[1] (CAVC), encapçalats per la Federació Catalana de Voluntariat Social, que tenia atribuïda la vicepresidència primera d'aquest òrgan col·legiat, demanen al Departament de Benestar Social i Família l'impuls d'una llei catalana que reguli el voluntariat davant de l'amenaça de dues circumstàncies ben concretes:

El Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya va demanar l'impuls d'una llei catalana del voluntariat davant dues circumstàncies: l'augment de les males pràctiques en relació amb el voluntariat i l'anunci d'una nova llei estatal harmonitzadora, per establir un model comú de voluntariat a tot l'Estat

a) D'una banda, l'augment de les males pràctiques en relació amb el voluntariat, que molt sovint traspassaven la línia que separa l'acció voluntària de la prestació de serveis professionals, encobrint possibles cessions il·legals de treballadors i provocant un ús fraudulent de la figura del voluntariat, amb l'agreujant que aquestes circumstàncies es produïen, de manera significativa, dins de l'esfera de la gestió de les organitzacions públiques.

b) I de l'altra, l'anunci públic del Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat de la intenció de modificar la Llei estatal 5/1996, del Voluntariat[2] amb l'objectiu de disposar d'un text legal que, tot i respectant les competències de les comunitats autònomes, pogués establir un model comú de voluntariat per a tots els territoris de l'Estat (el 14 d'octubre de 2015, el Congrés dels Diputats espanyol aprovava, efectivament, la Llei 45/2015, del voluntariat[3] que derogava la Llei estatal 5/1996).

Aquestes dues circumstàncies justificaren, a parer del Departament, la necessitat d'encarar el repte de redactar i aprovar una llei pròpia sobre la matèria, que protegís el model català de voluntariat –amenaçat per les males pràctiques i per una possible llei estatal harmonitzadora- i que a la vegada promogués el voluntariat i en reconegués la vàlua.

El mes de maig de 2012 es posà en marxa un grup de treball compost per diferents vocals del CAVC[4] liderat per la Subdirecció General de Cooperació Social i Voluntariat de la Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària del Departament de Benestar Social i Família, que va treballar durant un any en la redacció del Projecte de llei. Finalment, el Grup de Treball va presentar la seva proposta al plenari del CAVC, que en data 18 d'abril de 2013 va aprovar per unanimitat la proposta de text[5].

Un cop aprovada, la proposta normativa va iniciar el procés intern de validació i esmena per part dels òrgans interns i externs del Govern que intervenen en el procediment de tramitació administrativa d'un projecte de llei fins que aquest va ser aprovat, de manera definitiva, el 10 de desembre de 2013 en la sessió del Consell Executiu[6]. L'Avantprojecte de llei es convertia, així, en el Projecte de llei de voluntariat i era traslladat a seu parlamentària per a la tramitació i l'aprovació corresponents.

[1] UGT, ACM, Fundació "la Caixa", CCOO, Caritas Catalunya, Federació Catalana d'Entitas contra el Càncer, CONFAVC, la Confederació, Creu Roja, Ens de Comunicació Associativaa, Federació Catalana d'Entitats Corals, Casal dels Infants del Raval per l'Acció als Barris, Taula del Tercer Sector Social, FOCIR, FMC, Federacció Catalana de Voluntariat Social, Xarxa de Voluntariat Ambiental de Catalunya, Departament de Justícia, DGACC i Coordinadora Catalana Colònies, Casals i Clubs d'Esplai.

[2] Llei 6/1996, de 15 gener, BOE núm. 15, de 17 de gener de 1996.

[3] Llei 45/2015, de 14 d'octubre, del Voluntariat, BOE núm. 247, de 15 de gener de 1996.

[4] ACM, Fundació "la Caixa", CCOO, Caritas Catalunya, Federació Catalana d'Entitas contra el Càncer, Creu Roja, Ens de Comunicació Associativa, Casal dels Infants del Raval per l'Acció als Barris, FOCIR, Federacció Catalana de Voluntariat Social, Xarxa de Voluntariat Ambiental de Catalunya, Departament de Justícia, DGACC i Coordinadora Catalana Colònies, Casals i Clubs d'Esplai.

[5] Reunió 9a del CAVC, 18 d'abril de 2013.

[6] Acord de Govern d'aprovació del Projecte de llei de 10 de desembre de 2013.

El Projecte de llei pretenia, en la redacció aprovada pel Govern, un triple objectiu:

- Definir i protegir el model català del voluntariat, que entén el voluntariat com una forma de participació ciutadana que només té cabuda en el si d'una entitat sense finalitat de lucre.

- Establir amb rang de llei els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries, amb moltes similituds respecte a allò que preveia la Carta de Drets i Deures de 1996 però amb una necessària actualització.

- Consolidar les accions de foment de les administracions públiques i establir-ne de noves, per tal de potenciar l'acció dels governs en la promoció, l'impuls i la sensibilització del voluntariat.

El Projecte de llei del Govern tenia un triple objectiu: definir i protegir el model català del voluntariat; establir amb rang de llei els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries; i consolidar i establir noves accions per potenciar l'acció governamental en matèria de voluntariat. Tots tres es mantenen intactes en la Llei 25/2015

Un cop admès a tràmit el Projecte de llei durant el mes de gener de 2014, el mes d'abril del mateix any el Ple de Parlament va debatre i aprovar la seva presa en consideració. Es va iniciar així la tramitació del Projecte en comissió i el llarg període de compareixences, que s'allargà pràcticament un any natural. La primavera de 2015 s'intensificaren els treballs de negociació i transacció polítiques finals, fins que el mes de juliol 2015, gràcies sobretot a l'objectiu d'aconseguir un ampli consens polític per part de la diputada redactora de la Llei Violant Cervera, es va tancar un acord polític d'amplíssim espectre que va permetre aprovar la Llei 25/2015, del voluntariat i de foment de l'associacionisme, durant el darrer ple de la legislatura[7]: 132 vots a favor i només 3 abstencions, corresponents als diputats i diputades del Grup Mixt. Havien transcorregut més de 3 anys des de l'inici del procés.

3. Contingut i estructura de la Llei

La Llei 25/2015 es publicà el mes d'agost de 2015 i el seu contingut i la seva finalitat no són significativament diferents respecte del Projecte de llei aprovat pel Govern el desembre de 2013, ja que els tres objectius bàsics abans esmentats es mantenen intactes en la redacció final de la Llei promulgada.

La Llei s'estructura en un llarg preàmbul: 26 articles agrupats en 4 capítols diferents, 1 disposició addicional, 2 disposicions transitòries i 1 disposició final. L'estructura de la Llei (preàmbul i 4 capítols) respon en bona mesura a les intencionalitats i objectius perseguits, que, de manera resumida, són els següents:

1. Definir el concepte de voluntariat en la societat catalana actual, diferenciant-lo d'altres formes de participació social de la ciutadania, destacant-ne els seus valors i la seva naturalesa ben arrelada al nostre país, a la nostra història i a la nostra gent. En aquest sentit, la Llei pretén dibuixar un marc jurídic clarificador en relació amb el fenomen del voluntariat per, d'aquesta manera, poder defensar-lo i protegir-lo millor d'eventuals atacs a la seva essència, a la seva naturalesa, insistint que és un fenomen a preservar i enfortir des dels governs. D'aquí la importància cabdal del preàmbul en la Llei 25/2015, que constitueix un llarg passeig per la història dels darrers 150 anys a Catalunya amb l'objectiu de situar quin és el ric patrimoni associatiu que hem heretat i quina ha estat la seva importància en moments cabdals de la història, i poder d'aquesta manera justificar, amb més vehemència, la necessitat de preservar-lo.

2. Lligar de manera indivisible el voluntariat amb l'associacionisme, sense el qual no existiria el voluntariat. És a partir de la lliure voluntat de les persones d'associar-se, de constituir-se en una entitat amb una missió, un projecte, una causa, que hi pot tenir cabuda el voluntariat, que es

[7] 23 de juliol de 2015.

vehicula necessàriament a través de la participació i la implicació en els projectes de transformació promoguts per les entitats. És per tant un dels objectius de la Llei associar voluntariat i associacionisme, fent èmfasi en la força d'aquest binomi, a la vegada que destaca les diferents concepcions i idees que la nostra societat projecta sobre aquests dos grans fenòmens. Aquí rau la idea, plasmada a la Llei (capítol I), que es pot exercir el voluntariat des de la participació en programes de voluntariat o bé d'associacionisme.

3. Fer un pas decisiu i definitiu cap a la protecció, salvaguarda i cura de les persones que, de manera altruista, sense rebre cap contraprestació econòmica a canvi, dediquen part del seu temps als altres, amb afany de transformació social. L'objectiu principal de la Llei, un cop definit el terreny de joc on es desenvolupa l'acció voluntària, és establir les regles del joc (els drets i deures, capítol II) que entitats i persones voluntàries han de respectar en l'execució de les seves tasques.

4. Estimular el paper de les administracions públiques vers l'associacionisme i el voluntariat, que és cabdal per a la supervivència del sector i per al seu enfortiment. Les administracions hi tenen un paper clau en l'impuls d'accions de foment del teixit associatiu, promovent programes i estratègies de govern que el consolidin, que facilitin la seva gestió, que acompanyin les entitats en els seus processos i que donin suport a les activitats, projectes i actuacions de transformació social. La Llei defineix a la perfecció (capítols III i IV) quin ha de ser el rol de l'Administració pública vers el voluntariat, encomanant-li el deure d'apostar per l'enfortiment associatiu, fent-lo créixer autònom, independent, reconegut i atorgant-li el rol de transformació social que té, respectant el seu espai i fugint de la temptació de gestionar-lo i tutelar-lo directament, vinculant les persones i els programes a l'esfera pública.

4. Les claus interpretatives: el soci, el voluntari no soci i el programa de voluntariat

Tal com afirmàvem a l'inici d'aquestes reflexions, la Llei és, *per se*, una novetat, ja que és el primer cop que a Catalunya es regula el voluntariat amb una norma amb rang de llei. A més, la regulació concreta d'alguns aspectes de la Llei representen novetats significatives per un sector que mobilitza més d'un 17% de la població catalana segons la darrera enquesta del Centre Estudis d'Opinió de Catalunya[8].

Aquestes novetats han impactat en un sector erm de normativa i que fins ara havia funcionat sense regulació. Tenint en compte aquesta circumstància, la normativa ha generat controvèrsia i debat, especialment centrat en les possibles dificultats d'aplicabilitat de la norma o en l'excés de *càrrega burocràtica* que pot suposar haver de complir, per part de les entitats, un seguit de deures vers els seus voluntaris. Davant d'aquesta situació, és important destacar el paper de l'executiu en l'aplicabilitat de la norma i en la seva interpretació, ja que d'aquesta interpretació depèn en gran mesura l'impacte real que una normativa com aquesta pot tenir sobre el sector. En aquest sentit, podem afirmar que des del Govern de la Generalitat s'ha fet una lectura força mesurada de la Llei a la vegada que força alineada amb les finalitats que pretenia quan es va gestar: això és, protegir el model català del voluntariat, lluitar contra les males praxis i defensar els drets de les persones voluntàries.

El Govern de la Generalitat ha fet una lectura mesurada de la Llei i alineada amb les finalitats que pretenia quan es va gestar, és a dir: protegir el model català del voluntariat, lluitar contra les males praxis i defensar els drets de les persones voluntàries

Ara bé, per poder fer aquesta lectura de la Llei, coincident amb les finalitats preteses, és important estar amatents a les diferents claus

[8] 9 de febrer de 2012.

interpretatives que poden ajudar a llegir correctament el text legal, que impliquen entendre i copsar la dicotomia entre soci i voluntari no soci, o el que és el mateix, entitats amb programes de voluntariat i entitats de voluntariat de base associativa. Aprofundim-hi.

D'entrada, cal afirmar amb rotunditat que la Llei 25/2015 no s'aplica per igual a totes les entitats sense finalitat de lucre, ja que la norma estableix, des del primer moment, dos graus d'aplicabilitat distints: per una banda, el grau d'aplicabilitat sobre les entitats de base associativa, on tots els voluntaris que participen de l'entitat en són socis; i per una altra banda, el grau d'aplicabilitat en aquelles entitats que compten amb participants que són voluntaris de l'entitat però que no tenen la condició de socis.

D'aquesta manera, les entitats de base associativa no estan sotmeses als drets i deures previstos en el capítol II de la Llei (art. 8 - 11), ni tampoc tenen l'obligació de formalitzar el full de compromís (art. 7) amb els seus socis, per la qual cosa es pot afirmar que el nucli dur de la Llei no els és d'aplicació, llevat que voluntàriament s'hi vinculin, aprovant el programa de voluntariat -previst en l'article 3 de la Llei- per protegir amb el paraigua de la Llei les persones que participen a la seva entitat. En canvi, a les entitats on participen persones voluntàries que no estan vinculades a l'entitat per la condició de soci, la part nuclear de la Llei, això és, el règim de protecció dels drets i deures de l'esmentat capítol II, els és d'aplicació sense matisos i de manera directa.

És, per tant, vital copsar la dicotomia entre el soci i el voluntari no soci per poder interpretar correctament la Llei i garantir correctament la seva correcta aplicabilitat.

