



UNIVERSITAT DE BARCELONA

El procediment d'elaboració de les ordenances locals a la llum de la millora de la regulació

Mònica Fernández Ferrarons

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tdx.cat) i a través del Dipòsit Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tdx.cat) y a través del Repositorio Digital de la UB (diposit.ub.edu) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tdx.cat) service and by the UB Digital Repository (diposit.ub.edu) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

Doctorat en Dret i Ciència Política
Línia d'Investigació: Dret Administratiu

**EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LES
ORDENANCES LOCALS A LA LLUM DE LA MILLORA
DE LA REGULACIÓ**

Director: Dr. Joan Manuel Trayter Jiménez

Codirectora: Dra. M^a Belén Noguera de la Muela

Tutor: Dr. José Esteve Pardo

MÒNICA FERNÁNDEZ FERRARONS
Barcelona, 2018

RESUM

La present tesi doctoral té per objecte l'estudi del procediment d'elaboració de les ordenances locals i la seva adaptació als nous estàndards de millora de la regulació, prenent com a referència la implementació d'aquestes polítiques dins les instàncies de poder superiors. Fins al moment, les polítiques sobre la millora de la regulació han tingut una integració gradual en el nostre ordenament jurídic intern, i han situat irremeiablement a l'Administració local en l'últim esglaó de l'adaptació d'una estratègia que acull el conjunt de l'activitat administrativa. L'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions públiques ha estat determinant per a aconseguir uniformitzar els estàndards mínims d'una bona regulació dins un context jurídic multinivell. La Llei 39/2015 no predisposa d'una "ordenació seqüencial" bàsica dels tràmits del procediment; els hi correspon als governs autonòmics i locals en virtut de la facultat que tenen per organitzar-se jurídicament mitjançant la creació del seu propi dret. En la seva conseqüència, la millora de la qualitat normativa és una qüestió que necessita també ser incorporada dins l'exercici de la potestat normativa municipal, per bé que és a l'Administració local on queda confiada la pràctica totalitat de l'acció administrativa sobre el territori.

La nostra proposta insta a la modificació de la regulació prevista a la LrBRL per a elaboració de les ordenances locals amb l'objectiu d'actualitzar el vell esquema procedimental a les línies de millora de la qualitat normativa. Però no solament es posa el punt d'atenció en el procés normatiu en sí mateix, sinó que l'exigència de la millora de la regulació recau en tot el cicle normatiu, des de la planificació fins a la posterior revisió de la norma. Per tant, si bé el gruix important del treball se centra en els aspectes més procedimentals que ocupen el procés d'elaboració de l'ordenança, l'estudi també abasta instruments de consecució de la qualitat normativa com els plans d'aprovació de les futures normes, el foment d'un nou marc de participació ciutadana o la incorporació de mecanismes d'avaluació retrospectiva, entre d'altres, els quals també han ser objecte d'una regulació més detallada per part de la normativa aplicable al procés de creació de normes locals.

RESUMEN

La presente tesis doctoral tiene por objeto el estudio del procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales y su adaptación a los nuevos estándares de mejora de la regulación, tomando como referencia la implementación de estas políticas en las instancias de poder superiores. Hasta ahora las políticas de mejora de la regulación han tenido una integración gradual en nuestro ordenamiento jurídico interno, y han situado irremediabilmente la Administración local en el último eslabón de la adaptación de una estrategia que engloba el conjunto de la actividad administrativa. La entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, ha sido determinante para conseguir uniformizar los estándares mínimos de una buena regulación en un contexto jurídico multinivel. La Ley 39/2015 no predispone una “ordenación secuencial” básica de los trámites del procedimiento; les corresponde a los gobiernos autonómicos y locales en virtud de la facultad que tienen para organizarse jurídicamente mediante la creación de su propio derecho. En su consecuencia, la mejora de la calidad normativa es una cuestión que también necesita ser incorporada dentro del ejercicio de la potestad normativa municipal, pues es en la Administración local donde queda confinada la práctica totalidad de la acción administrativa sobre el territorio.

