

PROPOSTES

Adequació al model d'administració digital

Esther Peña de las Heras

20/12/2019 14:11

És necessària l'adequació de la tramitació digital (no electrònica) al model català d'administració digital i, concretament, pel que fa al procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat és imprescindible també que aquest s'adeqüi al nostre model d'administració digital.

Dades empíriques sobre normes jurídiques

Juli Ponce Solé

11/12/2019 17:34

Dossier Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España
DICIEMBRE/2019

Participació efectiva

COL·LEGI D'ENGINYERS TÈCNICS INDUSTRIALS DE BARCELONA

19/12/2019 10:29

Els terminis per fer al·legacions siguin raonables i proporcionats al nombre d'articles de la disposició objecte d'informació pública.

El mes d'agost no es consideri mes hàbil pel que fa al còmput de terminis en les consultes públiques i informacions públiques.

L'establiment de sistemes d'alertes a les entitats registrades com a grups d'interès per tal que se'ls informi de les iniciatives legislatives i reglamentàries en els àmbits d'interès declarats.

Lèxic accessible als ciutadans.

LLISTAT D'ADHESIONS

**Federació Catalana de Pesca Esportiva i Càsting
Col·legi Oficial d'Enginyers Industrials de Catalunya**

Adequació al Projecte ELI

Esther Peña de las Heras

20/12/2019 14:21

La necessària adequació al projecte ELI (Identificador Europeu de Legislació (ELI) de la UE. Aquest projecte europeu és una iniciativa adoptada l'any 2012 conjuntament pels països i les institucions de la UE, que permet accedir en línia a la legislació en un format normalitzat de manera que es pugui localitzar, intercanviar i reutilitzar per damunt de les fronteres.

Procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat

Oficina Antifrau de Catalunya

23/12/2019 13:08

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

LLISTAT D'ADHESIONS

Montse Peral

Perquè el registre de grups d'interès no desvirtui la funció de la societat civil burocratitzant-la i creant dinàmiques clientelars.

Xnet

12/12/2019 08:09

Tenint present la STC 55/2018, preguem es considerin les propostes que ja vam enviar l'any 2017. L'accent ha de ser en la transparència de l'agenda dels servidors públics (publicació), ja que actualment els registres d'interessos obliguen molt més a la ciutadania que no als qui realment haurien de fer aflorar, perpetrant l'asimetria de poder i desincentivant la participació activa de les persones en la gestió pública. Proposem 4 mesures: <https://xnet-x.net/ca/sobre-grupos-de-interes/> (Enllaç extern)
Xnet

Contribució de l'ACCO en la consulta pública sobre el procediment d'elaboració de normes

Autoritat Catalana de la Competència

27/12/2019 13:04

L'ACCO comparteix plenament el plantejament exposat en la memòria preliminar de l'avantprojecte de llei, en especial pel que fa la necessitat d'avançar en la avaluació de totes les fases del procés normatiu. Així mateix, d'una banda es proposa que s'incorpori, en el procediment normatiu ordinari, la sol·licitud de l'informe de regulació de l'autoritat de competència i, de l'altra, que es contempli un mecanisme de revisió obligatòria de les normes aprovades.

Us animem a participar!

Ester Obach

20/11/2019 12:13

El Govern està treballant per revisar el seu procediment de presa de les decisions normatives, per fer-lo més eficaç, transparent i participatiu. Cal seguir avançant perquè les normes s'ajustin a les necessitats de la ciutadania i dels operadors econòmics i socials. La millora de la qualitat normativa és un esforç compartit, per això us animem a prendre part en aquesta consulta i a donar la vostra opinió.

LLISTAT D'ADHESIONS

Jordi Mumbrú Martínez

Xavier Pineda

Sandra

Una molt necessaria iniciativa

Carles Terés

07/12/2019 11:13

Iniciativa imprescindible si volem assegurar l'èxit de les polítiques publiques. Ara, cal:

- Delimitar clarament quines normes han de ser objecte d'avaluació d'impacte ex-ante.
- Disposar dels recursos necessaris en seu de l'administració per a efectuar aquesta tasca
- Reduir el nombre de normes disperses que dificulten la certesa o generen inestabilitat en l'ordenament enlloc de seguretat jurídica (avaluació retrospectiva de la legislació existent)
- Avaluació ex-post de la nova norma.

Contingut de la llei de procediment d'elaboració de normes

Dolors Canals

23/12/2019 20:36

Enhorabona per la iniciativa. La meua proposta és sobre el contingut de la llei, per separar la regulació de les diferents vessants del procediment: a) principis; b) vessant interna o de Govern (tràmits interdepartamentals, expedient administratiu i vies de participació electrònica de departaments i institucions); c) vessant externa de participació ciutadana (incloses xarxes socials i lobbies); d) contingut de la regulació, lligat a l'avaluació normativa i a l'experimentació i els límits.

Adequació al Projecte ELI

Esther Peña de las Heras

20/12/2019 14:21

La necessària adequació al projecte ELI (Identificador Europeu de Legislació (ELI) de la UE. Aquest projecte europeu és una iniciativa adoptada l'any 2012 conjuntament pels països i les institucions de la UE, que permet accedir en línia a la legislació en un format normalitzat de manera que es pugui localitzar, intercanviar i reutilitzar per damunt de les fronteres.

Avaluació d'impacte normatiu sobre la infància (UNICEF Comitè Catalunya)

Roger Garcia

27/12/2019 13:28

Per donar adequat compliment a la Convenció sobre els Drets de l'Infant és necessari que abans d'adoptar qualsevol decisió s'avaluïn els possibles impactes sobre els nens i les nenes (avaluació prèvia/ex ante). Es tracta de garantir que l'interès superior de l'infant es té en compte i que s'han valorat els possibles impactes que la nova regulació pot tenir sobre els infants i adolescents, per tenir-los en consideració i prendre les mesures necessàries en la decisió definitiva. Adjuntem document.

Participació efectiva de la societat civil

Plataforma Familiars FM-SFC_SQM i altres SSC

09/12/2019 11:04

Que s'estableixi clarament la necessitat de consulta amb les organitzacions, entitats, grups d'interès, etc... dels sectors als que pot afectar la norma a elaborar, de forma tal, que les seves opinions/contribucions puguin ésser escoltades i tingudes en compte. No ha de ser pas un tràmit potestatiu, sinó obligatori en el procediment legislatiu. Que aquestes opinions/aportacions quedin reflectides a l'avantprojecte de llei en qüestió, i publicades de forma tal que la ciutadania les conegui.

Regulació negociació de normes

Juli Ponce Solé

11/12/2019 17:28

LLEI 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana. [2018/11612]: arts. 20,21 i 22

http://www.dogv.gva.es/datos/2018/12/13/pdf/2018_11612.pdf (Enllaç extern)

Aportació Consell de Cambres de Comerç de Catalunya

Consell General de Cambres

31/12/2019 12:53

Aportacions del Consell General de Cambres de Comerç de Catalunya a la consulta pública en relació amb el procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat de Catalunya.

Avaluacions d'impacte en la protecció de dades

Miquel Àngel Vega Sancho

18/12/2019 12:30

La memòria d'avaluació d'impacte dels projectes normatius hauria d'incorporar, quan escaigui, una avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades de caràcter personal per donar compliment a l'establert a la secció 3 del cap IV del Reglament General de Protecció de Dades (article 35.10).

Petjada normativa

Juli Ponce Solé

11/12/2019 17:42

Ley asturiana 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.

<https://www.boe.es/eli/es-as/l/2018/09/14/8/con> (Enllaç extern)

Artículo 54. Expediente de huella en la actuación pública.

1. Todos los cambios introducidos en la elaboración de una norma, plan o programa de actuación, o diseño de una política pública, como consecuencia de la intervención de grupos de interés, integrarán un expediente de huella en la actuación pública.

2. El citado expediente...

Gran iniciativa!

Núria Morales

27/11/2019 13:20

Gran iniciativa revisar i millorar el procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat!

Seguim treballant pel bon govern, la transparència i la seguretat jurídica, tal com ja es va iniciar en el projecte de simplificació de decrets i ordres obsolets.

Participeu-hi!

Portal Jurídic de Catalunya

Una finestra d'oportunitat pel bon govern a Catalunya

Juli Ponce Solé

03/12/2019 22:36 Denúncia

Felicitats per la tasca, importantíssima.

Propostes:

1. Reduir el numero de normes a ser avaluades, establint criteris de selecció: cal ser realistes amb els medis disponibles i més val concentrar-se en normes rellevants
2. Regular la petjada normativa en el cas dels grups d'interès
3. Regular el pla normatiu i lligar-lo amb l'avaluació ex post anual d'una o algunes normes aprovades en el passat
4. Regular l'experimentació regulatòria, desenvolupant l'art. 64 de la llei 19/2014.

Aportacions de l'Associació Catalana de Municipis

Associació Catalana de Municipis i Comarques

31/12/2019 20:45 Denúncia

S'adjunten les aportacions de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques a l'Avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes.



Dossier

Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España

DICIEMBRE/2019

sumario

- 5** 1. Introducción ¿Qué implicaciones tiene la complejidad de la normativa?
- 8** 2. ¿Cómo medir la “complejidad” de la normativa?
- 11** 3. El volumen de normativa en España y su fragmentación.
- 16** 4. La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España.
- 21** 5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública.
- 23** 6. Conclusiones.

THOMSON REUTERS RECOMIENDA

La transformación digital, una necesidad para los profesionales jurídicos

Las herramientas de nueva generación permiten a los profesionales jurídicos ser más eficientes, ahorrando tiempo y gastos, lo que les ofrece una ventaja competitiva. **Aranzadi Fusión**, el ecosistema legal de Thomson Reuters, relaciona toda la información asociada al expediente (documentación interna y externa), escritos, notificaciones, comunicaciones, legislación, jurisprudencia (más de 5 millones de sentencias) etc... Todo bajo un mismo escritorio legal y con la posibilidad de gestionar alertas sobre la actualización de estos contenidos. A modo de ejemplo, toda la información relacionada del caso se puede volcar de forma automática en el formulario del recurso, asignándolo a su expediente correspondiente.

En España se regula una media de 11.000 nuevas normas cada año. Este elevado volumen normativo exige al profesional jurídico contar con una respuesta global que relacione todos los contenidos jurídicos y aplicaciones funcionales necesarias para sus procesos diarios de trabajo. La respuesta a esta necesidad es **Aranzadi Fusión**.

Entre otras funcionalidades, su potente motor de búsqueda ofrece resultados recomendados a nivel particular del usuario atendiendo a su perfil jurídico.

