

**PROPOSTES PER A UNA NOVA ESTRUCTURACIÓ
DE LA PART FINAL DE LES LLEIS**



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis d'Assessorament Lingüístic

juliol del 2008

Índex de continguts

1. Introducció.....	3
2. Consideracions preliminars	3
3. Un cas exemplar.....	5
4. Propostes finals	6

1. Introducció

El dictamen del Projecte de Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern (tram. 200-00032/08) incorpora en l'estructura de la part final de la Llei una innovació de tècnica legislativa que mereix un cert estudi i que requeriria, crec, un acord general dels serveis d'assessorament concernits, atesa la imprescindible objectivació i homogeneïtzació de la sistematització tècnica dels textos legislatius aprovats pel Parlament.

En tot cas, és innegable la rellevància de la solució que s'adopti en aquest cas, bo i més atenent la transcendència política i jurídica de la Llei, i és per això que us presento aquest informe i que sotmeto a la vostra consideració les propostes que hi formulo.

2. Consideracions preliminars

En el text acordat per la Comissió, amb l'assessorament tècnic del lletrat Ismael Pitarch i del lingüista que signa, s'ha introduït una nova categoria entre les disposicions de la part final: les disposicions modificatives (d'ara endavant, DM).¹

Aquesta nova categoria se separa dels criteris de redacció actuals per a les lleis del Parlament, que prescriuen per a la part final de les lleis l'estructuració següent:

Disposicions addicionals <ul style="list-style-type: none">– Els règims jurídics especials– Els manaments i les autoritzacions de contingut no normatiu– Les excepcions, les dispenses i les reserves– Els preceptes residuals
Disposicions transitòries <ul style="list-style-type: none">– Els preceptes de dret transitori material– Els preceptes que regulen la col·lisió temporal de lleis
Disposició derogatòria

Disposicions finals

– La modificació subsegüent del dret vigent

- Les clàusules de salvaguarda
- Les clàusules de supletorietat
- Els manaments i les autoritzacions de contingut normatiu:
 - a) L'habilitació per al desplegament reglamentari de la llei
 - b) La delegació per a dictar decrets legislatius
 - c) Les remissions a les lleis de pressupostos
 - d) Els manaments per a presentar projectes de llei
 - e) Les clàusules de deslegalització
- L'entrada en vigor

Per bé que les categories que componen la part dispositiva final de les lleis no siguin predeterminades per l'ordenament jurídic ni es corresponguin amb conceptes tancats i excloents, és obvi que la introducció d'aquestes DM altera un esquema ja consolidat per l'ús en les lleis del Parlament, malgrat una certa vacil·lació en la distribució dels preceptes en una o altra rúbrica.

La creació de la categoria de les DM, en tot cas, sembla pertinent, justificada i raonable, en tant que afavoreix la claredat i la concreció de la norma i en millora notablement la qualitat, en benefici de la seguretat jurídica.

Cal tenir present, en aquest sentit, que el mecanisme d'alteració de l'ordenament jurídic vigent per via de les modificacions consegüents a l'aprovació d'una llei (modificacions que fins ara quedaven integrades dins les DF) té com més va un ús més extensiu, en contradicció amb el caràcter teòricament limitat i extraordinari d'aquest mecanisme. Justament, potser és aquest caràcter extraordinari el que explica en primer terme la manca d'una categoria pròpia per a les DM, en contrast amb la categoria dedicada específicament a les DD.

Cal remarcar també que, per més que la nova classificació pot provocar certes dificultats de delimitació i de distribució dels diferents preceptes, aquestes dificultats no han de ser qualitativament més substancials que les que ja es donaven fins ara entre les categories actuals.

L'augment del nombre de categories dispositives pot afavorir, això sí, una major dispersió de diverses afeccions legals referides a una única norma. Tot seguit plantejaré l'exemple concret que ens en forneix el Projecte damunt citat, però cal remarcar que, si de cas, la nova categorització no fa sinó posar especialment de manifest un problema que ja es produïa abans d'ara.

