

INFORME JURÍDIC FINAL RELATIU A L'AVANTPROJECTE DE LLEI D'ELABORACIÓ DE DISPOSICIONS NORMATIVES

1.- Antecedents.

1.1. En relació amb aquesta iniciativa que està prevista al Pla normatiu 2021-2023, per Acord del Govern de 5 de novembre de 2019 es va aprovar la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes i es va efectuar el tràmit de consulta pública prèvia, amb el resultat que consta a l'informe de retorn de 28 de febrer de 2020 a què específicament es va fer referència en l'informe jurídic preliminar de 9 de setembre de 2022 elaborat per l'Advocacia de la Generalitat a la Direcció General de Serveis Consultius i Coordinació Jurídica del Gabinet Jurídic.

1.2. A més, aquesta iniciativa legislativa s'ha sotmès a consulta interdepartamental mitjançant l'entorn electrònic SIGOV, exposada al fòrum del SIGOV des del dia 13 de juny de 2022 fins als 20 de setembre i inclosa a l'ordre del dia del Consell Tècnic del 20 de setembre de 2022. Hi consten aportacions efectuades des dels departaments de Cultura, de la Vicepresidència i de Polítiques Digitals i Territori, d'Economia i Hisenda, d'Acció Exterior i Govern Obert i d'Acció Climàtica, Alimentació i Agenda Rural, a les quals es farà referència posteriorment en relació amb la memòria de valoració d'al·legacions incorporada a l'expedient.

En la sessió del Consell Tècnic de la Generalitat de Catalunya del dia 20 de setembre de 2022 la iniciativa va quedar vista per tal que continués la seva tramitació com a "iniciativa SIG22PRE0835". S'acompanyà el text de l'Avantprojecte de la Memòria general i de la Memòria d'avaluació d'impacte, signades pel Secretari del Govern en data 15 de setembre de 2022, a més de l'informe jurídic preliminar esmentat. En aquest darrer informe es detallava el marc competencial d'acord amb l'atribució de la iniciativa legislativa al Govern (art. 62.1 EAC) i les previsions de la Llei 13/2008, del 5 de novembre de la presidència de la Generalitat i del Govern (en especial, l'article 36), així com les previsions estatutàries sobre les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i també l'article 159 de l'Estatut d'Autonomia.

2.- Compliment dels tràmits formals i documentació de l'expedient amb posterioritat al tràmit de consulta interdepartamental.

2.1 Al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 8780 de 26 d'octubre de 2022 es va publicar Edicte de 20 d'octubre, pel qual se sotmet a informació pública l'Avantprojecte de llei d'elaboració de disposicions normatives, tot indicant que el Departament de la Presidència està tramitant l'Avantprojecte, amb la finalitat de permetre que la ciutadania participi en el procés d'elaboració de l'Avantprojecte de llei, d'acord amb el que disposa l'article 36.4 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, durant el termini de quinze dies hàbils a comptar de l'endemà de la data de publicació d'aquest edicte al DOGC, per formular-hi al·legacions i observacions.

La documentació del portal web s'ha actualitzat al llarg de la tramitació, també amb la indicació de l'estat de la tramitació de la disposició, d'acord amb l'obligació de difusió d'informació que s'imposa a l'Administració d'acord amb el que disposa l'article 10.1.c) i d) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Així mateix, també d'acord amb l'article 42.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, relatiu als procediments normatius en curs d'elaboració, que estableix que durant el procediment normatiu s'ha de fer constar en tot moment l'estat de tramitació en el qual es troba la norma en curs d'elaboració.

Per tant, l'Avantprojecte de llei i la documentació complementària, abans esmentada, s'han pogut examinar a la pàgina web del Departament de la Presidència

<https://governobert.gencat.cat/ca/transparencia/Organitzacio-i-normativa/normativa/normativa-en-tramit/pre/en-tramit/Avantprojecte-de-lei-del-procediment-delaboracio-de-normes>

Durant aquest període obert a la participació ciutadana han participat les persones i les entitats següents: Associació de Consumidors i Usuaris en Acció de Catalunya-FACUA Catalunya (28.10.2022), PIMEC (31.10.2022), Foment del Treball Nacional (04.11.22), Consell General de Cambres de Comerç de Catalunya (11.11.2022), Oficina Antifrau de Catalunya (14.11.2022), Federació Catalana de Municipis (15.11.2022), Fòrum d'Advocacia de la Generalitat (15.11.2022), Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM)

(17.11.2022), Sra. Maria Rodríguez Méndez (17.11.2022) i Sra. Antònia Gómez Camacho (17.11.2022).

2.2. Així mateix, pel que fa als informes que s'han sol·licitat, tal com s'indicava en l'informe jurídic preliminar, en data 27 d'octubre de 2022 la Direcció General de Pressupostos ha emès informe favorable sobre l'Avantprojecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives, on s'indica que la norma no té impacte pressupostari. Quant a la Direcció General d'Administració Digital, en data 15 de novembre de 2022 aquesta Unitat directiva ha comunicat que no era preceptiva l'emissió del seu informe en aquest supòsit, no emetent informe.

En data 15 de novembre de 2022, la Comissió Permanent del Consell de Govern Locals ha emès el seu informe favorable sobre l'Avantprojecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives, no formulant observacions.

Així mateix, en data 21 de novembre de 2022 s'emet l'informe preceptiu de l'Institut Català de les Dones, en què es formulen diferents aportacions de millora, formals i materials, a l'avantprojecte de Llei.

2.3. Com a conseqüència del tràmit de consulta interdepartamental en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, una vegada es va efectuar la corresponent publicació a través de l'aplicatiu SIGOV, tal com s'ha indicat anteriorment i principalment des de les unitats jurídiques departamentals (Assessories Jurídiques) es van efectuar aportacions i consideracions per a la millora tècnica de la norma proposada, algunes de les quals, a les que es farà referència a continuació, ja es van incorporar en la versió projectada sotmesa al Consell Tècnic el passat mes de setembre. En la memòria de valoració s'han examinat aquestes aportacions i consideracions, de les quals se'n fa tot seguit una breu síntesi.

Pel que fa a l'article 1, que al·ludeix específicament a l'objecte i l'àmbit d'aplicació, d'acord amb les consideracions també de les unitats departamentals, s'indica que l'objecte de la Llei es regular l'elaboració de disposicions normatives per part del Govern i de l'Administració de la Generalitat.

A l'article 2 referent als principis, es va considerar adient mantenir la distinció en dos preceptes, així com també les exclusions de l'apartat 3 de l'article 1 amb una voluntat de claredat. Es considera que l'objecte, regulació de l'elaboració de disposicions normatives, inclou la tramitació i l'aprovació. Es fa també referència

a l'article 1, dins l'àmbit, a la legislació provisional extraordinària i urgent, és a dir, els decrets llei.

A l'article 2, sobre els principis, es considera que han de facilitar la interpretació i aplicació de la norma i passa a emprar-se l'expressió "norma" en lloc de "lleí". També a l'article 2, en l'apartat segon, s'afegeix una referència explícita a la publicitat i a la legislació en matèria de transparència i accés a la informació (i la resta de normativa aplicable).

Quant al web a què es fa referència en l'article 3.2, per tal de garantir l'accés a la informació, el redactat passa a preveure "el portal web mitjançant el qual l'Administració de la Generalitat difon del dret vigent a Catalunya"; i a l'article 4 s'ha considerat com rellevant la necessitat de la programació normativa, d'acord amb els principis que inspiren la llei, substituint la terminologia de "pla".

A l'article 5.2 es va considerar, quant a la consulta pública prèvia, iniciar el precepte a mode de precisió amb l'expressió següent: "Per tal que la ciutadania pugui formular propostes i suggeriments". A l'article 6.c) no es considera adient dividir aquest apartat en dues noves lletres o apartats.

Quant a l'article 8.4, si bé es considerava adequada l'expressió "de forma literal", per evitar confusions sobre les inclusions literals es modifica l'inici del redactat que queda expressat en els termes següents: "4. La memòria dinàmica inclou tots els documents d'observacions i al·legacions presentades en els diversos tràmits participatius, els treballs preparatoris més rellevants, les propostes de grups d'interès o similars, així com els informes o dictàmens emesos, juntament amb la valoració que en faci la unitat promotora."

No s'ha considerat necessari en la norma amb rang de llei una especificació quant al denominat "test de pimes", sens perjudici de les previsions sectorials específiques, com també sens perjudici de les especificacions quan correspongui en determinades matèries en l'àmbit d'ensenyament (com per exemple els currículums). Pel que fa a la possibilitat de concretar o regular en el text de la llei projectada els diferents moments en els quals s'ha d'incorporar la documentació al portal de la transparència, tal com s'indica en la memòria de valoració de les al·legacions, per raó de la matèria en la mesura que fa referència a la publicitat activa sobre actuacions de contingut jurídic.

A l'article 9 (consulta interdepartamental) es concreta l'excepció continguda en l'incís final i a l'article 10 es va deixar de fer referència a "associacions" en el seu redactat (s'hi indica "persones i entitats...").

A l'article 10 es preveu l'expressió "informació pública per a la participació ciutadana".

A l'article 11 es preveu la concentració i impuls de tràmits, sens perjudici de determinats tràmits o informes que puguin donar lloc a les corresponents modificacions, substancials o no, amb les seves específiques conseqüències.

A l'article 12.2.a) es preveu al final del precepte una referència expressa al Govern: "(...) abans que el Consell Tècnic valori sotmetre'l a l'aprovació del Govern."