- Asocia y permite arrastrar los datos de un expediente a un formulario.
- Podemos consultar todas las redacciones que una norma ha tenido desde su publicación hasta la actualidad, incluso redacciones futuras si las hubiera.
- Permite además visualizar en un solo golpe de vista los cambios concretos entre las diferentes redacciones de un precepto normativo: a través de la utilidad Comparador de versiones, accesible desde el precepto modificado, podremos identificar los cambios concretos entre las diferentes redacciones del mismo.
- A la hora de consultar una norma podemos imprimir el documento completo o seleccionar únicamente las unidades o artículos que deseamos, así como el sumario y las notas de vigencia.
- También podemos enviar la norma al expediente relacionado. Si la norma sufre una modificación, **Aranzadi Fusión** nos avisará a través de nuestro Escritorio Jurídico.

La transformación digital, que toma cuerpo en las herramientas jurídicas de nueva generación, se ha convertido por tanto en una necesidad para los despachos de abogados.

¿Cómo puedo preparar un caso de forma ágil y eficaz?



DESCÚBRELO CON **ARANZADI FUSIÓN**

Cuando llega un nuevo caso al despacho, lo más importante es **actuar con agilidad**:

Da de alta a tu cliente en Aranzadi Fusión, e incorpora en su ficha todos los documentos.

Crea el expediente con la materia, la descripción del asunto y personas implicadas.

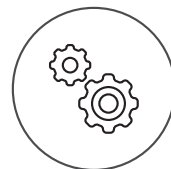
Entre otros beneficios, con Aranzadi Fusión obtendrás:



Toda la legislación y sentencias para definir tu estrategia en el caso.



Hasta un 20% de ahorro en tiempo en la búsqueda de información y relacionada con el expediente.



Motor de recomendaciones: todos los documentos relevantes a tu alcance.

SOLICITAR INFO

<https://www.thomsonreuters.es>

T. 902 40 40 47 | atencionclientes@thomsonreuters.com



the answer company™

THOMSON REUTERS®

1. Introducción

Dossier

Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España

Juan S. Mora-Sanguinetti¹

Economista Titulado del Banco de España-Eurosistema y abogado (ICAM)

1. Introducción

¿Qué implicaciones tiene la complejidad de la normativa?

La bibliografía indica que una normativa “compleja”, opaca o inconsistente genera incertidumbre, lo que a su vez aumentaría la conflictividad. Estos efectos estarían conectados con la seguridad jurídica y con la transparencia percibida por las empresas y los ciudadanos.

A nivel internacional, la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013) estudió estadísticamente esas relaciones y, efectivamente, encontró que la calidad de la normativa, medida con los indicadores del Banco Mundial², se correspondía con menor litigación en los países analizados (miembros de la organización). Cabe destacar que el aumento de la litigación tiene un impacto relevante en el funcionamiento del sistema judicial, implicando una mayor lentitud de la justicia. Todo ello es importante para la actividad de los abogados y los profesionales de los servicios jurídicos.

Si nos centramos específicamente en el caso de España, cabe realizar una evaluación de su marco normativo en los últimos años. Desde un punto de vista formal, el número de nuevas normas aprobadas ha aumentado de forma notable. Así, si bien antes de la Constitución el volumen de “producción normativa” era de menos de 3.000 disposiciones al año, en 2018 este cómputo ascendía a 11.737 (cuatro veces más). No solo ha habido cambios en cuanto al “volumen”, también se han transformado la estructura y la fragmentación del marco regulatorio. Así, el mencionado aumento de la normativa tiene que ver casi por completo con el desarrollo del Estado autonómico y con una mayor regulación a nivel local. Las autonomías producen el 70% del conjunto de disposiciones, mientras que la administración general del Estado aprueba un 15%³. En resumen, como se verá más adelante, la “complejidad” del marco normativo en España ha aumentado.

El aumento de la “complejidad” en España puede tener consecuencias en los niveles de litigación y en el funcionamiento del sistema judicial. Todo ello es relevante para el mercado de la abogacía en nuestro país. De forma introductoria cabe destacar que el volumen de nuevas normas aprobadas en España por parte tanto de la administración autonómica como de las administraciones locales se relaciona positivamente con el número de litigios civiles y contencioso-administrativos (a más regulación, más litigación).

1. Las opiniones y las conclusiones recogidas en este dossier representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Contacto: juansmora@gmail.com

2. El indicador refleja la percepción de la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas y normas sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf>)

3. Véase Mora-Sanguinetti (2019a).

EN BREVE...

- La calidad de la normativa, medida con los indicadores del Banco Mundial, se correspondía con menor litigación en los países analizados.
- El aumento de la litigación tiene un impacto relevante en el funcionamiento del sistema judicial, correspondía con menor litigación en los países analizados.
- El número de nuevas normas aprobadas ha aumentado de forma notable.
- El mencionado aumento de la normativa tiene que ver casi por completo con el desarrollo del Estado autonómico y con una mayor regulación a nivel local.
- La “complejidad” del marco normativo en España ha aumentado.
- La evidencia para España indica también que el número de normas se relaciona positivamente con el número de abogados ejercientes.
- Este dossier temático analiza todos estos fenómenos para España, profundizando en los efectos del aumento de la normativa (y su dispersión) en la labor de los abogados y el sistema judicial.

La evidencia para España indica también que el número de normas se relaciona positivamente con el número de abogados ejercientes. No en vano son los abogados quienes llevan a cabo la asesoría a las empresas en cuanto a la utilización y entendimiento del marco normativo así como, en su caso, la canalización de un conflicto hacia el sistema judicial.

Este dossier temático analiza todos estos fenómenos para España, profundizando en los efectos del aumento de la normativa (y su dispersión) en la labor de los abogados y el sistema judicial.

El resto de este documento se estructura como sigue: en la Sección 2 se define el concepto de “complejidad” de la regulación y se repasan las metodologías utilizadas por la bibliografía para medirla. En la Sección 3 se cuantifica esa complejidad en España a lo largo del tiempo y por administración. En la sección 4 se analiza el sector de la abogacía en España y se proporciona evidencia de la relación entre abogacía y la evolución de la normativa. En la sección 5 se hace referencia a las políticas públicas orientadas a mejorar el marco normativo. Finalmente, la sección 6 aporta las conclusiones.

2. ¿Cómo medir la “complejidad” de la normativa?

2. ¿Cómo medir la “complejidad” de la normativa?

El concepto de “complejidad” de la normativa hace referencia a un problema formal y no tanto material (de contenido). Así, la regulación sería “compleja” porque sería difícil de utilizar por parte de los interesados. Esto puede ser debido a dificultades derivadas de su “cantidad” o porque esté redactada de forma ambigua (véase Mora-Sanguinetti, 2019a). Este dossier se centra en la primera de las aproximaciones (la medición de la cantidad).

Los problemas derivados de la “cantidad” de normas pueden agruparse a su vez en dos: por un lado, el conjunto de disposiciones podría resultar excesivo, siendo difícil para los interesados conocer toda su extensión. Por otro, la normativa puede sufrir problemas de solapamiento y fragmentación, derivados de que haya distintas administraciones (o administraciones de ámbitos territoriales diferentes) produciéndola. Los usuarios podrían dudar sobre qué normativa aplicar de entre toda la regulación vigente, ya sea por “conflictos” entre las normas estatales y las regionales o bien por potenciales solapamientos entre normas regionales (si una empresa tiene sedes en varias localidades o regiones). Respecto de este último problema, cabe mencionar toda la problemática sobre la aplicabilidad de la Ley de Unidad de Mercado⁴.

2.1 Mediciones de la “cantidad” de normativa

La bibliografía ha propuesto algunas maneras para medir la cantidad (o volumen) de regulación. En primer lugar, la aproximación más global y sencilla es sumar el número de normas (Kirchner, 2012) o las “páginas” de regulación. Friedman (2004) midió el número de páginas del Federal Register para EEUU. Para España, Econlaw Strategic Consulting (2009) y Marcos *et al.* (2010) computaron el número total de páginas de los boletines oficiales de las comunidades autónomas (CCAA) por competencia transferida.

Relacionado con las medidas anteriores, evidentemente cabe realizar también ratios teniendo en cuenta el número de páginas y de normas (Kirchner, 2012).

De forma mucho más desagregada, cabe medir el número de párrafos de la normativa, el número de frases (Waltl y Matthes, 2014) o incluso el número de palabras (Mora-Sanguinetti y Spruk, 2018). Por ejemplo, este último estudio identificó que, a finales de 2017, la normativa foral o especial relacionada con la fiscalidad en España contenía 199.563 palabras (de las cuales el 77% estaba incluido en la regulación canaria). Por otro lado, contabilizó también que el Derecho civil foral o especial en España estaba compuesto por 466.944 palabras, de las cuales el 51% estaba incluido en normativa catalana.

EN BREVE...

- El concepto de “complejidad” de la normativa hace referencia a un problema formal y no tanto material (de contenido).

4. Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esta norma fue afectada por la Sentencia 79/2017, de 22 de junio, del Tribunal Constitucional. De forma similar cabría mencionar la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior).

2.2 Mediciones del “solapamiento” o de la “dispersión” de la normativa

Los problemas de solapamiento o fragmentación tienen que ver con la existencia de múltiples administraciones produciendo regulación. En el caso de España, por ejemplo, las normas con rango de Ley podrían provenir de las Cortes Generales, pero también de los Parlamentos autonómicos. Ellingsen (1998) se refería a estos problemas como de «coordinación de externalidades»: los interesados tendrían dificultades para conocer qué norma aplicar cuando se les confronta a una multiplicidad de fuentes. Es evidente que en esa asesoría desempeña un papel fundamental la abogacía.

Para Italia, Di Vita (2015) se aproximó al problema sumando las leyes nacionales y las regionales. Junto a ello también tuvo en cuenta las sentencias del Tribunal Constitucional italiano y las directivas europeas. Cabe mencionar también el trabajo de Kirchner (2012), que sugería aproximar la importancia de cada nivel de administración mediante el número de páginas de normativa que le correspondiera.



3. El volumen de normativa en España y su fragmentación

3 El volumen de normativa en España y su fragmentación

3.1. ¿Qué normativa se mide?

El tipo de medidas que se proporcionan aquí utilizan la metodología más sencilla posible [(similar a la de Kirchner (2012))], dado que, de por sí, tanto la recopilación de información como la pregunta en sí misma son complicadas. Así, se proporcionan unas medidas de volumen total de “nueva” normativa aprobada (“producida”) por año en España, tanto a nivel estatal, como a los niveles autonómico y local (provincias y ayuntamientos). Esto hace posible observar la evolución de la regulación que afecta a cada lugar (región o provincia).

En otras palabras, las medidas contabilizan toda la producción normativa de todas las administraciones públicas, en todas sus formas. Así, se tiene información, por ejemplo, de las Leyes Orgánicas, de las leyes autonómicas o de las ordenanzas municipales o decretos forales. La información de campo para el análisis se ha obtenido de la base de datos digital de Thomson Reuters.