3. Un cas exemplar

Centrem-nos, doncs, a tall d'exemple, en les afeccions de la Llei 13/1989, que en una de les fases d'elaboració de l'informe de ponència era objecte de tres preceptes diferents: una DA (interpretació de l'art. 5.1), una DM (modificació de l'art. 19) i una DD (derogació de vuit articles).²

En el dictamen, tanmateix, la dispersió es redueix finalment a dos únics preceptes: una DM i una DD. 3 Perviu, però, l'essència del problema.⁴

És amb l'objectiu d'evitar aquesta dispersió que hom proposava als ponents, en una de les esmenes jurilingüístiques, de transformar la DD3 en apartat 2 de la DM, amb la nota de motivació següent:

«Si s'acceptava la proposta que formulem a propòsit de la DA1 (d'explicitar-la com a modificació expressa de l'art. 5.1 de la Llei 13/1989 i convertir-la en disposició modificativa primera) [*com efectivament ha acordat la Comissió en aprovar el dictamen*], es podria traslladar també aquesta derogació (en tant que és parcial i no pas de tota la llei) a la dita disposició modificativa, com a segon apartat.

Quedarien agrupades, així, per a major seguretat jurídica, les dues afeccions de la Llei 13/1989, que en el text del predictamen es reparteixen entre la DA1 i la DD3.»

D'acord amb aquesta proposta, quedaria agrupada en una sola disposició la modificació de part d'un article i la derogació d'altres nou articles de la Llei 13/1989:

DM 1. *Modificació de la Llei 13/1989*

1. Es modifica l'apartat 1 de l'article 5 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que queda redactat de la manera següent:

«1. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el president o presidenta de la Generalitat, el Govern, el conseller primer o consellera primera del Govern, el vicepresident o vicepresidenta del Govern i els consellers».

~~DD 2. Derogació parcial de la Llei 13/1989~~

2. Es deroguen els articles 6, 9, 10, 17, 19, 36, 61, 62 i 66 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Aquest supòsit de derogació parcial d'una norma, doncs, seria tractat com una modificació més de la norma en qüestió.⁵

L'adopció d'aquesta solució donaria peu encara a la possibilitat d'anar més enllà en la reorganització de la part final de les lleis: en el supòsit que s'accepti la conveniència i l'oportunitat de crear la nova categoria de les disposicions modificatives, crec que seria pertinent de fer un altre pas endavant i encloure en aquesta categoria totes les alteracions del dret vigent, siguin de la classe que siguin, agrupades, dins d'aquesta categoria, en funció de la norma afectada.

És per tot això que formulo tot seguit una proposta de reorganització de la part final de les lleis.

4. Propostes finals

Crec recomanable agrupar en un sol bloc totes les disposicions que tinguin per objecte qualsevol classe d'alteració del dret vigent, amb l'objectiu principal d'evitar que diverses afeccions d'una única norma legal quedin repartides entre les diverses categories de disposicions, dispersió que en pot dificultar la localització. L'agrupació de les diverses alteracions, sens perjudici del principi de divisió material de l'ordenament, perseguiria una major claredat normativa, en benefici de la seguretat jurídica.

La nova categoria hauria d'encloure, doncs, els preceptes que modifiquen dret vigent (tant si es tracta de meres adaptacions derivades directament de l'aprovació de la nova norma 6 com si es tracta de modificacions "oportunistes"), 7 els preceptes que declaren el caràcter transitori de normes o preceptes vigents (no s'enclourien aquí les regulacions transitòries introduïdes ex novo) i les clàusules derogatòries (tant si es tracta de derogacions parcials com si es tracta de derogacions totals).