A l'article 13 s'indica que "La unitat competent del Gabinet Jurídic de la Generalitat informa l'expedient del projecte de disposició normativa d'acord amb el que estableix la normativa reguladora dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat", de forma tal que la redacció no s'interpreti en el sentit que només hi pot haver un informe; és a dir, d'acord amb la normativa vigent el projecte normatiu "s'informa". Així mateix, a l'últim apartat de l'article 14 es preveu que l'informe jurídic de la unitat corresponent ha de ser confirmat per la unitat central del Gabinet Jurídic amb funcions d'assessorament del Govern (en lloc d'emprar el terme "validació", com també en altres preceptes de la norma projectada).

A l'article 15.4, la remissió que es feia al capítol 3 es fa a l'article 14.

A l'apartat 3 de l'article 19, on es feia referència als decrets i a les ordres, es concreta "El Govern pot aprovar decrets i els consellers i conselleres poden dictar ordres que tinguin per objecte consolidar disposicions normatives de rang reglamentari." També a l'article 19, a l'apartat 4, es considera una redacció més entenedora per fer referència a allò que és la consolidació, que abasta una actuació d'integració normativa però no de modificació, de forma tal que el redactat resultant és el següent: "4. Els textos consolidats de rang reglamentari han d'integrar les diverses modificacions expressives de les quals ha estat objecte una disposició. Mitjançant la consolidació no es pot modificar la regulació substantiva de la matèria afectada, sinó únicament derogar de forma expressa normes que ja han estat derogades tàcitament, eliminar redundàncies,

harmonitzar el llenguatge, les denominacions i l'estructura dels títols i capítols, revisar possibles errades (...)"

A l'article 21 es manté una regulació específica del supòsit relatiu a les bases reguladores de subvencions que tinguin naturalesa normativa d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem, amb voluntat de simplificació de forma tal que només s'han d'incloure els tràmits que s'hi preveuen a diferència de la regulació general continguda en l'Avantprojecte; sens perjudici lògicament d'altres previsions legislatives específiques (com en matèria de finances públiques).

No s'ha considerat convenient incorporar el contingut de la disposició addicional quarta a l'article 4.

Finalment, la disposició addicional novena (abans desena) ha estat objecte de modificació, tal com es farà referència posteriorment, i a la disposició final tercera, que inicialment preveia modificar l'article 69 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, es va suprimir aquesta previsió, com també posteriorment s'ha suprimit la modificació de l'article 6 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern que es s'havia inclòs en el text sotmès al Consell Tècnic el passat mes de setembre.

2.4. S'incorpora a l'expedient memòria en què consten les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei, d'acord amb el que estableix l'article 36.3.c) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern. En aquesta memòria també es fa referència als informes emesos en relació amb l'Avantprojecte.

Algunes de les entitats han plantejat la possibilitat d'avisos de manera directa i la possible previsió de manera més detallada dels subjectes que puguin resultar afectats en el procediment d'elaboració de disposicions, si bé tal com s'indica en la memòria es pretén, i així s'hi estableix la corresponent regulació genèrica, garantir la participació de totes les entitats afectades i organitzacions o ens representatius dels diferents interessos implicats per raó de la matèria, sense que sigui possible *a priori* establir i concretar amb total exactitud aquestes afectacions. També s'han efectuat algunes consideracions quant a la regulació de la consulta pública prèvia, regulació que, sens perjudici del seu desplegament reglamentari, parteix de les previsions de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del

procediment administratiu comú de les administracions públiques que -d'acord amb la STC 55/2018- són d'aplicació a les comunitats autònomes pel que fa al procediment d'elaboració de disposicions de rang reglamentari, així com de les de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, amb les seves posteriors modificacions, però que ara inclou també els avantprojectes de llei, si bé conjugant el dret a la participació de la ciutadania i entitats afectades en aquesta fase prèvia amb un cert marge de valoració que permeti aquesta participació, sens perjudici d'haver de preveure necessàriament unes concretes excepcions, les de caràcter bàsic previstes per l'art. 133.4 de Llei 39/2015 (i reconegudes com a tals per la STC abans esmentada, juntament amb d'altres que s'han estimat necessàries. Aquestes excepcions són supòsits taxats de manera que la seva aplicació no és discrecional sinó reglada atès que es subjecta a la concurrència dels requisits determinats legalment i, en qualsevol cas, la seva adopció sempre serà motivada.

En aquest mateix sentit, la regulació projectada preveu amb caràcter general els corresponents mecanismes de participació en el procediment en funció dels interessos en joc, de manera que es garanteixi la participació dels diferents tipus d'entitats (entre ells, per exemple, les organitzacions de caire sindical o empresarial).

Com a conseqüència, de les aportacions efectuades, a la disposició addicional novena, s'ha modificat el seu contingut en el sentit següent:

“Novena. Portal de difusió el dret vigent a Catalunya

1. La referència al portal web mitjançant el qual l'Administració de la Generalitat difon del dret vigent a Catalunya continguda a l'article 3.2 correspon en l'actualitat al Portal Jurídic de Catalunya.
2. El Portal Jurídic de Catalunya, ha de difondre el text publicat d'una disposició normativa, el text o textos consolidats i el contingut de l'expedient del tràmit, d'acord amb el que preveu l'article 3, així com la relativa a l'avaluació ex-post de la disposició normativa.”

D'altra banda, quant al contingut de l'expedient i, en concret, pel que fa a la memòria dinàmica, la regulació projectada incorpora, entre d'altres qüestions, les al·legacions de tots els subjectes que han participat en els tràmits d'audiència i informació pública, així com la valoració que se'n fa per part de la unitat promotora i, en aquest sentit, es considera, tal com s'indica a la memòria de valoració, que es troben inclosos en l'actual redactat els representants

d'interessos generals sense que sigui necessària una referència expressa. Tampoc no s'inclou una previsió expressa a les entitats representatives d'interessos generals en el tràmit d'audiència individualitzada atès que aquest tràmit se'ls cursarà quan en resultin afectades pel projecte normatiu en qüestió.

En relació amb l'al·lusió a les obligacions de transparència i publicitat activa i a la difusió a través del corresponent web, així com també tenint en compte les consideracions formulades detalladament des de l'Oficina Antifrau de Catalunya, que s'han valorat positivament, tot això ha donat lloc a valorar la conveniència de fer-hi una referència a la part expositiva de la norma als efectes de tenir en compte aquesta legislació específica en matèria de transparència i accés a la informació. En concret, a l'exposició de motius s'ha fet referència, en una nova versió, de forma expressa al marc normatiu constituït per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública.

També com a conseqüència d'aquestes observacions, s'ha considerat convenient, a l'article 2, relatiu als principis (necessitat, igualtat, proporcionalitat, simplificació, seguretat jurídica, transparència, eficàcia i eficiència) fer referència a l'apartat 2 d'aquest precepte a la publicitat i l'accés a la informació, tot tenint en compte, i així s'hi explicita, els termes previstos en aquesta llei, la legislació en matèria de transparència i accés a la informació i la resta de normativa aplicable.

S'ha considerat també que la redacció de l'Avantprojecte ja preveu expressament que es pugui vehicular, amb una previsió específica com és l'establerta a la disposició addicional sisena, la participació dels ens locals, tot tenint en compte, d'altra banda, les competències i funcions que la legislació vigent atribueix específicament al Consell de Govern Local (article 85 de l'Estatut d'Autonomia) i a la Comissió de Govern Local.

Pel que fa a l'avaluació dels diferents impactes que pot implicar la normativa en tramitació ja es conté, a la disposició addicional onzena amb caràcter general i amb algunes referències específiques que no poden tenir un abast exhaustiu. Alguna entitat havia sol·licitat, per exemple, la possible valoració amb una específica previsió de l'impacte en l'àmbit sobre la biodiversitat i sobre els animals, el que s'ha de valorar igualment en sentit positiu, si bé es considera que s'han de tenir en compte els diferents impactes més rellevants evitant un llistat exhaustiu que podria conduir a una relació mai complerta i que podria donar lloc

a possibles mancances, motiu pel qual s'ha optat per fer al·lusió de forma expressa només als col·lectius més vulnerables. En tot cas, seran preceptius, lògicament, els informes quan constin en normativa amb rang de llei, d'acord amb la legislació sectorial específica.

Aquesta darrera consideració s'ha de posar també en relació amb l'informe emès per l'Institut Català de les Dones (en especial d'acord amb la Llei 11/1989, de 10 de juliol), com a conseqüència del qual, a l'article 5.2, on diu "els subjectes i les entitats potencialment afectats" s'ha passat al redactat següent "les persones i les entitats potencialment afectades" i, així mateix, a l'article 6.c) on diu "als destinataris" es passa a dir "a les persones destinatàries". També s'ha modificat el contingut de l'apartat 4 de l'article 19, procediment de consolidació, afegint com a incís final del penúltim paràgraf d'aquest apartat l'expressió següent: "i assegurar un ús inclusiu, no sexista ni estereotipat del llenguatge emprat".

D'altra banda, i també en concordança amb algunes de les observacions formulades en relació al desitjable criteri de bona regulació, al·ludint a la disposició final tercera que establia una modificació puntual de la Llei 13/2008, s'ha considerat adient i s'ha acceptat –com ja s'ha dit– no procedint a efectuar aquesta concreta modificació en el redactat projectat d'aquest Avantprojecte de llei. Finalment, la disposició final tercera ha passat a fer referència a la *vacatio legis* de la Llei.

A més, d'acord amb els criteris que regulen la normativa de Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions, s'ha considerat de forma específica modificar de forma expressa alguns dels preceptes de l'Avantprojecte, en concret els següents que quedarien així redactats:

Article 3. Accessibilitat

2. Per tal de garantir l'accés a la informació relativa a l'elaboració de disposicions normatives, el contingut dels expedients en tràmit es publica en el portal web mitjançant el qual l'Administració de la Generalitat difon del dret vigent a Catalunya, que s'ha de mantenir actualitzat.