Proponemos la modificación de la regulación prevista a la LrBRL para la elaboración de las ordenanzas locales con el objetivo de actualizar el viejo esquema procedimental a las líneas de mejora de la calidad normativa. Pero no solamente nos centraremos en el proceso normativo en sí, sino que la exigencia de la mejora de la regulación recae en todo el ciclo normativo, desde la planificación hasta la posterior revisión de la norma. Por lo tanto, aunque el grueso importante del trabajo se centra en los aspectos más procedimentales que ocupan el proceso de elaboración de la ordenanza, el estudio también abarca instrumentos de consecución de la calidad normativa como los planes de aprobación de las futuras normas, el fomento de un nuevo marco de participación ciudadana o la incorporación de mecanismos de evaluación retrospectiva, entre otros, los cuales también deben ser objeto de una regulación pormenorizada por parte de la normativa aplicable al proceso de creación de normas locales.

ABSTRACT

The purpose of this doctoral thesis focuses on the study of the procedure for the preparation of local regulations and their adaptation to the new standards for improving regulation. It takes as a reference the implementation of these policies in higher power instances. Until now, policies to improve regulation have been gradually integrated into our domestic legal system. Local Administration has inevitably been put into the last stage of the adaptation of a strategy that encompasses all administrative activity. The decisive step towards the total integration of the levels of power has been the establishment of Law 39/2015, of 1 October, on the common administrative procedure of the public administrations. This is a key element in the standardisation of minimum standards of good regulation, in a multilevel legal context. Law 39/2015 does not predispose a basic “sequential ordering” of procedure; it corresponds to the autonomic and local governments by their capacity to organize themselves though the creation of their own right. Consequentially, the improvement of the normative quality is a subject that also needs to be incorporated within the exercise of municipal regulatory power. The practical totality of any administrative action on the State is focused in the local Administration.

Our proposal suggests the modification of the regulation of the LrBRL with the objective of updating the old procedural scheme to the lines of improvement of the normative quality. But not only we will focus on the process of normative creation itself, but the requirement of improving regulation falls on the entire regulatory cycle, from planning to regulatory review. Therefore, although the main body of work focuses on the most procedural aspects that are involved in the process of drafting the ordinance, the study also covers instruments for achieving normative quality such as approval plans for future standards, promotion of a new framework for citizen participation or the incorporation of retrospective evaluation mechanisms, among others, which must also be subject to detailed regulation by the regulations applicable to the process of creating local regulations.

ÍNDEX

Abreviatures.....Pàg. 13

Objecte i agraïments.....Pàg. 17

PART I. LES POLÍTIQUES DE MILLORA DE LA REGULACIÓ

Capítol Primer. Marc Jurídic Actual.

I. Els reptes del bon govern i la necessitat d'una bona regulació.....Pàg. 23

II. La preocupació per les normes. La tècnica jurídica formal i material.....Pàg. 30

1) La qualitat normativa: el moviment de la better regulation i la regulatory reform.....Pàg. 36

a) La qualitat normativa en el pla comunitari.....Pàg. 38

b) La qualitat normativa en el pla internacional.....Pàg. 49

2) L'avaluació de l'impacte normatiu com a instrument cabdal del moviment de la qualitat normativa.....Pàg. 54

3) L'era de les TIC i les normes obertes.....Pàg. 60

III. A propòsit del model estatunidenc. La participació com a eix central.....Pàg. 65

IV. La recepció dins l'ordenament jurídic intern i la normativa d'afectació.....Pàg. 75

1) Les polítiques de simplificació i reducció de càrregues administratives....Pàg. 77

2) La transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i en especial a l'àmbit local.....Pàg. 80

3) La Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, i la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.....Pàg. 90

4) *La incidència de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic.....Pàg. 98*

a) *La LPACAP i la seva posició dins l'ordre competencial arran el pronunciament de la STC 55/2018, de 24 de maig.....Pàg. 98*

b) *Sobre els principis de la millora de la regulació i els mecanismes de racionalització normativa.....Pàg. 108*

c) *El procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments en l'àmbit del Govern de l'Estat.....Pàg. 115*