Això implicaria una nova ordenació de la part final de les lleis i una redistribució de les categories actuals, segons l'esquema següent:

<p>Disposicions addicionals</p> <ul style="list-style-type: none">– Els règims jurídics especials– Els manaments i les autoritzacions de contingut no normatiu– Les excepcions, les dispenses i les reserves– Els preceptes residuals
<p>Disposicions transitòries</p> <ul style="list-style-type: none">– Els preceptes de dret transitori material– Els preceptes que regulen la col·lisió temporal de lleis

Disposicions modificatives ⁸

- La modificació de dret vigent
- La declaració de transitorietat de dret vigent

~~Disposició derogatòria~~

- La derogació de dret vigent

Disposicions finals

- La modificació subsegüent del dret vigent
- Les clàusules de salvaguarda
- Les clàusules de supletorietat
- Els manaments i les autoritzacions de contingut normatiu:
 - a) L'habilitació per al desplegament reglamentari de la llei
 - b) La delegació per a dictar decrets legislatius
 - c) Les remissions a les lleis de pressupostos
 - d) Els manaments per a presentar projectes de llei
 - e) Les clàusules de deslegalització
- L'entrada en vigor

Entenc, però, que, amb vista a augmentar la claredat i l'efectivitat d'aquesta distribució, convindria establir aquestes categories com a seccions fixes de la llei, amb un epígraf invariable: 9

- Disposicions addicionals
- Disposicions transitòries
- Disposicions d'alteració del dret vigent
- Disposicions finals

Aquestes seccions podrien quedar sempre agrupades en un últim capítol de la llei (o títol, o la part que escaigüés en funció de l'estructura de la llei), potser sota l'epígraf de «Part final».

Crec que es podria optar, en aquest cas, per designar tots els preceptes de la llei com a articles, amb numeració seguida. La categorització de cada article seria aleshores de caràcter sistemàtic i vindria definida per la integració en una o altra secció, i completada pel títol mateix de l'article. ¹⁰

Pel que fa a la categoria de les disposicions d'alteració del dret vigent, que és a l'origen d'aquest informe, podria dedicar-se un article per a cada norma (ordenats pel rang i la data de promulgació de la norma afectada) i un apartat per a cada afecció (ordenats no en funció de la classe d'afecció, sinó de la seqüència ordinal dels preceptes objecte de l'alteració). ¹¹

La proposta és certament esquemàtica i exigeix, si de cas hom creu convenient de prendre-la en consideració, un estudi comparat i una discussió tècnica més aprofundida que permetin detectar-ne els febles i les llacunes, establir amb major precisió l'àmbit de cada categoria, delimitar i resoldre els possibles casos d'encavalcament o de col·lisió (en el cas dels règims transitoris, per exemple) i, en general, assegurar-ne l'oportunitat i la viabilitat. En tot cas, espero que serveixi si més no com a punt de partida per a una discussió dels agents implicats sobre la possibilitat d'acordar canvis en l'organització de la part final de les lleis.

Palau del Parlament, 24 de juliol de 2008

Enric Tudó i Rialp
Lingüista del Parlament

NOTES

¹ Vet aquí les observacions del lletrat de la Comissió, Ismael Pitarch, a propòsit d'aquesta qüestió, contingudes en l'informe de la Ponència.

«Observacions del lletrat

»*Disposicions modificatives*

»I.- Sens perjudici que jurídicament és possible i que sigui pràctica prou freqüent, el lletrat posa a la consideració dels ponents la inconveniència jurídica, política i pedagògica de proposar modificacions d'altres lleis a la primera llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut del 2006, que, a més, regula dues de les institucions basilars de la Generalitat.

»Podria resultar convenient, i seria també més transparent, eliminar d'aquesta llei totes les disposicions modificatives i agrupar les que es proposen i que més convingui en una llei ordinària, que no requereix l'aprovació per majoria absoluta.

»Tant la seguretat jurídica com la claredat, la qualitat i la distinció de la norma en sortirien beneficiades.

»Cal tenir present, finalment, que cap de les modificacions que proposa el Projecte en aquest bloc de normes té a veure directament amb l'objecte material d'aquesta llei.