Article 10. Audiència i informació pública

1. Amb caràcter general, s'ha de dur a terme el tràmit d'informació pública per a la participació ciutadana mitjançant un edicte publicat al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. De forma simultània s'ha de sol·licitar directament l'opinió de les persones, i entitats que representin drets o



interessos legítims que puguin resultar afectats, mitjançant el tràmit d'audiència.

2.5. Per últim, i tal com ja s'indicava a l'informe jurídic preliminar, d'acord amb la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora (articles 8 i 9), pel que fa a aquest Avantprojecte de llei, la funció consultiva de la Comissió no té en aquest supòsit caràcter preceptiu. En concret, l'article 9.1.a) sobre els dictàmens no preceptius es refereix als "avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b."

3.- Contingut i regulació projectada.

3.1. Anàlisi de l'informe jurídic preliminar.

Analitzada en l'informe jurídic preliminar l'adequació de la proposta al marc normatiu vigent i a les directrius de tècnica normativa, cal indicar que es manté aquesta adequació, segons el nostre criteri, en el text que finalment es pot sotmetre al Govern, prèvia inclusió en l'ordre del dia del Consell Tècnic, el qual ara s'estructura en un preàmbul, una part dispositiva amb vint-i-un articles (com fins ara), distribuïts en quatre capítols, així com una part final que inclou deu disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i tres disposicions finals.

3.2. Preàmbul.

Al preàmbul o part expositiva de l'Avantprojecte se citen els corresponents preceptes estatutaris: article 68.1 (potestat reglamentària del Govern), article 62.1 (iniciativa legislativa), article 63 (delegació legislativa en el Govern), article 64 (quant als decrets llei), article 212 (elaboració del pressupost de la Generalitat) i article 159 (competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes). També s'hi fa referència a l'article 150 de l'Estatut d'autonomia, d'acord amb la Direcció General de Drets i Assumptes Constitucionals que ha col·laboració en l'elaboració de la norma, en la mesura que a l'article 20 de l'Avantprojecte es fa referència a les disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu.

Pel que fa a la normativa legal s'hi citen les rúbriques corresponents de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les

administracions públiques de Catalunya, corresponents a l'àmbit material que serà objecte de regulació en la nova llei tot tenint en compte també la regulació estatal del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Precisament, en relació amb la normativa en matèria de transparència, i tenint en compte les manifestacions efectuades per l'Oficina Antifrau de Catalunya, s'ha considerat adient en la nova versió de l'Avantprojecte reflectir i destacar la importància de la legislació específica vigent en aquesta matèria i les previsions que hi poden incidir en la matèria que ens ocupa. En concret s'hi ha afegit el paràgraf següent:

“A més, en aquest marc normatiu, cal destacar la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i també el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, que inclouen diferents previsions rellevants en relació amb el procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general. En concret, d'una banda, el títol II de la Llei relatiu a la transparència, inclou determinades obligacions de publicitat activa, com l'article 10.1, apartats c) i d), que estableix que l'Administració ha de fer públics els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben i les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per intervenció dels grups d'interès, si escau. D'altra banda, el títol V de la llei relatiu al bon govern, es refereix al capítol III a la millora de la qualitat normativa i a l'article 62 inclou uns principis generals relatius a la iniciativa normativa de l'Administració, la qual s'ha d'exercir de manera que el marc normatiu sigui previsible, tan estable com sigui possible i comprensible, i només s'ha de promoure si hi ha una causa d'interès general que ho justifiqui. També cal tenir en compte el contingut de l'article 65 i següents d'aquesta llei, especialment quant al dret de participació ciutadana en l'elaboració de normes recollit a l'article 69.”

Cal destacar la referència, també al preàmbul, a la ciutadania en conjunt com a destinatària final de les disposicions normatives, al·ludint tant a la participació, l'accés i la transparència, com, especialment, en relació amb la necessitat que els textos normatius es redactin amb un llenguatge simple, clar i entenedor.

3.3. Capítol 1.

La norma projectada té com a objecte, per tant, regular l'elaboració de disposicions normatives per part del Govern i l'Administració de la Generalitat, disposicions que poden adoptar la forma de projecte de llei, decret legislatiu, decret llei, decret o ordre, concretant-ne el procediment d'elaboració.

El capítol 1 conté tres preceptes com a disposicions generals: article 1 (objecte i àmbit d'aplicació), article 2 (principis) i article 3 (accessibilitat).

L'apartat 3 de l'article 1 preveu de forma expressa la no inclusió, per raó de la no naturalesa normativa, de les instruccions, circulars i ordres, com també dels actes administratius. Aquesta previsió podria considerar-se no necessària, però s'ha valorat adient i convenient una previsió expressa i clarificadora. De fet la jurisprudència ha perfilat els criteris generals per a qualificar una actuació com a disposició general o com a acte administratiu, de forma tal que des d'una perspectiva teleològica per a qualificar una actuació administrativa com a disposició de caràcter general, cal comprovar-ne la finalitat normativa i la vocació d'integració en l'ordenament jurídic, atès que un acte administratiu, encara que tingui per destinatari una pluralitat indeterminada de persones, té una finalitat concreta i no passa a integrar-se en l'ordenament jurídic de manera permanent.

En aquest sentit, la STS de 28 de maig de 2014 (Rec. 2310/2011) va sintetitzar la doctrina entorn de la delimitació entre disposició general i acte administratiu en els termes següents: *"(...) para determinar si estamos ante un acto administrativo o una norma de naturaleza general debemos atender, en primer lugar, al contenido material de la actuación administrativa, de tal forma, que podemos afirmar que nos hallamos ante una norma cuando de él se desprende una ordenación o regulación abstracta destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad indeterminada de casos concretos y, por el contrario, nos hallaremos ante un acto cuando el acto encierra una decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios delimitados total o potencialmente y con unos efectos claramente determinados. El examen de la doctrina jurisprudencial evidencia que notas definidoras de la norma o disposición de carácter general son: pluralidad indefinida de cumplimientos, innovación del ordenamiento y perdurabilidad en el tiempo."*

Des d'una perspectiva teleològica i interpretativa, s'ha de destacar la rellevància de sintetitzar en un precepte (l'article 2) els principis que han de regir aquesta

matèria (l'elaboració de disposicions normatives), així com també l'accessibilitat regulada en l'article 3 en el marc de la legislació en matèria de transparència i accés a la informació.

En relació amb principis, es pot recordar els recollits a l'article 31.2 de la Llei 26/2010, que preveu que les administracions públiques de Catalunya compleixen les funcions que tenen atribuïdes i actuen d'acord amb els principis generals següents: eficàcia i eficiència, simplificació i racionalitat administrativa, transparència i accessibilitat i participació ciutadana, entre d'altres.

Pel que als principis denominats de bona regulació, l'article 129.1 de la Llei 39/2015, disposa que *“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”*

3.4. Capítol 2.

Amb caràcter previ a la regulació del procediment, i amb independència del rang de la iniciativa projectada, s'incorpora una fase prèvia, al capítol 2, on s'inclou la necessitat d'aprovar la programació periòdica de les iniciatives normatives a abordar sobre la base de la capacitat normativa del Govern de la Generalitat. Així mateix, s'hi incorpora la regulació de la consulta pública prèvia com a mitjà de participació per facilitar que es pugui opinar sobre l'abast i les prioritats en matèria de noves iniciatives normatives, i també els supòsits en què es pot prescindir d'aquest tràmit, en la línia de l'article 66 bis de la Llei 26/2010, del 3 d'agost.

L'esmentada programació d'iniciatives normatives s'haurà de publicar al portal web mitjançant el qual l'Administració de la Generalitat dóna compliment a les obligacions de transparència i publicitat activa i, alhora, s'especifica que per poder incloure iniciatives en la programació els departaments impulsors han d'elaborar un document justificatiu de la seva necessitat i oportunitat. S'ha considerat fer referència a aquesta activitat de previsió com a programació d'allò que es pretén normar en lloc d'al·ludir a l'aprovació de plans com es venia fent fins ara, ja que no es tracta pròpiament d'uns plans que s'aproven o d'una potestat planificadora.

Aquesta previsió de programació enllaça, pel que fa a la seva finalitat, amb el que ja expressava la Llei 39/2015 d'1 d'octubre del procediment administratiu comú de les administracions públiques al preàmbul: *“en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente”*.

No obstant això, la regulació de l'article 132 de la Llei 39/2015 (sobre planificació normativa) fou declarada contrària a l'ordre constitucional de competències en els termes del fonament jurídic 7 b) i 7 c) de la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 55/2018, de 24 de maig. Entre d'altres consideracions indica el TC en aquesta fonamentació, respecte del *“régimen de planificación normativa”* (art. 132) que *“Se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo)”* que *“no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE)...”*

Així mateix, la regulació de l'article 4 de l'Avantprojecte es complementa amb les previsions, pròpies d'una disposició addicional, contingudes en la disposició quarta:

1. Cada legislatura el Govern ha d'aprovar almenys una programació d'iniciatives normatives sens perjudici de les actualitzacions corresponents que consideri oportunes, d'acord amb el que estableix l'article 4 d'aquesta llei.
2. La vigència mínima de la programació d'iniciatives normatives és d'un any.
3. Els criteris i la informació necessaris per incloure una iniciativa en la programació els determina l'òrgan responsable de coordinar-ne l'elaboració.

L'apartat 3 de l'article 4 exigeix una posterior valoració, en concret, finalitzat el termini de vigència de la programació es preveu que s'hagi d'elaborar un informe valoratiu de la seva execució.

Quant a la consulta pública, l'article 133 de la Llei 39/2015 va establir aquesta previsió, si bé cal tenir en compte la declaració de ser contrària a l'ordre

constitucional de competències en els termes dels fonaments jurídics 7.b) i 7.c). En aquest sentit, la STC reconeix la no aplicabilitat del precepte a les iniciatives legislatives de les comunitats autònomes i, pel que fa a les iniciatives reglamentàries, únicament l'obligació de portar a terme el tràmit (incís inicial de l'apartat 1 de l'article), i l'aplicabilitat de les excepcions previstes en el primer paràgraf de l'article 4 del mateix precepte.

