

Memòria d'avaluació d'impacte de l'Avantprojecte de llei d'elaboració de disposicions normatives

Aquesta memòria s'elabora per donar compliment al que estableix l'article 36.3b) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, pel que fa a la necessitat d'acompanyar els avantprojectes de llei, entre d'altres, amb b) una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que ha d'incloure, com a mínim, un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de l'avantprojecte de llei en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau; un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica la iniciativa legislativa per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses, i, finalment, un informe d'impacte de gènere.

Com a qüestió prèvia cal indicar que, tot i la conveniència de seguir l'estructura fixada a les Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació per tal que l'estructura desenvolupa segueixi el procés lògic de l'avaluació, en el present supòsit el contingut s'adaptarà a l'especificitat de l'Avantprojecte de llei destinat a l'Administració Pública en la seva tasca d'elaborar les corresponents propostes normatives, quan així sigui necessari, així com la seva aprovació, alhora que es procurarà que pugui ser entesa per un ciutadà mitjà sense coneixements especialitzats, sens perjudici que, com es veurà, s'inclouran algunes consideracions de caràcter més tècnic per raó de l'objecte (desenvolupar el procediment d'elaboració de normes, considerades aquestes en el seu més ample ventall de possibilitats), dificultant potser que sigui més sintètica.

1 Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació

A. Identificació del problema

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

Es constata, per tant, l'existència d'un "problema", entès en sentit estricte però també com una situació clarament susceptible de millora en el cas que ens ocupa. Tal com ja es va constatar en analitzar aquesta situació a la memòria preliminar cal abordar les diverses problemàtiques que es poden presentar en el procés d'elaboració de normes jurídiques que han d'integrar el nostre ordenament jurídic i, en concret i entre d'altres qüestions, es pretenen sintetitzar els principis que l'han de regir, els tràmits i qüestions com el funcionament de la publicitat activa, l'accessibilitat als expedients, la necessitat de programació i la participació de la ciutadania.

El text proposat (opció triada) conté quatre capítols: disposicions generals, fase prèvia, procediment ordinari i procediments especials. És així que, després del temps transcorregut, s'han detectat determinats àmbits de millora que s'han de destacar:

a) L'aprovació de normativa posterior que obliga a reinterpretar el procediment d'elaboració de disposicions. En concret, la regulació estatal del procediment administratiu comú i de bases del règim jurídic de les administracions públiques, amb l'establiment de la tramitació electrònica com a forma habitual de funcionament de les administracions públiques i, d'altra banda, com a conseqüència de la introducció de disposicions que incideixen en el procediment normatiu, en especial, la previsió d'una consulta pública prèvia a l'elaboració de

la norma, modulada posteriorment pel Tribunal Constitucional (STC 55/2018, de 24 de maig). Així mateix, cal tenir en compte la normativa bàsica estatal i catalana en matèria de transparència, de la qual cal destacar les previsions sobre publicitat activa de les normes, participació ciutadana, grups d'interès i qualitat normativa.

b) La necessitat d'avançar en l'avaluació en totes les fases del procés normatiu, tenint en compte que l'avaluació d'impacte normatiu esdevé una eina central de la política de millora regulatòria que facilita la presa de decisions. Durant els darrers anys en l'Administració de la Generalitat s'ha treballat per tal que s'avaluï la necessitat de les normes abans d'iniciar la seva tramitació, perquè la memòria d'avaluació inclogui una anàlisi i comparació d'alternatives possibles i perquè aquesta no consisteixi únicament en la justificació d'una opció ja adoptada. Igualment, es considera del tot necessari una bona planificació a través de la corresponent programació de l'activitat normativa que ha d'anar més enllà del que tradicionalment han estat les agendes legislatives com una llista de futures normes a aprovar i ha d'implicar determinar en un moment inicial el grau d'avaluació que cal realitzar en relació amb les diferents alternatives i preveure la participació ciutadana en la resolució del problema de política pública, sense que la inclusió a la planificació suposi un compromís d'aprovació de la norma, sinó un compromís de retre comptes sobre les raons per les quals s'aproven determinades normes o es decideix no aprovar-ne d'altres.

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

Una altra qüestió que ha generat problemes és l'estructuració formal de la memòria d'avaluació en "informes" (art 64.3 Llei 26/2010 i art. 36.3.b Llei 13/2008), que suposa analitzar els impactes de forma acotada a una

determinada perspectiva sense valorar altres efectes o conseqüències possibles. L'avaluació dels impactes de les opcions ha de ser interrelacionada per tal de poder efectuar una anàlisi coherent de l'eficàcia i l'eficiència de les solucions examinades. A més, la configuració en "informes" ha generat equívocs en haver-se interpretat que la memòria d'avaluació és una mera agrupació d'informes, que fins i tot poden elaborar unitats administratives diferents; això sens perjudici que puguin participar diferents unitats en el procés d'avaluació essent convenient que hi hagi visions pluridisciplinars que es poden articular via informe. Tanmateix, el document de la memòria d'avaluació ha d'integrar les diferents perspectives de forma interconnectada per donar una visió global del problema i dels costos i beneficis de les diferents solucions i ha d'utilitzar, en la mesura del possible, metodologies de comparació contrastades.