Membres de la ponència i de les associacions de voluntariat. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

La Llei 25/2015 no s'aplica per igual a totes les entitats sense finalitat de lucre: estableix dos graus d'aplicabilitat distints, segons siguin entitats de base associativa, o entitats amb participants que són voluntaris sense ser socis

La manera en què ha tractat de resoldre el legislador aquesta dualitat en l'aplicació de la Llei és mitjançant la figura del *programa de voluntariat* (art. 3.g), una expressió al meu entendre poc intuïtiva i que requereix una lectura atenta i literal de la lletra de la Llei per

copsar-ne el sentit... i la vital importància. El programa de voluntariat és definit, en l'esmentat article tercer, com *el document formal, aprovat per l'òrgan de govern d'una entitat de voluntariat, que recull sistematitzadament i justificadament la voluntat de l'entitat d'organitzar una o més activitats d'interès general que complementin el compliment dels seus objectius o hi coadjuvin, amb la participació de voluntaris, com un valor afegit dins de l'organització*. És, per tant, un acte de la junta de l'associació o del patronat de la fundació que posa de manifest la importància del voluntariat per a l'acompliment de la missió fundacional de l'entitat i que posa en relleu la participació, dins l'entitat, de persones voluntàries. L'aprovació d'aquest document formal és, com hem dit, la clau de volta de l'aplicabilitat íntegra o parcial de la Llei 25/2015 per a les entitats: si l'entitat l'aprova, els drets i deures els són d'aplicació i aquesta ha de complir-los, a la vegada que les persones voluntàries que hi participen els poden exigir; però si no l'aprova, aquests drets i deures no són ni aplicables ni exigibles.

Dit això, només manca respondre una pregunta clau: qui té el deure d'aprovar el programa de voluntariat? Totes les entitats en les quals participen persones voluntàries que no tenen la condició de soci o sòcia de l'entitat.

Si ens qüestionem el perquè d'aquesta doble via d'aplicabilitat de la Llei, hem d'anar a cercar les respostes en el procés de negociació i transacció política en el marc de la tramitació del Projecte de llei en seu parlamentària. Una dada il·lustra de manera clara i evident que aquesta doble via es va gestar en seu parlamentària: el Projecte de llei aprovat pel Govern el mes de desembre de 2013 portava per títol Projecte de llei de voluntariat, mentre que la Llei promulgada pel Parlament, l'estiu de 2015, va titular-se finalment Llei del voluntariat i de foment de l'associacionisme. Aquest canvi (aquest afegitó, en definitiva) és significatiu i a la vegada explicatiu d'aquesta doble via d'aplicació de la Llei.

Quins van ser els motius que van provocar aquesta regulació? És un fet demostrable que el Projecte de llei, tal com va ser aprovat pel Govern, no satisfeia tots els sector de l'associacionisme del país, alguns dels quals no se sentien inclosos ni partícips d'un text legal formulat i construït, segons algunes opinions,

Moment de la votació. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

des de la concepció clàssica de voluntariat social i assistencial. Aquesta idea –que com a mínim no coincideix amb el procés metodològic transversal engegat i culminat durant la gènesi del Projecte de llei amb la creació d'un grup de treball multisectorial i plural- va ser un fort corrent d'opinió entre les persones cridades pels diferents grups parlamentaris a comparèixer davant la comissió competent de la cambra catalana durant el procés de tramitació i, per tant, una de les conclusions extretes d'aquelles compareixences va ser que el Projecte de llei era poc inclusiu i poc transversal, amb sectors que se sentien fora de l'àmbit i dels objectius de la norma.

La doble via d'aplicabilitat de la Llei es va gestar en la tramitació en seu parlamentària. El Projecte de llei de voluntariat va passar a ser la Llei del voluntariat i de foment de l'associacionisme

D'acord amb aquestes conclusions, s'obriren propostes alternatives per buscar redaccions més inclusives, amb la voluntat que la globalitat de l'associacionisme s'hi sentís vinculada i representada, tant en el llenguatge com en la seva regulació, però a la vegada (i aquest fet és cabdal) tractant que moltes de les obligacions que s'imposaven a les entitats en el text originari del Projecte de llei impactessin només sobre les entitats que disposaven de voluntaris que no eren socis, evitant càrregues administratives a les entitats que ja tenien regulada la participació de les persones en els seus projectes mitjançant la condició de socis o sòcies, d'acord amb els seus estatuts i la normativa aplicable. I d'aquesta voluntat va sorgir el text de l'articulat i aquesta doble via d'aplicabilitat de la norma.

5. Les disposicions generals de la Llei

Les disposicions generals de la Llei estan previstes en el capítol I, compost de 7 articles que configuren la pedra angular de la norma. En aquest sentit, l'article 1r estableix l'objecte i les finalitats de la Llei ("regular el model català de voluntariat, amb la finalitat de divulgar, fomentar, reconèixer i protegir l'associacionisme i el voluntariat i donar-los suport com a agents de transformació social"), les quals responen a les inquietuds manifestades pel sector l'any 2012 davant el Departament. Els objectius són clars, directes i coherents amb les motivacions que impulsaren la iniciativa legislativa.

Les disposicions generals de la Llei configuren la pedra angular de la norma, que responen a les inquietuds manifestades pel sector

Per la seva banda, l'article 2 defineix l'àmbit d'aplicació de la Llei, circumscrivint-lo a les persones físiques (els voluntaris) i a les entitats que desenvolupen els seus programes de voluntariat exclusivament en territori català. Aquest article, que vincula inexorablement l'aplicació de la Llei catalana a l'abast territorial de les actuacions que les entitats desenvolupen és hereu de la regulació estatal vigent en el moment de la seva entada en vigor (concretament, la Llei 5/1996), que era d'aplicació només als projectes o programes d'abast supraautonòmic. Com a contrapès o reacció a aquesta regulació, la Llei catalana opta pel criteri de territorialitat per delimitar el seu abast d'aplicació, no sense certa polèmica, ja que s'han sentit veus de qualificats juristes que sostenen que aquest plantejament podria contravenir l'article 115.2 de l'Estatut d'autonomia.

Aquest article 2 de la Llei relatiu a l'àmbit d'aplicació, s'ha de complementar amb la disposició addicional 1a, que n'estableix els àmbits exclosos. Aquests espais o activitats exclosos són, bé àmbits sectorials molt concrets (voluntariat de protecció civil, voluntariat en matèria de prevenció, extinció d'incendis i salvaments i voluntariat en l'àmbit de la cooperació al desenvolupament i la solidaritat internacional) que ja disposaven de normativa pròpia preexistent consolidada i reguladora de l'acció voluntària en el seu sector i que feia aconsellable que mantingués la seva vigència i regulació, atesa la naturalesa de l'acció que desenvolupen; o bé a un conjunt d'accions tipificades en la Llei com a "accions solidàries" que es duen a terme d'una manera lliure i sense compensació econòmica i al marge d'entitats privades sense ànim de lucre per parentiu, per amistat o per veïnatge, o com a

conseqüència d'una relació civil, acadèmica, funcionarial, laboral o mercantil, o derivada d'una obligació jurídica o de pertinença, o fins i tot aquelles dutes a terme per interès propi d'una persona o d'un col·lectiu.

A més, hi ha un tercer i últim àmbit d'exclusió de l'aplicació de la Llei, el regulat a l'apartat 3r de l'esmentada disposició addicional 1a, que deixa fora de l'aplicació els projectes o campanyes puntuals que impulsen entitats sense ànim de lucre o administracions i que mobilitzen els ciutadans per una causa concreta, essent el tret essencial d'aquesta regulació la no voluntat de permanència de les persones voluntàries dins un projecte sinó la seva mobilització per una causa o un fet concret.

L'article 3 és un article cabdal, ja que defineix 6 conceptes clau (voluntariat, voluntaris, entitat de voluntariat, programa de voluntariat, destinataris de l'acció voluntària i associacionisme) i en la seva lectura (i relectura) trobarem sovint les claus interpretatives de la Llei, tal com s'ha explicat profusament amb anterioritat. És en aquest article on es defineix l'arquitectura jurídica de la Llei i des d'on es posen les bases per construir el sistema de doble grau d'aplicabilitat, ja comentat.

L'article 4 recull els principis de l'acció voluntària, un seguit de principis o valors que sembla tenir ànim d'exhaustivitat, atesa la seva extensió, i que segons estableix el mateix text legal, són inspiradors de l'acció voluntària. D'altra banda, l'article 5 defineix els diferents àmbits d'interès general on hi cap l'acció voluntària, ampliant fins a 17 els 5 tradicionals àmbits en els quals s'organitzava el voluntariat fins a l'entrada en vigor de la Llei. Aquests 17 àmbits van ser introduïts en fase parlamentària a demanda de nombroses entitats que van posar de manifest la voluntat que el seu àmbit d'actuació es veiés reflectit en la Llei, de manera expressa. La rellevància jurídica d'aquest article és relativa, ja que la seva mateixa redacció preveu que aquests àmbits poden ser ampliables (no són, per tant, *numerus clausus)* a qualsevol d'altre en el qual es porti a terme acció voluntària d'acord amb els principis de l'article 4 (art. 5.1.r).

L'article 6 estableix el règim jurídic de la relació de voluntariat i és a partir de la regulació concreta d'aquest article que es concreten els dos nivells o graus d'aplicació de la Llei: això és, la no aplicació a les entitats –de base associativa- en les qual els voluntaris tenen sense excepció la condició de socis (art. 6.3), versus l'aplicació completa i íntegra de les entitats de voluntariat que incorporen voluntaris a través dels programes de voluntariat (art. 6.4).

Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

Finalment, l'article 7 tanca el capítol I amb la regulació del full de compromís, l'únic document administratiu que demostra el vincle de les persones físiques (els voluntaris i les voluntàries) amb la persona jurídica on desenvolupen les seves activitats (l'entitat sense finalitat de lucre) i que, per tant, acredita davant de tercers que l'activitat és una acció de voluntariat d'acord amb la normativa vigent. És també el full de compromís el document que, un cop formalitzat entre entitat i persona voluntària, dota de cobertura jurídica les parts, donant entrada a l'aplicació dels drets i deures previstos. El full de compromís, de manera coherent i lògica amb l'arquitectura jurídica de la Llei, l'han de subscriure obligatòriament totes les persones voluntàries que desenvolupen la seva acció voluntària en una entitat sense finalitat de lucre sempre que no tinguin la condició de soci de l'entitat. És, per tant, un dret del voluntari i un deure de les entitats. Les entitats de base associativa no cal que formalitzin l'acord o full de compromís amb els seus socis, ja que la relació jurídica està prevista en els seus estatuts i en la Llei

4/2008, del llibre III del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

El full de compromís és un document que han de subscriure obligatòriament totes les persones voluntàries que desenvolupen la seva acció voluntària en una entitat sense finalitat de lucre quan no tinguin la condició de soci de l'entitat

6. Els drets i deures de les entitats, de les persones voluntàries i de les persones destinatàries

El capítol II de la Llei 25/2015 regula els drets i deures de les entitats i de les persones voluntàries, així com els drets i deures de les persones destinatàries d'aquestes accions. Aquests sis articles (art. 8 -13) constitueixen el puntal regulador de la Llei, i són un dels seus objectius bàsics: la Llei té una clara vocació proteccionista vers la persona voluntària que s'incorpora a una entitat, especialment d'aquelles que s'incorporen sense ser sòcies de l'entitat i que, per tant, no disposen del paraigua protector que li atorga, suposadament, aquesta posició.

Els drets i deures d'entitats i persones voluntàries (art. 8 - 11) estan construïts de manera simètrica, com les dues cares d'una mateixa moneda, de manera que el dret d'un voluntari esdevé el deure de l'entitat on desenvolupa els seus projectes, i a l'inrevés. Aquest llistat de drets i deures consolida drets ja recollits a la Carta del Voluntariat de Catalunya, com ara el dret de subscriure un full de compromís (8.d), el dret de rescabalament de les despeses sofertes en l'exercici de l'acció voluntària (8.k), el dret de rebre cobertura d'una assegurança pels danys que pugui partir o que pugui causar el voluntari (8.j) o el dret a rebre formació (8.b), per enumerar només alguns exemples; però també n'incorpora de nous, com ara el dret a poder obtenir un certificat de la seva participació (8.f) o el dret a tenir el reconeixement de l'experiència adquirida (8.g).

Hi destaca per sobre d'altres la regulació que aquest capítol fa de la formació, concepte previst com a dret de la persona voluntària, com a deure de l'entitat vers el voluntari, com a dret exigible per l'entitat als seus voluntaris i a la vegada com a deure de tots els voluntaris que s'incorporen a l'execució de programes o projectes de les entitats.

Per tal que aquesta regulació que imposa compliment de deures no impacti de manera desproporcionada ni immediata, el legislador dóna un marge d'adaptació de 2 anys a les entitats que en el moment de l'entrada en vigor de normativa tinguin menys de 100 voluntaris; el termini és només d'1 any per a aquelles que en tenen més (disposició transitòria 1a). A més, el Parlament insta el Govern a aprovar per via reglamentària una normativa que moduli i rebaixi l'impacte de la regulació i que estableixi "els terminis, el grau de compliment dels deures i l'observació dels drets que estableix la secció primera del capítol II, tenint en compte la tipologia i les dimensions de les entitats".

La Llei regula els drets i deures d'entitats i persones voluntàries, construïts de manera simètrica, com les dues cares d'una mateixa moneda

Cal destacar finalment la regulació que la Llei 25/2015 fa dels drets i deures de les persones destinatàries de l'acció voluntària, que no havia estat objecte de regulació fins ara en cap normativa a Catalunya. La llista de drets i

deures d'aquestes persones (art. 12 i 13) se situa en l'esfera de protegir la dignitat, la confidencialitat i el respecte del destinatari i exigir el mateix vers els voluntaris. Una de les principals crítiques que diversos sectors han fet de la Llei se basa en aquests dos articles, ja que la seva expressa regulació sembla afirmar que l'acció voluntària només pot tenir com a destinatari persones (tret distintiu del voluntariat social i assistencial), però oblida clamorosament que hi ha acció voluntària que té com a destinatari, per exemple, el medi o el patrimoni immaterial, per posar només dos exemples.

7. Les administracions públiques i l'associacionisme i el voluntariat

Els capítols III i IV de la Llei regulen la relació triangular entre les administracions públiques, les entitats i les persones voluntàries, centrant l'atenció en el paper cabdal de les administracions públiques en l'enfortiment, el foment i la promoció (art. 14 - 26) del sector.