»II.-Com que molt previsiblement l'alternativa no prosperarà, es proposa d'agrupar-les totes sota la titulació "Disposicions modificatives".

»Les directrius acadèmiques de tècnica legislativa recomanen que totes les modificacions apareguin en el títol de la llei; aquesta proposta ens sembla excessiva institucionalment per a aplicar-la a una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, bo i més quan les modificacions de les lleis que es proposen no tenen aquest rang. Creiem, però, que, vista la freqüència incremental amb què les majories governamentals i parlamentàries aprofiten lleis qualssevol per fer modificacions d'altres lleis que graviten per la més externa de les òrbites que la volten, la seguretat jurídica, la claredat i la qualitat de la norma, el treball dels operadors jurídics normals i no especialitzats i la lectura de la ciutadania es veurien facilitades si totes les modificacions s'agrupessin sota una nova rúbrica: "Disposicions modificatives". Se'n reserva una per a cada modificació, i es titula indicant la norma que modifica.»

La Ponència va recomanar l'adopció de la segona d'aquestes alternatives.

² Es tractava de les disposicions següents:

DA 1. *Òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat*

Als efectes del que disposa l'article 5.1 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el conseller primer o consellera primera i el vicepresident o vicepresidenta del Govern són òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat.

DM 1. *Modificació de l'article 19 de la Llei 13/1989*

Es modifica l'article 19 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que queda redactat de la manera següent: (...).

DD 3. *Derogació parcial de la Llei 13/1989*

Es deroguen els articles 6, 9, 10, 17, 36, 61, 62 i 66 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

³ D'acord amb les recomanacions finals de la Ponència, la DM "Modificació de l'article 19 de la Llei 13/1989" se suprimeix, en tant que la Ponència acorda derogar l'article que n'era objecte (que queda incorporat a la llista de preceptes derogats per la DD3) i integrar l'objecte material del dit art. 19 en la part dispositiva de la LPGG, com a art. 25.

Al mateix temps, però, la DA "Òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat" esdevé DM, en virtut d'una esmena tècnica formulada pels serveis d'assessorament, d'acord amb la nota de motivació següent:

«Per respectar l'ordre jeràrquic de les normes, i d'acord amb la millor doctrina i la jurisprudència del Tribunal Constitucional, convindria evitar d'introduir en la present llei de desenvolupament bàsic una mera interpretació d'una llei ordinària. És per aquesta raó que es recomana de formular aquest precepte com a modificació expressa de l'art. 5.1 de la Llei 13/1989 i que, doncs, s'ha convertit aquesta disposició addicional primera en disposició modificativa primera.»

L'estructura final del dictamen, doncs, seria la següent:

ARTICLE 25. *Els delegats territorials del Govern*

(Integració, amb una nova redacció, del text de l'art. 19 de la Llei 13/1989)

DM 1. *Modificació de la Llei 13/1989*

Es modifica l'apartat 1 de l'article 5 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, que queda redactat de la manera següent:

«1. Els òrgans superiors de l'Administració de la Generalitat són el president o presidenta de la Generalitat, el Govern, el conseller primer o consellera primera del Govern, el vicepresident o vicepresidenta del Govern i els consellers».

DD 2. *Derogació parcial de la Llei 13/1989*

Es deroguen els articles 6, 9, 10, 17, 19, 36, 61, 62 i 66 de la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

⁴ Igual com perviuria, remarquem-ho, si s'optava per no crear la nova categoria de les DM: aquesta DM1 (de modificació de la Llei 13/1989) esdevindria aleshores DF i conviuria igualment amb la DD (de derogació parcial de la dita llei).