c) L'exigència social d'una major participació i corresponsabilitat en la configuració de les polítiques públiques. Tradicionalment, la participació s'ha articulada a partir dels tràmits d'audiència i informació pública, els quals suposen una consulta en una fase avançada d'elaboració de la norma i en relació amb un text. Els requeriments de publicitat activa del procediment normatiu així com el tràmit potestatiu de participació ciutadana previstos a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, juntament amb la introducció d'un nou tràmit de consulta pública (art.133.1 Llei 39/2015) amb anterioritat a l'elaboració del text i sobre una avaluació preliminar, amplien les possibilitats de participació. Tot això obliga també a articular de forma adequada els diversos tràmits participatius a fi d'assegurar-ne l'eficàcia, l'apertura i intensitat que en cada cas correspongui, tenint en compte l'ús del corresponent portal per permeti vehicular les noves formes de participació.

d) Els problemes d'eficiència en la tramitació actual, amb possibles previsions que impliquin una millora, tenint en compte els informes que s'ha d'emetre i algunes distorsions, com per exemple la inadequació del procediment normatiu vigent respecte a determinats supòsits com la tramitació d'un text refós requereixi la mateixa tramitació que la regulació d'un determinat àmbit material. Així mateix, el Parlament va introduir un procediment específic de consolidació oficial de les normes legals que pràcticament no s'ha aplicat (art. 143 i s. del Text refós del

Reglament del Parlament de Catalunya). A més, la durada llarga del procediment d'elaboració de disposicions sovint no s'adiu amb la necessitat d'adoptar decisions polítiques àgils, en especial, en un context de gran complexitat.

B. Establiment dels objectius

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

Amb caràcter general:

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

Amb caràcter específic:

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

C. Identificació de les opcions de regulació

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

a) Opció de “no fer res” o mantenir la situació actual suposa mantenir una regulació de procediment d'elaboració de disposicions dispersa en diferents normes, així com garantir una interpretació conjunta a través d'instruccions i altres instruments sense efectes jurídics vinculants (soft law). Així mateix, es tracta d'un procediment que no està dissenyat per a la tramitació electrònica i l'elaboració de normes no té en compte el concepte de “cicle de la regulació”, alhora que el disseny del procediment no facilita la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu.

No es considera, per tant, aquesta opció ni tampoc una opció no normativa o d'autoregulació o coregulació, d'acord amb el que s'exposarà, alhora que la intervenció en tot cas per regular com s'elaboren les normes en el nostre sistema s'estima que ha de ser normativa establint-ne el marc regulador en una nova llei.

L'opció de “no fer res” o mantenir la situació actual implicaria el següent:

- Mantenir separada la regulació del procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i el procediment d'elaboració de normes amb rang reglamentari. En aquest cas la coherència i efectivitat de tot el circuit de tramitació s'assoleix mitjançant l'adopció d'instruccions.
- El marc regulador del procediment normatiu vigent és dispers i s'ha de fer un esforç interpretatiu per donar-hi cabuda a les noves exigències de publicitat activa, participació i tramitació electrònica. Les previsions sobre avaluació de l'impacte de normes també requereixen interpretació per adequar-les als progressius avanços efectuats en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat. Tot i això, la planificació normativa del Govern s'adopta en compliment dels principis de bona regulació.
- Els requisits per iniciar un avantprojecte de llei (acord previ del Govern sobre l'oportunitat que es plasma en una memòria preliminar) i les exigències en matèria d'avaluació preliminar i consulta pública prèvia s'han d'interpretar de forma conjunta per tal de donar coherència als dos tràmits. Alhora, hi ha diferències de tramitació en la consulta prèvia a l'elaboració dels avantprojectes de llei, els projectes de decret i els projectes d'ordre. Una de les diferències és la durada de la consulta pública prèvia, un mes en el cas de les futures normes reglamentàries i quinze dies en el cas dels Avantprojectes de llei.
- L'expedient ordinari es compon d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades i una memòria d'al·legacions i observacions.
- El tràmit d'audiència i informació pública i el tràmit de sol·licitud d'informes i dictàmens es tramiten en molts casos de forma successiva i no simultània, ateses les previsions de la normativa sectorial.
- En els supòsits on concorre una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot adoptar decrets llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut. Alhora, per

determinats tràmits del procediment (com ara, la informació pública) es preveu una tramitació d'urgència.

- La via ordinària per facilitar la simplificació normativa és la figura dels textos refosos adoptats per decret legislatiu, en els termes de l'article 63 de l'Estatut.
- Les excepcions previstes en relació amb les consultes públiques prèvies, el tràmit d'audiència i informació pública i les sol·licituds d'informes i dictàmens, permet en alguns supòsits –com ara, decrets de reestructuració- realitzar tramitacions simplificades.