I aquest paper cabdal està vehiculat d'entrada, a la Llei, no pel tipus d'accions a emprendre, sinó per la manera de relacionar-se amb el sector. D'aquesta manera, aquests dos capítols finals posen les bases de com han de ser aquestes relacions (art. 14):

- Relacions basades en els valors i els principis establerts a l'article 4.
- Relacions inspirades en els principis de col·laboració, complementarietat i participació i que han de tenir com a objectiu la cohesió social i la vertebració territorial.
- Relacions que incentivin la conscienciació social sobre la importància del voluntariat i de l'associacionisme.
- Relacions que respectin l'autonomia de l'organització i la iniciativa del voluntariat i que parteixin del principi de confiança mútua, evitin l'excés i la reiteració de la burocràcia i promoguin l'estabilitat de les entitats.

Tots són principis inspiradors que projecten un sistema relacional fonamentat en la construcció conjunta de la societat, on cada un els agents intervinents (administracions, entitats i persones voluntàries) aporten la seva visió, la seva força i els seus recursos en pro de l'interès general.

Un cop posades les bases relacionals, la Llei sí que entra a regular els instruments i les accions de les administracions per poder donar compliment a les finalitat de la Llei previstes en l'article 1r, i ho fa centrant-se de manera preponderant en les relacions del Govern de la Generalitat amb les entitats (art. 15 - 25), per més tard establir les actuacions que han d'implementar el conjunt de les administracions públiques catalanes (art. 26). El paper preeminent que la Llei atorga al Govern de la Generalitat es fa encara més evident i explícit quan en l'apartat segon de l'article 26 li atorga el deure de vetllar pel compliment de les accions de foment de les administracions públiques, de manera coordinada i establint-ne els instruments i els recursos per fer-ho.

Aprovació de la Llei.
Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

Per poder complir els seus deures vers el sector, la Llei dota la Generalitat (art. 15) de 3 instruments per poder complir les seves finalitats: el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya (art. 16 - 20), el Pla Nacional de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 21 - 24) i el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 25). En aquest mateix pla, la Llei insta de manera expressa la Generalitat a aprovar un pla de formació de l'associacionisme i el voluntariat de Catalunya (15.5.a) que portin a terme les entitats i a elaborar un estudi periòdic, l'informe de l'associacionisme i el voluntariat (art. 15.5.b), per copsar la realitat del sector.

En relació amb els tres instruments previstos per la Llei, cal fer esment que només un d'ells és creat per aquest text legal (el Registre), ja que els altres dos preexistien a la Llei (creats o aprovats els anys 2010 i 2008, respectivament). L'afany del legislador de regular aquests dos instruments en la Llei 25/2015 cal interpretar-lo per la voluntat de consolidar-los i blindar-los, de manera que el fet de disposar d'un òrgan consultiu sobre les polítiques públiques relacionades amb l'associacionisme i voluntariat i el fet de disposar d'un instrument de planificació estratègica on establir quines són les línies prioritàries del Govern per al foment i el reconeixement de l'associacionisme i el voluntariat no sigui, certament, una opció del Govern, sinó una obligació establerta pel poder legislatiu. Més enllà d'aquesta consideració, rellevant i significativa, val a dir que la regulació d'ambdós instruments –el Consell i el Pla- s'extralimita, en alguns aspectes, de la funció reguladora d'una Llei, anant més enllà del que una norma d'aquest rang hauria d'establir sobre uns instruments impulsat des del poder executiu.

La Llei dota la Generalitat de tres instruments per poder complir les seves finalitats: el Consell de l'Associacionisme i el Voluntariat de Catalunya; el Pla nacional de l'associacionisme i el voluntariat, i el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat

No és el cas del tercer instrument, el Registre de l'Associacionisme i el Voluntariat (art. 25), introduït també durant la tramitació parlamentària i que té la pretensió de convertir-se en la finestreta única d'entitats (tal com s'estableix en el pròleg de la Llei). Ara bé, al meu entendre, aquesta és només una pretensió recollida en l'exposició de motius però no en la part dispositiva, que deixa el Registre a mig camí i en terra de ningú, ja que l'articulat el defineix com un registre que:

- no té naturalesa constitutiva
- la seva inscripció és voluntària
- la seva finalitat se circumscriu, bàsicament, a simplificar els tràmits per a l'accés als ajuts públics.

A més, la resta de registres públics d'entitats, de naturalesa constitutiva o declarativa, preexistents a la Llei 25/2015, ni es deroguen, ni es modifiquen ni veuen alterada la seva funció per mandat de la Llei.

D'acord amb tot això, i tenint en compte que la Llei li atorga una naturalesa de "cens", resulta obvi que les finalitats anunciades no es veuen reflectides en la regulació dispositiva. Aquest fet fa que el Registre, que podria haver estat un dels elements clau que articulés el sector, recollint velles reivindicacions de moltes entitats, estigui actualment en un atzucac jurídic de difícil solució, ja que si bé està creat, no ha entrat en funcionament a l'espera del necessari desplegament reglamentari de les seves funcions, funcionalitats i formes d'accés, modificació i cancel·lació; un reglament que no pot anar més enllà dels límits clars marcats per la Llei. Caldrà esperar a veure com el Govern se n'ensurt d'aquesta situació i troba el camí regulador que pugui posar en funcionament el Registre amb les finalitats preteses, tot aportant un valor afegit respecte de la resta de registres d'entitats existents. Tot un repte.

Finalment, la Llei posa el focus en el conjunt de les administracions públiques per regular quines són les seves obligacions vers el sector, i ho fa establint tres funcions diferenciades. Aquests tres àmbits d'acció són l'àmbit de les polítiques de foment, les accions de control i inspecció, i les tasques d'avaluació de les polítiques públiques.

Les administracions públiques tenen obligacions vers el sector amb tres funcions diferenciades: el foment, el control i la inspecció, i l'avaluació

Especialment profusa és la regulació de les accions de foment (art. 26), instant el conjunt de les administracions a potenciar mesures per a la implicació associativa i la participació dels ciutadans en programes de voluntariat; organitzar campanyes d'informació i sensibilització i difondre'n els valors; aplicar mesures per al reconeixement públic de la tasca dels

voluntaris i de les entitats que els acullen; prestar assessorament i assistència tècnica; promoure el treball en xarxa i acords per unificar i simplificar els tràmits per accedir a les subvencions i els recursos que s'ofereixin; convocar regularment programes de subvencions, en coordinació amb la resta d'administracions; impulsar beneficis fiscals i reduccions en els preus públics per a l'ús dels serveis i infraestructures dependents de les administracions públiques; promoure les activitats formatives de voluntariat i donar-hi suport; impulsar accions de recerca, estudis i publicacions sobre l'associacionisme i el voluntariat i impulsar la promoció i el reconeixement dels voluntaris i de les activitats que duen a terme, així com facilitar espais de trobada, de debat i d'intercanvi de coneixement de les entitats amb programes de voluntariat i actuacions innovadores en el món del voluntariat.

8. Conclusions

La Llei 25/2015 és un text legal amb voluntat inclusiva i de factura complexa, que precisa una lectura atenta per tal de copsar els diferents matisos que hi conté, fruit sobretot d'aquestes dues ànimes que la integren –el voluntariat i l'associacionisme-, dues realitats que sovint han caminat per camins paral·lels, no sempre coincidents, i que la Llei uneix (o tracta d'unir) ja per sempre més.

La Llei 25/2015 té voluntat inclusiva i és un text de factura complexa. Cal una lectura atenta per copsar els matisos fruit sobretot de les dues ànimes que la integren –el voluntariat i l'associacionisme-, dues realitats que sovint han caminat per camins paral·lels, però no sempre coincidents

El repte de tots els agents implicats (governs, entitats, persones, però també empreses, agents educatius i agents socials) és que les finalitats de la Llei ("divulgar, fomentar, reconèixer i protegir l'associacionisme i el voluntariat i donar-los suport com a agents de transformació social", segons estableix el seu article primer) es compleixin, i l'associacionisme i el voluntariat (o el voluntariat i l'associacionisme, si així es prefereix) esdevinguin un sector estratègic, amb fortalesa i vitalitat a Catalunya.

▲

Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 desembre, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

Gerard Martín i Alonso
Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic
de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern
i professor associat de Dret Constitucional
de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

Gerard Martín Alonso és actualment cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona.

És llicenciat en Dret i màster en Dret de Catalunya. Forma part del cos d'advocats de la Generalitat de Catalunya (en excedència). És autor de diversos treballs relacionats amb la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes.

1. Contingut i *ratio decidendi* de la Sentència
2. Efectes de la Sentència
3. Altres aspectes vinculats a la tramitació del procés constitucional
    3.1. La celeritat en la resolució del procés
    3.2. El contingut de la providència d'admissió de la impugnació
    3.3. El caràcter unànime de la Sentència
4. Reflexió final

1. Contingut i *ratio decidendi* de la Sentència

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de desembre, ha resolt la impugnació formulada pel Govern de l'Estat, a l'empara del procediment regulat en els articles 161.2 de la Constitució (CE) i 76 i 77 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), contra la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015.

Recordem que la Resolució del Parlament de Catalunya, després de constatar que el man-

dat democràtic obtingut a les eleccions del 27 de setembre de 2015 derivava d'una majoria en escons de les forces parlamentàries que tenien l'objectiu que Catalunya esdevingués un estat independent, i d'una àmplia majoria sobiranista en vots i escons que apostava per l'obertura d'un procés constituent no subordinat, declarava l'inici del procés de creació d'un estat català independent en forma de república i proclamava l'obertura d'un procés constituent ciutadà, per tal de preparar les bases de la futura constitució catalana. Igualment, la Resolució contenia un seguit de prescripcions que s'adreçaven tant al Govern de la Generalitat[1] com, de forma majoritària, al mateix Parlament de Catalunya[2].

En la resolució del procés constitucional es plantejaven, essencialment, dues grans qüestions: d'una banda i de forma prèvia, la idoneïtat de la Resolució parlamentària per ser objecte d'un procés de constitucionalitat; de l'altra, la compatibilitat o incompatibilitat, total o parcial, del contingut de la Resolució amb l'ordenament jurídic constitucional.

Les al·legacions formulades pel Parlament de Catalunya es van centrar de forma exclusiva a defensar que la Resolució impugnada constituïa un acte parlamentari de naturalesa estrictament política, per la qual cosa concloïen que la Resolució no era idònia per ser objecte d'un procés jurisdiccional d'inconstitucionalitat[3]; les al·legacions no analitzaven, en canvi, el contingut de la Resolució i la seva compatibilitat amb les determinacions constitucionals i estatutàries.

En coherència amb aquest plantejament, l'escrit d'al·legacions acabava sol·licitant que es declarés la inadmissibilitat de la impugnació presentada pel Govern de l'Estat i no demanava, de forma subsidiària, que en cas d'admetre's la impugnació, aquesta fos desestimada totalment o parcialment.

Situada la controvèrsia processal en aquests termes, l'èxit del posicionament de la representació processal del Parlament depenia del fet que el Tribunal Constitucional s'apartés de la seva recent doctrina continguda en l'STC 42/2014, de 25 de març, en què va considerar que una altra resolució del Parlament de Catalunya d'impuls de l'acció política i de govern – la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya- era susceptible de ser controlada per la justícia constitucional mitjançant el procediment previst en l'article 161.2 CE i regulat en els articles 76 i 77 LOTC[4].

Doncs bé, l'STC 259/2015, de 2 de desembre, no revisa la doctrina de l'STC 42/2014 i confirma la idoneïtat de la Resolució del Parla-

[1] El Parlament instava el futur govern a adoptar les mesures necessàries per fer efectives les declaracions prèviament formulades en la mateixa Resolució i a complir exclusivament les normes o els mandats emanats d'aquella cambra, a fi de blindar els drets fonamentals que poguessin resultar afectats per decisions de les institucions de l'Estat espanyol, com els especificats en l'annex de la Resolució. En aquest annex es fixaven les mesures concretes que hauria d'aplicar el futur govern.

[2] La majoria de manaments o directrius contingudes en la Resolució s'adreçaven al mateix Parlament de Catalunya: en la Resolució s'assenyalava que el Parlament considerava pertinent iniciar en el termini de trenta dies la tramitació de les lleis de procés constituent, de seguretat social i d'hisenda pública, i que el Parlament i el procés de desconnexió democràtica de l'Estat espanyol no se supeditarien a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol, en particular del Tribunal Constitucional. També indicava que el Parlament havia d'adoptar les mesures necessàries per obrir el procés de desconnexió de l'Estat espanyol de manera democràtica, massiva, sostinguda i pacífica que permetés l'apoderament de la ciutadania a tots els nivells i es basés en una participació oberta, activa i integradora. Finalment, el Parlament de Catalunya declarava la voluntat d'iniciar negociacions per tal de fer efectiu el mandat democràtic de creació d'un estat català independent en forma de república, i acordava posar-ho en coneixement de l'Estat espanyol, de la Unió Europea i de la comunitat internacional.

[3] Les al·legacions del Parlament argumentaven que la Resolució parlamentària no tenia força legal d'obligar i no podia desplaçar o anul·lar l'aplicació del principi de legalitat al qual estan subjectes el Govern i els ciutadans; es tractava d'una simple instrucció indicativa per la qual es manifestava una aspiració o un desig més que d'una disposició vinculant.

[4] De fet, la representació processal del Parlament de Catalunya entenia que la doctrina constitucional vigent apuntava a l'admissibilitat de la impugnació, per la qual cosa demanava de forma expressa que aquella fos replantejada i revisada.

ment de Catalunya per ser objecte del procés constitucional, com possiblement es podia preveure[5]. La Sentència raona que la Resolució parlamentària constitueix una manifestació acabada de la voluntat de la cambra sobre l'inici d'un determinat procés polític, que emana, a més, d'un òrgan capaç d'expressar la voluntat institucional de la comunitat autònoma i de produir efectes de naturalesa jurídica, sense perjudici del seu marcat caràcter polític. Per al Tribunal Constitucional, la Resolució és capaç de produir efectes jurídics pròpiament, i no simplement polítics, ja que encara que pogués entendre's mancada d'efectes vinculants sobre els seus destinataris –la ciutadania, el Parlament, el Govern i la resta d'institucions de la comunitat autònoma-, "lo jurídico no se agota en lo vinculante"[6].