Actualment a Catalunya, pel que fa a les iniciatives reglamentàries, la regulació de la consulta pública prèvia es conté en la vigent Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, a l'article 66 bis, l'apartat 3 del qual estableix els supòsits en què es pot prescindir del tràmit justificadament. Cal destacar que les excepcions previstes a les lletres a) i f) de l'article 6 de l'Avantprojecte recullen les previstes en el citat primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133 de la Llei 39/2015, declarades bàsiques per la STC 55/2018.

L'apartat 2 de l'article 5 de l'Avantprojecte conté el que es podria considerar, encertadament, una definició del tràmit de consulta pública prèvia, alhora que contextualitza el tràmit d'acord amb les obligacions de transparència i publicitat activa que deriven de la legislació vigent en aquesta matèria i fa referència als mitjans per a la seva difusió. També es concreta a l'article 5 (apartat 3) la seva durada, amb un mínim d'un mes, de forma tal que en cas d'emprar-se aquest termini mínim es facilitaria també el còmput.

El contingut de la memòria d'avaluació preliminar que s'indica a l'article 5.4 de l'Avantprojecte (problemes a abordar i solucions alternatives, normatives i no normatives) té un cert paral·lelisme amb la previsió de l'article 133.1 de Llei 39/2015 (no bàsic en aquest contingut), que al·ludeix als problemes a solucionar, la necessitat i oportunitat (com a l'art. 4.2 de l'Avantprojecte), els objectius i les possibles solucions.

3.5. Capítol 3.

El procediment ordinari d'elaboració de disposicions normatives es conté al capítol 3, tenint en compte que la nova llei projectada regula el procediment relatiu a totes les disposicions normatives, tant amb rang legal com amb rang reglamentari.

- Article 7. Inici del procediment i unitat directiva encarregada de la tramitació



- Article 8. Contingut de l'expedient:
 - el text de la iniciativa normativa (clar, simple, precís, ordenat i entenedor), amb un títol identificatiu i descriptiu del contingut, i amb el corresponent preàmbul que exposi l'objectiu i finalitat i una referència a la competència o competències estatutàries que l'emparen;
 - la memòria justificativa i d'avaluació, que ha d'incorporar l'avaluació de l'impacte, l'anàlisi sobre el text de la proposta i la descripció sobre la tramitació que s'ha de seguir;
 - la memòria dinàmica.

Aquesta regulació ve a simplificar el que actualment estableix l'article 64, apartats 2 a 5, quant a les memòries, on es detalla el contingut de la denominada memòria general i, en especial, la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, en l'apartat 3, que remet al que s'estableixi per reglament, alhora que, amb una redacció que ha donat lloc a la pràctica a alguns dubtes interpretatius, s'indica que aquesta memòria integra, com a mínim, un informe d'impacte pressupostari, un informe d'impacte econòmic i social, un informe d'impacte normatiu i un informe d'impacte de gènere.

Per tant, en la regulació projectada, les memòries general i d'avaluació s'unifiquen en un sol document, sense que això hagi d'implicar cap minva de garanties quant a la tramitació del procediment, alhora que resulta especialment rellevant la memòria d'observacions i al·legacions prevista a l'apartat 5 de l'article 64 de la Llei 26/2010 que passa a denominar-se memòria dinàmica, la rellevància de la qual es destaca especialment en la mesura que reflecteix el procés participatiu de la ciutadania i dels diferents agents i sectors i informes emesos, de forma tal que l'Avantprojecte regula el seu contingut en el sentit següent: *"ha d'incloure els documents d'observacions i al·legacions presentades, els treballs preparatoris, les propostes de grups d'interès o similars i els informes o dictàmens emesos, juntament amb la valoració que en faci la unitat promotora"*.

Pel que fa a la regulació actualment vigent en matèria legislativa a la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, de forma diferent però similar quant al contingut respecte de la Llei 26/2010, es preveu un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa (en l'Avantprojecte cal destacar la importància de la programació a l'art. 4, que



ha d'aprovar també el Govern); una exposició de motius; una memòria general; una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades (amb remissió també al reglament que s'aprovi) que ha de contenir un informe d'impacte pressupostari, un informe d'impacte econòmic i social, un informe d'impacte normatiu i un informe d'impacte de gènere; com també, finalment, una memòria sobre consultes formulades i al·legacions presentades, i un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

- Article 9. Consulta interdepartamental, actualment prevista a l'article 66 de la Llei 26/20109. S'hi afegeix una excepció a aquest tràmit, tal com també ja s'indicava a l'informe jurídic preliminar, referida al "cas dels projectes d'ordre que no afectin ni materialment ni formalment l'àmbit de competència d'altres departaments."
- Article 10. L'audiència als afectats i la informació pública mitjançant un edicte publicat al DOGC, a dur a terme de forma simultània, en un termini de com a mínim un mes. També es concreta els supòsits en què s'hi pot prescindir.

Per tant, l'audiència i la informació pública, com a tràmits relacionats de forma encertada es regulen en un mateix precepte, on s'hi al·ludeix expressament a la participació ciutadana, del que constitueixen una manifestació. S'ha de destacar també en la nova regulació, recollint la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora quant a la conveniència del tràmit d'informació pública, que passa a indicar-se expressament que "Amb caràcter general, s'ha de dur a terme el tràmit d'informació pública", mentre que el vigent article 68.1 de la Llei 26/2010 disposa que "Els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública".

S'hi estableix ara en la nova regulació un termini mínim i comú d'un mes que, alhora, facilitarà el còmput (la Llei 26/2010 preveu un mínim de 15 dies hàbils) i amplia la durada mínima, preveient els supòsits en què s'hi pot prescindir. També l'article 36.4 de la Llei 13/2008 preveu que es pugui sotmetre l'avantprojecte de llei a informació pública o a audiència de les entitats que tinguin encomanada per llei la defensa d'interessos que es podrien veure afectats per l'entrada en vigor de la llei, per un termini no inferior a quinze dies.

- Article 12. Els informes, que s'han d'emetre en el termini de 15 dies llevat que la disposició que els reguli prevegi un termini diferent, alhora que es detallen les conseqüències de la no emissió, depenent dels diferents supòsits i establint el que seria la regla general de la continuació del procediment. En aquest sentit, se'n preveu la incorporació a l'expedient tenint en compte el darrer dictamen, quan correspongui, que pertoca a la Comissió Jurídica Assessora i l'aprovació que pertoca al Govern (llevat de les ordres) previ informe del Consell Tècnic (regulat al Decret 413/2011, de 13 de desembre, del Reglament del Consell Tècnic del Govern). Pel que fa a la citada Comissió, cal destacar, i la regulació projectada concorda, el que preveu la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, que a l'article 13.3 estableix expressament que *"Cap altre òrgan assessor de la Generalitat no pot emetre cap informe sobre les qüestions sobre les quals ja ha emès un informe la Comissió Jurídica Assessora, llevat del Consell Consultiu quan correspongui"* [Ara Consell de Garanties Estatutàries –art. 76 i 77 de l'EAC-, que substitueix el Consell Consultiu].
- Article 13. L'informe jurídic, que correspon a la unitat competent del Gabinet Jurídic de la Generalitat d'acord amb el que estableix la normativa reguladora dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat, en concret, la Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i normativa de desenvolupament.

Així mateix, entre els articles 10 i 12 es conté, lògicament, l'article 11 que es refereix específicament a la concentració i impuls de tràmits, el qual no constitueix tant un tràmit com, en base al principi de simplificació i tal com ja s'assenyalà a l'informe jurídic preliminar: *"el principi de concentració i impuls de tràmits, preveient aquest precepte de forma lloable des del punt de vista de tècnica normativa i com a criteri procedimental en favor de l'eficiència, que els tràmits del procediment es duguin a terme de manera simultània i en un únic acte quan la naturalesa d'aquells ho permeti i no s'hagi establert amb caràcter obligatori el seu compliment successiu"*. En concordança amb aquesta previsió l'apartat 2 estableix que *"En el moment d'obertura dels tràmits d'audiència i informació pública, se sol·liciten tots els informes o dictàmens preceptius previstos en la normativa vigent, llevat del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. Els informes o dictàmens facultatius també se sol·liciten en aquest moment."*

El darrer precepte del capítol 3 preveu el denominat procediment ordinari simplificat, que tal com indica a la seva rúbrica, no constitueix un procediment

especial sinó que es tracta d'una reducció de terminis per raons d'urgència o circumstàncies extraordinàries i per a l'aprovació de textos articulats en virtut d'un delegació legislativa. Resulta rellevant que, tot i tractar-se de procediment ordinari amb simplificació (en el sentit de reducció dels terminis), encertadament la norma, malgrat emprar conceptes jurídics indeterminats, estableix determinades cauteles o garanties: un específica justificació en la memòria i, a més, en dos dels supòsits una específica confirmació de l'informe jurídic (apartat 4 de l'article 14).