Parece pertinente aclarar que solamente se contabilizan “todas” las disposiciones “nuevas” que se aprueban cada año. Esto es lo que se denomina un “flujo”. Se puede, por tanto, observar, si la entrada de nuevas normas ha cambiado en España a lo largo del tiempo de forma relevante⁵. Por otro lado hay que aclarar también que se contabilizan normas que tienen diferencias importantes en influencia (tanto jerárquicamente, como en el número de interesados: por ejemplo, las Leyes Órgánicas frente a las leyes autonómicas). Por todo ello las medidas que se presentan en la Sección 3.2. deben ser consideradas introductorias.

3.2. Resultados

Por el lado del “volumen” de normativa, cabe señalar que, en 2018, España en su conjunto aprobó 11.737 normas, teniendo en cuenta la regulación estatal, autonómica y local. Antes de la Constitución Española de 1978, la “producción” normativa total se encontraba por debajo de las 3.000 normas al año (por tanto, unas cuatro veces menos).

Por el lado de la “fragmentación” o dispersión de ese volumen de regulación, cabe señalar que el peso de la normativa autonómica sobre el total⁶ sería de algo más del 70 % en 2018 (y el peso de la estatal, se aproximaría al 15%) [pueden consultarse más detalles en Mora-Sanguinetti, (2019a)]. Es evidente que el desarrollo del estado autonómico ha implicado la aparición de nuevas administraciones regionales con capacidad, por ejemplo, para aprobar normas con rango de Ley.

EN BREVE...

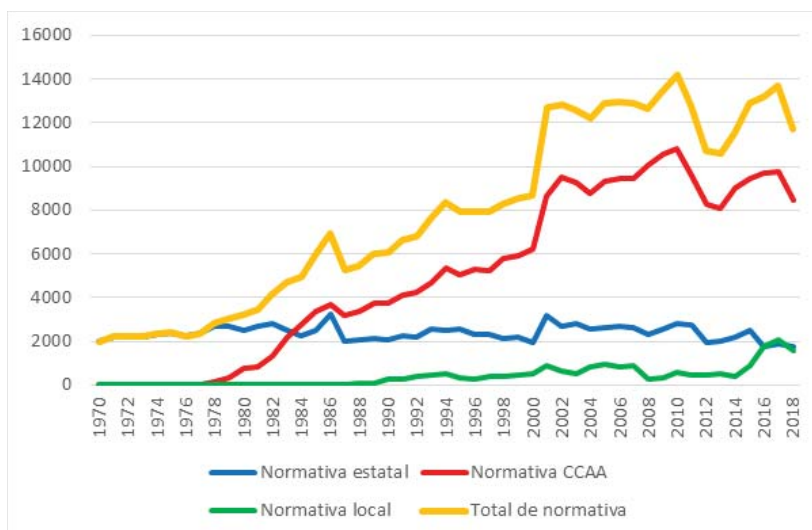
- En 2018, España en su conjunto aprobó 11.737 normas, teniendo en cuenta la regulación estatal, autonómica y local.

5. Las opiniones y las conclusiones recogidas en este dossier representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Contacto: juansmora@gmail.com

6. Frente a ello, estaría la medida del “stock”, que tendría en cuenta la normativa que queda vigente a nivel global.

Los gráficos siguientes proporcionan información más minuciosa. El gráfico 1 muestra el número de normas aprobadas cada año (desde 1970 hasta 2018) por cada nivel de administración (el nivel local suma tanto las normas provinciales como las municipales)⁷. La cantidad total de disposiciones (sumando todos los niveles) ha aumentado de forma relevante en las últimas décadas, si bien parece estar oscilando en el entorno de las 12.000 normas nuevas al año desde el inicio de la década de los 2.000. El gráfico también pone de manifiesto que el gran aumento de producción normativa proviene mayormente de las CCAA (8.436 normas en 2018) y, en menor medida, de la administración local.

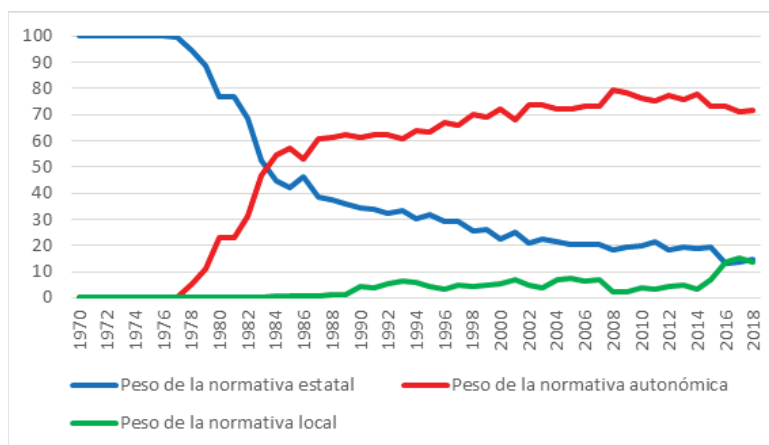
Gráfico 1: Nueva normativa aprobada por año por cada nivel de administración



Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

Si se transforma el gráfico anterior para encontrar el peso de cada nivel de administración a lo largo del tiempo, se obtiene el gráfico 2. Como parecía claro en el gráfico 1, el peso de la normativa autonómica ha ido en aumento hasta alcanzar algo más del 70% del total en los últimos años. La normativa estatal ha reducido su peso hasta alcanzar una proporción sobre el total de menos del 20% en 2018 (similar al peso de la administración local).

Gráfico 2: Dispersión (peso (%)) de cada nivel de administración)



Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

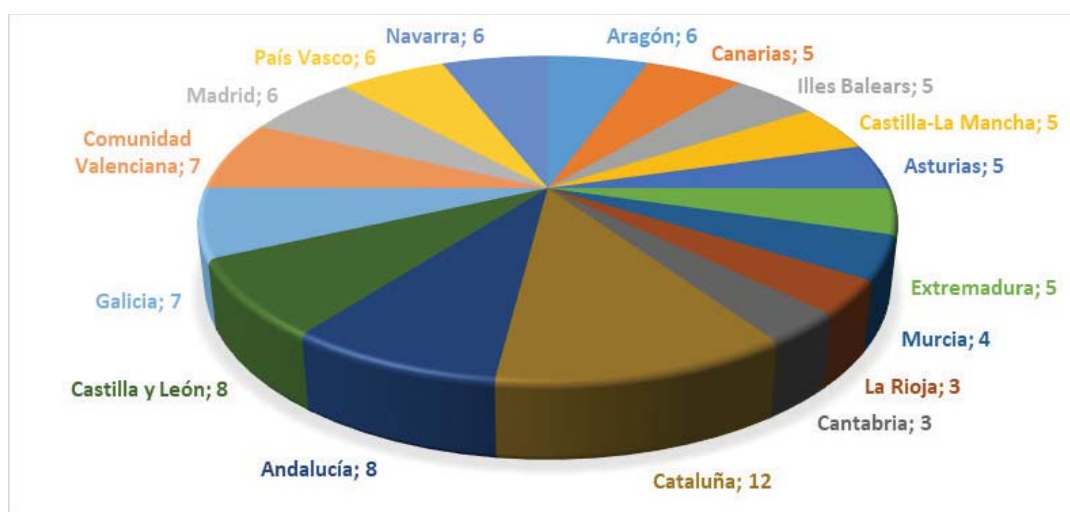
7. Estos cálculos ya incluyen la transposición de las Directivas europeas.

EN BREVE...

- El peso de la normativa autonómica ha ido en aumento hasta alcanzar algo más del 70% del total en los últimos años. La normativa estatal ha reducido su peso hasta alcanzar una proporción sobre el total de menos del 20% en 2018.

La producción normativa es diversa también dentro de cada nivel. El gráfico 3 muestra el peso de la normativa aprobada por cada Comunidad Autónoma, sobre el total del nivel autonómico, para el período 1983-2018. Podemos observar que la Comunidad Autónoma que ha aprobado más normas nuevas en el período considerado es Cataluña (12%), seguida de Andalucía, Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana. En el otro extremo encontramos a Murcia, La Rioja o Cantabria (3%).

Gráfico 3: Peso (%) de cada Comunidad Autónoma dentro del nivel de regulación regional

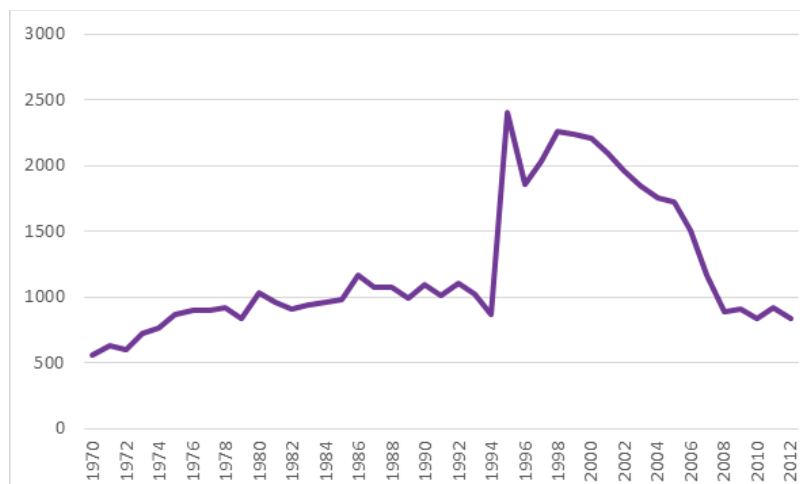


Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

El gráfico 3 incide de nuevo en el análisis de la dispersión, señalando que existen también diferencias relevantes dentro del nivel autonómico.

Finalmente, a falta de un análisis para otros países, el gráfico 4 proporciona un punto de referencia (*benchmark*). Ese gráfico muestra el número de nuevas directivas y reglamentos europeos por año. Así, también a nivel de la administración comunitaria la "producción" de regulación aumentó de forma relevante desde la década de los años 70 hasta la de los años 2000. Sin embargo, es posible observar que el número de nuevas normas por año se redujo de forma considerable posteriormente a diferencia de lo observado en España.