Un cop admesa la idoneïtat de la Resolució parlamentària per ser objecte del procés constitucional, el Tribunal n'analitza el contingut des d'una perspectiva "integral o de conjunt", incloent-hi l'annex. En aquest sentit, la Sentència raona que, d'una banda, la Resolució impugnada permet entendre que exclou el recurs a la via constitucional per a la conversió de Catalunya en estat independent, i de l'altra, que les mesures que l'annex requereix del futur govern ho fan sobre la base de la proclamació que la cambra fa de si mateixa de dipositària de la sobirania i l'expressió del poder constituent.

En l'anàlisi jurídica constitucional de la Resolució impugnada, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears a partir dels quals duu a terme el judici de constitucionalitat.

En el judici de constitucionalitat, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears. El primer, que la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol; el segon, que els poders públics tenen el deure d'acatar la Constitució; i, el tercer que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució

En primer lloc, el principi segons el qual la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol i no se'n pot atribuir la titularitat a cap fracció o segment; en segon lloc, el qualificat deure que recau en els poders públics d'acatar la Constitució, que, tot i que no implica una adhesió ideològica amb el seu contingut, sí que implica el compromís d'executar les funcions d'acord amb aquest i respectant la resta de l'ordenament jurídic; en tercer lloc, s'insisteix reiteradament que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució, de manera que, segons el Tribunal Constitucional, en l'Estat social i democràtic de dret, la legitimitat d'una actuació o política del poder públic consisteix bàsicament en la seva conformitat a la Constitució i a l'ordenament jurídic, i que la suposada legitimitat democràtica d'un cos legislatiu no es pot oposar a la primacia incondicional de la Constitució. En definitiva,

[5] És oportú recordar que la Sentència es dicta en un context en què les darreres reformes legislatives han reforçat el paper del Tribunal per intervenir en les controvèrsies territorials de l'Estat de les autonomies. Així es posa de manifest amb les dues reformes aprovades l'any 2015: la Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, de modificació de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'establiment del recurs previ d'inconstitucionalitat per als projectes de llei orgànica d'estatut d'autonomia o de la seva modificació, i la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret. Malgrat que la segona de les lleis indicades té un abast general que no es limita a les controvèrsies territorials, és prou significatiu que hagi estat aplicada en el procés constitucional d'impugnació de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya.

[6] La Sentència argumenta que la declaració de l'inici del procés de creació d'un estat català independent en forma de república i la proclamació de l'obertura d'un procés constituent per preparar les bases de la futura constitució catalana, en un marc de «desconnexió» de l'Estat espanyol, és susceptible de produir efectes jurídics, ja que aquests pronunciaments poden entendre's com el reconeixement als òrgans i subjectes als quals s'encomana de dur a terme aquests processos, especialment el Parlament i el Govern de la comunitat autònoma, d'atribucions inherents a la sobirania superiors a aquelles que es deriven de l'autonomia reconeguda per la Constitució a les nacionalitats. En segon lloc, el caràcter assertiu de la Resolució, en proclamar l'obertura d'un procés constituent dirigit a la creació d'un estat català independent en forma de república, reclama el compliment d'unes actuacions concretes i aquest compliment és susceptible del control parlamentari.

l'ordenament jurídic, amb la Constitució al capdavant, no pot ser considerat límit de la democràcia, sinó precisament la seva garantia.

En base a aquests tres conceptes, la Sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució del Parlament de Catalunya, atès que vulnera tant la Constitució (articles 1.1, 1.2, 2, 9.1 i 168) com l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (articles 1 i 2.4), en els termes següents:

- La Resolució desconeix i vulnera les normes constitucionals que atribueixen al poble espanyol la sobirania nacional i que afirmen la unitat de la nació espanyola, titular d'aquesta sobirania (articles 1.2 i 2 CE).

- El Parlament no pot erigir-se en font de legitimitat jurídica i política, fins atribuir-se la potestat de vulnerar l'ordre constitucional que fonamenta la seva autoritat. Per al Tribunal Constitucional, actuant d'aquesta manera, el Parlament de Catalunya soscava el seu fonament constitucional i estatutari (articles 1 i 2.4 EAC), en sostreure's de tota vinculació a la Constitució i a l'ordenament jurídic, i atempta contra les bases de l'Estat de Dret i la norma que declara la subjecció de tothom a la Constitució (articles 1.1 i 9.1 CE).

- Finalment, la Resolució infringeix el procediment de reforma constitucional (article 168 CE), atès que no segueix la via constitucionalment establerta per abordar una redefinició de l'ordre constitucional com la que pretén.

Els preceptes constitucionals i estatutaris assenyalats, en què es basa la declaració d'inconstitucionalitat, són, essencialment, els mateixos que també van fonamentar la in-

constitucionalitat del principi primer –que proclamava el caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà del poble de Catalunya- de la Resolució del Parlament de Catalunya 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. Únicament apareix, com a nou precepte esmentat com a infringit, l'article 1.1 de la Constitució, que proclama l'Estat social i democràtic de dret.

Cal fer notar que, com a conseqüència de l'anàlisi de la Resolució en el seu conjunt, la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat s'estén també a l'annex incorporat a la Resolució, no per la seva eventual incompatibilitat amb les determinacions constitucionals o estatutàries, sinó perquè les mesures que preveu que es requereixen del futur govern ho fan sobre la proclamació que el Parlament fa de si mateix com a dipositari de la sobirania i l'expressió del poder constituent. Per al Tribunal Constitucional, les mesures encomanades al futur govern ho són des d'una posició aliena a l'ordenament constitucional i contravenen tot comportament conseqüent amb aquell per part del Govern de la Generalitat.

Amb aquest plantejament, el Tribunal Constitucional no només no entra a analitzar la constitucionalitat de les mesures previstes en l'annex, sinó que dota d'una major duresa o contundència a la Sentència, en la mesura que la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat acaba afectant tot el contingut de la Resolució, amb la qual cosa aquesta és eliminada, en la seva integritat, de l'ordenament parlamentari. Aquest és un punt de notable rellevància si el comparem amb l'STC 42/2014, de 25 de març, que només va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat del principi primer, anomenat "Sobirania", de la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, aprovada per la Resolució 5/X, de 23 de febrer de 2013, i que va entendre que altres apartats de la Declaració que havien estat impugnats eren susceptibles d'una lectura de conformitat amb la Constitució. El Tribunal, doncs, en la Sentència objecte d'anàlisi, no troba cap contingut de la Resolució del Parlament de Catalunya que s'ajusti al bloc de la constitucionalitat.

La Sentència afecta tot el contingut de la Resolució 1/XI, incloent-hi l'annex que encomana mesures al nou govern

El conseller Raül Romeva en el debat de la proposta de resolució. Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

En qualsevol cas, cal fer notar que algunes de les mesures previstes en l'annex anul·lat de la Resolució 1/XI, de 9 de febrer de 2015, se situen en àmbits materials de competència exclusiva –com l'habitatge- o compartida –com l'educació- de la Generalitat, i que la seva lectura singularitzada no posa de manifest que contravinguin l'ordenament constitucional[7]. El *modus procedendi* del Tribunal, però, és analitzar la Resolució com un tot i concloure que les mesures estan viciades d'inconstitucionalitat en adreçar-se al nou govern des d'una posició aliena a l'ordenament constitucional.

Diversos passatges de la Sentència apunten a la reforma constitucional com la via per canalitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament

Un altre aspecte que pot ser destacat de la sentència STC 259/2015, de 2 de desembre, el trobem en els diversos passatges que apunten a la reforma constitucional com a via per analitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament de Catalunya. En aquest sentit, el Tribunal reitera el seu plantejament que es contenia en anteriors pronunciaments, com ara les SSTC 103/2008, d'11 de setembre, i 42/2014, de 2 de març, en el sentit que la Constitució admet la seva revisió total –no hi ha clàusules d'intangibilitat. A més, recollint la reflexió formulada en l'STC 42/2014, de 25 de març, torna a insistir que la reforma constitucional pot ser proposada per una comunitat autònoma en virtut del que estableixen els articles 87.2 i 166 de la Constitució. El Tribunal, doncs, continua suggerint que els objectius que persegueix la voluntat política manifestada en les declaracions adoptades pel Parlament de Catalunya es poden canalitzar a través d'una reforma constitucional, que podria ser proposada pel mateix Parlament de Catalunya.

Aquest plantejament del Tribunal Constitucional, que, des d'una perspectiva estrictament formal, apunta a l'existència d'una via a través de la qual es podrien posar, en principi, els fonaments perquè les aspiracions d'autogovern manifestades pel Parlament de Catalunya poguessin ser –almenys en teoria- completament implementades, dóna peu a analitzar tant el marc normatiu a què s'hauria d'ajustar l'admissibilitat d'una proposta de reforma constitucional, eventualment formulada pel Parlament de Catalunya, com els antecedents vinculats a l'exercici de les facultats autonòmiques de participació en el procediment legislatiu estatal previstes en l'article 87.2 CE. No es pot obviar, en aquest sentit, que les normes –incloent-hi les constitucionals- i els processos normatius que les generen no operen en el buit, sinó que s'insereixen, més àm-

[7] Fins i tot, l'apartat 1 de la Resolució podria arribar a considerar-se com a no viciat d'inconstitucionalitat en la mesura que es limita a dur a terme una constatació del resultat de les eleccions del dia 27 de setembre de 2015.

pliament, en un ordenament integrat tant pel conjunt de disposicions legítimament aprovades com pels usos normatius i interpretatius a què s'han ajustat els poders públics en crear-les i en aplicar-les.

Respecte del marc normatiu, cal tenir en compte que el règim d'admissibilitat d'una iniciativa legislativa autonòmica que tingui per objecte una reforma constitucional no presenta unes especificitats diferenciades respecte de qualsevol altra iniciativa autonòmica vinculada al procediment legislatiu ordinari[8]. Això significa que les institucions estatals poden optar, de forma legítima, per no tramitar les eventuals iniciatives que pugui presentar una comunitat autònoma, ja sigui mitjançant el rebuig per part del Govern de l'Estat a la seva tramitació com a projecte de llei, ja sigui mitjançant el refús per part del Congrés dels Diputats a la seva presa en consideració[9]. És oportú, en aquest punt, recordar el que va sostenir el Tribunal Constitucional en l'STC 42/2014, de 25 de març, en el sentit que si una comunitat autònoma formulés una iniciativa de reforma constitucional (articles 87.2 i 166 CE), el Parlament espanyol "deberá entrar a considerarla". Aquesta asserció, malgrat la seva rotunditat, no es pot desvincular del marc normatiu al qual s'acaba de fer referència, atès que la normativa a què s'hauria d'ajustar una eventual proposta de reforma constitucional formulada per un parlament autonòmic no garanteix la seva tramitació completa, per tal com podria no arribar al Congrés –per exemple, en el cas que prengués la forma de projecte de llei a ser adoptat per part del Govern de l'Estat, si aquest la refusés- o bé ser rebutjada pel Congrés en el tràmit de presa en consideració de les iniciatives legislatives formulades pels parlaments autonòmics[10].

De fet, els antecedents parlamentaris relatius a les iniciatives legislatives impulsades per les comunitats autònomes davant del Congrés dels Diputats reflecteixen que aquest procediment ha culminat poques vegades en l'aprovació d'una llei per part de les Corts Generals. Així es fa palès en el fet que, d'un total de 214 expedients parlamentaris que, des de l'inici de l'activitat del Congrés (1978) fins a la legislatura finalitzada l'any 2015, deriven d'iniciatives legislatives de parlaments autonòmics, només 10 (el 4,6%) van culminar amb l'aprovació d'una llei[11].

[8] L'article 146.1 del Reglament del Congrés dels Diputats estableix que els projectes i proposicions de reforma constitucional a què es refereixen els articles 166 i 167 de la Constitució es tramitaran d'acord amb les normes establertes en aquell Reglament per als projectes i proposicions de llei, si bé –en el cas que tinguin el seu origen en el mateix Congrés- hauran de ser subscrites per dos grups parlamentaris o per una cinquena part dels diputats.

[9] L'article 127 del Reglament del Congrés dels Diputats estableix que les proposicions de llei de les comunitats autònomes –i les d'iniciativa popular- seran examinades per la Mesa del Congrés a l'efecte de verificar el compliment dels requisits legalment establerts. Si els compleixen, la seva tramitació s'ajustarà al que estableix l'article 126 del mateix Reglament, que inclou un tràmit previ de presa en consideració per part del Ple del Congrés dels Diputats.

[10] Cal fer notar que a hores d'ara està en tramitació al Congrés dels Diputats una proposta de reforma constitucional, presentada per la Junta General del Principat d'Astúries el 16 d'octubre de 2014, que afecta els articles 87.3, 92 i 166 de la Constitució (Butlletí Oficial de les Corts Generals. Congrés dels Diputats, núm. B-194-1, de 24.10.2014). La proposta de reforma constitucional –que té per objecte reconèixer la iniciativa ciutadana per demanar la convocatòria d'un referèndum, decidir sobre la derogació d'una llei o sol·licitar la reforma constitucional- no ha estat encara sotmesa al tràmit de presa en consideració.