3.6. Capítol 4.

El capítol 4, com en la versió anterior, continua recollint els procediments especials:

- Article 15. Decret legislatiu
- Article 16. Decret llei
- Article 17. Projecte de llei de pressupostos
- Article 18. Projecte de llei de mesures complementàries dels pressupostos
- Article 19. Procediment de consolidació
- Article 20. Disposicions reglamentàries de caràcter organitzatiu
- Article 21. Disposicions reglamentàries amb vocació de permanència que aproven bases reguladores de subvencions

3.6.1. Pel que fa al procediment de tramitació i aprovació dels decrets legislatius (article 15 de l'Avantprojecte), cal tenir en compte les previsions de l'article 63 de l'Estatut d'Autonomia que regula la Delegació en el Govern de la potestat legislativa en els seus quatre apartats, el primer dels quals estableix que *"El Parlament pot delegar en el Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei. Les disposicions del Govern que contenen legislació delegada tenen el nom de decrets legislatius (...)."*

La regulació de l'Avantprojecte és coherent amb aquesta regulació estatutària, preveu els corresponents tràmits amb les especificitats quants als documents que han d'integrar l'expedient, amb una previsió en l'apartat 4 sobre els textos articulats (on remet al procediment ordinari simplificat abans citat) i una altra en l'apartat 5 sobre els casos en què s'hagués d'efectuar un control addicional pel Parlament.

3.6.2. Quant als Decrets Lleis, l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia disposa, a l'apartat 1, que *"En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden ésser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat."* L'article 16 de l'Avantprojecte remet a aquesta precepte, i sense entrar ara a valorar el possible abús que a la pràctica s'hagi pogut produir per part dels diferents executius (el que és també objecte de crítica o comentaria, per exemple, per part del Dr. Tornos en una de les al·legacions presentades), es preveu en aquest article, en lògica amb el supòsit habilitant:

- Que l'inici de la tramitació s'ha de comunicar a les persones titulars de la Secretaria del Govern i del Gabinet Jurídic de la Generalitat.
- Que els projectes de decret llei han d'incloure un preàmbul en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa
- Que s'han d'acompanyar amb un informe que justifiqui aquesta necessitat, així com que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar.
- I que *"En tot cas"* cal un informe jurídic de la unitat corresponent del Gabinet Jurídic de la Generalitat, que ha de confirmar la unitat central amb funcions d'assessorament en dret del Govern, afegint-s'hi que *"En el cas que el projecte abasti matèries de diversos departaments, l'emissió de l'informe jurídic correspon a aquesta unitat central."*

L'apartat 5 de l'article 16 de l'Avantprojecte estableix que *"Tan bon punt el decret llei es publiqui en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Govern l'ha de comunicar al Parlament perquè, si escau, n'acordi la convalidació."*, el que concorda amb la previsió de l'article 64.2 de l'Estatut: *"Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat."*

3.6.3. En relació amb l'especificitat de la matèria pressupostària, tot i existir disposicions específiques, no es defuig incloure la corresponent referència procedimental en l'Avantprojecte. Així, tal com s'indicava ja en l'informe jurídic preliminar *"Es fa una breu regulació del projecte de llei de pressupostos (article 17), amb la finalitat d'abastar en l'Avantprojecte tota l'activitat normativa i tots els*

diferents tipus d'iniciatives legals, en concordança amb l'article 212 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, remetent al procediment que preveu la legislació sobre finances públiques (Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya). També s'hi indica que el departament competent en matèria d'economia i finances ha de comunicar l'inici del procediment a la persona titular de la Secretaria del Govern." Així mateix, el Reglament del Parlament de Catalunya dedica els articles 131 a 134 al projecte de llei de pressupostos.

També al dit informe, però en aquest cas per raó del seu caràcter innovador en la regulació, es feia referència al projecte de llei de mesures complementàries dels pressupostos, previst a l'article 18 de l'Avantprojecte *"que aporta claredat procedimental, atès que es tracta d'un tipus legislatiu no expressament regulat de forma clara en el dret positiu"*. Es tracta, de les denominades *lleis d'acompanyament* o també *lleis de mesures*, pràctica legislativa que s'inicià com a conseqüència de la doctrina constitucional en relació amb la greu afectació al principi de seguretat jurídica.

En el seu moment, el Tribunal Constitucional va fer referència a la delimitació de l'àmbit de les lleis de pressupostos, com en la STC 76/1992, des del punt de vista material, sentència en què es declarà la inconstitucionalitat i nul·litat d'un precepte de la Llei general tributària en la redacció que li havia donat la Llei 33/1987 de Pressupostos generals de l'Estat. Així al fonament jurídic 4 s'indicava:

Desde la primera Sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). (...) este Tribunal ha subrayado la peculiaridad de las Leyes de Presupuestos, peculiaridad consistente en que el ejercicio del poder legislativo por las Cortes está condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1.º, 6.º y 7.º del art. 134 de la Constitución (STC 65/1987, fundamento jurídico 3.º), y por las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes (STC 27/1981, fundamento jurídico 2.º). (...) esto es, de su función específica y constitucionalmente definida en el art. 134.2 de la Constitución. Según este precepto, se trata de la ley que cada año aprueba los Presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y la



consignación del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Y puesto que el Presupuesto es un instrumento de la política económica del Gobierno, la Ley de Presupuestos ha sido calificada por este Tribunal además como <vehículo de dirección y orientación de la política económica> (STC 27/1981, fundamento jurídico 2. y 65/1987, fundamento jurídico 4.).

Tratándose de una ley que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1981, fundamento jurídico 4.), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, (...) que también puede establecer <disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7. del art. 134 C.E.) que guardan directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan> (STC 63/1986, fundamento jurídico 12). Así pues, las leyes anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4.) (...).

*Pues bien, (...) las leyes anuales de Presupuestos puedan contener disposiciones de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, fundamento jurídico 5.). Para delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las Leyes de Presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de las mismas, el Tribunal ha establecido **dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales (...).***

*En suma y con base en la doctrina expuesta debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima **es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más***



eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)

[El destacat en negreta és nostre].

Aquesta doctrina va incidir en el dit sorgiment de les lleis complementàries al pressupost, i també es pot fer referència, entre moltes altres, a la STC 174/1998, de 23 de juliol (fonament jurídic 6è), que cita l'anteriorment esmentada 76/1992. Per tant, les denominades lleis d'acompanyament es van concebre com un complement de les lleis anuals pressupostàries, als efectes de preveure-hi aquelles matèries que no tenien cabuda en la llei de pressuposts d'acord amb la citada doctrina, si bé amb el pas del temps és cert que moltes d'aquestes lleis complementàries no s'han limitat a complementar la legislació pressupostària sinó que s'hi ha inclòs tota una gran diversitat de continguts "més o menys" relacionats amb els objectius de la política econòmica.

S'ha plantejat doctrinalment l'aplicació d'algun tipus de límit a aquestes lleis complementàries als pressuposts, les quals no s'esmenten ni en la Constitució ni en el bloc de constitucionalitat, de forma tal que s'han de considerar lleis ordinàries però que es tramiten en paral·lel al projecte de llei de pressuposts. La principal crítica, a més del tipus de tramitació que es pugui seguir, vindria pel compliment del principi de seguretat jurídica en la mesura que s'hi incloguin diverses matèries i reformes normatives amb inconnexió entre elles i els límits que poguessin plantejar-se quant a una inadequada tècnica jurídica.

És així que la professora de Dret constitucional Isabel M. Giménez Sánchez (U.A.Madrid, en "*Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes omnibus*", dialnet.unirioja.es) comentava que "*La práctica de las Leyes de Acompañamiento y la utilización abusiva y sistemática de las leyes de objeto diverso (especialmente en materia económico-financiera) resulta en cualquier caso altamente reprochable desde un punto de vista de técnica jurídica y, en consecuencia, recomendable tanto al Gobierno como a las Cámaras un ejercicio de auto-restricción para acabar con esta práctica*", alhora que cita a E. García de

Enterria (en *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Cuadernos Civitas*, Madrid, 2000, pág. 89) afirmant, com a crítica doctrinal, que *“La técnica de las Leyes de Acompañamiento equivale en la práctica a consagrar una potestad legislativa efectiva y fulminante a todos los despachos administrativos, sin que las Asambleas Legislativas dejen de ser apenas meros lugares de registro. La democracia parlamentaria queda puesta en cuestión.”*

Com a garanties, que podrien considerar-se noves des del punt de vista del dret positiu i alhora rellevants, l'Avantprojecte a l'article 18, exigeix per a aquestes lleis d'acompanyament *“En el supòsit que es tramiti”*, és a dir, si així es considera adient, un projecte de llei de mesures complementàries dels pressupostos, els següents:

- Atesa la seva naturalesa instrumental, només pot incloure disposicions de caràcter econòmic, financer i tributari que tinguin una connexió directa amb el projecte de llei de pressupostos o altres disposicions que, tot i no tenir aquest caràcter, afectin de manera directa els ingressos o les despeses de l'exercici pressupostari;
- La tramitació s'inicia a proposta del departament competent en matèria d'economia i finances, al qual correspon elaborar el projecte corresponent
- L'inici de la tramitació s'ha de comunicar a la persona titular de la Secretaria del Govern;
- I el projecte s'ha de sotmetre, a més del tràmit de consulta interdepartamental, a l'informe de la unitat corresponent del Gabinet Jurídic que ha de confirmar la unitat central amb funcions d'assessorament en dret del Govern.

Una darrera reflexió sobre la problemàtica exposada, en un sentit similar quant al contingut extens i heterogeni, però en l'àmbit dels decrets llei seria la referent a la *figura dels decrets llei de mesures complementàries en matèria econòmica*, on s'han produït supòsits que podrien qüestionar-se des d'un punt de vista de tècnica normativa i a més, quasi de forma paral·lela a la llei de pressupostos. Així el Govern de l'Estat ha aprovat recentment, per exemple, un Reial decret llei amb un rellevant contingut econòmic però en base a l'habilitació d'urgència (necessitat extraordinària i urgent), motivat en base a la situació econòmica mundial com a conseqüència de la guerra a Ucraïna i altres desastres naturals com va ser l'erupció d'un volcà. En concret, ens referim en aquest cas al Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat, en què s'inclouen mesures sobre el efectes de la crisi, sobre els preus dels lloguers,

ajuts, reduccions fiscals, impostos especials, moratòries comptables, suspensió del règim de liberalització de determinades inversions, protecció de les famílies i consumidors més vulnerables, el transport, beques i eficiència energètica, entre d'altres. Val a dir al respecte d'aquesta norma, aprovada com a Reial decret llei, que a l'exposició de motius s'al·ludeix a la doctrina del Tribunal Constitucional [SSTC 35/2017, d'1 de març (F.J. 5è) 100/2012, de 8 de maig (F.J. 9è) 111/1983] que *“sostiene que el sometimiento de la materia tributaria al principio de reserva de ley (artículos 31.3 y 133.1 y 3 CE) tiene carácter relativo y no absoluto, por lo que el ámbito de regulación del decreto-ley puede penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte a las materias excluidas (...)”*.