V. Les polítiques de millora de la regulació en el marc jurídic català.....Pàg. 120

1) *Les principals mesures de simplificació administrativa i foment de la millora de la regulació.....Pàg. 121*

2) *El procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'Administració de la Generalitat de Catalunya.....Pàg. 123*

VI. La conveniència d'adequar el procediment d'elaboració de les ordenances locals i d'incorporar els mecanismes per a la bona regulació.....Pàg. 131

PART II LA POTESTAT NORMATIVA LOCAL COM A CONSEQÜÈNCIA DE L'AUTONOMIA LOCAL I EL SEU EXERCICI A LA LLUM DE LES NOVES LLEIS DE PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ I DE RÈGIM JURÍDIC DEL SECTOR PÚBLIC

Capítol Segon. La potestat normativa local com a conseqüència de l'autonomia local.

I. La fonamentació de la potestat normativa local com a màxima expressió de l'autonomia constitucionalment reconeguda.....Pàg.141

II. La repercussió de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, en l'estatut jurídic dels ens municipals i la seva incidència en el procediment d'elaboració d'ordenances locals a la llum de la LPACAP.....Pàg. 148

Capítol Tercer. L'actual procediment d'elaboració de les ordenances locals.

<i>I. El concepte d'ordenança local i l'exigència d'un procediment formal a la llum dels principis de bona regulació de la LPACAP.....</i>	<i>Pàg. 159</i>
<i>II. La titularitat de la potestat reglamentària i els seus límits.....</i>	<i>Pàg. 164</i>
<i>III. La iniciativa normativa.....</i>	<i>Pàg. 169</i>
<i>IV. Fase prèvia de preparació de l'avantprojecte d'ordenança local.....</i>	<i>Pàg. 174</i>
<i>V. Aprovació inicial del text i participació ciutadana.....</i>	<i>Pàg. 179</i>
<i>VI. Aprovació definitiva i publicació de la norma.....</i>	<i>Pàg. 185</i>

PART III. LA IMPLANTACIÓ DELS INSTRUMENTS DE BONA REGULACIÓ EN L'ELABORACIÓ D'ORDENANCES LOCALS.

Capítol Quart. El disseny d'institucions per al bon funcionament de l'activitat normativa.

<i>I. La conveniència d'especialitzar l'òrgan responsable de dur a terme l'avaluació normativa.....</i>	<i>Pàg. 193</i>
<i>II. La rellevància de la fase preparatòria a la llum de les determinacions de la LPACAP.....</i>	<i>Pàg. 194</i>
1) <i>La iniciativa normativa comporta la creació d'un òrgan complementari.....</i>	<i>Pàg. 198</i>
2) <i>La comissió d'estudi és un òrgan de nova creació per a cada expedient normatiu.....</i>	<i>Pàg. 201</i>
3) <i>La tecnificació de la comissió d'estudi.....</i>	<i>Pàg. 204</i>
<i>III. La continuïtat de la comissió d'estudi al llarg de tot el procediment: sobre les comissions informatives en fase de participació ciutadana.....</i>	<i>Pàg. 208</i>
<i>IV. El suport i assistència als òrgans responsables d'elaborar l'ordenança local.....</i>	<i>Pàg. 210</i>
1) <i>El suport i l'assistència als municipis en les tasques d'elaboració d'ordenances locals.....</i>	<i>Pàg. 210</i>
2) <i>El suport jurídic a través de les ordenances tipus.....</i>	<i>Pàg. 214</i>

Capítol Cinquè. Propostes al procediment d'elaboració de les ordenances locals a la llum de la LPACAP.