[11] Les dues disposicions aprovades més recentment corresponen als anys 1998 i 1999. A això, cal afegir-hi que les iniciatives reeixides s'insereixen en uns àmbits materials molt acotats: alteració de límits provincials o de la denominació de províncies (Llei orgànica 15/1995, de 27 de desembre, sobre alteració dels límits provincials consistent en la segregació del municipi de Gàtova de la província de Castelló i la seva agregació a la de València; Llei 2/1998, 3 de març, sobre el canvi de denominació de les províncies de La Corunya i Orense); protecció de l'observació astronòmica (Llei 31/1988, de 31 d'octubre, sobre protecció de la qualitat astronòmica dels observatoris de l'Institut d'Astrofísica de Canàries); exigències tècniques normatives (Llei orgànica 12/1994, de 24 de març, per la qual es deroga la Llei orgànica 12/1982, de 10 d'agost, de transferències a la Comunitat Autònoma Valenciana de competències de titularitat estatal); declaració de parcs nacionals (Llei 30/1987, de 18 de desembre, d'ordenació de les competències de l'Estat per a la protecció de l'arxipèlag de les Illes Columbretes; Llei 14/1991, de 29 d'abril, de creació del Parc Nacional Marítim-Terrestre de l'Arxipèlag de Cabrera;

Més recentment, cal recordar que el Congrés dels Diputats va rebutjar la presa en consideració de la proposta de llei orgànica, presentada pel Parlament de Catalunya, de delegació en la Generalitat de la competència per autoritzar, convocar i celebrar un referèndum sobre el futur polític de Catalunya[12].

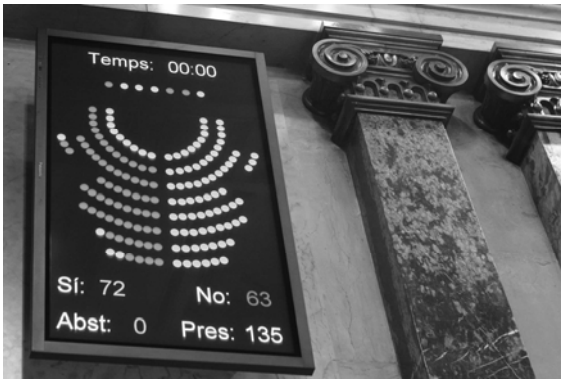


Foto: Parlament de Catalunya (Job Vermeulen)

Les dades exposades[13] tenen la virtualitat d'indicar quin és el marc normatiu aplicable a l'admissibilitat d'una eventual proposta de reforma constitucional proposada pel Parlament de Catalunya i quins han estat els usos seguits pel Congrés dels Diputats davant la presentació d'iniciatives legislatives autonòmiques, tot i que en cap cas no poden servir, òbviament, per prejutjar la viabilitat o l'èxit de la via de la reforma constitucional eventualment impulsada pel Parlament de Catalunya.

2. Efectes de la Sentència

Els efectes de la Sentència poden ser analitzats des d'un doble vessant: des de l'àmbit subjectiu, pel que fa als subjectes obligats a complir-la; i des de l'àmbit objectiu, respecte de les actuacions que poden esdevenir inviables com a conseqüència de la declaració d'inconstituciona-litat i nul·litat continguda en la Sentència.

En relació amb el primer vessant –els subjectes obligats per la Sentència-, les disposicions reguladores dels processos constitucionals determinen la plena eficàcia i la condició de vinculants de les sentències que dicta el Tribunal, tant respecte de qualsevol persona (article 164.1 CE[14]) com, més concretament, respecte dels poders públics (article 38.1 LOTC), que estan específicament obligats a complir el que el Tribunal Constitucional resolgui (article 87.1 LOTC). Òbviament, doncs, els diputats del Parlament de Catalunya i els membres del Govern de la Generalitat –als quals s'adreçava la Resolució parlamentària- resten específicament obligats a complir-la.

Pel que fa al segon vessant, la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat suposa que la Resolució és eliminada de l'ordenament parlamentari i, en conseqüència, perd, des del punt de vista jurídic, la força inherent a qualsevol resolució parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern. A més a més, la Sentència també posa de manifest quins són els aspectes de les actuacions dels poders públics –als quals encoratjava la Resolució- que se situen més enllà dels límits constitucionals i que, en conseqüència, no poden ser implementats.

Llei 3/1999, d'11 de gener, per la qual es crea el Parc Nacional de Sierra Nevada); relacions entre el Defensor del Poble i les figures autonòmiques anàlogues (Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diferents comunitats autònomes).
El Parlament de Catalunya ha vist com només una de les propostes formulades –que, a més, no presentava una especial singularitat, ja que era coincident amb dues altres propostes de les Corts d'Aragó i del Parlament d'Andalusia- va ser aprovada per les Corts Generals com a llei: la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures similars en les diferents comunitats autònomes.

[12] El Congrés dels Diputats va rebutjar *a limine* la presa en consideració de la proposta de Llei orgànica. El resultat de la votació va ser de 297 vots en contra de prendre en consideració la Proposició de llei orgànica, 47 vots a favor i 1 abstenció (Diari de sessions del Congrés dels Diputats núm. 192, de 8 d'abril de 2014).

[13] Es podria afegir que la Constitució espanyola, malgrat no tenir clàusules d'intangibilitat, s'ha configurat a la pràctica com una constitució rígida, tal com demostra el fet que només hagi estat modificada dues vegades, i no per iniciativa pròpia, sinó per exigències d'aplicació del dret europeu o de les institucions europees. Per tant, la no-intangibilitat no ha estat sinònim, a la pràctica, de flexibilitat en la reforma constitucional.

[14] L'article 164.1 CE estableix que les sentències del Tribunal Constitucional que no es limitin a l'estimació subjectiva d'un dret tenen plens efectes davant tothom.

La conjunció d'aquests dos vessants implica que, d'acord amb l'ordenament jurídic vigent, si eventualment es duguessin a terme actuacions que suposessin un desconeixement de la Sentència, el Tribunal Constitucional podria fer ús de les facultats que li atorga la llei orgànica que el regula per vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions (article 92 LOTC).

En qualsevol cas, més enllà dels aspectes purament normatius als quals s'acaba de fer referència, es planteja la qüestió de fins a quin punt el Parlament de Catalunya i, en general, les institucions catalanes, poden dur a terme actuacions que puguin presentar algun punt de connexió amb el contingut de la resolució parlamentària declarada inconstitucional i nul·la. En aquest punt, és oportú remetre's al sòlid Informe jurídic sobre els efectes de la suspensió i de la declaració de nul·litat de la Resolució 1/XI, elaborat pel lletrat major del Parlament de Catalunya en data 15 de desembre de 2015.

En aquest informe es destaca, entre altres punts, que l'exercici de les funcions parlamentàries està garantit directament per l'Estatut, el Reglament del Parlament de Catalunya i les lleis, i no pot quedar condicionat per la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució parlamentària. En conseqüència, el fet que futures iniciatives parlamentàries puguin tenir connexió material amb la Resolució 1/XI no en pot impedir ni l'exercici ni la tramitació[15].

Més concretament, pel que fa a les iniciatives legislatives, l'Informe apunta que el test d'admissió a tràmit per part de la Mesa s'ha de circumscriure normalment, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional, a verificar-ne els requisits formals d'adequació al Reglament, i no inclou l'emissió de judicis d'oportunitat sobre el seu contingut material. En aquest sentit, l'Informe recorda que la jurisprudència constitucional també ha fet referència en alguns casos a la possibilitat que les meses parlamentàries puguin ampliar el test d'admissió al contingut material de les iniciatives per tal de determinar el procediment parlamentari que caldria seguir o, fins i tot, per rebutjar *a limine* iniciatives palesament contràries a la Constitució[16].[17]

Per tant, tot seguint l'informe del lletrat major, cal entendre que les institucions catalanes poden dur a terme actuacions que presentin algun punt de connexió material amb el contingut de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya, sempre que aquestes actuacions trobin empara en les competències que corresponen a la Generalitat de Catalunya. Dit en altres paraules, el fet que la Resolució 1/XI faci

[15] Tanmateix –puntualitza l'Informe-, els efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional i la seva obligació de compliment per part del Parlament sí que afectarien la tramitació i l'adopció de resolucions o actes parlamentaris de naturalesa anàloga a la Resolució declarada inconstitucional i nul·la o de contingut coincident o molt semblant, especialment d'aquelles que insisteixin a concretar el projecte polític que expressa la Resolució 1/XI, prescindint de la reforma constitucional.

[16] L'informe precisa que el Tribunal Constitucional considera aquesta extensió del test d'admissió que duen a terme les meses parlamentàries com una facultat, més que no pas com una obligació, en coherència amb la necessitat de preservar el dret general d'iniciativa d'acord amb l'article 23 CE i amb el fet que l'acte d'admissió només comporta l'obertura d'un procediment que no exclou modificar el contingut de la iniciativa, ni tampoc canviar, si escau, el procediment parlamentari seguit inicialment.

[17] Recentment, l'STC 10/2016, d'1 de febrer, ha recordat aquesta doctrina en els termes següents: "Por tanto, conforme a lo dicho y con carácter general, las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea "contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse", exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que "la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes". Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4)."

referència a determinats àmbits materials com a objecte de l'acció dels poders públics catalans no impedeix que aquests puguin emprendre actuacions o adoptar decisions que afectin, directament o indirectament, aquests àmbits materials, sempre que aquest inici d'actuacions o adopció de decisions s'ajusti a l'àmbit de competències de la Generalitat i s'insereixin legítimament en l'ordenament vigent. Entendre que ni tan sols això seria possible suposaria limitar de forma indeguda, sense emparament constitucional, l'àmbit d'actuació dels poders públics catalans i, més específicament, les funcions que corresponen al Parlament de Catalunya com a seu del debat polític (article 55.2 EAC) i com a institució que exerceix la potestat legislativa (articles 152.1 CE i 55.2 EAC).

La declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat suposa que la Resolució 1/XI és eliminada de l'ordenament parlamentari i perd la força inherent a qualsevol resolució parlamentària d'impuls de l'acció política i de govern

El plantejament exposat és també coherent amb la doctrina de l'STC 259/2015, de 2 de desembre, que posa èmfasi a destacar que existeix la més àmplia llibertat per exposar i defensar públicament totes les concepcions ideològiques, incloent-hi les que pretenguin atribuir a una col·lectivitat la condició de comunitat nacional[18]; per al Tribunal Constitucional, el debat públic, dins o fora de les institucions, sobre aquests projectes polítics o sobre qualssevol altres que propugnessin una reforma constitucional, gaudeix d'una completa llibertat. En aquest sentit, el Tribunal reitera la seva distinció entre la realització d'activitats preparatòries vinculades a plantejaments de concepcions que pretenguin modificar l'ordre constitucional, d'una banda, i l'intent de la seva consecució efectiva, de l'altra[19]. Les primeres –les activitats- poden dur-se a terme sempre que no es vulnerin els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals; el segon –l'intent de materialització efectiva- ha de dur-se a terme en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.

© Archivo TC

És cert que el Tribunal Constitucional, a la pràctica, ha desvirtuat aquesta doctrina amb algunes resolucions recaigudes sobre determinades actuacions que podrien haver estat considerades activitats preparatòries vinculades a concepcions que pretenien la modificació de l'ordre constitucional[20]. Tanmateix, és

[18] En aquest sentit ja s'havia pronunciat l'STC 31/2010, de 28 de juny.

[19] En el mateix sentit es pronuncien les SSTC 42/2014, de 25 de març; 31/2015, de 25 de febrer, i 138/2015, d'11 de juny. És oportú posar especialment en relleu que el Tribunal Constitucional, en la Sentència 42/2014, de 25 de març, va declarar la constitucionalitat de les referències al dret a decidir contingudes en la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya. El "dret a decidir dels ciutadans de Catalunya" va ser entès pel Tribunal Constitucional com una aspiració política a la qual podia arribar-se mitjançant un procés ajustat a la legalitat constitucional i amb respecte als principis de legitimitat democràtica, pluralisme, i legalitat, proclamats a la Declaració en estreta relació amb el dret a decidir.

[20] En són els exemples més clars les interlocutòries del Tribunal Constitucional 182 i 186/2015, de 3 de novembre. La primera manté la suspensió de diverses disposicions de la Llei del Parlament de Catalunya 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, impugnades mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat; es tracta de les disposicions addicionals 22 (Pla director de l'Administració tributària de Catalunya), 23 (Inventari del patrimoni de les administracions públiques de Catalunya), 24 (Catàleg d'infraestructures estratègiques), 25 (Creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social) i 26 (Pla director relatiu als sectors de l'energia, de les telecomunicacions i els sistemes d'informació i del transport ferroviari).
La Interlocutòria 186/2015, de 3 de novembre, dictada en un conflicte de competència interposat pel Govern de l'Estat, manté la suspensió tant del Decret de la Generalitat de Catalunya 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es

raonable continuar entenent que la doctrina constitucional esmentada, reafirmada en l'STC 259/2015, empara i dóna cobertura –sempre que es respectin els requisits assenyalats pel Tribunal- a la realització d'actuacions preparatòries de plantejaments que se situïn més enllà de l'ordre constitucional, especialment en el marc del Parlament de Catalunya, en la seva condició d'institució representativa de la voluntat popular i com a seu per excel·lència del debat polític. En qualsevol cas, hi ha elements que permeten sostenir que la qüestió resta oberta davant del Tribunal Constitucional.

3. Altres aspectes vinculats a la tramitació del procés constitucional

L'anàlisi de la Sentència 259/2015, de 2 de desembre, es pot completar amb l'estudi d'altres aspectes vinculats a la seva tramitació i resolució que són especialment interessants perquè contribueixen a reflectir la singularitat del procés constitucional seguit. Ens referim a la celeritat en la resolució del procés, al contingut de la providència d'admissió de la impugnació i al caràcter unànime de la Sentència.

3.1. La celeritat en la resolució del procés

Un aspecte que cal destacar d'aquesta Sentència no està lligat al seu contingut, sinó que està vinculat al seu *iter* processal, en què es posa de manifest que la formulació de la impugnació i la tramitació es van dur a terme amb una celeritat extraordinària.