Gráfico 4: Número de nuevas directivas y nuevos reglamentos de la Unión Europea



Fuente: Toshkov, D. (n.d.) '55 years of EU Legislation'; Online presentation, Available at: <http://www.dimiter.eu/Eurlex.html>



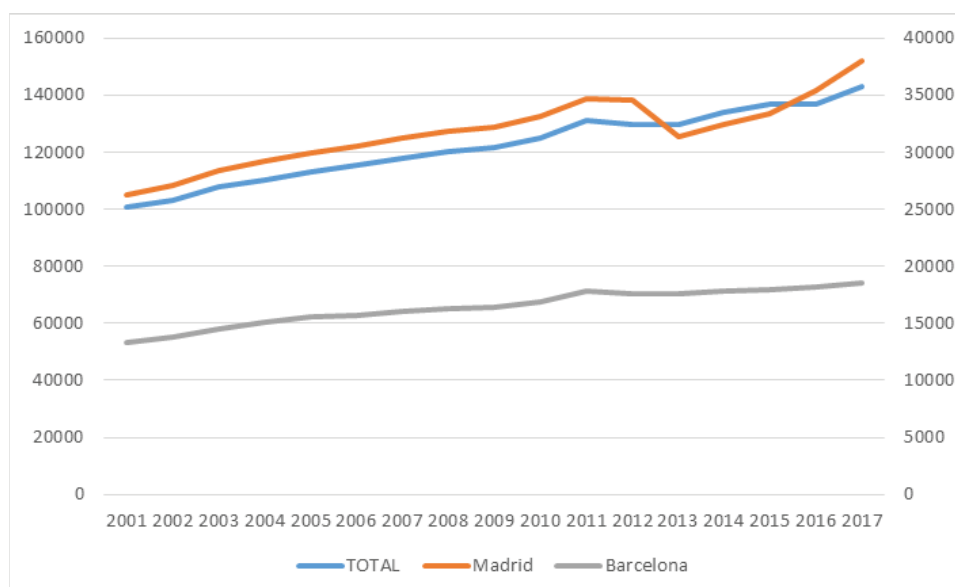
4. La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España

4 La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España

4.1 El sector de la abogacía

El número de abogados en España ha vivido un casi constante aumento en España desde 2001⁸. Así, se ha pasado de 100.555 abogados a 143.188 abogados en 2017. Si agregamos el número de abogados por provincia, encontramos que en Madrid se ha alcanzado la cifra de 38.016 y en Barcelona de 18.573. El gráfico 5 muestra la evolución de estas cifras.

Gráfico 5: Número de abogados ejercientes residentes en España



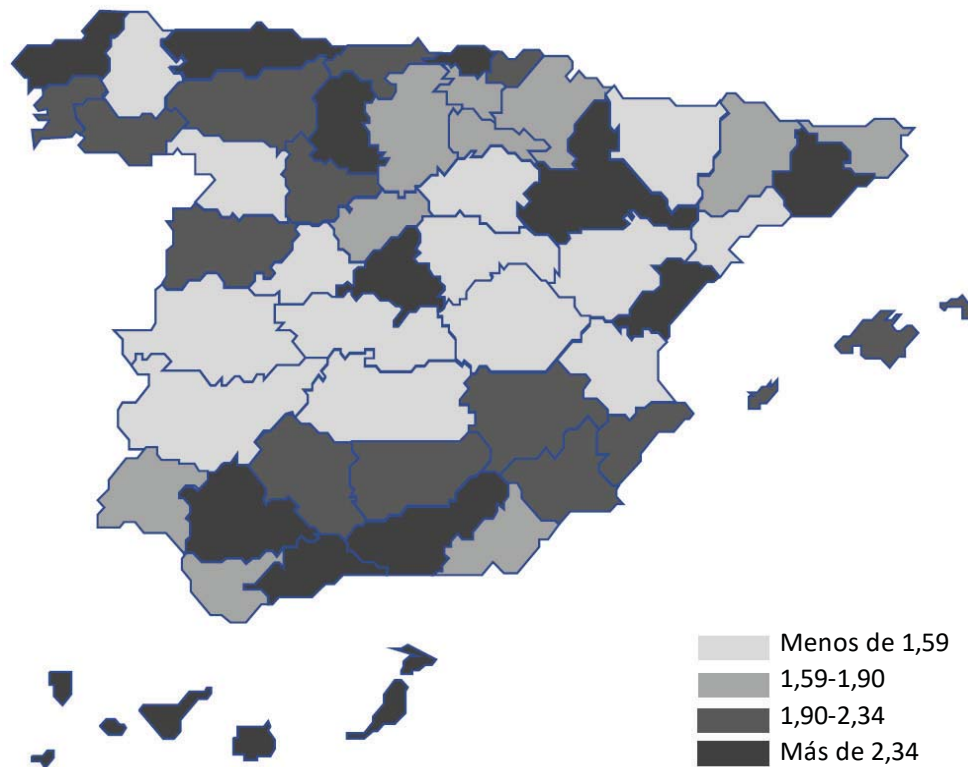
Fuente: Elaboración propia y Consejo General de la Abogacía Española (CGAE)

Nota: El número de abogados total se representa en el eje izquierdo y los abogados de Madrid y Barcelona, en el derecho.

Si se consultan los datos de 2016 de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2018), España tendría un número elevado de abogados per cápita en comparación con otros países de su entorno. Así, en España se encontrarían 305 abogados por cada 100.000 habitantes frente a los casos de Francia (98), Alemania (200), Reino Unido (Inglaterra y Gales) (259) y Portugal (296). Italia, con 378, superaría la cifra española. La bibliografía ya había destacado este elevado número con anterioridad (véase Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015).

Una realidad de interés es que, lejos de su número global, la distribución geográfica de los abogados en España es muy diferente. El gráfico 6 muestra la distribución de los abogados per cápita en España por provincia. Si bien, como cabría esperar, Madrid y Barcelona concentran una cifra alta, también encontramos otros mercados con altas proporciones, como Sevilla o Granada [posiblemente determinados por sus características históricas, véase Mora-Sanguinetti y Garoupa (2015)].

8. Se miden los abogados ejercientes residentes. Para las referencias a Madrid o Barcelona, se han agrupado los Colegios de Abogados de la provincia y se proporciona una cifra única.

Gráfico 6: Número medio de abogados (*1000) per cápita por provincia (2000–2015).

Fuente: Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2019).

4.2 Correlación entre la abogacía y la normativa

El contexto de la discusión (y la preocupación) es que los ciudadanos y las empresas, debido a un posible exceso en la cantidad de regulación, tiendan a incumplir con mayor frecuencia la normativa. Estos interesados podrían no conocer todas las normas o bien albergar dudas sobre su vigencia (Bardhan, 2002; Di Vita, 2015).

La importancia de la abogacía en este contexto es, por tanto, doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. A nivel empresarial, cabe mencionar el ejemplo del desarrollo del sector del “cumplimiento normativo” (*compliance*).

Por otro lado, como ya se mencionó en la primera sección, la complejidad de la regulación podría conllevar la generación de conflictos que podrían terminar en juicio. Los abogados son precisamente los profesionales que canalizan los conflictos en el sistema judicial.

EN BREVE...

- El contexto de la discusión (y la preocupación) es que los ciudadanos y las empresas, debido a un posible exceso en la cantidad de regulación, tiendan a incumplir con mayor frecuencia la normativa.
- La importancia de la abogacía en este contexto es, por tanto, doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. A nivel empresarial, cabe mencionar el ejemplo del desarrollo del sector del “cumplimiento normativo” (*compliance*).

Como muestra la tabla 1, la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes en España a nivel local es, efectivamente, positiva⁹. En otras palabras, en las provincias en las que hay más normas (ya sean de origen provincial o bien las de la Comunidad Autónoma que le corresponda a la provincia estudiada), también hay más abogados.

Tabla 1. Correlación entre el número de normas y el número de abogados ejercientes

	Abogados
Normas de las CCAA	0.031
Normas de origen local	0.054

Fuente: elaboración propia.

Como cabría prever teniendo en cuenta el estudio citado de la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013), también encontramos una coincidencia entre una mayor cantidad de normas y una mayor conflictividad. La tabla 2 muestra que la correlación es, de nuevo, positiva ya se tengan en cuenta los nuevos casos entrantes en la jurisdicción civil o bien en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tabla 2. Correlación entre el número de normas y la litigación

	Nuevos conflictos civiles	Nuevos conflictos (jurisdicción contencioso-administrativa)
Normas de las CCAA	0.057	0.054
Normas de origen local	0.026	0.040

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la tabla 3 proporciona evidencia de que también existe una relación positiva entre la litigación y la presencia de abogados en la provincia. Cabe recordar que España es una de las economías desarrolladas con tasas de litigación más altas (ya se midan con respecto de la población o del PIB del país) (Palumbo *et al.* 2013)¹⁰.

Tabla 3. Correlación entre la litigación y el número de abogados ejercientes

	Abogados
Nuevos conflictos civiles	0.9174
Nuevos conflictos (jurisdicción contencioso-administrativa)	0.8665

Fuente: elaboración propia.

EN BREVE...

- En las provincias en las que hay más normas (ya sean de origen provincial o bien las de la Comunidad Autónoma que le corresponda a la provincia estudiada), también hay más abogados.
- España es una de las economías desarrolladas con tasas de litigación más altas.

9. El estudio se hace relacionando el número de abogados ejercientes en cada provincia y el número de normas nuevas de cada provincia. Se estudia, por un lado, el número de normas nuevas regionales (a Granada le corresponderían las normas emanadas de la Junta de Andalucía y a Salamanca, las de Castilla y León) y, por otro, se estudian las normas de las administraciones locales. La correlación es, sin embargo, pequeña.

10. Es también un resultado de ese trabajo que las tasas de litigación altas se reflejan en tiempos de resolución altos en el sistema judicial (es decir, mayor lentitud de la justicia).

Estadísticamente, las correlaciones no implican causalidad. Por tanto, sin un análisis más profundo, esas correlaciones solamente apuntan a que, por ejemplo, una mayor complejidad normativa “coincide” con la presencia de un mayor número de abogados.

Sin embargo, en tanto que la abogacía no es la responsable directa del crecimiento normativo, cabe racionalizar esa coincidencia en que, efectivamente, el crecimiento normativo implica mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados (cabe pensar que los ciudadanos y las empresas tengan problemas para entender todo el marco de normas y soliciten asesoría). Por tanto, dicho todo lo anterior y lejos de otros considerandos (por tanto, con todas las cautelas), un contexto de complejidad normativa abre oportunidades en el sector de la asesoría jurídica.

El valor de la asesoría proporcionada por los abogados al mercado bancario, por ejemplo, ya ha sido tratada cuantitativamente (véase Mora-Sanguinetti, 2019b). Los abogados ayudarían a generar seguridad jurídica.

EN BREVE...

- El crecimiento normativo implica mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados.
- Un contexto de complejidad normativa abre oportunidades en el sector de la asesoría jurídica.

5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública

5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública

Como se adelantaba, la “complejidad” de la regulación, vista desde un punto de vista global, puede tener consecuencias no deseadas. Por ejemplo, podría aumentar la conflictividad y con ello reducir la eficacia del sistema judicial. Cabe señalar que la lentitud de la justicia se relaciona con diversos impactos negativos en la eficiencia económica¹¹.

Ya sea por estos motivos o por otros, el sector público ha concentrado esfuerzos por lograr la mejora de la regulación. Véanse, por ejemplo, los casos de la Comisión Europea (“*Legislar mejor: directrices y herramientas*”)¹² o de Australia (Australian Government – Office of Parliamentary Counsel, 2016).