3.6.4. En relació amb la regulació, a l'article 19, del procediment de consolidació, cal tenir en compte també el procediment per a la consolidació de la legislació vigent que es conté també als articles 143 a 148 del Reglament del Parlament de Catalunya. S'especifiquen en l'Avantprojecte els documents que han d'integrar l'expedient, amb especial referència a la relació de normes que es consoliden i que queden derogades, amb unes concretes limitacions que deriven de la naturalesa d'allò en què consisteix materialment la consolidació i amb la previsió del tràmit d'audiència interdepartamental, en la mesura que no s'està innovant en sentit propi l'ordenament. S'hi distingeix adequadament entre lleis, decrets i ordres.

Cal destacar la rellevància de la previsió del darrer paràgraf de l'apartat 4 en el sentit d'indicar expressament que el procediment de consolidació dona lloc a un nou text normatiu que substitueix i que deroga expressament les normes que consolida.

3.6.5. L'article 20 estableix unes previsions derivades de l'exercici de la potestat d'autoorganització de l'Administració, amb un concepte a l'apartat 1 i una matisació quant al supòsit en què aparentment podria considerar-se organitzatiu, referit a òrgans que per raó de la participació externa deixen de tenir aquest caràcter; per tant, no absolutament tota la matèria orgànica té un abast intern, especialment tenint en compte la legislació sectorial que sovint preveu òrgans participatius dels diferents sectors i agents de la societat. Lògicament s'hi preveu un informe sobre l'impacte organitzatiu de la disposició tramitada.

En concordança amb aquesta previsió, tal com s'ha indicat anteriorment, s'ha fet referència al preàmbul a les competències de la Generalitat en matèria d'organització d'acord amb l'article 150 de l'Estatut.

3.6.6. Resulta igualment rellevant el darrer dels procediments especials (a l'article 21), el referit a les disposicions reglamentàries que aproven bases reguladores de subvencions, en concret aquells que tenen una vocació de permanència, d'acord amb la jurisprudència que considera el contingut normatiu quan s'innova l'ordenament i no es limiten a una única convocatòria.

D'acord amb la Intervenció general es va consensuar la precisió indicada al títol del precepte de fer referència específica a aquella “vocació de permanència” al·ludint a les *“disposicions reglamentàries amb vocació de permanència que aproven bases reguladores de subvencions”*.

En conseqüència, per tal de determinar la naturalesa jurídica de les bases, cal analitzar els criteris generals perfilats per la jurisprudència per a qualificar una actuació administrativa com a disposició general o com a acte administratiu. En aquest sentit, com a pronunciament més rellevant i expressiu de la jurisprudència més recent, la Sentència del Tribunal Suprem de 30 de novembre de 2017 (Rec. 1253/2015) va abordar la qüestió relativa a la naturalesa de les bases reguladores d'una convocatòria de subvencions considerant (al FJ 3) que allò rellevant és el contingut que tenen i no la forma que adopten, atès que la forma deriva exclusivament de l'òrgan que adopta la decisió, de tal manera que en funció de *“si tales bases tienen una validez para sucesivas convocatorias y se incorporan al ordenamiento jurídico para un determinado período de tiempo o de forma indefinida o si, por el contrario, son unas bases exclusivas para una sola convocatoria y sólo válidas para su aplicación única pero plúrima en dicha ocasión”* tindran, respectivament, naturalesa de disposició general o bé d'actes administratius plúrima. També la Sentència de l'Audiència Nacional de 16 de maig de 2019 (Rec. 715/2017) considerarà que una ordre d'aprovació de bases de subvencions no tenia naturalesa de disposició general perquè, tot i estar dirigit a un indeterminat nombre de persones, tenia la vigència limitada a una sola convocatòria.

D'acord amb aquesta jurisprudència, s'estableix com a procediment la submissió al tràmit de la consulta interdepartamental que preveu també l'article 9 del l'Avantprojecte però únicament en el cas que s'aprovi mitjançant ordre de més d'un conseller o consellera. És a dir, que amb caràcter general no es durà a terme aquest tràmit, llevat que doni aquesta circumstància, en altre cas, si tingués caràcter “pluridepartamental” seria lògica la submissió a aquell tràmit de consulta. Pel que fa a l'expedient, a més de reduir el termini d'emissió d'informes



a 7 dies, l'integraran un menor nombre de documents que els que preveu el procediment ordinari; en concret, a més del text de la iniciativa: un informe sobre l'impacte pressupostari, un informe jurídic de la unitat i la memòria dinàmica (hi ha doncs una evident simplificació). Igualment, cal tenir en compte que les disposicions normatives en matèria de subvencions per raó del seu contingut d'acord amb l'esmentada doctrina jurisprudencial poden procedir no únicament dels departaments que integren l'Administració de la Generalitat sinó també del seu sector públic dependent.

Tot això, quant a la matèria de subvencions, sens perjudici dels tràmits que puguin correspondre en matèria d'intervenció econòmica d'acord amb el que específicament estableix la legislació vigent en aquesta matèria i que es considera que no ha d'ésser objecte del present Avantprojecte.

3.7. Disposicions addicionals.

A la part final de la llei s'inclouen, com és normal sistemàticament, les seves disposicions addicionals, transitòries (una), derogatòries (una) i finals.

3.7.1. La disposició addicional primera preveu que, tot i que el procediment d'elaboració d'una disposició decaigui per finiment de legislatura, *“després de la presa de possessió del nou Govern se'n pot reprendre la tramitació si la unitat directiva impulsora incorpora en l'expedient un informe justificatiu, o bé en sol·licita la inclusió en la programació d'iniciatives normatives”*.

Actualment l'article 36.7 de la Llei 13/2008 disposa que *“Si la tramitació parlamentària d'un projecte de llei caduca per finiment de la legislatura, el Govern, amb els informes previs del secretari o secretària general del departament concernit i dels serveis jurídics de la Generalitat, pot aprovar com a projecte de llei el mateix text que ja havia presentat i acordar de presentar-lo novament al Parlament, sense necessitat de més tràmits.”* En aquest sentit, l'apartat 2 de la disposició addicional de l'Avantprojecte preveu també que, caducada la tramitació parlamentària d'un projecte de llei per finiment de legislatura, *“el Govern pot aprovar un projecte de llei amb el mateix text per presentar-lo novament al Parlament, sense necessitat de dur a terme cap més tràmit, amb els informes previs de la persona titular de la Secretaria General del departament corresponent i de la unitat central o departamental del Gabinet Jurídic de la Generalitat, segons correspongui”*.



3.7.2. La disposició addicional segona es refereix específicament a l'elaboració de disposicions normatives per les institucions estatutàries i les autoritats independents, que *“s'ha d'adequar als principis, els requisits d'accessibilitat i els procediments que es regulen en aquesta llei”*, amb una voluntat doncs d'integració procedimentalment, sense que es consideri ja necessari alhora que a l'apartat 2 de la disposició que abans s'hi contenia.

3.7.3. La disposició addicional tercera disposa quan els mandats de desplegament reglamentari que no incorporin un termini concret *“el desplegament s'ha d'iniciar en el termini d'un any”*, previsió que s'ha de posar en relació amb la derogació que conté l'Avantprojecte de la disposició addicional dissetena de la Llei 26/2010 (que fou afegida per l'article 18.6 de la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica), que actualment disposa un termini de sis mesos: *“En el cas que calgui desplegar les lleis per reglament i que no s'hagi establert en quin termini, aquest ha d'ésser de sis mesos.”*

Precisament sobre aquesta qüestió, com s'indica en la memòria d'al·legacions, s'havia formulat alguna observació. S'ha considerat adient establir un termini d'un any ja que pot resultar convenient en algun supòsit que hagi transcorregut un cert temps, alhora que el termini que ara s'hi preveu d'un any ho és, i així es desprèn de la redacció proposada, per a l'inici de la tramitació.

Així mateix, es considera convenient precisar el supòsit en què per circumstàncies excepcionals no sigui possible aquell desplegament en el termini esmentat.

3.7.4. La disposició addicional quarta, sobre la programació normativa, s'ha comentat en fer referència anteriorment a aquest qüestió en l'article 4 de l'Avantprojecte.

3.7.5. La disposició addicional cinquena preveu que *“Els tràmits específics previstos en el Dret de la Unió Europea en relació amb l'aprovació de disposicions normatives s'integren en el procediment de tramitació que correspongui”*, precepte lògic i alhora necessari quan així ho estableixi la normativa europea quant a la previsió d'algun concret tràmit. Així, per exemple, el Reial decret 1337/1999, de 31 de juliol, té com a objecte (article 1) *“regular la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, a la*



Comisión Europea y, en su caso, a los organismos de normalización enumerados en los anexos I y II a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Directiva 98/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio, modificada por la Directiva 98/48/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio.”