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

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

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

d'anàlisi i de les eines metodològiques a les instruccions i guies metodològiques corresponents.

Pel que fa a l'opció proposada s'han de destacar, per tant, els aspectes següents.

- Es preveu un procediment ordinari únic i homogeni tant per elaborar avantprojectes de llei com disposicions reglamentàries.
- El disseny del procediment incorpora les exigències de publicitat activa i participació introduïdes per la normativa de transparència. Es preveu que el Portal Jurídic de Catalunya sigui el punt on la ciutadania pugi conèixer la tramitació
- Es regula la planificació normativa amb caràcter obligatori i amb un contingut mínim.
- Les consultes públiques prèvies s'efectuen sobre una avaluació preliminar i es preveuen requisits homogenis per a totes les disposicions, amb independència del rang normatiu de la futura norma que es vol aprovar. S'aclareix que la memòria d'avaluació no es compona d'informes i es preveu de forma expressa que les metodologies aplicables es determinin en el desplegament.
- L'expedient ordinari es compona, amb caràcter general, d'una memòria justificativa i d'avaluació d'impacte i una memòria dinàmica. No obstant això, pels procediments especials només s'exigeix la documentació proporcional al tipus de matèria objecte de regulació.
- S'estableix l'inici del tràmit d'audiència i informació pública com el moment en què cal sol·licitar tots els informes i dictàmens, excepte el de la Comissió Jurídica Assessora o aquells que vinguin determinats per normativa bàsica o europea. D'aquesta forma es poden efectuar de forma simultània el tràmit d'audiència i informació pública i el tràmit de sol·licitud d'informes i dictàmens, de manera que es redueixen els terminis de tramitació.
- Es preveu una tramitació simplificada pels casos d'urgència i textos articulats. També es regulen diversos procediments especials atenent a les seves peculiaritats: el procediment d'aprovació dels textos refosos, el procediment d'aprovació del projecte de llei de pressupostos i el de mesures complementaries als pressupostos, el procediment de consolidació, el procediment per aprovar les disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu i el procediment d'aprovació de les bases reguladores de subvencions.

- Es fixa amb caràcter general que la consulta pública prèvia tingui una durada d'un mes, i s'amplia el tràmit d'informació pública i audiència de quinze dies a un mes.
- Es determina amb claredat l'inici i la finalització dels expedients, entre altres, per facilitar la gestió d'aquesta informació a la ciutadania.

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

- Des d'un punt de vista de les mesures considerades, es podria optar per un model que es limiti a actualitzar la normativa i a regular els tràmits específics del procediment, sense incorporar la planificació i la concepció de "cicle de la regulació". Tanmateix, aquesta alternativa no ajudaria a millorar l'efectivitat dels mecanismes d'avaluació i participació i, en conseqüència, difícilment s'incrementarà l'eficiència en la tramitació.

- Des d'un punt de vista de l'instrument, es podria valorar la possibilitat de mantenir una regulació separada de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern com fins ara. Tot i això, atès que en la tramitació actual són poques les diferències pràctiques, la separació dificultaria aportar un enfocament global de millora regulatòria. Tampoc no sembla massa indicat mantenir la normativa que disciplina l'exercici de la potestat reglamentària del Govern en una llei que regula el procediment de les administracions públiques, tal com part de la doctrina ha assenyalat. Una solució alternativa diferent seria no adoptar una llei independent i incorporar la regulació de la potestat reglamentària a la llei del Govern juntament amb l'ordenació de la iniciativa legislativa i la definició dels aspectes orgànics i funcionals de les institucions que s'hi regulen.

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

Per tant, els objectius de la iniciativa no es poden assolir amb l'opció de “no fer res”, ni amb una alternativa que s'articuli a través d'instruments no vinculants, i una solució que es limiti a actualitzar la normativa tampoc no permetria complir els objectius fixats. L'opció preferida consisteix a adoptar una llei específica que ordeni tota la producció normativa del Govern sota un mateix enfocament de qualitat regulatòria per acomplir els objectius generals i específics perseguits.

A més, d'acord amb el que s'ha exposat, es descarta, la regulació d'un procediment experimental i es mantenen les previsions normatives relatives als informes sectorials vigents que s'incardinaran el procediment general que ara es regula, alhora que no s'hi inclouen a la llei els procediments especials de matèries sectorials.

Com a comparació de les opcions de regulació considerades, s'adjunta un annex a la present memòria.

2 Anàlisi de l'impacte de les opció de regulació considerada mitjançant una llei específica.

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

El fet de reforçar l'avaluació prèvia a l'elaboració de la norma juntament amb una col·laboració més estreta entre les unitats administratives ha de comportar que els temes objecte de debat estiguin més acotats en el moment d'iniciar la tramitació, la qual cosa permeti incrementar l'eficàcia de l'actuació administrativa. En aquest sentit, a més del marc general que es pugui fixar en la norma caldrà desplegar els instruments necessaris per fomentar una altra cultura administrativa més col·laborativa i menys formalista. La tramitació electrònica és una obligació imposada per la Llei 39/2015. En el disseny de la norma caldrà assegurar que el desplegament és assumible amb els recursos existents.