I. El pla anual normatiu a l'àmbit local (art. 132 LPACAP).....	Pàg. 221
II. El tràmit de la iniciació del procediment i consultes prèvies.....	Pàg. 233
1) <i>La iniciació del procediment.....</i>	Pàg. 233
2) <i>Sobre la iniciativa normativa popular.....</i>	Pàg. 235
a) <i>Context general i normativa aplicable.....</i>	Pàg. 235
b) <i>La incorporació dels estudis d'avaluació de l'impacte en les iniciatives normatives populars.....</i>	Pàg. 250
3) <i>La conveniència d'incorporar les avaluacions preliminars (test of significance) durant el tràmit de la consulta pública prèvia (art. 133.1 LPACAP) com a mesura de simplificació.....</i>	Pàg. 253
4) <i>Sobre l'alternativa de no regular. L'aplicació de les ciències del comportament a l'àmbit local (behavioural insights).....</i>	Pàg. 258
III. La fase d'instrucció. Informes i dictàmens.....	Pàg. 262
1) <i>Sobre l'expedient administratiu i les obligacions de la publicitat activa a la llum de la LTBG i la LTBGCat.....</i>	Pàg. 262
a) <i>La necessitat de plasmar els tràmits de l'exercici normatiu a l'expedient i la publicitat activa.....</i>	Pàg. 262
b) <i>La plasmació documental dels plans de consulta pública. L'empremta normativa (footprint).....</i>	Pàg. 266
2) <i>L'informe general sobre l'oportunitat i conveniència de crear una nova norma.....</i>	Pàg. 271
3) <i>Sobre els informes de caràcter econòmic.....</i>	Pàg. 275
4) <i>L'informe d'avaluació de l'impacte de gènere.....</i>	Pàg. 281
5) <i>L'avaluació de la legalitat: el paper del Consell Consultiu en els procediments d'elaboració de les ordenances locals. La funció del secretari municipal.....</i>	Pàg. 288
IV. Tràmits d'aprovació, conclusió i de seguiment.....	Pàg. 301
1) <i>L'aprovació de l'ordenança local i la finalització del procediment.....</i>	Pàg. 301

2) <i>La revisió normativa local</i>	Pàg. 303
--	-----------------

Capítol Sisè. La participació ciutadana en l'elaboració de les ordenances locals.

I. El paper dels municipis en el fenomen creixent de la participació ciutadana	Pàg. 315
---	-----------------

1) <i>Evolució històrica del marc legal de la participació en els procediments d'elaboració de reglaments a l'ordenament jurídic intern</i>	Pàg. 320
---	-----------------

2) <i>La importància de l'associacionisme veïnal</i>	Pàg. 328
--	-----------------

II. Propostes a la participació ciutadana a la llum de la LPACAP	Pàg. 334
---	-----------------

1) <i>Sobre la consulta pública electrònica prèvia</i>	Pàg. 336
--	-----------------

2) <i>Sobre l'audiència i informació pública</i>	Pàg. 354
--	-----------------

III. El paper dels grups d'interès dins els processos normatius	Pàg. 362
--	-----------------

1) <i>La participació del grups d'interès</i>	Pàg. 362
---	-----------------

2) <i>Sobre la negociació de les normes</i>	Pàg. 370
---	-----------------

CONCLUSIONS	Pàg. 379
--------------------------	-----------------

Bibliografia	Pàg. 405
---------------------------	-----------------

Abreviatures

BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPB	Butlletí Oficial de la Província de Barcelona
CE	Constitución Española
EAC	Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
LES	Llei 2/2011, de 4 de març, d'Economia Sostenible
LGUM	Llei 20/2013, de 9 de desembre, de Garantia de la Unitat de Mercat
LPA	Llei de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958
LPACAP	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques
LrBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local
LRJPAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú
LRJSP	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic
LRSAL	Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local
LTBG	Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
LTBGCat	Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RCDP	Revista Catalana de Dret Públic

RD	Real Decret
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REFC	Revista Española de la Función Consultiva
RIA	Regulatory Impact Analysis
ROAS	Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitat i serveis dels ens locals.
ROF	Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals.
ROMB	Reglament Orgànic Municipal de Barcelona (BOPB 15.03.2001)
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STSJ	Sentència del Tribunal Superior de Justícia
TRLHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLMC	Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya

Objecte.

Aquesta tesi doctoral se centra en l'estudi del procediment d'elaboració de les ordenances locals i la seva adaptació als nous estàndards de millora de la regulació, prenent com a referència la implementació d'aquestes polítiques dins les instàncies de poder superiors.