En aquest sentit recordem que si la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI va ser adoptada el dia 9 de novembre, dos dies després –l'11 de novembre- la impugnació va ser admesa a tràmit pel Tribunal Constitucional, malgrat que en aquesta tramitació hi intervenien diversos òrgans estatals caracteritzats per la seva notable càrrega de treball i per la seva subjecció a rigorosos protocols procedimentals que no faciliten l'agilitat en la presa de decisions. Ens referim al Govern de l'Estat –el cim del poder executiu-, l'Advocacia de l'Estat –alt òrgan d'assessorament jurídic de l'Administració de l'Estat-, el Consell d'Estat–suprem òrgan consultiu del Govern de l'Estat- i el Tribunal Constitucional –òrgan que administra la justícia constitucional.

Veiem tot seguit, amb dades i dates concretes, la rapidesa que va caracteritzar la formulació i la tramitació de la impugnació.

El mateix dia en què el Parlament adopta la Resolució 1/XI –el 9 de novembre-, el president del Govern de l'Estat demana el preceptiu dictamen al Consell d'Estat previ a la formulació de la impugnació de la Resolució davant del Tribunal Constitucional; l'endemà mateix –el 10 de novembre-, el Consell d'Estat aprova el seu dictamen[21]. El dia 11 de novembre va ser especialment intens: en primer lloc, s'adopta per part del Consell de Ministres –celebrat de forma extraordinària i amb un únic punt de l'ordre del dia- l'acord per a la impugnació de la Resolució 1/XI del Parlament de Catalunya. En la mateixa data, l'Advocacia de l'Estat presenta en representació del Govern de l'Estat i davant del Tribunal Constitucional, l'escrit d'impugnació de la Resolució del Parlament de Catalunya. El mateix 11 de novembre, es reuneix el Ple del Tribunal Constitucional per admetre a tràmit la impugnació, alhora que concedeix un termini de 10 dies al Parlament de Catalunya per personar-se i formular-hi les al·legacions que considerés

crea el Comissionat per a la Transició Nacional, com del Pla executiu per a la preparació de les estructures d'Estat i del Pla d'infraestructures estratègiques.

[21] Cal fer notar que l'Estat fins i tot va contractar el serveis d'un notari per donar fe del desenvolupament de la sessió del Parlament de Catalunya en què es va debatre la Resolució. Així es reflecteix en el Dictamen del Consell d'Estat, que fa constar que l'expedient tramès pel president del Govern de l'Estat inclou "un acta notarial, otorgada el 9 de noviembre de 2015 a requerimiento de la Abogacía General del Estado "para prueba documental", en la que se deja constancia del desarrollo de la sesión del Pleno del Parlamento de Cataluña celebrada a las diez horas de la misma fecha y de los acuerdos adoptados en ella en relación con la Resolución antes transcrita, se da fe de la correspondencia con la realidad de la grabación multimedia de la sesión que la acompaña y se incorpora la información sobre la Resolución que se publicó en la página web del Parlamento de Cataluña".

procedents, tràmit que el Parlament va complir mitjançant la presentació, el 27 de novembre, d'un escrit d'al·legacions[22].

La resolució del procés també va ser extremadament accelerada. Per providència d'1 de desembre de 2015 –4 dies després de la presentació de les al·legacions per part del Parlament de Catalunya-, el Tribunal acorda assenyalar per a la deliberació i votació de la Sentència l'endemà mateix, el 2 de desembre. Finalment, la Sentència és aprovada en aquesta data: es tracta de l'STC 259/2015, de 2 de desembre –l'única sentència dictada aquest dia.

Per tant, en un període de 22 dies es va tramitar i resoldre la impugnació presentada. L'extraordinària celeritat que ha caracteritzat la tramitació i resolució del procés es fa potser més evident si la contrastem amb els temps que el Tribunal Constitucional ha emprat, habitualment, per tramitar i resoldre una gran part de controvèrsies competencials que se li han plantejat. Prenent com a referència les sentències dictades en un període recent de quatre anys (2011 a 2014) que resolen processos amb contingut competencial (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència i qüestions de constitucionalitat), podem comprovar com 70 sentències han estat dictades havent passat més de 10 anys des de l'inici i tramitació del procés constitucional[23], mentre que 58 sentències més han estat dictades un cop transcorreguts més de 9 anys[24]. No obstant això, és cert que els darrers anys –especialment a partir del 2015- el Tribunal ha resolt diverses controvèrsies competencials en uns terminis més reduïts, però sense acostar-se a la brevetat del procés constitucional de què ha estat objecte la Resolució 1/XI.

3.2. El contingut de la providència d'admissió de la impugnació

La providència del Tribunal Constitucional per la qual s'admet la impugnació i se suspèn la Resolució del Parlament de Catalunya[25] també presenta alguna nota que li confereix una especial singularitat.

Foto: Parlament de Catalunya

[22] En canvi, la providència del Tribunal Constitucional per la qual es va admetre la impugnació contra la Resolució del Parlament de Catalunya 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, va concedir al Parlament de Catalunya un termini més ample de 20 dies per formular-hi al·legacions. Recordem que l'article 64.1 LOTC –aplicable en virtut de la remissió de l'article 77 LOTC- indica que, en un termini de 10 dies, el Tribunal ha de comunicar al Govern o òrgan autonòmic corresponent la iniciació del conflicte i assenyalar el termini, que en cap cas pot ser superior a 20 dies, perquè hi aporti els documents i les al·legacions que consideri convenients.

[23] El cas extrem són dos processos constitucionals que van haver d'esperar més de tretze anys a ser resolts. Es tracta de les SSTC 6/2012, de 18 de gener (que resol el conflicte de competència interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra les ordres del conseller d'Educació i Cultura de la Diputació General d'Aragó de 8 d'agost de 1997 i 10 de febrer de 1998, relatives a l'exercici del dret de retracte respecte de determinats béns procedents del monestir de Sixena), i 80/2012, de 18 d'abril (que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'article 16.6 de la Llei del Parlament Basc 14/1998, d'11 de juny, de l'esport).

[24] La lentitud del Tribunal Constitucional també ha tingut reflex en la tramitació d'alguns recursos d'empara, fins al punt que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha condemnat l'Estat espanyol per la demora en què ha incorregut el Tribunal Constitucional en resoldre algun d'aquells recursos (sentències del Tribunal Europeu de Drets Humans Aparicio c. Espanya, d'11 d'octubre de 2001, i Soto Sánchez c. Espanya, de 25 de novembre de 2003).

[25] La suspensió de la Resolució del Parlament de Catalunya va produir efectes des de la data de la interposició del recurs per a les parts en el procés, i des de la publicació en el BOE per a tercers (BOE núm. 271, de 12 de novembre de 2015). En canvi, recordem que la suspensió de la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, tenia només una data de producció d'efectes: el dia de la interposició de la impugnació (BOE núm. 112, de 10 de maig de 2013).

En efecte, la providència el Tribunal acorda notificar la resolució de suspensió a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al seu secretari; al president de la Generalitat i al seu Consell de Govern; se'ls adverteix del seu deure d'impedir o paralitzar qualsevol iniciativa que suposés ignorar o eludir la suspensió acordada, i se'ls fan avinents les eventuals responsabilitats, incloent-hi la penal, en què podrien incórrer.

Aquesta notificació personal i els advertiments que es contenen en la providència estimaven parcialment la petició formulada per la representació de l'Estat en el seu escrit d'impugnació[26]. Aquesta era una petició sense precedents, que presentava un marcat caràcter preventiu i que s'emparava de forma dubtosa en la reforma de la LOTC duta a terme per la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret. I diem 'dubtosa' perquè la reforma de la Llei orgànica del Tribunal habilita les parts per promoure un "incident d'execució" per proposar mesures d'execució per tal de garantir el compliment de les resolucions del Tribunal (article 92.3 LOTC), però no per impulsar en l'escrit d'inici del procés constitucional l'adopció de mesures preventives que tinguin per finalitat garantir, amb caràcter precautori, que es respecti una resolució adoptada pel Tribunal Constitucional. Aquesta petició no constitueix cap incident d'execució i, com s'ha dit, sembla dubtós que pugui trobar cobertura en la Llei orgànica del Tribunal.

No obstant això, el Tribunal acull parcialment la pretensió de la representació de l'Estat i adverteix amb la judicialització penal de la controvèrsia política[27]. Especialment destacable és, també, que aquest advertiment s'adreci a les més altres institucions de Catalunya: el seu president –que té la més alta representació de la Generalitat-, el seu Govern –òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat-, i la presidenta i els membres que integren la Mesa del Parlament –òrgan que representa el poble de Catalunya. Ens trobem, doncs, amb un advertiment especialment rellevant: la justícia constitucional adverteix de la potencial utilització del dret penal a una de les parts quan només s'ha formulat una impugnació i no s'ha dut a terme cap més tràmit que l'admissió de la impugnació. Difícilment, d'aquesta manera, podrà el Tribunal dotar-se de la suficient *auctoritas* –almenys per a la part a la qual s'adreça l'advertiment- per contribuir que la futura resolució del procés constitucional fos plenament convincent, amb independència del caràcter obligat del seu compliment.

En qualsevol cas, com s'ha indicat, el contingut de la providència planteja fonamentats dubtes sobre el seu encaix en la llei reguladora del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, cal fer notar que el Tribunal empara la notificació personal als càrrecs del Parlament i del Govern de Catalunya en l'article 87.1 LOTC, en què s'indica que el Tribunal Constitucional podrà acordar la notificació personal de les

[26] L'escrit d'impugnació demanava, concretament, que en la notificació s'imposés a la presidenta del Parlament, als membres de la Mesa i al secretari general la prohibició expressa d'admetre a tràmit, ja fos per ser presa en consideració, ja fos per al debat o la votació escaients, cap iniciativa de caràcter legislatiu o de qualsevol altra naturalesa que, directament o indirectament, pretengués complir la Resolució suspesa; per al president de la Generalitat i per al Consell de Govern demanava la prohibició de promoure cap iniciativa legislativa o de dictar cap norma amb caràcter reglamentari o de realitzar qualsevol altra actuació amb la mateixa finalitat.
No s'acull la pretensió de la representació del Govern de l'Estat que s'apercebés els càrrecs del Parlament de Catalunya i del Govern de la Generalitat de la suspensió de funcions, d'acord amb el previst a l'article 92.4.b LOTC, i que es procedís per delicte de desobediència dels mandats judicials en cas d'incompliment.

[27] No és sobrer fer notar que, un dies abans, el 5 de novembre de 2015, la Fiscalia de l'Audiència Nacional havia emès unes directrius, adreçades a diversos òrgans de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya amb responsabilitats policials, comminant-los a posar en el seu coneixement –a efectes de determinar la responsabilitat penal que fos procedent- qualsevol acord o presa de decisió en què es fes cas omís de la decisió del Tribunal Constitucional que invalidés i deixés sense efecte la "resolución parlamentaria en la que se acuerde iniciar el proceso de independencia del territorio autonómico catalán".

seves resolucions a qualsevol autoritat o empleat públic que consideri necessari. En canvi, la providència no indica en quin precepte de la LOTC s'empara la formulació dels apercebiments i advertiments que també s'hi contenen, segurament perquè és dubtós que s'insereixi correctament en la normativa processal constitucional pels motius que tot seguit s'exposaran.

En primer lloc, l'apercebiment penal –a autoritats, parlamentaris, funcionaris públics- no és una mesura regulada expressament en la LOTC amb caràcter general, sinó que aquesta Llei només preveu que el Tribunal Constitucional pugui deduir testimoniatge de particulars per exigir responsabilitat penal en cas que es constati que una resolució constitucional està sent incomplerta (article 92.4.d LOTC). En segon lloc, l'advertiment del "deure d'impedir o paralitzar iniciatives que suposin ignorar o eludir la suspensió" tampoc no troba empara ment explícit en les mesures regulades en la LOTC per vetllar per l'efectivitat de les resolucions del Tribunal, llevat que s'entengui que la genèrica previsió de l'article 92.1 LOTC, que assenyala que el Tribunal Constitucional pot adoptar les mesures d'execució necessàries, li permet fer aquest tipus d'advertiment amb caràcter preventiu o precautori, tot assumint de forma íntegra el plantejament de la part promotora del procés constitucional. En qualsevol cas, és prou significatiu que la providència del Tribunal no indiqui el precepte de la seva llei reguladora que empara la formulació d'aquests advertiments.

3.3. El caràcter unànime de la Sentència

La Sentència 259/2015 no compta amb cap vot particular, és a dir, ha estat dictada de forma unànime. Aquesta unanimitat dels magistrats constitucionals ja es va produir en l'enjudiciament d'una altra resolució del Parlament de Catalunya relacionada amb el dret a decidir del poble de Catalunya –la Resolució 5/X, de 23 de gener de 2013, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya-, que va ser parcialment declarada inconstitucional i nul·la per la Sentència 42/2014, de 25 de març[28].

Aquesta unanimitat en el dictat de la Sentència pot ser llegida, lògicament, com el resultat del consens assolit per la justícia constitucional en relació amb les iniciatives que es consideren relacionades amb el dret a decidir del poble de Catalunya[29]. No és aquesta, però, l'única lectura que se'n pot extreure, sinó que també pot ser vista com un element que posa de manifest fins a quin punt la voluntat política manifestada per les institucions catalanes –i, singularment, pel Parlament de Catalunya- no pot trobar, en l'actual ordenament constitucional, una via d'implementació que no sigui altra que la reforma constitucional. Dit en altres paraules, l'actual ordenament constitucional no pot acollir, en la interpretació que en fa la justícia constitucional, la formulació i la implementació de les voluntats manifestades pel Parlament de Catalunya vinculades al dret a decidir del poble de Catalunya.