A continuació es concreten els impactes més rellevants procurant que siguin compressibles per als no especialistes, partint de la regulació vigent en el nostre ordenament, ja citada, i regulació pretesa.

A. Informe d'impacte pressupostari

Pel que fa al cost de l'elaboració de la nova norma proposada és simplement el derivat de les tasques administratives de la tramitació i preparació de la norma legal, sense un impacte pressupostari amb finançament a càrrec de recursos personals propis del Departament de la Presidència i sense necessitat de dotacions de personal addicionals.

Els principals efectes de l'opció proposada poden generar-se des del punt de vista dels recursos personals i materials que l'Administració de la Generalitat ha de destinar per a la tramitació de les normes, en la mesura que se simplifiquen els tràmits i això ha d'incidir de forma positiva en l'eficiència i eficàcia de tota la tramitació. És a dir, amb les mesures proposades una sèrie de recursos personals i materials actualment dedicats a la preparació de tràmits i documentació que s'han considerat innecessaris, es podran destinar a tasques de més valor, com ara millorar la qualitat de la participació i l'avaluació que s'efectuen en l'àmbit de l'elaboració de les normes. En concret es pot fer referència als aspectes següents:

- Procediment ordinari: a diferència de la situació actual implica la tramitació simultània del tràmit d'audiència i informació pública i dels tràmits relatius a informes i dictàmens, per tant, es preveu que es redueixen entorn a dos mesos de tramitació. El procediment ordinari passaria de tenir una duració aproximada de 7 mesos i mig a 5 mesos i mig, en el cas dels avantprojectes de llei; i de 4 mesos i mig a 2 mesos i mig, en el cas dels projectes de decret. S'unifiquen en la nova memòria justificativa i d'avaluació els continguts de l'actual memòria general i memòria d'avaluació.
- Procediment simplificat: es redueixen a la meitat els terminis del procediment ordinari o s'apliquen els terminis d'urgència.

- Tramitació de textos refosos i el procediment de consolidació: se simplifica la documentació a aportar i els tràmits a efectuar, ja que es considera que el procediment és essencialment tècnic i de caràcter jurídic.
- Projecte de llei de mesures: alhora que constitueix una novetat la seva “positivització” com a tal en el nostre ordenament a nivell legal, se simplifica la seva tramitació ja que segueix la mateixa tramitació que el projecte de llei de pressupostos, de forma que no cal elaborar i la documentació del procediment ordinari ni seguir aquesta tramitació.
- Projectes reglamentaris de caràcter organitzatiu: en termes de temps es manté la regulació actual dels projectes de decrets organitzatius de reestructuració, només que s'estableix el límit de 7 dies per a la emissió d'informes i es simplifica la documentació. Així, en comptes de la memòria d'avaluació s'informarà només sobre l'impacte pressupostari i organitzatiu. Cal destacar que prop de la meitat dels decrets aprovats durant la XII legislatura eren projectes de caràcter organitzatiu.
- Bases reguladores de subvencions: a la proposta normativa s'aclareix el caràcter normatiu d'aquestes disposicions i s'estableix un procediment simplificat de tramitació. Cal assenyalar que durant 2021 de les 181 ordres que consten publicades al Portal Jurídic de Catalunya 93 es referien a bases reguladores de les subvencions.

D'altra banda, un dels objectius ja esmentats és el de facilitar la tramitació electrònica del procediment normatiu, considerant que, des d'aquesta perspectiva, el fet d'establir amb claredat quan s'inicia la tramitació i quan es desisteix d'aquesta hauria de facilitar la gestió electrònica; com també l'homogeneïtzació de determinats tràmits, com ara, els relatius a la consulta pública prèvia. Així mateix, d'acord amb les mesures proposades sobre accessibilitat i la publicitat al Portal Jurídic hi ha una voluntat de facilitar la gestió de la publicitat activa, qüestió que es va plantejar durant la consulta pública prèvia en relació amb les dificultats que té la ciutadania actualment per saber quina és la normativa que està en tramitació, i específicament, quan estan oberts els tràmits participatius.

B. Informe d'impacte econòmic i social

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

Reflexionat sobre el disseny dels procediments des de la perspectiva de la integritat pública i la prevenció del frau i la corrupció, cal tenir en compte que no només cal assegurar la seva eficàcia i eficiència, sinó que cal valorar en particular determinats factors que poden generar un possible risc de frau i corrupció; en concret es poden esmentar la conveniència de facilitar el compliment de les mesures proposades i en la línia pretesa de simplificació, el fet d'incidir en el grau de discrecionalitat dels procediments (concreció, objectivitat i idoneïtat de les mesures) i la necessària transparència dels procediments (així l'accessibilitat que pot també relacionar-se amb els sistemes de control per evitar possibles conflictes d'interès, quan sigui el cas). En relació amb el grau de discrecionalitat dels procediments, s'ha de destacar positivament l'establiment d'un moment d'inici i finalització dels procediments la qual cosa ha de facilitar, entre altres qüestions, saber si s'està complint la normativa de publicitat activa i quan es pot reclamar l'accés a l'expedient.