En el caso español, el **Real Decreto 931/2017**, de 27 de octubre, regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo¹³ y especifica en su artículo 2 que esta memoria contendrá un estudio de la “oportunidad de la propuesta de norma”, justificando que la norma que se pretende aprobar es un instrumento proporcional y adecuado para lograr el fin perseguido. Incluso (véase el apartado 1.a) 3º) se solicita un “análisis de alternativas” que busca que se justifique por qué es mejor aprobar la norma frente a la alternativa de no regular.

11. Por ejemplo, impactaría negativamente en el tamaño medio de las empresas españolas (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015) o en la tasa de entrada de emprendedores (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2014).

12. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es

13. Los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias deben ser acompañados de una “memoria del análisis de impacto normativo”

6. Conclusión

6 Conclusiones

Una normativa “compleja” genera incertidumbre y reduce además la percepción de seguridad jurídica en los ciudadanos y las empresas. Todo ello, según la bibliografía, podría incrementar la conflictividad. En parte por estos motivos, el sector público, en España y en otros países, ha concentrado esfuerzos por lograr una mejora de la regulación (por ejemplo, a través de las memorias de impacto normativo).

En este dossier, se ha propuesto medir la complejidad de la normativa en España mediante un cálculo del número de disposiciones aprobadas y su dispersión, teniendo en cuenta los distintos niveles de la administración.

Por el lado del “volumen” de normativa, las administraciones en España aprobaron 11.737 nuevas normas en 2018, un cómputo cuatro veces superior al de los años 70. Por el lado de la “fragmentación” de esa regulación, el peso de la normativa autonómica sobre el total sería de algo más del 70 % en 2018. El peso de la normativa estatal se habría ido reduciendo en las últimas décadas hasta tener aproximadamente un 15%.

La importancia de la abogacía en este contexto es doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. Por otro lado, la complejidad de la regulación podría conllevar la generación de conflictos que podrían terminar en juicio. Los abogados son precisamente los profesionales que canalizan los conflictos en el sistema judicial.

Si relacionamos los datos de normativa con los de la presencia de abogados a nivel local en España, se puede observar como la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes es positiva. También se encuentra una coincidencia entre una mayor cantidad de normas y una mayor conflictividad. Finalmente, también existe una correlación positiva (en este caso alta) entre la litigación y la presencia de abogados en las distintas provincias. En este dossier se discute cómo el crecimiento normativo podría implicar una mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados.

EN BREVE...

- Una normativa “compleja” genera incertidumbre y reduce además la percepción de seguridad jurídica en los ciudadanos y las empresas.
- Si relacionamos los datos de normativa con los de la presencia de abogados a nivel local en España, se puede observar como la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes es positiva.
- También existe una correlación positiva (en este caso alta) entre la litigación y la presencia de abogados en las distintas provincias.

Bibliografía

Bibliografía

- Australian Government – Office of Parliamentary Counsel (2016).** *Reducing complexity in legislation.* Document release 2.1. Reeditado en junio de 2016.
- Bardhan, P. (2002).** *Decentralization of Governance and Development.* *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 185-205.
- CEPEJ—European Commission for the Efficiency of Justice. (2018).** *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. 2018 Edition (2016 data).* CEPEJ STUDIES No. 26.
- Di Vita, G. (2015).** Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: the costs of regulatory complexity. Mimeo. Publicado posteriormente en: *Papers in Regional Science*.
- Ellingsen, T. (1998).** Externalities vs. internalities: a model of political integration. *Journal of Public Economics*, 68(2), 251-268.
- Econlaw Strategic Consulting (2009).** *Evolución de la actividad regulatoria en España 1978-2008: descentralización y comunidades autónomas.* Econlaw. Madrid.
- Friedman, M. (2004).** Freedom's Friend. *Wall Street Journal*, 11 de junio.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2014).** Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 40(1), 49-74.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2015).** Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth. *Small Business Economics*, 44(3), 639-669.
- Kirchner, S. (2012).** Federal legislative activism in Australia: a new approach to testing Wagner's law. *Public Choice*, 153(3-4), 375-392.
- Marcos, F., Santaló, J. y Sánchez Graells, A. (2010).** *Measuring regulatory intensity by the Spanish regions (1978-2009).* IE Business School Working Paper WP10-07.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019a).** "La "complejidad" de la regulación española ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene?". *Revista ICE*, 907 (Marzo-Abril 2019). 147-162. [Sección Tribuna de Economía].
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019b).** "Abogacía, Derecho bancario y banca: ¿Cómo ha influenciado la abogacía española el desarrollo del mercado bancario en los años más recientes?". *Anuario de Secciones del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*. (Artículo ganador del premio de la Sección de Derecho Bancario).
- Mora-Sanguinetti, J. S. y N. Garoupa (2015)** "Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010". *International Review of Law and Economics* 44, 29-41.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y M. Martínez-Matute (2019).** "An economic analysis of court fees: evidence from the Spanish civil jurisdiction". *European Journal of Law & Economics* 47(3), 321-359.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Spruk, R. (2018).** *Industry vs Services: Do Enforcement Institutions Matter for Specialization Patterns? Disaggregated Evidence from Spain.* Banco de España. Documento de Trabajo, 1812.
- Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L. y J. S. Mora-Sanguinetti (2013).** "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics". OECD Economics Department Working Papers No. 1060.
- Toshkov, D. (n.d.)** '55 years of EU Legislation', Online presentation, Available at: <http://www.dimiter.eu/Eurlex.html>
- Waltl, B. y Matthes, F. (2014).** *Towards Measures of Complexity: Applying Structural and Linguistic Metrics to German Laws.* Jurix: International Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Krakow, 2014.



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

Sr. Víctor Cullell i Comellas

Secretari del Govern
Departament de la Presidència

Plaça Sant Jaume, 4
08002, Barcelona

Benvolgut secretari,

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

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

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

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

Efectivament, la millora de la qualitat normativa és d'especial interès per a l'OAC en la mesura que s'ha identificat com un dels elements que contribueix a enfortir els sistemes d'integritat; dit d'una altra manera, les deficiències en la regulació poden constituir un factor de risc per a la integritat¹. Alguns autors han arribat a sostenir que una baixa qualitat normativa té com a motivació oculta oferir possibilitats de retorçar la normativa amb la voluntat d'obtenir uns resultats diferents als previstos, i sovint encobrir conductes fraudulentos o corruptes².

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

1. Consideracions prèvies

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Principis de bona regulació

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

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

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

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

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

3. Consulta pública prèvia

La introducció de l'obligació de fer una consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte o avantprojecte de llei o reglament va ser una de les novetats introduïdes per la LPAC, que tal i com destaca l'apartat IV de l'exposició de motius recollia una recomanació de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i és una pràctica habitual de la Unió Europea³.

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

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

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

³ Per a més informació podeu consultar el següent enllaç: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_es.

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

intercanviada. Per tal de garantir un adequat seguiment de la “**petjada normativa**”, l’expedient ha de deixar constància de la intervenció dels grups d’interès al llarg del procediment i ha de preveure mecanismes específics per facilitar el seguiment de l’activitat d’aquests grups per part de la ciutadania⁵.

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Per a més informació podeu consultar el següent enllaç a:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf

introduït tràmits amb aquesta finalitat en els procediments d'elaboració de normes⁷.

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

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

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

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

5. Tràmit d'audiència

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

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

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

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

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

6. Informació pública

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Breu menció als textos refosos

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

Ben cordialment,

Firmado digitalmente por CPISR-1 C

Miguel Angel Gimeno Jubero

Fecha: 2019.12.23 12:51:37 +01'00'

Miguel Ángel Gimeno Jubero

Director de l'Oficina Antifrau de Catalunya

Barcelona, a la data de la signatura.

Ribes 3
08013 Barcelona
T +34 935 545 555
bustiaoac@antifrau.cat
www.antifrau.cat

Perquè el registre de grups d'interès no desvirtuï la funció de la societat civil burocratitzant-la i creant dinàmiques clientelars.

Tenint present la Sentència del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de maig mencionada a la Memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes, preguem es considerin les propostes que ja vam enviar l'any 2017. L'accent ha de ser en la transparència de l'agenda dels servidors públics. Al text Proposem 4 mesures: <https://xnet-x.net/ca/sobre-grupos-de-interes/>

Actualment, els registres d'interessos obliguen molt més a la ciutadania que no als qui realment haurien de fer aflorar, perpetrant l'asimetria de poder i desincentivant la participació activa de les persones en la gestió pública.

La transparència ben entesa hauria de posar la pressió sobre l'agenda de les institucions fent d'obligat compliment real la publicació de totes les reunions dutes a terme tant amb llobbistes professionals com amb la societat civil, això sense necessitat d'exposar les dades personals d'aquests últims.

És convenient preveure disposicions perquè no es requereixi la identificació personal dels qui, des de la societat civil organitzada i sense ànim de lucre, aportin exigències i recomanacions per a les legislacions i polítiques públiques. S'ha de preveure la possibilitat de poder registrar grups informals sense que hagin de exposar les seves dades personals (noms i cognoms, adreça quan no tinguin una seu específica, ...).

Ref. núm.: ATI 61/2019

Assumpte: Participació en la consulta pública prèvia sobre l'Avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes.

L'Autoritat Catalana de la Competència (en endavant, ACCO) valora positivament la iniciativa del Departament de la Presidència d'iniciar la tramitació de l'Avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes, el qual s'ha sotmès a consulta pública prèvia al portal Participa Gencat¹.

Tal com s'indica en la memòria preliminar, a través de la reformulació i simplificació del procediment d'elaboració de les normes emanades de la Generalitat de Catalunya (projectes de llei i normes de rang reglamentari), l'Avantprojecte de llei pretén assolir diversos objectius, generals i específics:

(i) amb caràcter general:

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

(ii) amb caràcter específic:

- incrementar l'efectivitat dels mecanismes d'avaluació, participació i rendició de comptes
- facilitar la tramitació electrònica del procediment normatiu
- agilitzar la tramitació administrativa del procediment normatiu

Amb caràcter general, l'ACCO comparteix plenament el plantejament posat de manifest en la memòria preliminar sobre l'avantprojecte de llei, especialment pel que fa a la necessitat d'avançar en l'avaluació de totes les fases del procés normatiu. Tot i així, es vol fer esment a un parell d'aspectes que es considera que haurien de ser tinguts en compte a l'hora d'elaborar el projecte normatiu de referència.