Aquest "desencontre" entre l'ordenament constitucional i els posicionaments adoptats pel Parlament de Catalunya –o per altres institucions catalanes- té com a òbvia conseqüèn-

[28] En ambdós casos, la unanimitat no deixa de sorprendre si es pren en consideració que recau sobre matèries que són ben lluny de ser incontrovertibles, com ara, i de forma rellevant, la possibilitat que una resolució parlamentària per la qual s'adopta un posicionament polític respecte del model i els condicionants d'articulació del poder polític a nivell territorial pugui ser objecte d'un procés constitucional.

[29] Igualment, també ha existit unanimitat en el si del Tribunal Constitucional en relació amb altres iniciatives que es consideraven vinculades, de forma directa o indirecta, a possibilitar una consulta al poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu. En aquest sentit, es pot fer esment de les sentències 31/2015, de 25 de febrer (Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana); 32/2015, de 25 de febrer (Decret del president de la Generalitat de Catalunya 129/2014, de 27 de setembre, així com els seus annexos, de convocatòria de la consulta no referendària sobre el futur polític de Catalunya), i 138/2015, d'11 de juny (actuacions de la Generalitat de Catalunya relatives a la convocatòria als catalans, les catalanes i les persones residents a Catalunya perquè manifestin la seva opinió sobre el futur polític de Catalunya el dia 9 de novembre de 2014).

cia l'eliminació de les normes i resolucions que contravinguin les disposicions que integren el bloc de la constitucionalitat. No obstant això, cal tenir en compte –i això també sembla clar- que la voluntat política que ha impulsat aquestes normes i resolucions continuarà existint amb tota probabilitat, i, en conseqüència, caldria cercar vies que permetessin canalitzar-la i donar-li resposta.

Foto: DGRIP

D'altra banda, cal assenyalar que la unanimitat assolida tampoc no pot ser interpretada com el reflex de l'existència d'una visió compartida i pacífica dels magistrats constitucionals sobre l'articulació del model territorial de descentralització política de l'Estat espanyol. Al contrari, els nombrosos vots particulars formulats els darrers anys en els processos constitucionals de caràcter competencial[30] posen de manifest que el funcionament de l'Estat autonòmic continua presentant notables desajustos i generant visions contraposades que afecten negativament el règim d'autogovern de la Generalitat de Catalunya –i de les comunitats autònomes en general-, en la mesura que ha d'exercir les seves competències en un marc constitucional i estatutari que facilita la controvèrsia competencial i les posicions discrepants dels mateixos magistrats constitucionals[31].

[30] Les dades són les següents:
a) 3 vots particulars formulats l'any 2011, en relació amb el principi de prevalença de les normes de l'Estat, el principi de supletorietat del dret estatal i la potestat de foment en matèria d'educació universitària.
b) 19 vots particulars formulats l'any 2012, que han afectat matèries tan diverses com ara les especialitats processals derivades del dret substantiu de les comunitats autònomes, la defensa de la competència, l'esport, la llei orgànica i la distribució competencial, els espais naturals, el règim local i la seva interiorització per les comunitats autònomes insulars, l'aplicabilitat de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes al règim de finançament de la Comunitat Foral de Navarra, les mutualitats de previsió social, les universitats privades, la potestat de foment en matèria de serveis socials, la legislació laboral, els serveis socials, la formació professional i el sector ferroviari.
c) 17 vots particulars formulats l'any 2013, que han afectat les matèries següents: la protecció contra la contaminació acústica i els aeroports d'interès general, la formació professional, la potestat de foment en matèria de serveis socials, les denominacions d'origen, les unions de fet, els recursos hídrics, l'urbanisme, el procediment administratiu comú, el règim local, la llengua pròpia i el règim de recusació dels magistrats constitucionals.
d) 29 vots particulars formulats l'any 2014, que han recaigut en els àmbits següents: la potestat de foment en l'àmbit laboral, la formació professional, els ports, les unions de fet, la potestat tributària autonòmica, el consum, les telecomunicacions, la planificació general de l'activitat econòmica, el règim energètic, la protecció del medi ambient, les universitats, la defensa de la competència, l'aplicabilitat de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes al règim de finançament de la Comunitat Foral de Navarra, la sanitat, la protecció contra la contaminació acústica i les infraestructures de competència estatal, la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici del seus drets constitucionals, la tutela financera dels ens locals, els títols acadèmics i professionals, l'estabilitat pressupostària, el règim estatutari dels funcionaris públics, les caixes d'estalvi, la sanitat, la legislació sobre productes farmacèutics, les mesures de control sobre l'activitat de les comunitats autònomes i el règim de suspensió de les lleis autonòmiques.
e) 22 vots particulars formulats l'any 2015, que han afectat els àmbits següents: la sanitat, la legislació sobre productes farmacèutics, el dret parlamentari, la potestat de foment en l'àmbit educatiu i en l'àmbit laboral, la potestat de coordinació financera de l'Estat, la potestat tributària autonòmica, l'abast de la normativa bàsica, la sanitat animal, l'habitatge, els decrets llei autonòmics, el règim estatutari dels funcionaris públics, la formació professional, els recursos hídrics, la comissió bilateral de cooperació i les actuacions de negociació destinades a resoldre discrepàncies competencials, la legislació laboral, el règim jurídic de les administracions públiques, el règim d'inadmissió de les qüestions d'inconstitucionalitat i el règim de suspensió de les lleis autonòmiques.
L'any 2016, fins al mes de març, ja s'han formulat 9 vots particulars que han afectat les matèries següents: règim estatutari dels funcionaris públics, educació, autonomia universitària, règim energètic, protecció del medi ambient, servei meteorològic, planificació general de l'activitat econòmica, consum i serveis socials.

[31] Alguns dels vots formulats posen en relleu que l'orientació que està caracteritzant les resolucions mitjançant les quals es dirimeixen les controvèrsies competencials estan sent notablement deferents amb els in-

4. Reflexió final

Com a reflexió final, cal apuntar que els diversos processos jurisdiccionals seguits –principalment davant de la justícia constitucional, però també en l'àmbit penal[32]- que tenen per objecte actuacions vinculades, directament o indirectament, al dret a decidir del poble de Catalunya, posen de manifest que la resposta que està rebent una demanda formulada de forma sostinguda, democràtica i pacífica per les institucions catalanes –i per un importantíssim sector de la ciutadania a la qual representen- se circumscriu exclusivament a l'aplicació mecànica del dret i al recurs als tribunals. No és agosarat afirmar –fins i tot sembla obligat dir-ho- que, davant d'aquest tipus de demandes, fonamentades en una sòlida voluntat d'autogovern, el dret hauria de ser interpretat –amb ple respecte pels seus enunciats normatius- de manera que fos possible canalitzar adequadament i de forma satisfactòria la voluntat manifestada de forma reiterada per les institucions catalanes en relació amb el dret a decidir del poble de Catalunya, en comptes de constituir-se en un mur infranquejable. Altres experiències comparades en què s'assumeix amb naturalitat que una part de l'Estat desitgi alterar el seu estatus polític –el cas del Regne Unit i d'Escòcia, i del Canadà i el Quebec, en són bons exemples- palesen que és possible arribar a punts de trobada comuns que permetin canalitzar la voluntat manifestada per una col·lectivitat, a través de les seves institucions, per tal de decidir per si mateixa el seu futur polític.

teressos de l'Administració de l'Estat. L'exemple més clar el constitueixen tres recents vots particulars formulats els anys 2014 i 2015 que fan esment, amb paraules molt contundents, a l'evolució que està experimentant la doctrina constitucional, que, separant-se de la interpretació consolidada de títols competencials o de l'aplicació de determinades pautes d'enjudiciament que havia seguit el Tribunal Constitucional, condueix –en expressió dels magistrats discrepants- a un constrenyiment de les competències autonòmiques que, si no és corregit, pot portar a l'erosió del sistema de distribució competencial establert per la Constitució (STC 107/2014, de 26 de juny, vot particular que formula la magistrada Adela Asua, al qual s'adhereix el magistrat Fernando Valdés; STC 161/2014, de 7 d'octubre, vot particular que formulen la magistrada Adela Asua i el magistrat Luis Ortega; STC 93/2015, de 14 de maig, vot particular que formula la magistrada Adela Asua). L'any 2016 continuen aquests mateixos posicionaments, com es pot comprovar en l'STC 62/2016, de 17 de març (vot particular que formulen la magistrada Adela Asua i el magistrat Fernando Valdés; vegeu també en aquesta Sentència l'interessant vot particular formulat per Juan Antonio Xiol, en relació amb l'anàlisi de la constitucionalitat del règim de protecció de les persones en situació de pobresa energètica aprovat per la Generalitat de Catalunya).

[32] N'és un bon exponent el procediment penal que se segueix davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya arran de la querella presentada pel Ministeri Fiscal per la celebració del procés participatiu del dia 9 de novembre de 2014 sobre el futur polític de Catalunya. La querella es va adreçar contra el president de la Generalitat, la vicepresidenta del Govern i la consellera d'Ensenyament.

Resum

Anàlisi de la Sentència del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 desembre, relativa a la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015

Gerard Martín i Alonso
Cap de l'Àrea de Desenvolupament Autonòmic de l'Institut d'Estudis Autonòmics i professor associat de Dret Constitucional de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

La Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de desembre, declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015. Per al Tribunal, es tracta d'una manifestació acabada de la voluntat de la cambra per iniciar un procés polític i té capacitat de produir efectes de naturalesa jurídica, malgrat el seu marcat caràcter polític.

En el judici de constitucionalitat, la Sentència posa èmfasi en tres conceptes nuclears. El primer és el principi segons el qual la sobirania nacional resideix únicament en el conjunt del poble espanyol i no se'n pot atribuir la titularitat a cap fracció o part del territori; el segon és el deure dels poders públics d'acatar la Constitució i desenvolupar les seves funcions d'acord amb el text constitucional i la resta de l'ordenament jurídic; i el tercer concepte es fonamenta en el plantejament que el principi democràtic no es pot desvincular de la primacia incondicional de la Constitució. Per a l'alt tribunal, la Constitució no pot ser considerada com a límit de la democràcia, sinó com la seva garantia.

L'autor assenyala dos aspectes destacats de la Sentència. En primer lloc, que la declaració d'inconstitucionalitat i de nul·litat afecta tot el contingut de la Resolució, incloent-hi l'annex, que encomana mesures al nou Govern. En segon lloc, que diversos passatges apunten a la reforma constitucional com a via per canalitzar els objectius polítics que persegueix la Resolució del Parlament.

Pel que fa als efectes de la Sentència, l'article analitza un doble vessant: l'àmbit subjectiu i l'objectiu. Quant a l'àmbit subjectiu, els subjectes obligats per la Sentència són els diputats del Parlament i els membres del Govern de la Generalitat. Quant a l'àmbit objectiu, s'analitzen les actuacions que poden resultar afectades i esdevenir inviables com a conseqüència que la Resolució hagi quedat eliminada de l'ordenament parlamentari. Es planteja la qüestió de fins a quin punt el Parlament i les institucions catalanes poden dur a terme actuacions que puguin presentar algun punt de connexió amb el contingut de la Resolució 1/XI, atès que l'exercici de les seves funcions està garantit directament per l'Estatut d'autonomia, el Reglament del Parlament i les lleis.

L'article també analitza tres aspectes que reflecteixen la singularitat del procés constitucional seguit. Primer, la celeritat extraordinària amb què el Tribunal Constitucional ha resolt el procés: en només 22 dies. Segon, el contingut de la providència d'admissió de la impugnació,

que conté advertiments sobre les conseqüències en cas d'eventual incompliment, i que s'ha notificat de forma personal als càrrecs del Parlament i del Govern. Per acabar, el caràcter unànime de la Sentència, que es pot llegir com el resultat del consens de la justícia constitucional amb les iniciatives sobre el dret a decidir del poble de Catalunya, però que també evidencia que la voluntat política de les institucions catalanes no pot trobar una resposta en l'actual ordenament constitucional fora de la reforma constitucional.

Al final de l'article, l'autor fa una reflexió a partir d'experiències comparades que assumeixen amb naturalitat que una part de l'Estat desitgi alterar el seu estatus polític, com són el cas del Regne Unit i Escòcia, i del Canadà i el Quebec. Representen una mostra de la possibilitat de convergir per poder canalitzar la voluntat d'una col·lectivitat per decidir per si mateixa sobre el seu futur polític. En aquest sentit, assenyala que el dret hauria de permetre canalitzar les demandes de les institucions catalanes relatives al dret a decidir en comptes de constituir-se en un mur infranquejable.

Resumit

Analisi dera Senténcia deth Tribunau Constitucionau 259/2015, de 2 deseme, tanhenta ara Resolucion deth Parlament de Catalonha 1/XI, de 9 de noveme de 2015, sus eth començament deth procès politic en Catalonha coma conseqüéncia des resultats electoraus deth 27 de seteme de 2015

Gerard Martín i Alonso
Cap der Airau de Desvolopament Autonomic der Institut d'Estudis Autonomics e professor associat de Dret Constitucionau dera Facultat de Dret dera Universitat de Barcelona

Era Senténcia deth Tribunau Constitucionau (STC) 259/2015, de 2 de deseme, declare era inconstitucionalitat e nullitat dera Resolucion deth Parlament de Catalonha 1/XI, de 9 de noveme de 2015, sus eth començament deth procès politic en Catalonha coma conseqüéncia des resultats electoraus deth 27 de seteme de 2015. Entath Tribunau, se tracte d'ua manifestacion acabada dera volontat dera cramba entà començar un procès politic e a capacitat de produsir efèctes de natura juridica, maugrat eth sòn mercat caractèr politic.