Alhora, pel que fa a la transparència, aquest és un aspecte cabdal des de la perspectiva de la integritat pública en el procés normatiu per tal de garantir la traçabilitat de l'expedient, i en especial, les aportacions dels grups d'interès. Actualment la traçabilitat o l'empremta legislativa es garanteix a través de la publicitat activa que es realitza al Portal de transparència, mentre que la traçabilitat sobre qui ha fet les aportacions en un expedient –i específicament si és un grup d'interès- es pot fer a través de l'informe de retorn de la consulta pública prèvia i la memòria d'observacions i al·legacions.

L'Avantprojecte de llei preveu com a novetat que la publicitat activa s'articuli mitjançant el Portal Jurídic i la traçabilitat de les aportacions es garanteix mitjançant la memòria justificativa i d'avaluació i la memòria dinàmica, alhora que s'està treballant en les eines informàtiques per facilitar l'accés de la ciutadania a aquesta informació.

Pel que fa als tràmits participatius cal esmentar els tràmits de participació preceptius. L'ampliació dels terminis de les consultes públiques prèvies en el cas dels avantprojectes de llei (de quinze dies a un mes) i en el cas, de la informació pública passa de quinze dies a 1 mes, hauria de facilitar a la ciutadania participar en l'elaboració de les normes i en la seva avaluació. Alhora, des d'aquesta perspectiva s'incorporen alguns canvis en la regulació dels dos tràmits, com ara, l'ampliació de les excepcions a l'obligatorietat de la consulta pública prèvia en aquells casos que no es considera un tràmit eficaç.

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

C. Informe d'impacte normatiu

Quant a l'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per als ciutadans i per a les empreses, es considera que no és necessari preveure obligacions d'informació per als ciutadans, el tercer sector ni tampoc per a les empreses, sinó que les obligacions que s'estableixin només estaran dirigides a les administracions públiques. Per tant, a priori no han de produir-se impactes rellevants des d'aquesta perspectiva.

Així mateix, pel que fa a la tasca de simplificació que s'ha impulsat els darrers anys en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, es pot al·ludir a l'aprovació de l'Acord GOV/114/2016, de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Pla de simplificació

normativa 2016-2017, el Decret 6/2021, de 9 de febrer, de simplificació de disposicions reglamentàries adoptades entre 1977 i 1985 i la previsió del Projecte de decret de simplificació de disposicions reglamentàries obsoletes prevista al Pla normatiu 2021-2023. A més, d'acord amb els suggeriments de la Comissió Jurídica Assessora formulats en el Dictamen 298/2019, de 3 d'octubre relatiu a la consulta formulada pel Departament de la Presidència en matèria de simplificació normativa i sobre l'aplicació de la tècnica de la derogació, es va introduir l'habilitació expressa al Govern -a la disposició derogatòria segona de la Llei 5/2020-, per derogar de forma expressa aquelles disposicions normatives de caràcter reglamentari que ja haguessin estat tàcitament derogades, previsió aquesta que ara es contindrà també com a habilitació expressa en la norma projectada (a la disposició final segona), alhora que s'aclareix la tramitació que cal seguir en aquests processos de simplificació. Aquesta mesura juntament amb les previstes en relació amb l'adopció de textos refosos i les nova regulació pel que fa al procediment de consolidació, han de tenir una incidència positiva pel que fa a la simplificació de l'ordenament jurídic i la reducció de la dispersió i fragmentació normatives.

Igualment, pel que fa a l'avaluació de l'impacte normatiu cal fer referència específicament a la programació normativa. Tot i que actualment el Govern aprova el seu pla normatiu en atenció als principis de bona regulació (Pla normatiu 2021-2023), després de la STC 55/2018 no existeix una obligació expressa i tampoc no es disposa de regulació pròpia. Les mesures proposades preveuen l'obligació de dur-lo a terme i amb uns continguts mínims. En aquest sentit, una bona programació o planificació, sempre que estigui ben executada, hauria de millorar tots els aspectes del cicle de la regulació, ja que contribueix a una millor organització interna –en especial, pel que fa al disseny de la participació i la realització de l'avaluació-. Alhora, publicar la planificació permet als possibles interessats conèixer les prioritats del Govern i les iniciatives en què podran participar.

S'ha descartat desenvolupar de forma detallada la programació normativa: d'una banda, atès el rang normatiu de la disposició; de l'altra, perquè especialment en el cas dels nous instruments de millora regulatòria és molt important que hi hagi

una certa flexibilitat en la seva aplicació, per tal d'assolir una implementació progressiva en l'Administració de la Generalitat, la qual cosa implica dur a terme canvis culturals i organitzatius.