D'una banda, tot i que no presenta una implicació directa en matèria de competència (en termes d'afectació del nivell competitiu del mercat, que depèn de la concreta regulació material que s'adopti, no de la forma ni el procediment d'adopció d'aquesta regulació), l'autoritat de competència vol subratllar la importància del procés normatiu en el resultat final de la regulació material obtinguda, en especial quan es tracta de

¹ <https://participa.gencat.cat/processes/ProcedimentNormes>

normes (lleis, reglaments, ordres...) que regulen o tenen incidència en el desenvolupament de les activitats econòmiques i professionals. I és que un procés normatiu que incorpori, juntament amb altres aspectes, una avaluació seriosa de l'impacte competitiu del projecte normatiu, amb caràcter preceptiu, serà una regulació menys distorsionadora de la competència o, com a mínim, una regulació en la qual les distorsions que s'hi prevegin hauran estat degudament analitzades i, en qualsevol cas, es trobaran justificades en base als principis de bona regulació.

Per aquest motiu, per l'ACCO és essencial que la nova llei que actualment es projecta incorpori aquesta avaluació dins el procediment normatiu ordinari, amb caràcter preceptiu. Certament, la possibilitat de sol·licitar a l'autoritat de competència una avaluació sobre l'impacte competitiu d'una futura norma ja es troba recollida al nostre ordenament jurídic, concretament a la Llei 1/2009, de 13 de febrer, de l'Autoritat Catalana de la Competència. L'article 8 d'aquesta llei disposa que correspon al director o directora general de l'ACCO, en relació amb les funcions d'informe de regulació *“informar durant la tramitació, sobre els projectes de llei, els decrets o les ordres que, per llur contingut econòmic, puguin incidir, a criteri de l'òrgan impulsor de la norma, en les condicions de competència en el mercat, inclosos els obstacles i les càrregues administratives innecessàries”*. Tanmateix, tot i aquesta previsió legal, molt sovint normes que haurien d'haver estat objecte d'avaluació en termes de competència (doncs presentaven impactes evidents en el desenvolupament d'activitats econòmiques i /o professionals) han estat aprovades sense la intervenció de l'ACCO mitjançant l'emissió del corresponent informe de regulació.

D'altra banda, l'ACCO considera que l'avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes hauria de contemplar, de la manera que la unitat impulsora considerés més convenient, un mecanisme de revisió obligatòria de les normes aprovades. Cal tenir present que un dels problemes més greus que presenta el nostre ordenament jurídic és l'existència de normes que, tècnicament vigents, són clarament obsoletes i inadaptades a la realitat que pretenen regular; des d'una perspectiva de competència això pot comportar el manteniment d'obstacles injustificadament restrictius. Per aquest motiu, seria interessant incloure l'obligació de revisar les normes adoptades, amb independència del seu rang, al cap d'un cert temps o, fins i tot, establir un termini de vigència de les mateixes de manera que, en absència d'actuació proactiva per part de l'òrgan responsable, decaigués la norma en qüestió.

Finalment, tal com va fer l'ACCO en relació amb la consulta pública sobre la revisió de la vigència dels decrets i ordres integrants del nostre ordenament jurídic, aquesta autoritat ofereix la seva col·laboració i suport tècnic al Departament de la Presidència per tot allò que consideri necessari en relació amb l'actuació objecte d'aquesta consulta.

Barcelona, a 27 de desembre de 2019.

AVALUACIÓ D'IMPACTE SOBRE ELS INFANTS

Alguns arguments per incorporar una eina necessària

(Amb motiu de la consulta pública prèvia a l'adopció d'un
avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes del
Govern de la Generalitat)

UNICEF Comitè Catalunya

UNICEF Comitè Catalunya
C/ Via Augusta 13-15, 3r, oficina 313
08006 Barcelona

Telèfon 93 453 17 82

Email: catalunya@unicef.es

Amb motiu de la consulta pública prèvia a l'adopció d'un avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat de Catalunya, des d'UNICEF Comitè Catalunya volem posar èmfasi en la necessitat que, més enllà de prendre mesures per a l'avaluació de les decisions i les polítiques públiques adoptades, el procés de presa de decisions incorpori l'avaluació prèvia o *ex ante*, per tal de veure quins impactes pot produir una norma o decisió sobre els nens i les nenes. L'objectiu és poder valorar-los i tenir-los en compte en la formulació definitiva de la normativa.

a) Algunes consideracions sobre els drets dels infants, l'interès superior de l'infant i l'avaluació d'impacte (*ex ante*)

La **Convenció sobre els Drets de l'Infant (CDI)**, aprovada per l'Assemblea General de l'ONU el 20 de novembre de 1989, i que ha esdevingut el tractat internacional més ratificat, recull els drets dels nens i de les nenes. Els seus 54 articles reconeixen que totes les persones menors de 18 anys tenen dret:

- Al ple desenvolupament físic, mental i social, i a un nivell de vida adequat.
- A ser protegides de tota forma de violència, abús i explotació.
- A expressar lliurement les seves opinions i que aquestes siguin escoltades i tingudes en compte.

Com a norma d'obligat compliment que és, estableix l'obligació dels estats, entre ells l'Espanyol, a adoptar les mesures administratives, legislatives i de tota índole per donar efectivitat als drets reconeguts.

La CDI estableix que quan les institucions públiques prenguin decisions o mesures que concerneixin als infants, atendran sempre **al seu interès superior**.

Al seu torn, el **Comitè dels Drets de l'Infant de les Nacions Unides** ha establert que el paràgraf 1 de l'article 3 de la CDI, segons el qual l'interès superior de l'infant ha de ser una consideració primordial, és un dels principis generals de la CDI. Això vol dir, a grans trets, que **quan els adults prenen decisions, han de pensar en tot moment en com aquestes afecten els infants i la decisió ha de contribuir en el que sigui millor per als nens i les nenes**, de tal manera que garanteixi el seu dret al desenvolupament integral i a una vida digna, així com les condicions materials i de tot tipus que els permetin viure de manera plena i amb el màxim benestar possible. Es tracta, doncs, de garantir que abans de prendre qualsevol decisió, es prenguin aquella que sigui més acord als seus drets.

Atesa aquesta consideració primordial de l'interès superior de l'infant i la importància de donar respostes a les problemàtiques plantejades, el Comitè dels Drets de l'Infant introduí la **necessitat d'establir mecanismes per avaluar les repercussions que tota mesura política que es vulgui adoptar pugui tenir sobre els infants**. Així,

*" (...) 45.- Per tal que l'interès superior de l'infant sigui una consideració primordial a la que s'atengui i per tal que totes les disposicions de la Convenció es respectin al promulgar disposicions legislatives i formular polítiques a tots els nivells dels poders públics, així com a l'aplicar aquelles disposicions legislatives i aquelles polítiques a tots els nivells, **es requereix un procés continu de valoració dels efectes sobre els infants (preveient les conseqüències de qualsevol projecte de llei o proposta política o d'assignació pressupostària que afecti als infants i al gaudi dels seus drets) i d'avaluació dels seus efectes sobre els infants (jutjant les conseqüències reals de la seva aplicació). Aquest procés ha d'incorporar-se a tots els nivells de govern el més ràpidament possible, en la formulació de polítiques. Cada Estat hauria de considerar de quina manera pot garantir el compliment del paràgraf 1 de l'article 3 i fer-ho de manera que promogui més la***

integració visible dels nens en la formulació de polítiques i la sensibilització sobre els seus drets¹

En aquest mateix sentit, l'Observació General núm.14 del mateix Comitè recorda la necessitat d'establir processos formals per determinar que l'interès superior de l'infant esdevingui el nucli central de referència sobre el qual es prenguin les decisions polítiques que afecten els nens i les nenes, directament o indirecta. D'aquesta manera, el Comitè insta a adoptar un mecanisme que asseguri el respecte a aquest interès superior de l'infant.

Aquest mecanisme és l'avaluació d'impacte sobre els infants (*Child Impact Assessment*).

El mateix Comitè dels Drets de l'Infant ha recomanat expressament a Espanya la necessitat d'adoptar aquest mecanismed'avaluació per assegurar l'adequada orientació de tota acció pública a favor de l'interès superior de l'infant².

A nivell d'Europa, cal tenir en compte el que preveu la **Carta de Drets Fonamentals de la UE** (2010/C 83/02), segons la qual *"En tots els actes relatius als infants que duguin a terme les autoritats públiques (...), l'interès superior de l'infant constituirà una consideració primordial"* (Article 24.2), el que ens remet al contingut de la **Convenció sobre els Drets de l'Infant**.

Al seu torn, la **Constitució** de 1978 configura Espanya com a estat social i democràtic de dret, que propugna com a valors superiors del seu ordenament la llibertat, la justícia i la igualtat (art. 1.1) i consagra la dignitat de la persona, els seus drets inviolables i el lliure desenvolupament de la seva personalitat com a fonament de l'ordre polític i la pau social (art.10), tot garantint la igualtat de totes les persones (art. 14). En el seu capítol II del Títol I es recullen els drets i llibertats dels espanyols; la Constitució, no obstant, ens recorda que tota la normativa referent a drets fonamentals reconeguts a la mateixa s'interpretaran de

¹ Observació General 5/2003, de 27 de novembre, sobre Mesures Generals d'aplicació sobre els Drets dels Infants.

² Observacions finals sobre els informes cinquè i sisè combinats d'Espanya (2018):

"(...) También recomienda que el Estado parte:

*(...) d) **Emprenda evaluaciones del impacto de las medidas jurídicas y normativas que afecten los derechos del niño, con arreglo a lo previsto en la Ley núm. 26/2015**".*

Observacions finals del Comitè a l'informe presentat per Espanya (2010):

*(...)28. El Comité recomienda al Estado parte que: a)Adopte todas las medidas adecuadas para asegurarse de que el principio del interés superior del niño oriente todas las medidas y decisiones que adopten los gobiernos central y autónomos en relación con las disposiciones jurídicas, así como las decisiones judiciales y administrativas, que repercutan en los niños b)**Evalúe las consecuencias que tengan las medidas y decisiones adoptadas por los gobiernos en el interés superior del niño, a fin de mejorar su propia idea al respecto y su orientación sobre lo que constituye el "interés superior"**, e imparta capacitación a todos los responsables de la adopción de decisiones (entre otros, jueces, funcionarios públicos y órganos legislativos).*

conformitat a la Declaració Universal dels Drets Humans i als tractats i acords ratificats per Espanya, com és el cas de la Convenció sobre els Drets de l'Infant. (art. 10.2)

El Capítol III recull els principis rectors de la política social i econòmica, sent aquí on trobem els elements essencials de provisió que formen part de l'essència de l'estat del benestar (dret a la salut i a un sistema públic que vetlli per ella, dret a un sistema de seguretat social, l'obligació de promoure el progrés social i econòmic tot garantint una distribució de la renda personal més equitativa, dret a un habitatge digne, etc.). A més, preveu l'obligació dels poders públics de protegir socialment, econòmicament i jurídicament, la família i els fills, aquests últims d'acord amb el previst en els acords internacionals (art.39) i l'obligació de garantir la participació dels joves en el desenvolupament econòmic, social, polític i cultural (art. 48).