3.7.6. La disposició addicional sisena preveu, com no podria ser d'altra forma, la participació dels ens locals en el procediment d'elaboració de disposicions normatives a vehicular mitjançant els òrgans de representació i col·laboració corresponents. En aquest sentit, i a més de la consulta de les entitats associatives dels ens locals a Catalunya per raó de la seva afectació quan es derivi del contingut de la norma en tramitació, cal tenir en compte les previsions de la legislació de règim local (com poden ser les funcions que corresponen a la Comissió de Govern Local) o també l'article 85 de l'Estatut d'Autonomia que estableix que el Consell de Govern Locals, com a òrgan de representació de municipis i vegueries en les institucions de la Generalitat, *“ha d'ésser escoltat en la tramitació parlamentària de les iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals i en la tramitació de plans i normes reglamentàries de caràcter idèntic.”*

3.7.7. La disposició addicional setena es refereix de forma específica a la tramitació dels plans preveient de forma expressa que aquesta Llei (l'Avantprojecte ara en tramitació) no s'aplicarà al procediment d'elaboració i aprovació de plans, *“qualsevol que sigui la seva naturalesa jurídica”*, de forma tal que, en conseqüència passarà a regir-se “per la legislació sectorial específica que sigui aplicable.”, aportant claredat a la tramitació dels plans i evitant interpretacions que donin lloc a l'acumulació de tràmits més enllà de les previsions específiques i fins i tot possibles declaracions judicials de nul·litat en seu judicial.

La normativa sectorial estableix en moltes ocasions la necessitat d'elaborar plans en gran diversitat de matèries, el que planteja dubtes relacionats amb el que podria considerar-se l'exercici de la potestat de planificació, en la mesura que admetem que es pugui parlar de potestat i, en especial, quant a la naturalesa jurídica dels plans en funció del seu contingut i abast en cada cas concret.

És així que sovint podem plantejar-nos, quant a la naturalesa dels plans, supòsits en què tenen clarament naturalesa reglamentària esdevenint reglaments executius, així com també en aquests casos quin ha d'ésser el procediment de tramitació i la forma d'aprovació, tot tenint present el que disposa la normativa sectorial específica que imposa l'aprovació d'una concreta tipologia de plans,

ahora que sense oblidar la normativa general reguladora del procediment d'aprovació de les disposicions reglamentàries. A més, respecte d'aquesta qüestió cal fer referència al criteri que, en sentit no sempre uniforme, ha adoptat la jurisprudència i, a Catalunya, la Comissió Jurídica Assessora (CJA).

En relació amb la planificació, a més de les referències que es contenen en la legislació de règim local, on ja l'article 4.1.c) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local va fer referència expressa a "la potestat de programació o planificació", l'article 84 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) es refereix també a les competències de planificació i programació dels governs locals (en relació amb l'habitatge públic) i l'article 85 de l'EAC que s'acaba de citar (sobre el Consell de Govern Locals) al·ludeix a la tramitació dels plans. En canvi, la normativa general en referir-se a les potestats del Govern no esmenta la potestat de planificació, mentre que la planificació sí que troba un exprés i ampli reconeixement en l'Estatut d'Autonomia (a diferència de la Constitució que només s'hi refereix als articles 38, 131 i 149.1.13, en relació amb l'activitat econòmica): articles 116.2.a), 117, 119.1.a), 121.1.d), 127.1.a), 132.1, 133.3, 134.1.a), 135.1.a), 137.1.a), 139.2, 140, 142.1, 144.1.a), 149, 162, 164.1.a), entre d'altres.

Recentment, el 13 de desembre, el Govern de l'Estat, va aprovar un Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, respecte del qual es va efectuar l'any 2021 el tràmit de consulta pública prèvia. En aquesta consulta, tot i que la norma projectada se centraria en l'àmbit urbanístic, es planteja també la problemàtica de la naturalesa dels plans i el seu caràcter normatiu fent referència a la "potestat planificadora"; en concret, en l'apartat "Problemes que es pretenen solucionar amb la nova norma" s'indica:

"En los últimos años han proliferado en España (al igual que ocurrió en años anteriores en otros Estados europeos), las anulaciones de pleno de derecho de instrumentos de planificación territorial y urbanística, aún en supuestos de deficiencias de carácter meramente formal, derivadas de su consideración como normas de naturaleza reglamentaria que, en consecuencia, y por ello, no admiten convalidación.

La gran complejidad técnica y jurídica, tanto sustantiva, como procedimental, de dichos planes (...), unidas al largo periodo de tiempo que transcurre entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, hacen que los efectos de las mismas sean cada vez más perniciosos y supongan una amenaza grave y constante para la seguridad



jurídica, además de una clara paralización de la potestad planificadora de las Administraciones públicas competentes.

(...) En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de adoptar, en el ámbito de sus competencias, una serie de medidas que contribuyan a mejorar el marco normativo vigente, porque como recordó el Tribunal Constitucional en la STC 46/1990, de 15 de marzo, "la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...)".

Es destaca també en el text d'aquesta mateixa consulta la importància de la planificació, en aquest cas referida als plans territorials i urbanístics, com a eines per executar determinades polítiques rellevants (desenvolupament urbà i rural sostenible, política d'habitatge, polítiques econòmiques...), el que també es podria aplicar a l'àmbit de la planificació en matèria de medi ambient o altres matèries rellevants. És així que, entre els objectius plantejats en la Consulta, s'exposa que *"Las medidas planteadas son fundamentalmente de dos tipos: las relacionadas con la naturaleza de los instrumentos de planificación y de los efectos que tiene su anulación y las de carácter procesal, que tratan de evitar consecuencias anulatorias desproporcionadas."* En conseqüència, s'hi valora com alternativa la demanda d'impulsar *"una norma estatal que establezca las medidas precisas, tanto de carácter procesal, como incluso de naturaleza administrativa"*, i en concret, com a solució regulatòria *"reforçar la seva naturalesa jurídica pròpia"*.

Una altra qüestió també rellevant quant a la tramitació dels plans és la de la concreció dels supòsits en què s'han de sotmetre al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. La Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, estableix a l'article 8.2.b), com a supòsit de dictamen preceptiu *"b) Els projectes de reglaments o de disposicions de caràcter general que es dictin per a desplegar les lleis o el dret comunitari i llurs modificacions."*

El Tribunal Suprem (TS) s'ha pronunciat reiteradament sobre la naturalesa reglamentària dels plans previstos en la legislació bàsica estatal en matèria de patrimoni natural, si bé considerant que aquests plans no són reglaments executius i, per tant, no resulta exigible el dictamen del Consell d'Estat. Aquesta doctrina es conté en la STS de 10.12.2003 (Rec. 7529/1999), en relació amb un pronunciament sobre els Plans d'ordenació de recursos naturals i plans rectors



d'ús i gestió, però també la STS de 20.9.2021 (Rec. 5349/2010), en què se cita, com consolidada jurisprudència, les SSTS de 16.6.2003, 10.12.2003, 26.11.2003, 2.12.2003 i 10.12.2009. Igualment la STS de 29.1.2019 (Rec. 2007/2017), sobre els plans de gestió dels espais de la xarxa Natura 2000, que confirma aquesta doctrina i cita la STS 20.09.2012 (Rec. 5349/2010). En aquesta doctrina el TS considera que aquests plans no executen pròpiament la Llei en el sentit de precisar, desenvolupar o completar les seves previsions normatives, sinó que podria considerar-se que s'estudia un àmbit territorial per adequar la gestió dels recursos als principis de la Llei, és a dir, es planifiquen uns recursos tenint en compte els objectius i continguts definits a la Llei.

El TS, en Sentència de 27.5.2002, va considerar que “(...) *Son reglamentos ejecutivos aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley y, por ende, como complementarios de la misma. Están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como pertenecientes a la categoría de aquél «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley», cualquiera que sea su grado de intensidad innovativa. Los reglamentos de organización que no tienen como función la ejecución de la ley, han sido encuadrados por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos ad extra (...).*”

Pel que fa a la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora, hi ha una evolució, des de per exemple els dictàmens 2/1994 i 18/1994, en què es considerà que la potestat de planejament no es pot equiparar estrictament a la potestat reglamentària, tot i que doni lloc a plans que contenen normes, alhora que es reconeix el caràcter normatiu i reglamentari però com un “*gènere normatiu peculiar*”, amb la funció no de crear dret sinó de condicionar les actuacions de l'Administració i dels particulars des d'una funció directiva –al·ludint a la STS de 25.6.1986-. Els posteriors dictàmens 257/1997, 342/2001 i 305/2006, sobre els Decrets d'aprovació dels Plans territorials d'equipaments comercials, van considerar-los no com un supòsit clàssic de reglament executiu de la Llei (tot i que hi ha un annex amb normativa); i, en sentit similar a aquest darrer dictamen, s'expressà el Dictamen 4/2010, sobre el Decret d'aprovació del Pla del dret a l'habitatge 2009-2012. En canvi, en el supòsit del Pla rector d'ús i gestió de l'Àrea Protegida de les Illes Medes, primer al Dictamen 227/2008 i posteriorment al

Dictamen 264/2017, s'hauria considerat per la Comissió l'exercici de la potestat reglamentària i es pensaria en el seu caràcter executiu d'acord amb la disposició final primera de la Llei 19/1990 i la Llei 15/2010, respectivament, amb la previsió de facultar el Govern per a dictar les normes necessàries per a aplicar i desplegar la Llei (a més de la previsió general de l'article 68.1 de l'Estatut d'autonomia), el que hauria justificat clarament la necessitat d'aquests dictàmens.