Fins al moment, les polítiques sobre la millora de la regulació han tingut una integració gradual en el nostre ordenament jurídic intern, i han situat irremeiablement a l'Administració local en l'últim esglaió de l'adaptació d'una estratègia que acull el conjunt de l'activitat administrativa. El punt determinant cap a la integració total dels nivells de poder ha estat l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions públiques, que ha suposat una peça clau per a uniformitzar els estàndards mínims d'una bona regulació dins un context jurídic multinivell. En la seva conseqüència, la millora de la qualitat normativa és una qüestió que necessita també ser incorporada dins l'exercici de la potestat normativa municipal, per bé que és a l'Administració local on queda confiada la pràctica totalitat de l'acció administrativa sobre el territori.

No solament es posa el punt d'atenció en el procés de creació normativa, sinó que l'exigència de la millora de la regulació recau en tot el cicle normatiu, des de la planificació fins a la revisió normativa. Per tant, si bé el gruix important del treball se centra en els aspectes més procedimentals que ocupen el procés d'elaboració de l'ordenança, l'estudi també abasta instruments de consecució de la qualitat normativa com els plans d'aprovació de les futures normes, el foment d'un nou marc de participació ciutadana o la incorporació de mecanismes d'avaluació retrospectiva, entre d'altres, els quals també han ser objecte d'una regulació més detallada per part de la normativa aplicable al procés de creació de normes locals.

Aquesta tesi però, exclou de tractament altres modalitats d'intervenció normativa municipal com pugui ser l'elaboració de plans en matèria urbanística o l'aprovació dels pressupostos municipals, però també a la referència als bans municipals, amb la voluntat de delimitar l'objecte de treball solament en el procediment general

d'elaboració de les ordenances municipals que s'articula a l'art. 49 LrBRL i els mecanismes de qualitat normativa que envolten tot el cicle de vida de l'ordenança.

Vist l'anterior, la nostra proposta insta a la modificació dels tràmits per a elaboració de les ordenances locals previst a la LrBRL amb l'objectiu d'actualitzar el vell esquema procedimental a les línies de millora de la qualitat normativa actualment requerides a tots els nivells administratius. Evidentment, la LPACAP resulta aplicable a l'elaboració de les normes locals sense necessitat d'una adaptació de la norma sectorial en matèria d'elaboració normativa local, però aquesta no predisposa d'una "ordenació seqüencial" bàsica dels tràmits del procediment, on s'indiquin les fases d'iniciació, instrucció i resolució, en tant que es tracta d'una qüestió que correspon regular a les Administracions públiques autonòmiques i locals en virtut de la facultat que tenen per organitzar-se jurídicament mitjançant a creació del seu propi dret. Per demés, farem referència expressa a l'afectació dins l'escenari local arran la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, que ha declarat alguns preceptes del Títol VI, de forma total o parcial, contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències.

En quant a la metodologia, per a l'estudi teòric del treball s'ha pres com a referència els diferents textos legals i les seves successives modificacions, tant en àmbit nacional, autonòmic i local, per tal de comprendre quina ha estat l'evolució del nostre escenari actual. Els textos internacionals i comunitaris (generalment *Soft Law*) han resultat essencials per a configurar el marc global de moviment. La consulta d'autors especialitzats ha esdevingut un element bàsic; les revistes especialitzades, publicacions i monografies han ajudat a comprendre l'abast del fenomen i la seva evolució legislativa dins el nostre sistema normatiu.

Amb l'objectiu de constatar com s'han materialitzat aquests estàndards de bona regulació sobre el terreny, s'han consultat diverses publicacions, estudis i informes jurídics i tècnics, que han servit per a observar les diferents pràctiques entre Corporacions locals en la implementació de la qualitat normativa.

Per que fa a l'estructura, els continguts queden dividits en tres parts que ahora es divideixen en capítols. La Part I té per objecte definir quin és el marc jurídic actual a través de la identificació del moviment de la *better regulation* i la *regulatory reform* com a elements clau per a entendre la qualitat normativa, les polítiques de simplificació

i la implantació de l'avaluació de l'impacte normatiu com a instrument cabdal, essent qüestions totes elles d'obligada referència per al desenvolupament del fil argumental que s'ha pretès seguir.