Per la seva banda, **l'Estatut d'Autonomia de Catalunya** de 2006 estableix l'obligació dels poders públics de garantir la protecció dels infants, especialment contra tota forma d'explotació, abandonament, mals tractes o crueltat i de la pobresa i els seus efectes i, recollint de forma expressa el principi general d'interès superior de l'infant previst a la CDI, disposa que en totes les actuacions dutes a terme pels poders públics o per institucions privades, l'interès superior de l'infant ha de ser prioritari (art. 40.3).

Es tracta, doncs, de principis o criteris d'actuació que han d'orientar necessàriament l'actuació de tots els poders públics i que han de ser degudament inclosos i respectats a les lleis i disposicions que formen part del nostre ordenament jurídic.

D'aquesta manera, a l'àmbit català, la **Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats de la infància i l'adolescència**, recull de manera expressa el principi d'interès superior de l'infant com a principi inspirador i que ha de fonamentar les actuacions públiques (art. 5.1) i, alhora, garanteix:

- el dret dels infants al benestar material i, per tant, la necessitat de lluitar contra la pobresa (art. 41)
- el seu dret a la prevenció, la protecció i la promoció de la salut (art. 44)
- el dret a l'educació (art. 48)

Juntament amb aquests drets vinculats a la provisió i protecció, la Llei 14/2010 reconeix expressament als infants la condició de ciutadans i l'obligació dels poders públics de facilitar la seva participació, per tal que siguin escoltats en les decisions ciutadanes que els afectin (art. 53).

També estableix la necessitat de configurar l'avaluació com a un element més de respecte a l'interès superior de l'infant: el seu article cinquè defineix l'avaluació com a principi rector de la mateixa i com a instrument per assegurar que l'interès superior de l'infant esdevé l'eix central de les actuacions públiques. Per la seva banda, l'article 20 regula l'obligació dels poders públics d'avaluar els resultats de les polítiques aplicades a infants i adolescents.

Però fent encara un pas més, la Disposició Transitòria Primera, preveu, a més de la necessitat d'adoptar una avaluació d'impacte de la llei i d'avaluar els resultats dels programes i serveis destinats a la infància i l'adolescència, la possibilitat que el Govern de la Generalitat pugui incloure l'avaluació d'impacte social quan així ho cregui convenient.

En aquest sentit, la **Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència** (estatal), estableix l'obligació que les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament, incloguin l'impacte de la normativa en la infància i l'adolescència (art. 22, *quinquies*).

Així mateix, el **Pacte per a la Infància**, disposa que *"l'administració de la Generalitat vetllarà perquè els projectes de disposicions reglamentàries i els avantprojectes de llei comptin amb una avaluació específica sobre l'impacte en la infància"*

b) L'avaluació d'impacte sobre els infants, una eina necessària i útil

L'avaluació d'impacte sobre els infants és un procés sistemàtic per avaluar, determinar, analitzar i revisar els potencials impactes (ja siguin canvis positius o negatius, intencionats o no, directes o indirectes, que es produeixin a curt o llarg termini) que les decisions polítiques de tots els nivells poden comportar sobre els infants i els seus drets, així com un procés per promoure la coherència política en el tractament de la realitat infantil. Es tracta, doncs, d'una **avaluació *ex ante*, a realitzar abans que la normativa sigui aprovada**.

L'Informe d'avaluació d'impacte és una eina que permet traduir de manera efectiva el contingut de la Convenció sobre els Drets de l'Infant a la pràctica, una eina per prendre decisions que assegurin la permanent observança de l'interès superior de l'infant, tot permetent mitigar o eliminar qualsevol impacte negatiu i tot maximitzant els beneficis de les decisions. D'aquesta manera, sempre que es prengui una decisió que pugui afectar a un infant, un grup d'infants o als infants en general, el procés de presa de decisions ha d'incloure una avaluació del possible impacte (o impactes) que aquesta decisió pot comportar. **L'objectiu és forçar a haver de fer-se la pregunta de com afectarà una normativa als infants i poder respondre-la, per tenir-ho en compte en la formulació definitiva.**

c) Pertinença de l'avaluació d'impacte sobre els infants en 8 arguments

A continuació exposem **vuit raons sobre la necessitat i idoneïtat de realitzar l'avaluació d'impacte sobre els infants:**

1.- La realitat ho exigeix: necessitat de prendre mesures per millorar la situació dels infants

En primer lloc, és necessari avançar en el compliment tant de la CDI com de la legislació respecte als infants. Les actuals dades demostren que la situació de la infància a Catalunya necessita l'adopció de mesures que ajudin a millorar la seva situació (pensem, per exemple, en la problemàtica de la pobresa infantil o les elevades taxes d'abandonament escolar prematur³).

2.- Recomanació expressa a l'Estat espanyol: el Comitè dels Drets de l'Infant com a vetllador de la CDI

En segon lloc, la necessitat d'adoptar mesures d'avaluació és una recomanació directa del Comitè dels Drets de l'Infant i, en conseqüència, cal prendre-la en consideració i complir amb la mateixa. L'avaluació *ex ante* és un instrument clau per garantir una millor aplicació de la CDI i, en especial, de l'interès superior de l'infant.

3.- Recomanació expressa de la UE: invertir en infància per trencar el cicle del desavantatge

En tercer lloc, l'any 2013, la Comissió Europea dictà la Recomanació *Invertir en infància: trencar el cercle del desavantatge*, en la qual situa aquest col·lectiu com el més afectat pels índex de pobresa i exclusió social. Per aquest motiu, la Comissió assenyalà la urgent necessitat de prevenir la transmissió de la pobresa de generació en generació, el que comporta de forma ineludible que els estats inverteixin decididament per trencar aquest cercle. Un element essencial per assegurar una adequada inversió passa per establir mecanismes per considerar els potencials impactes de les polítiques en els infants.

³ L'informe d'UNICEF Comitè Catalunya *No val a badar. L'Agenda 2030 en clau d'infància a Catalunya* (2018) aborda alguns dels reptes en relació als drets dels infants a casa nostra, posant-los en relació als Objectius de Desenvolupament Sostenible de l'Agenda 2030 de l'ONU. Precisament a l'informe es fa referència a la l'avaluació *ex ante* de les normes (ODS 16). Per veure l'informe, cliqueu [aquí](#).

4.- L'avaluació d'impacte sobre els infants: una eina necessària i útil per prendre decisions públiques i preveure'n els seus impactes

En quart lloc, permet consolidar les bases per prendre qualsevol tipus de decisió que pugui afectar els infants, la qual cosa resulta extremadament útil, ja que tota política pública esdevé més forta i potent quan l'interès superior de l'infant és l'autèntica prioritat i els seus possibles impactes són tinguts en compte tant en els processos de decisió com d'adopció i implementació de tot tipus de mesures polítiques. No es tracta de dir què és incorrecte o no d'una política, sinó d'una ajuda al decisor públic per tal que pugui preveure qualsevol contingència i, si és el cas, poder redreçar o compensar els possibles efectes negatius que les seves accions puguin tenir sobre els infants.

5.- L'avaluació d'impacte sobre els infants: una eina necessària i útil per al retiment de comptes i la transparència

L'adopció de mesures d'avaluació contribueix a enfortir el nostre sistema democràtic. Avaluar comporta millorar els processos de retiment de comptes i la transparència en la presa de decisions polítiques, a l'obligar als poders públics a explicitar quin consideren que és l'interès superior de l'infant, a mostrar com aquest és respectat per la norma o decisió presa i a explicitar els elements en què es fonamenta l'examen. Avaluar, comporta generar procediments participatius i establir mecanismes de consens, tot donant veu a un dels grups més vulnerables de la societat i augmentant així el sentit de responsabilitat envers les seves necessitats presents i futures com a via per garantir un desenvolupament humà sostenible. Així mateix, avaluar facilita donar una millor satisfacció als interessos i necessitats dels infants, cosa que pot contribuir també a millorar qüestions com la desafecció política de la nostra societat.

6.- L'avaluació d'impacte sobre els Infants: una eina necessària i útil per donar veu als infants

En sisè lloc, és una resposta a la necessitat de donar visibilitat als infants en els processos d'elaboració i presa de decisions polítiques i prendre en consideració de manera efectiva els seus drets i interessos, tot compensant la seva manca de representació directa a les institucions polítiques. L'avaluació possibilita donar veu als infants i tenir en compte la seva opinió, satisfent el dret que tenen a ser escoltats (art. 12 de la CDI). I és que malgrat que les persones fins a 18 anys són una part important de la població, moltes vegades resulten invisibles en els processos de presa de decisions públiques, malgrat que ells i elles són els experts en les seves vides i tenen els seus punts de vista propis. Precisament, la

participació, com a dret de ciutadania i principi rector de la CDI, segueix sent un dels reptes pendents en les polítiques públiques a Catalunya.

7.- L'avaluació d'impacte: si ja s'implementen en matèria ambiental i de gènere, per què no en infància?

La necessitat d'adoptar mesures d'anàlisi d'impacte a l'hora de prendre decisions públiques o aprovar i aplicar noves legislacions ja existeixen a casa nostra, de tal manera que no és quelcom aliè i nou a la nostra realitat quotidiana. Fins al moment, l'avaluació d'impacte es realitza en matèries tan sensibles com el medi ambient i les polítiques d'igualtat de gènere. Tenint en compte les especificitats de la infància, s'ha d'apostar per adoptar mesures d'avaluació d'impacte *ex ante* a l'hora de prendre decisions polítiques que la puguin afectar, tal i com ja passa en matèria de gènere i medi ambient.

8.- L'avaluació d'impacte sobre els Infants: una eina ja utilitzada

Des de fa anys, diferents països han procedit a implantar mesures d'avaluació d'impacte en infància. Alguns exemples els trobem a Suècia, Finlàndia, Bèlgica, Canadà, Austràlia i Gran Bretanya.



Consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes

Les Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Catalunya regulades per la Llei 14/2002 són definides a la mateixa com a “corporacions de dret públic i òrgans consultius de les administracions públiques” a les que correspon “La representació, el foment i la defensa dels interessos generals del comerç, la indústria i la navegació”. Per tal de poder desenvolupar aquesta representació la Llei preveu la integració de totes les empreses i autònoms en la seva estructura i unes eleccions democràtiques, supervisades per la Generalitat de Catalunya i obertes a la participació del conjunt d'empreses i autònoms per configurar uns òrgans de govern que reflecteixin la pluralitat sectorial de les seves demarcacions territorials. Fruit d'aquest procediment més de 400 persones són elegides per a formar part dels òrgans de govern de les cambres que són els màxims responsables de personificar aquesta representació objectiva i subjectiva dels interessos generals. El Consell de Cambres té la funció de representar-les quan actuen conjuntament.