Finalment, en aquesta anàlisi de l'evolució sobre com considerar la naturalesa dels diferents tipus de plans, en l'àmbit de Catalunya, i podríem dir que apartant-se de la citada jurisprudència del Tribunal Suprem, és de destacar el pronunciament del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya l'any 2013 que va anul·lar un pla en matèria hidràulica per manca del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora. En concret, la STSJC 287/2013, de 26 d'abril (confirmada pel TS pel fet de tractar-se, en aquest cas, de normes pròpies de la Comunitat autònoma), en matèria d'aigües, es pronunciava sobre el Decret 188/2010 d'aprovació del Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya. El Tribunal va considerar que no s'havia aplicat el procediment de la Llei 26/2010, considerant-lo un reglament executiu i donant lloc a la seva anul·lació per manca del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

En aquesta Sentència, s'afirma que *“si bien se puede admitir que los planes tienen un perfil en cierta medida particular en relación con el común de las disposiciones generales, nada hay en esta particularidad que permita fundamentar la exclusión del control de legalidad. En otras palabras, la función normativa y la capacidad para vincular a las administraciones y a los ciudadanos es la misma en los planes que en el resto de disposiciones generales; y de la misma manera resulta necesario asegurar el encaje de la nueva disposición en el ordenamiento jurídico. En definitiva, la conveniencia de un control preventivo de legalidad es idéntica en uno y otro caso (...)”* La sentència reconeix l'existència de peculiaritats procedimentals i *“unos trámites diferenciales, pero sin excluir el cumplimiento de los trámites establecidos a todos los efectos para el común de las disposiciones generales, incluido el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.”*

Posteriorment, en el Dictamen 355/2019 sobre el Pla especial d'actuació en situació d'alerta i eventual sequera (PES), aprovat per Acord de Govern, s'afirma que *“Sobre aquest aspecte cal posar de manifest que **la legislació catalana planteja alguns dubtes en relació amb la naturalesa jurídica i el procediment d'aprovació** [el destacat és nostre], tant del PGDCFCat com dels plans i programes de gestió específics i, en concret, del PES. Aquests dubtes*

*han estat parcialment esvaïts per al cas del Pla de gestió del Districte de Conca Fluvial de Catalunya, aprovat per Decret 188/2010, sobre el qual s'ha pronunciat la Sentència núm. 287/2013, de 26 d'abril, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, en la qual considera que **es tracta d'un reglament; s'ha de seguir, per tant, el procediment d'elaboració previst per a les disposicions administratives de caràcter general** [el destacat és nostre], amb les especialitats que pertoqui."*

En conseqüència, l'apartat 2 de la disposició addicional setena de l'Avantprojecte clarifica aquesta situació quant al supòsit en què s'hi ha de dictaminar per part de la Comissió Jurídica Assessora en la matèria específica de planificació en el sentit següent: *"Els plans aprovats pel Govern que tinguin naturalesa reglamentària únicament s'han de sotmetre al dictamen de la Comissió Jurídica Assessora amb caràcter preceptiu quan, a més de tramitar-se en compliment d'un mandat o habilitació legal, desenvolupin, concretin i detallin els preceptes legals establint disposicions que afectin la ciutadania."*

Per últim, a proposta d'Assessoria Jurídica al Departament de Territori, com s'indica en la memòria d'al·legacions, s'ha considerat convenient, en matèria urbanística on la jurisprudència és actualment bastant clara i homogènia, precisar en un darrer apartat 3r que l'esmentada previsió (la de l'apartat 2 de la DA 7) no és aplicable als plans d'ordenació territorial ni als urbanístics, per a una major claredat i evitar possible dubtes interpretatius.

3.7.8. A la disposició addicional vuitena, sobre supletorietat, es preveu que el procediment ordinari previst al capítol 3 de la Llei s'aplicarà supletòriament als procediments d'elaboració de disposicions normatives específics regulats en altres normes amb rang de Llei, previsió de tot convenient i fins i tot necessària; si bé convé també ressaltar la importància de l'apartat segon afegit a aquesta disposició, a proposta de l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori indicant expressament que *"Aquesta disposició no és aplicable als plans, inclosos els d'ordenació territorial i els urbanístics."* Val a dir que la dita proposta es referia a l'àmbit d'ordenació territorial i urbanístic, si bé en el redactat final es precisa l'exclusió amb caràcter general de tot l'àmbit planificador, exercici de la potestat planificadora, en totes les matèries i àmbits competencials.

També en relació amb la Comissió Jurídica Assessora, la disposició addicional novena, disposa que la sol·licitud d'emissió del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora sobre un projecte de disposició normativa, quan aquest no és preceptiu, no determina la necessitat de sol·licitar un nou dictamen en el cas que

es promogui la modificació o la derogació de la disposició normativa finalment aprovada. Es tractaria potser d'una previsió no estrictament necessària però que es considera del tot convenient per clarificar el procediment i evitar dubtes interpretatius.

3.7.9. Les darreres disposicions addicionals al·ludeixen a l'instrument de difusió de les disposicions normatives en tramitació (la novena), que ha estat objecte d'un nou redactat com a conseqüència de les aportacions en el tràmit d'audiència (quant al portal de difusió del dret vigent, sens perjudici de les previsions que ja consten en la legislació específica, com la reguladora de l'EADOP, Entitat autònoma del Diari oficial i de publicacions); i, d'altra banda, la desena, quant al desenvolupament de les metodologies d'avaluació d'impacte normatiu, on es fa referència als diferents possibles impactes sense un caràcter taxatiu, però amb la voluntat expressa de citar expressament, per exemple, l'impacte en els col·lectius més vulnerables, en particular, sobre els infants i els adolescents i les persones amb discapacitat.

Així mateix, cal tenir en compte la voluntat de simplificació i de regulació general del procediment en matèria d'elaboració de disposicions normatives, sens perjudici que, evidentment, siguin preceptius els informes que una norma amb rang de llei prevegi, el que pot al·ludir a altres específics impactes a valorar.

3.8. Disposicions transitòria i derogatòria.

La disposició transitòria conté una previsió habitual de les noves normes que són objecte d'aprovació i del tot recomanable, de forma tal que es disposa que *"Els procediments d'elaboració de disposicions normatives que estiguin en tramitació en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei es regeixen per la normativa vigent en el moment en què es van iniciar, llevat d'aquells que, d'acord amb aquesta llei, s'haurien de tramitar mitjançant el procediment ordinari o el procediment ordinari simplificat i en relació amb els quals únicament es disposi del text i la memòria i no s'hagin obert els tràmits d'audiència i informació pública."* Amb aquesta previsió específica s'eviten també possibles dubtes interpretatius quant al règim transitori com a conseqüència d'entrada en vigor d'una nova legislació procedimental en aquesta matèria.

Mitjançant la disposició derogatòria, concordant amb la finalitat i contingut de l'Avantprojecte d'incloure el procediment de l'elaboració de totes les normes en general, que ara es troba dispers en diferents lleis en funció principalment del



rang, es deroga el títol IV, la disposició addicional 17a i la disposició final 3.3 de la Llei 26/2010, i els apartats 2 a 7 de l'article 36 i els articles 37 i 38 de la Llei 13/2008, així com també els articles 181 a 183 de la Llei 10/2011 i l'article 178 de la Llei 5/2020. Amb una voluntat clarificadora s'han considerat en l'Avantprojecte les derogacions expressess de les lletres c) i d) de la disposició derogatòria, com també la referència a l'apartat 3 de la disposició final tercera de la Llei 26/2010 en la seva lletra a), tot i fer referència als preceptes (i normes) que amb caràcter general es deroguen en la resta d'aquesta lletra a) i en la lletra b).

3.9. Disposicions finals.

Per últim la disposició final primera conté la previsió sobre determinats preceptes que tenen naturalesa de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, en concret els articles 7 a 19 i l'apartat b) de la disposició derogatòria per derogar els articles citats 36 a 38 de la Llei 13/2008 atesa la disposició final primera d'aquesta darrera llei. Lògicament ja no es fa referència en la disposició final primera a la disposició final tercera, que abans preveia la modificació de la Llei 13/2008), la qual ha estat suprimida en la darrera versió i substituïda per una previsió expressa en la llei sobre la *vacatio legis*.

Aquesta previsió concorda amb l'article 62.2 de l'Estatut d'Autonomia que disposa que “*Són lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut les que regulen directament les matèries esmentades pels articles 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 i 94.1. L'aprovació, la modificació i la derogació d'aquestes lleis requereixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament en una votació final sobre el conjunt del text, llevat que l'Estatut n'estableixi una altra.*”

La disposició final segona conté una habilitació per a la derogació normativa de disposicions normatives de caràcter reglamentari el contingut de les quals hagi perdut la vigència o que hagin esdevingut obsoletes, amb les corresponents especialitats procedimentals. Es pretén, per tant, garantir la seguretat jurídica i el coneixement cert de l'ordenament jurídic amb aquesta habilitació. Es preveu també la simplificació del procediment en el sentit següent: “*L'elaboració d'un projecte de decret de derogació de diverses disposicions normatives només s'ha de sotmetre al tràmit de consulta interdepartamental. L'expedient ha d'incorporar la llista de les disposicions normatives que hagin perdut la vigència o que hagin esdevingut obsoletes i la indicació de les raons que ho justifiquen.*”



I, per últim, s'ha inclòs una disposició final tercera sobre l'entrada en vigor o *vacatio legis* que preveu la vigència en el termini d'un mes des de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, termini raonable i lògic com a mínim que s'hi estableix amb poca diferència del que amb caràcter genèric es preveu al nostre ordenament jurídic.

4.- Conclusió.

L'Avantprojecte de Llei d'elaboració de disposicions normatives s'ha tramitat de conformitat amb el que estableix la normativa preceptiva i no ofereix inconvenients de caire jurídic, i per tant, el seu contingut es considera ajustat a dret i es pot elevar al Govern per a la seva aprovació com a Projecte de Llei, previ l'informe del Consell Tècnic de la Generalitat i sense que sigui preceptiu el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora.

Barcelona,

Data:

2023.01.16

18:30:02 +01'00'

Albert Gómez Herrero

Advocat de la Generalitat

Responsable de l'àmbit d'estudis jurídics

del Gabinet Jurídic de la Generalitat