En tot cas, aquest no és pas l'únic exemple que trobem en la llei que ens ocupa (val a dir que ens hem abstingut de cercar més casuística en altres normes). Efectivament, també la Llei 3/1982 era objecte de dos preceptes en el text del Projecte: una DD, que la derogava només parcialment, i una DF, que hi afegia dues disposicions addicionals:

DD

Es deroguen les disposicions següents:

1. De la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, el títol II, el títol III, el títol IV i la disposició transitòria.
2. (...).

DF 2. *Modificació de la Llei 3/1982*

S'afegeixen dues disposicions addicionals a la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, amb el contingut següent:

«Disposició addicional primera. Cap de l'oposició

»1. Té la condició de cap de l'oposició (...).»

«Disposició addicional segona. Llocs de treball d'assessor/a del grup parlamentari

»Els llocs d'assessor/a del grup parlamentari (...).»

En el text del dictamen, aquesta DF2 ha decaigut com a tal (se'n manté viva, com a DT2 de la llei en tràmit, la regulació de la figura de cap de l'oposició) i la DD1 ha passat a derogar íntegrament la Llei 3/1982, alhora que una nova DT1 en declara transitòriament vigent la regulació del règim d'incompatibilitats i d'inelegibilitat, amb l'esquema següent:

DT1. *Vigència dels apartats 1 i 2 de l'article 11 de la Llei 3/1982*

Els apartats 1 i 2 de l'article 11 de la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de

la Generalitat, mantenen, en el que correspon, la vigència com a regulació transitòria mentre no entri en vigor la llei electoral.

DD1. *Derogació de la Llei 3/1982*

Es deroga la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, salvant el que disposa la disposició transitòria primera de la llei present.

També aquí, doncs, dos preceptes diferents (DT1 i DD1) tenen per objecte una mateixa norma legal. Un exemple més de la dispersió a què ens referim, tot i que en aquest cas les dues disposicions queden lligades per una remissió interna i reproduïxen l'esquema adoptat per l'Estatut del 2006 per a la derogació de l'Estatut del 1979.

Més endavant, en les conclusions de l'informe, ens tornarem a referir a aquest exemple.

⁵ També en aquest cas la solució (que encara és viable com a esmena tècnica en el tràmit de ple) discrepa dels criteris aplicats fins ara, que recomanen que les modificacions que comporten la supressió d'un article o de part d'un precepte s'incloguin en la part final de la nova norma, dins la disposició derogatòria corresponent.

⁶ Les anomenades *modificacions subsegüents*, és a dir, les que no comporten una nova redacció del text d'una llei sobre aspectes bàsics, sinó que són simples adaptacions del dret vigent amb motiu de la nova regulació.

⁷ La distinció entre una i altra classe de modificació no sembla justificació suficient per mantenir la diferenciació entre les dues categories. L'origen i el caràcter de les modificacions poden quedar explicats, si convé, en el preàmbul de la llei.

⁸ Si la denominació no sembla prou comprensiva per integrar també les clàusules derogatòries, se'n pot trobar una de més genèrica, com ara «Disposicions d'alteració del dret vigent».

⁹ Crec que és preferible que els epígrafs siguin invariables, independentment que la categoria que titulen contingui diversos preceptes o només un (naturalment, les seccions buides de contingut decaurien).

Aquest títol genèric, i l'existència mateixa de la secció, evitaria un problema que origina el model actual, que provoca de vegades una asimetria entre les categories que contenen una sola disposició i les que en contenen més d'una, asimetria que pot induir a confusió. En efecte, les diverses disposicions d'una mateixa categoria queden agrupades sota un epígraf el tractament del qual l'equipara jeràrquicament (si més no des d'un punt de vista gràfic) amb els capítols; com que, tanmateix, l'epígraf genèric s'obvia quan la categoria enclou una sola disposició, aleshores el tractament que rep aquella categoria (aquella disposició única) és equiparable al d'article.

¹⁰ Els títols d'aquests articles de la part final ja haurien de ser suficients per desfer possibles indefinicions.

¹¹ En el cas de modificacions de gruix, escauria de fer correspondre a cada norma una subsecció.