A més, la Llei els atorga unes funcions concretes entre les quals convé citar:

Proposar al Govern, donant-ne compte a l'òrgan tutelar i a altres administracions públiques, les mesures que considerin necessàries o convenients per al foment i la defensa dels interessos generals que les cambres representen.

Emetre informes sobre els projectes de normes elaborats pel Govern o l'Administració de la Generalitat o per les entitats locals que afectin directament els interessos generals del comerç, la indústria o la navegació.

Assessorar les administracions públiques sobre les qüestions que afectin els interessos generals que les cambres representen, i també emetre els informes que aquelles els sol·licitin. En tot cas, les cambres oficials de comerç, indústria i navegació han d'ésser escoltades en el cas de propostes legislatives que afectin directament els interessos generals del comerç, la indústria o la navegació.

És des d'aquest punt de vista, i amb aquesta empara legal, que es formulen els comentaris que segueixen i que no limiten els que es puguin formular en altres moments de la elaboració d'aquesta norma.

En termes generals coincidim amb les apreciacions que consten a la memòria preliminar pel que fa a les millores que caldria abordar tot i que voldríem fer especial esment en la necessitat

de millorar la justificació de la necessitat de la normativa, l'avaluació ex-ante, la participació dels interessats i la necessitat de millorar l'eficàcia i l'eficiència dels processos.

Justificació de la necessitat de la normativa

Massa sovint la documentació que acompanya les memòries preliminars és poc clara sobre les motivacions reals i els problemes que es volen solucionar. Per aquest motiu és difícil calibrar si el grau de regulació que es proposa és excessiu o insuficient o si l'opció de no regular està prou defensada en la proposta normativa.

Probablement no es tracta tant d'incorporar nous ítems a la documentació que avui es fa servir, com d'assegurar que els continguts siguin suficients, entenedors i de qualitat com per donar resposta a les preguntes que cal respondre per a validar la necessitat d'una iniciativa.

EN aquesta fase podria ser molt valuós contrastar, quan es tracti de normes amb impacte sobre l'economia, amb les cambres de comerç la necessitat i l'encert de l'enfoc proposat per l'Administració actuant.

L'avaluació Ex-ante i ex-post

Tot i que està molt relacionada amb el punt anterior caldria preveure que reglamentàriament es defineixi una metodologia d'anàlisi cost benefici i la documentació i indicadors a aportar que permeti, comptant tots els costos i avantatges derivats de la implementació de la regulació, objectivar la decisió. Un cop més, la participació de tercers en la verificació de la correcta aplicació de la metodologia i la valoració adequada dels costos i avantatges comportaria un increment de la qualitat i imparcialitat.

No cal dir que caldria fer avaluacions ex-post per contrastar si els objectius s'assoleixen de forma eficaç i eficient i que d'aquests anàlisis se'n derivessin recomanacions de modificació.

La participació dels interessats

La memòria preliminar centra l'atenció sobre la participació de la ciutadania però no menciona de forma suficient els interessos econòmics generals que les cambres de comerç tenen l'obligació de representar i defensar.

És necessari que el procediment d'elaboració de normes contempli la participació dels representants de les empreses i els autònoms quan aquesta regulació els afecti. No seria raonable que disposant d'unes cambres de comerç en les que totes les empreses, autònomes i autònoms i són representats i representades aquestes no tinguessin un paper explícit en el procediment d'elaboració de normes i es fies la representació dels interessos econòmics generals a les actuacions individuals de ciutadans o a associacions de caràcter parcial.

Cal incorporar una consulta preceptiva del text proposat a les cambres, sens perjudici que si la norma de caràcter general que s'està elaborant ho requereix es pugui demanar la opinió de tercers.

A més d'aquesta consulta preceptiva, les cambres haurien de participar en la valoració de l'anàlisi cost benefici esmentat al punt anterior i en la valoració de la memòria pel que fa als aspectes relacionats amb l'activitat econòmica i especialment de la valoració dels costos directes i indirectes que poden suposar les normes per a les empreses i els autònoms i autònomes de Catalunya més enllà dels criteris administratius i jurídics que es puguin haver valorat.

Eficàcia i eficiència del procediment de creació de normes

Cal fer una valoració precisa de la durada dels procediments i de la necessitat dels informes que s'han de demanar. No sempre més informes aporten més qualitat i no sempre s'assoleix la finalitat requerida.

Caldria discriminar les normes amb criteris objectius i eximir la necessitat de determinats informes i consultes si no es percep que aportaran millores en la qualitat de la normativa.

El temps de preparació no ha de ser l'indicador principal, però caldria justificar qualsevol durada excessiva. El rang de les normes també hauria de ser tingut en compte, especialment si hi ha més o menys dificultat de modificar una norma que no assoleixi els objectius de qualitat o no es genera un perjudici de difícil reparació per als administrats.

En qualsevol cas, cal seguir en la via de la millora de la regulació, de la simplificació i de l'al·leugeriment de les càrregues administratives per a les empreses, autònomes i autònoms i la ciutadania en general.

Barcelona, desembre 2019

Aportacions de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques a la consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes.

Avaluació d'impacte normatiu

L'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes ha d'incorporar mecanismes orientats a que en totes les normes que impulsi el Govern de la Generalitat de Catalunya es garanteixi el respecte a l'autonomia local. Des de l'ACM es proposa que el nou avantprojecte de llei incorpori en el procediment d'elaboració de normes un conjunt d'indicadors que permetin avaluar l'impacte real de qualsevol iniciativa normativa (de rang legal i reglamentari) en l'administració local, de forma que es pugui determinar si les mesures que es pretenen impulsar exigiran als ens locals destinar recursos (humans i/o econòmics) a implementar les noves disposicions normatives.

Aquests indicadors no s'han de limitar als criteris poblacionals, territorials i econòmics que s'han emprat de forma habitual per avaluar l'impacte d'iniciatives polítiques, econòmiques i normatives de diversa índole sobre l'administració local, que s'han demostrat ineficaços per copsar la heterogeneïtat de la realitat territorial i socioeconòmica de Catalunya. Els indicadors d'avaluació d'impacte sobre l'administració local haurien de ser transversals, relacionats amb els diversos àmbits en què l'administració local té competències o presta serveis, i amb la gestió dels seus serveis interns.

És cada cop més habitual que les normes que tramita i aprova el Govern de la Generalitat de Catalunya, tot i no tenir un impacte normatiu directe sobre les competències dels ens locals, acabin requerint una inversió de recursos humans, tècnics i/o econòmics per part dels darrers, i l'assumpció de deures i obligacions i la prestació de determinats serveis que no els corresponen. Aquesta realitat es veu agreujada pel fet que l'assignació d'aquests serveis la majoria de vegades no va acompanyada de la corresponent dotació pressupostària necessària per fer front a les noves obligacions que s'han d'assumir.

Per aquest motiu, l'ACM proposa que en qualsevol tràmit normatiu que impulsi el Govern de la Generalitat de Catalunya incorpori una avaluació d'impacte de la norma sobre l'administració local, i especialment sobre l'autonomia local, sobre les competències locals, i sobre les hisendes locals. Aquesta avaluació s'ha de dur a terme sobre la base d'uns indicadors estàndards que permetin determinar l'impacte de la norma en qüestió sobre tots els ens locals de Catalunya mostrant una imatge el més real possible de la heterogeneïtat del territori català i de les seves necessitats.

L'informe d'avaluació d'impacte hauria de ser elaborat pel departament competent en matèria d'administració local de la Generalitat.

Comissió de Govern Locals

En línia amb les propostes anteriors, i d'acord amb el que preveu la normativa de règim local vigent, l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes haurà de preveure que totes les iniciatives normatives que afectin el règim local (en els termes exposats en el punt anterior) hauran de ser aprovades per la Comissió de Govern Locals.

Transparència de les iniciatives normatives

En l'actualitat, i d'acord amb la infografia publicada en aquesta consulta pública prèvia, en la tramitació de les iniciatives normatives impulsades pel Govern de la Generalitat de Catalunya es duen a terme els tràmits de consulta pública prèvia, informació pública i audiència, en els que els ciutadans i els diferents actors econòmics i socials poden fer les aportacions que considerin oportunes.

Els tràmits de consulta pública prèvia són publicats en el portal Participa Gencat, iniciativa que es va impulsar amb posterioritat a l'aprovació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i que permet consultar en un mateix espai els processos participatius i les consultes públiques prèvies que es duen a terme, i on es publica la documentació relativa a cada iniciativa, les aportacions que s'hi efectuen i el retorn d'aquestes aportacions, garantint els principis de transparència i de bona administració.

Tanmateix, no es publiquen en el mateix espai els tràmits d'informació pública que impulsen els diferents departaments de la Generalitat de Catalunya. Darrerament s'ha habilitat un espai dins de l'apartat "Normativa en tràmit" del portal de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya que conté un llistat dels diferents departaments de la Generalitat per poder consultar els diversos tràmits normatius que impulsen. Més enllà de valorar si és de públic coneixement que existeix aquest espai per accedir als tràmits d'informació pública, des de l'ACM es vol posar de relleu que seria més adequat que s'integrés en un mateix portal web tots els tràmits normatius en què es poden fer aportacions, i especialment les consultes públiques prèvies i els tràmits d'informació pública.

Aquesta mesura permetria als interessats en fer un seguiment i aportacions a una norma poder consultar en un sol espai tots els tràmits relacionats amb aquesta. Així mateix, es garantiria el principi de transparència i de bona administració evitant als interessats haver de navegar per les pàgines web dels diferents Departaments per poder consultar els tràmits normatius en qüestió.

Per aquest motiu, l'ACM proposa que l'Avantprojecte de Llei prevegi integrar en el portal Participa Gencat (o anàleg) totes les iniciatives normatives impulsades pel Govern de la Generalitat de Catalunya, i especialment les consultes públiques prèvies i els tràmits d'informació pública.

Simplificació normativa

La tramitació de noves iniciatives normatives s'hauria d'orientar a la millora i simplificació del marc normatiu, per garantir la eficàcia i eficiència de les normes que s'aprovin, i evitar la dispersió legislativa que genera confusió, contradiccions normatives, dubtes interpretatius i en última instància inseguretat jurídica.

En l'àmbit local, especialment en relació amb la normativa sectorial, els operadors jurídics (especialment els i les secretaris/es i interventors/es locals) tenen problemes per interpretar i implementar correctament una normativa que en ocasions exigeix una especialització que no és pròpia de l'àmbit local, problemes que s'agreugen si el marc normatiu no és clar. Per aquest motiu, l'Avantprojecte de Llei ha de garantir que els projectes de Llei i els projectes de decret que siguin fruit del nou procediment d'elaboració de normes que defineixin un marc normatiu proporcional, coherent, transparent, simple, eficient i eficaç, que eviti la dispersió legislativa i garanteixi la seguretat jurídica.