Atesa l'experiència d'aquests anys s'han detectat un seguit de supòsits que pel seu volum i el seu contingut, sembla suficient preparar un informe amb la justificació d'aquells efectes i impactes més rellevants, d'aquí que s'exclouï la memòria d'avaluació en relació amb els procediments organitzatius i l'aprovació de bases reguladores de subvencions.

Per reforçar la formació en aquest àmbit i la difusió de bones pràctiques es preveu la designació d'un responsable que pugui esdevenir el referent pel que fa a la millora de la regulació i interlocutor en aquest àmbit (disposició addicional onzena, apartat 3, de l'Avantprojecte de llei). Això ha de permetre donar suport en la realització de memòries justificatives incidint en la millora regulatòria i contribuint a millorar la coordinació en aquest àmbit, així com incrementar la qualitat de les avaluacions que s'efectuen actualment. Tot això per tal que la presa de decisions relativa a les normes es pugui basar en l'evidència i que el retiment de comptes a la ciutadania sigui de major qualitat.

També es preveu la integració en una única memòria del contingut de les actuals memòria general i memòria d'avaluació, així com la supressió dels diversos informes que actualment componen la memòria d'avaluació.

Cal recordar l'existència en el procediment normatiu d'un nombre molt elevat d'informes sectorials que cal sol·licitar, segons cada concret supòsit, en funció de la iniciativa. Són aproximadament uns 80 informes en total, els que poden arribar a emetre les unitats responsables competents en diferents sectors materials. L'emissió de l'informe permet a aquestes unitats exercir un control d'adequació de les iniciatives en tràmit respecte del seu àmbit material de competència. Alhora, aquelles unitats que ho desitgin poden traslladar les seves observacions en el tràmit de consulta interdepartamental. Pel que fa el sector afectat o associacions i entitats representatives de determinats interessos poden vehicular les seves consideracions sobre l'avaluació efectuada en relació amb

determinats impactes de les iniciatives, com a mínim, a la consulta pública prèvia que s'acompanyarà d'una avaluació preliminar i durant el tràmit d'audiència i informació pública que s'ha d'acompanyar de la memòria justificativa i d'avaluació.

D. Informe d'impacte de gènere

No s'observa cap impacte rellevant de forma específica ni tampoc que es faci un ús androcèntric del llenguatge.

Pel que fa a la regulació que es conté en la proposta normativa es preveu que la memòria justificativa i d'avaluació incorpora l'avaluació de l'impacte i l'anàlisi sobre el text de la proposta normativa, el que s'estableix en termes generals, el que inclourà la valoració de l'impacte de gènere que pugui implicar o que se'n derivi, i d'altra banda, la disposició addicional dotzena, sobre el desenvolupament de les metodologies d'avaluació d'impacte normatiu, que preveu l'elaboració d'una Guia metodològica sobre els diferents elements de l'avaluació i, en tot cas, sobre el problema, objectius, opcions, impactes, comparació d'opcions i implementació, estableix específicament en l'apartat segon una referència a l'anàlisi dels impactes econòmics, socials i ambientals més rellevants s'han de facilitar pautes metodològiques específiques, havent de "prioritzar les que fan referència a l'impacte sobre els col·lectius més vulnerables".

E. Implementació, seguiment i avaluació de la norma.

Pel que fa a les mesures d'implementació es podrien recollir les següents:

- Efectuar actuacions de difusió del contingut de la nova llei pel personal de l'Administració de la Generalitat i també pels grups d'interès que participen habitualment en l'elaboració de les normes.
- Actualitzar els acords de govern que actualment ordenen els diferents tràmits en relació amb les diferents fases en el Consell Tècnic i estudiar, en paral·lel, si cal adequar el Reglament del Consell Tècnic.

- Implantar un circuit intern per a la planificació de les iniciatives normatives del Govern. Amb posterioritat a la posada en marxa d'aquest circuit, i a la vista dels resultats de funcionament, es preveu establir, mitjançant ordre del Departament de la Presidència, els criteris i la informació necessaris per a la seva inclusió en la programació del Govern.
- Elaborar una nova guia metodològica sobre l'avaluació d'impacte normatiu. Continuar amb l'adopció i difusió de metodologies específiques per efectuar l'anàlisi dels impactes econòmics i socials més rellevants, especialment, pel que fa a les persones més vulnerables. També es vol impulsar l'ús de metodologies reconegudes de quantificació i comparació en l'anàlisi d'aquelles iniciatives més rellevants.
- Incidir en matèria d'avaluació i qualitat normativa i formació.
- Impulsar la realització d'un veritable disseny de la participació en el procediment d'elaboració de normes per assolir una participació de major qualitat.