En jutjament de constitucionalitat, era Senténcia soslinhe es tres concèptes nucleari. Eth prumèr ei eth principi qu'era sobeiranetat nacionau residís segons eth unicaments en ensemble deth pòble espanhòu e non ne pòt atribuïr era titolaritat a cap de fraccion o part deth territòri; eth dusau ei eth déuer des poders publics d'aubedir era Constitucion e desvolopar es sues foncions cossent damb eth tèxte constitucionau e era rèsta der ordenament juridic; e eth tresau concèpte se fondamente en plantejament qu'eth principi democratic non se pòt desestacar dera primautat incondicionau dera Constitucion. Entath naut tribunau, era Constitucion non pòt èster considerada coma limit dera democracia, mès coma eth sòn gatge.

Er autor soslinhe dus aspèctes destacadi dera Senténcia. En prumèr lòc, qu'era declaracion d'inconstitucionalitat e de nullitat tòque tot eth contengut dera Resolucion, en tot includir-i era annèxa, que mane mesures ath nau Govèrn. En dusau lòc, que diuèrsi passatges visen ara reforma constitucionau coma via entà canalizar es objectius politics que perseguís era Resolucion deth Parlament.

Per arrepòrt as efèctes dera Senténcia, er article analise un doble compausant: er encastre subjectiu e er objectiu. En çò que tanh ar encastre subjectiu, es subjèctes obligadi pera Senténcia son es deputats deth Parlament e es membres deth Govèrn dera Generalitat. En çò que tanh ar encastre objectiu, s'analisen es accions que pòden resultar afectades e vier inviables coma conseqüéncia qu'era Resolucion age demorat eliminada der ordenament parlamentari. Se prepause er ahèr d'enquia quin punt eth Parlament e es institucions catalanes pòden amiar a tèrme accions que poguen presentar bèth punt de connexion damb eth contengut dera Resolucion 1/XI, pr'amor qu'er exercici des sues foncions ei garantit dirèctaments per Estatut d'autonomia, eth Reglament deth Parlament e es leis.

Er article tanben analise tres aspèctes que rebaten era singularitat deth procès constitucionau seguit. Prumèr, era celeritat extraordinària qu'eth Tribunau Constitucionau a resolvut eth procès: en solament 22 dies. Dusau, eth contengut dera providéncia d'admission dera impugnacion, que conten avertiments sus es conseqüéncies en cas d'eventuau incompliment, e que s'a notificat de manèra personau as cargues deth Parlament e deth Govèrn. Fin finau, eth caractèr unanim dera Senténcia, que se pòt liéger coma eth resultat deth consens dera justícia constitucionau damb es iniciatiues sus eth dret de decidir deth pòble de Catalonha, mès que tanben hè evident qu'era volontat politica des institucions catalanes non pòt trobar ua responsa en actuau ordenament constitucionau dehòra dera reforma constitucionau.

Ena fin der article, er autor hè ua reflexion a partir d'experiéncies comparades qu'assumissen damb naturalitat qu'ua part der Estat desire alterar eth sòn estatut politic, coma son eth cas deth Reialme Unit e Escòcia, e de Canadà e Quebèc. Representen ua mòstra dera possibilitat de convergir entà poder canalizar era volontat d'ua collectivitat entà qu'era madeisha decidisque eth sòn futur politic. En aguest sens, soslinhe qu'eth dret deurie perméter de canalizar es demanes des institucions catalanes tanhentes ath dret a decidir enlòc de constituïr-se er un mur infranquible

Resumen

Análisis de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, relativa a la Resolución del Parlamento de Cataluña 1 / XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015

Gerard Martín i Alonso

Jefe del Área de Desarrollo Autonómico del Instituto de Estudios Autonómico y profesor asociado de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 259/2015, de 2 de diciembre, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución del Parlamento de Cataluña 1 / XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Para el Tribunal, se trata de una manifestación acabada de la voluntad de la cámara para iniciar un proceso político y tiene capacidad de producir efectos de naturaleza jurídica, a pesar de su marcado carácter político.

En el juicio de constitucionalidad, la Sentencia hace hincapié en tres conceptos nucleares. El primero es el principio según el cual la soberanía nacional reside únicamente en el conjunto del pueblo español y no se puede atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del territorio; el segundo es el deber de los poderes públicos de acatar la Constitución y desarrollar sus funciones de acuerdo con el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico; y el tercer concepto se fundamenta en el planteamiento de que el principio democrático no se puede desvincular de la primacía incondicional de la Constitución. Para el alto tribunal, la Constitución no puede ser considerada límite de la democracia, sino su garantía.

El autor señala dos aspectos destacados de la Sentencia. En primer lugar, que la declaración de inconstitucionalidad y de nulidad afecta a todo el contenido de la Resolución, incluyendo el anexo, que encomienda medidas al nuevo Gobierno. En segundo lugar, que varios pasajes apuntan a la reforma constitucional como vía para canalizar los objetivos políticos que persigue la Resolución del Parlamento.

En cuanto a los efectos de la Sentencia, el artículo analiza una doble vertiente: el ámbito subjetivo y el objetivo. En cuanto al ámbito subjetivo, los sujetos obligados por la Sentencia son los diputados del Parlamento y los miembros del Gobierno de la Generalitat. En cuanto al ámbito objetivo, se analizan las actuaciones que pueden resultar afectadas y convertirse en inviables como consecuencia de que la Resolución haya quedado eliminada del ordenamiento parlamentario. Se plantea la cuestión de hasta qué punto el Parlamento y las instituciones catalanas pueden realizar actuaciones que puedan presentar algún punto de conexión con el contenido de la Resolución 1 / XI, dado que el ejercicio de sus funciones está garantizado directamente por el Estatuto de autonomía, el Reglamento del Parlamento y las leyes.

El artículo también analiza tres aspectos que reflejan la singularidad del proceso constitucional seguido. Primero, la celeridad extraordinaria con la que el Tribunal Constitucional ha resuelto el proceso: en sólo 22 días. Segundo, el contenido de la providencia de admisión de la

impugnación, que contiene advertencias sobre las consecuencias en caso de eventual incumplimiento, y que se ha notificar de forma personal a los cargos del Parlamento y del Gobierno. Por último, el carácter unánime de la Sentencia, que se puede leer como el resultado del consenso de la justicia constitucional respecto a las iniciativas sobre el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, pero que también evidencia que la voluntad política de las instituciones catalanas no puede encontrar una respuesta en el actual ordenamiento constitucional fuera de la reforma constitucional.

Al final del artículo, el autor hace una reflexión a partir de experiencias comparadas que asumen con naturalidad que una parte del Estado desee alterar su estatus político, como son el caso del Reino Unido y Escocia, y de Canadá y Quebec. Representan una muestra de la posibilidad de converger para poder canalizar la voluntad de una colectividad para decidir por sí misma sobre su futuro político. En este sentido, señala que el derecho debería permitir canalizar las demandas de las instituciones catalanas relativas al derecho a decidir en vez de constituirse en un muro infranqueable.

Abstract

Analysis of the Constitutional Court Ruling 259/2015, of 2 December, on the Resolution of the Parliament of Catalonia 1/XI, of 9 November 2015, on the start of Catalonia's political process of independence as deriving from the voting results of September 27, 2015

Gerard Martín i Alonso
Head of Regional Development of the IEA and associate professor of Constitutional Law at the Law Faculty of the University of Barcelona

The Constitutional Court Ruling (STC) 259/2015, of 2 December, declared the Resolution of the Parliament of Catalonia 1/XI, of 9 November 2015 (deriving from the voting results of 27 September 2015) unconstitutional and invalid. The Court's consideration is that said Resolution stands for the complete will of the chamber to start a political process which, despite its fundamentally political nature, may still produce legal effects.

The Ruling is based on three outstanding principles. First is the principle that national sovereignty resides only in the Spanish people as a whole, and so cannot be attributed to any sole fraction of it; the second principle is the duty of public authorities to comply with the Constitution and to deliver their policies in accordance with the Constitution and all other laws; last but not least comes the argument that the principle of democracy cannot be separated from the uncontroversial primacy of the Constitution. For the High Court, the Constitution must not be construed as a hinder to democracy, but quite the opposite, as its only full guarantee.

The author singles out for his analysis two crucial characteristics of the Ruling. First, that the declaration of unconstitutionality and nullity affects the entire contents in the Resolution, including its annex, which entrusts to the new government the assumption of several political measures. Second, that some passages therein point at the constitutional amendment as the only legal procedure to pursue the political goals as explicit in the Resolution.

As for the Ruling's effects, the paper focuses on its subjective and objective aftereffects. As for the former, subjects liable as deriving from the Ruling are all Members of the Catalan Parliament and members in the Catalan Government. As for the latter, the focus is what actions possibly assumed by the Government may be affected by the Ruling and by the Resolution having been consequently removed from the body of legislation issued by the Parliament. The paper examines to what extent the Parliament and other Catalan institutions may undertake actions and measures connected to a bigger or lesser degree to the contents in Resolution 1/XI, seeing as their ruling functions derive directly from the Statute of Autonomy, the Parliament's Regulation and the law.

The paper focuses too on three aspects that render this constitutional procedure quite unique. First, the extraordinary speediness of the procedure leading up to the Constitutional Ruling (only 22 days apart from the Parliamentary Resolution). Second, the contents of the provision admitting the challenge, itemizing conceivable consequences in case of non-compliance and compelling for those to be personally reported to the Catalan MPs and to

members in Catalan the Government. Finally, that it turned out to be a unanimous Ruling, which should be read either as a sign of the complete consensus in the judiciary as to the right of the Catalan people to decide, but also as a clue about the odds the Catalan institutions will ever materialise their political pursuits in the current political environment, lest they should opt for the constitutional amendment procedure.

Finally, the author resorts to other world cases where it has been naturally assumed that a country –or a part of it- should be willing to alter its current political status: such are the cases of Scotland within the UK and of Quebec in Canada. These show there is a possibility to work out a middle way that will grant the people both their own voice and the right to decide for themselves about their political future. In this regard, the paper claims that the law should allow, whatever the means, for the materialisation of the will of the Catalan institutions as for the 'right to decide', rather than block altogether the chances for its realization.

Résumé

Analyse de l'arrêt du Tribunal constitutionnel 259/2015 du 2 septembre 2015 relatif à la résolution du Parlement de la Catalogne 1/XI du 9 novembre 2015 sur l'engagement du processus politique en Catalogne suite aux résultats électoraux du 27 septembre 2015

Gerard Martín i Alonso
Responsable du département de Développement autonome de l'Institut d'études autonomes et professeur associé de Droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Barcelone

L'arrêt du Tribunal constitutionnel 259/2015 du 2 septembre 2015 déclare non-constitutionnelle et nulle la résolution du Parlement de la Catalogne 1/XI du 9 novembre 2015 sur l'engagement du processus politique en Catalogne suite aux résultats électoraux du 27 septembre 2015. Le Tribunal constitutionnel a considéré qu'il s'agit d'une déclaration aboutie de la volonté de la chambre d'engager un processus politique, susceptible d'être assortie de conséquences juridiques, malgré son réel caractère politique.

L'arrêt du Tribunal constitutionnel met en exergue trois notions clés. La première est le principe en vertu duquel la souveraineté nationale appartient à l'ensemble du peuple espagnol de sorte qu'il n'est pas possible d'en attribuer la propriété à une quelconque fraction ou partie du territoire. La deuxième notion réside dans l'obligation des pouvoirs publics de respecter la Constitution espagnole et de définir leurs propres attributions conformément au texte constitutionnel et aux dispositions légales. La troisième notion repose sur le fait que le principe démocratique ne saurait être dissocié de la primauté inconditionnelle de la Constitution. Pour la haute juridiction, la Constitution ne peut pas être considérée comme une limite de la démocratie, mais comme sa garantie.

L'auteur souligne deux points importants de l'arrêt. Premièrement, le fait que la déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité affecte l'ensemble de la résolution, y compris l'annexe, où des mesures sont demandées au nouveau gouvernement. Deuxièmement, différents passages mettent en exergue la réforme constitutionnelle comme un moyen de canaliser les objectifs politiques que poursuit la résolution du Parlement.

En ce qui concerne les conséquences de l'arrêt, l'article propose une analyse selon deux points de vue : subjectif et objectif. S'agissant du point de vue subjectif, les sujets qui sont tenus de respecter l'arrêt sont les députés du Parlement et les membres du Gouvernement de la Catalogne. S'agissant du point de vue objectif, il est procédé à une analyse des actions susceptibles d'être affectées ou de devenir obsolètes suite à la décision de supprimer la résolution du registre parlementaire. La question est de savoir jusqu'à quel point le Parlement et les institutions catalanes peuvent mettre en œuvre des actions susceptibles d'avoir un quelconque lien avec le contenu de la résolution 1/XI, compte tenu que l'exercice de leurs compétences est directement garanti par le statut d'autonomie, le règlement du Parlement et les lois.

L'article analyse également trois aspects qui reflètent la singularité du processus constitutionnel suivi. Premièrement, la rapidité extraordinaire avec laquelle le Tribunal constitutionnel a tranché : 22 jours seulement. Deuxièmement, l'ordonnance de recevabilité du pourvoi contient des avertissements sur les conséquences d'un éventuel non-respect, laquelle a été notifiée en personne aux membres du Parlement et du Gouvernement. Finalement, le caractère unanime de l'arrêt qui peut être lu comme le résultat du consensus de la justice constitutionnelle au regard des initiatives sur le droit de décider du peuple de Catalogne, mais qui témoigne également du fait que la volonté politique des institutions catalanes ne peut pas trouver de réponse dans l'actuel système constitutionnel, sauf réforme de la Constitution.

À la fin de l'article, l'auteur propose une réflexion à partir d'expériences comparées où la volonté d'une partie de l'État de modifier son statut politique est assumée de manière naturelle, comme c'est le cas du Royaume-Uni et de l'Écosse, du Canada et du Québec. Ces expériences montrent qu'il est possible de s'entendre pour pouvoir canaliser la volonté d'un collectif de décider, par lui-même, de son avenir politique. Sur ce point, il importe de souligner que le droit devrait permettre de canaliser les demandes des institutions catalanes sur le droit de décider, au lieu de se constituer en un mur infranchissable.

▲