Ahora, en paral·lel a la tramitació de l'Avantprojecte de Llei:

- es continuarà impulsant processos de simplificació normativa, de caràcter massiu i se'n farà difusió de la necessitat de derogar expressament.
- es farà seguiment del Pla normatiu 2021-2023 i es valoraran els resultats de l'aplicació de nous aspectes, com ara la seva vinculació amb el Pla de Govern, les revisions de l'ordenament previstes i els compromisos de l'avaluació ex-post, als efectes d'estudiar les modificacions oportunes de cara a l'adopció de la pròxima programació normativa.
- es continuarà treballant en les metodologies específiques per avaluar aquells impactes econòmics i socials més rellevants.
- es continuaran els treballs de disseny de la nova aplicació per a la gestió dels expedients electrònics –GÈNIA-. La redacció de l'Avantprojecte de Llei ha tingut en compte que es pugui tramitar sense que GÈNIA hagi entrat en funcionament. No obstant això, s'espera que la posada en marxa de l'aplicació permeti una gestió més automatitzada dels diferents tràmits necessaris i agilitzi la tramitació.
- es continuen els treballs per la millora de l'accés a la informació sobre les iniciatives normatives en tràmit, i especialment, per garantir que els ciutadans i els agents econòmics i socials poden tenir coneixement de forma senzilla quan s'obren els tràmits participatius.

D'altra banda, en relació amb la previsió d'indicadors que permetin valorar l'aplicació de les mesures proposades, cal assenyalar que actualment ja es fa seguiment d'una sèrie d'aspectes vinculats amb l'elaboració de normes i la qualitat de l'avaluació normativa efectuada (es poden consultar a l'apartat Dades de seguiment del web de Millora de la Regulació del Departament de la Presidència). En aquest sentit, els indicadors actuals així com els nous que s'incorporaran permetran fer el seguiment de les dades següents:

- Tipologia de normes aprovades.
- Grau de compliment de la programació normativa.
- Consultes públiques prèvies realitzades i grau de participació.
- Valoració de la qualitat de l'avaluació preliminar sotmesa a consulta i de la qualitat del disseny de la consulta.
- Informacions públiques realitzades i grau de participació.
- Avaluacions d'impacte normatiu efectuades i desglossades per departament, valoració de la qualitat del contingut de l'avaluació, quantificació de les càrregues administratives i realització del Test de pimes.
- Dades sobre el nombre de disposicions que consten vigents i derogades al Portal Jurídic de Catalunya.
- Nombre de procediments normatius tramitats per tipologia.
- Duració dels procediments.

ANNEX

Comparació de les opcions de regulació

Tot seguit s'inclou una proposta de taula amb la síntesi dels impactes més rellevants que es preveuen si es manté la situació actual (opció de "no fer res") i els que es preveuen si s'adopta la proposta normativa.

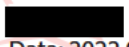
	OPCIÓ 1: "NO FER RES"		OPCIÓ 2: OPCIÓ PROPOSADA	
IMPACTES	COSTOS	BENEFICIS	COSTOS	BENEFICIS
<i>Impacte pressupostari</i>	Tramitació del procediment ordinari: l'Administració de la Generalitat ha de destinar recursos personals i materials que poden variar segons el tipus d'iniciativa. La durada habitual és, com a mínim, de 4 mesos i mig en els Avantprojectes de llei i 7 mesos i mig en els Projectes de decret. En alguns supòsits, i d'acord amb el circuit intern de tramitació, es duen a terme tramitacions simplifiades (projectes de decret de reestructuració departamental). En el procediment ordinari, la unitat promotora ha de preparar una memòria general, una memòria d'avaluació, una memòria d'observacions i al·legacions. Alhora cal comprovar si cal sol·licitar informes preceptius i facultatius i quins (d'un global de 80 aproximadament previstos).		Tramitació del procediment ordinari: amb caràcter general es redueixen els recursos personals i materials que empra l'Administració de la Generalitat per tramitar. S'agilitza la tramitació, la durada habitual del procediment ordinari és, com a mínim, de 2 mesos i mig en el cas dels Avantprojectes de llei i 5 mesos i mig en el cas dels Projectes de decret. La nova regulació de la tramitació d'urgència redueix a la meitat els terminis. Alhora s'articulen altres procediments especials que permeten agilitzar la tramitació i racionalitzen la documentació. En el procediment ordinari, la unitat promotora només ha de preparar una memòria justificativa i d'avaluació, i una memòria dinàmica. Els informes que cal sol·licitar (d'un global de 80 aproximadament previstos) es demanen de forma simultània quan s'obre el tràmit d'informació pública i audiència.	
<i>Impacte normatiu</i>	No es generen càrregues administratives per a les empreses i ciutadans. La regulació del procediment d'elaboració de normes	Es facilita i promou la simplificació de l'ordenament jurídic mitjançant la previsió d'una habilitació expressa al Govern per derogar les normes tàcitament derogades.	No es generen càrregues administratives per a les empreses i ciutadans. Tot i que continua havent-hi una certa dispersió al	Es preveu a l'habilitació per derogar de forma expressa les normes tàcitament derogades d'una forma més clara, de manera que es faciliten les operacions de simplificació. La simplificació de la tramitació dels textos refosos i la regulació

	del Govern és dispersa i de vegades poc coherent. La tramitació de les iniciatives legislatives i de les disposicions reglamentàries es regula a normes diferents.		procediment d'elaboració de disposicions, s'ha revisat la coherència del conjunt de normes i s'ha establert una tramitació conjunta de les normes amb rang legal i rang reglamentari.	del procediment de consolidació hauria de contribuir a reduir la fragmentació de l'ordenament jurídic i reforçar la seguretat jurídica.
<i>Impacte de gènere</i>		El procediment d'elaboració de normes ha de tenir en compte la perspectiva de gènere per garantir que les normes garanteixen un tractament igualitari.		El procediment d'elaboració de normes ha de tenir en compte la perspectiva de gènere per garantir que les normes garanteixen un tractament igualitari.
<i>Impacte econòmic i social</i>	La configuració en informes de <u>la memòria d'avaluació</u> no facilita la seva preparació a les unitats promotores ni la comprensió del document, que moltes vegades es considera un mer tràmit formal.	<u>La participació</u> al procediment es fa principalment mitjançant la consulta pública prèvia (15-30 dies) i l'audiència i informació pública (7-15 dies). <u>La memòria d'avaluació</u> s'orienta a facilitar al decisors polítics la presa de decisions sobre l'opció normativa que cal triar tenint en compte l'evidència i permet el retiment de comptes a la ciutadania. <u>La traçabilitat de les intervencions</u> en el procediment d'elaboració de normes ve garantida per la memòria d'observacions i al·legacions. Així com per la publicitat activa que es realitza durant la tramitació.		<u>La participació</u> al procediment es fa principalment mitjançant la consulta pública prèvia (30 dies) i l'audiència i informació pública (7-30 dies). La nova configuració de <u>la memòria justificativa</u> i <u>d'avaluació</u> ha de permetre sistematitzar millor la informació que acompanya l'expedient. Per tant ha de contribuir a millor la qualitat del retiment de comptes que es fa la ciutadania sobre l'opció que s'ha triat incorporar a la iniciativa. <u>La traçabilitat de les intervencions</u> en el procediment d'elaboració de normes ve garantida per la memòria dinàmica. Així com per la publicitat activa que es realitza durant la tramitació. Les mesures proposades poden tenir un impacte positiu des de la perspectiva de la transparència, integritat pública i també pel que fa a la confiança de la ciutadania en les institucions.
VALORACIÓ SOBRE L'ASSO LIMENT DELS OBJECTIUS	El procediment d'elaboració de normes si bé sembla en termes generals apropiat per determinat tipus d'iniciatives, en alguns casos per raó de la matèria pot resultar excessivament costós. Això pot incentivar una fugida cap a altres figures, com ara el decret llei. Actualment, tant la consulta pública prèvia – superats el primers problemes d'implantació de la figura- com la informació pública i audiència permeten aportar informació valuosa per millorar la qualitat de les normes. Per la seva banda, l'empremta legislativa es garanteix mitjançant la publicitat activa i la traçabilitat de les aportacions mitjançant la memòria d'observacions i al·legacions. Tanmateix, hi ha marge de millora pel que fa a la identificació de la intervenció dels grups d'interès i l'aportació d'informació sobre les actuacions internes de treball. De la mateixa manera, també es poden	Es redueix la complexitat de la documentació i s'agilitzen els terminis de tramitació del procediment ordinari, amb la voluntat de millorar l'eficàcia i eficiència en la tramitació. També es redueix el grau de discrecionalitat en la tramitació, la qual cosa ha de contribuir a la seguretat jurídica. Ahora, es modifica –i en alguns casos, es preveu- la regulació d'una sèrie de procediments especials per ajustar els terminis i la documentació als indispensables, de forma que siguin més eficients. Es continua en la línia que la consulta pública prèvia i la informació pública prèvia permetin recollir informació valuosa i s'amplien els seus terminis a un mes per facilitar-ho. S'incrementen les excepcions sobre la consulta pública prèvia, per tal que només es duguin a terme en aquells supòsits on puguin afegir valor, la qual cosa ha de contribuir també a l'efectivitat del procediment. La reducció de la documentació i la delimitació dels moments d'inici i finalització dels expedients ha de facilitar la realització		

	millorar les vies d'accés per part de la ciutadania a la informació sobre les iniciatives normatives. La manca d'eines adequades ha fet que s'hagin aprovat pocs textos refosos, que no s'hagi derogat de forma sistemàtica, tot i que en paral·lel s'estan impulsant diverses actuacions de derogació expressa i depuració del Portal Jurídic de Catalunya per garantir l'accessibilitat al dret vigent.	de la publicitat activa, sens perjudici que en paral·lel es treballi en millores tecnològiques. La nova tramitació dels textos refosos, el nou procediment de consolidació i l'habilitació per la derogació expressa de normes tàcitament derogades ha de facilitar les eines als departaments per mantenir la normativa de la seva competència actualitzada. Tot això, garantint la simplificació normativa i la seguretat jurídica.
--	---	---

Xavier Bernadí
 Gil - DNI

 (SIG)

Signat digitalment
 per Xavier Bernadí
 Gil - DNI
 (SIG)
 Data: 2022.09.15
 15 52:25 +02'00'

Secretari del Govern