La Part II, dividida en dos capítols, se centra en la potestat normativa local com a conseqüència de l'autonomia local. En aquesta part es desenvolupa de manera detallada l'esquema actual del procediment d'elaboració de les ordenances locals tal i com ens l'ofereix la LrBRL, el TRLMC i el ROAS fins a l'entrada en vigor de la LPACAP, fent referència contínua als nous elements que modificarien el cos tradicional del procediment. La finalitat d'aquesta part del treball és definir l'estructura procedimental sobre la qual partim, amb l'objectiu de poder proposar a continuació els suggeriments que hem considerat convenients per a adaptar la normativa local.

La Part III es divideix en tres capítols. El primer d'ells tracta del disseny de l'òrgan responsable per a dur a terme l'avaluació normativa, és a dir, qüestions d'estructura i funcionalitat per a garantir que la gestió en l'exercici normatiu sigui el més òptim possible en la fase de formació de l'avantprojecte. El segon capítol inclou les propostes al procediment d'elaboració de les ordenances locals que hem desenvolupat a la Part II, seguint l'ordre seqüencial del procediment. Per demés, hem decidit tractar el tràmit de la participació ciutadana en un capítol independent dins la mateixa Part III, donada la seva importància en l'activitat administrativa local, com a característica intrínseca del municipalisme actual. Es pot observar que, dins aquest capítol, ens referim a les associacions veïnals, al tràmit de la consulta pública prèvia, a l'audiència i informació pública i al paper dels grups d'interessos dins els processos normatius, però no a la iniciativa normativa popular. S'ha decidit excloure la iniciativa normativa popular del capítol de participació ciutadana perquè s'ha volgut tractar-la en l'anterior capítol sobre el procediment d'elaboració normativa, com a tràmit previ d'iniciació del procediment que per raó de l'art. 70 LTBGCat incorporaria per primera vegada una avaluació prèvia de la proposta normativa presentada.

Un cop acabada l'exposició, es presenten les conclusions, a mode de reflexions finals que sintetitzen les propostes que hem anat desenvolupant al llarg del treball, i s'inclou com a últim terme, la bibliografia citada.

Agraïments.

Resulta del tot necessari expressar el meu agraïment més sincer a la col·laboració i comprensió de tots aquells qui, d'una manera o altra, han ajudat a la realització d'aquest treball i han contribuït a que el camí hagi resultat més fàcil.

En primer lloc, vull agrair al Dr. Joan Manuel Trayter i la Dra. Belén Noguera de la Muela que acceptessin dirigir aquesta tesi doctoral i que a partir de les seves indicacions em guinessin durant tota aquesta etapa investigadora.

En segon lloc, vull agrair molt especialment a l'advocada i professora d'aquesta universitat, Isabel Monforte Otterbach, la meva mestra i mentora. A ella li dec tota la meva formació com a advocada en el camp del Dret administratiu i l'urbanisme. Li dec que em brindés l'oportunitat d'endinsar-me en el camp de la investigació i de permetre'm viure aquesta experiència, la qual sense el seu oferiment i disponibilitat no hagués tirat endavant la realització d'aquest treball. Per demés, també vull agrair al despatx Ribot, Monforte i Romero, on he après tot el que sé de Dret administratiu i on continuo formant-me cada dia.

Vull també expressar el meu agraïment per les seves aportacions i opinions compartides, a l'Antònia Vidal Vinaixa, ex-secretària-interventora de l'Ajuntament de Masquefa, la Cristina Aliguer Miró, secretària general de l'Ajuntament de Tagamanent, el Xavier Fernández Ibáñez, lletrat de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, i la Montserrat Ferrarons Pallach, ex-secretària-interventora de l'Ajuntament de Begues, qui ahora és la meva mare.

Per últim, vull agrair a tota la meva família i amics el recolzament que m'han donat durant tota aquesta etapa; agraeixo de manera particular als meus pares, Jaume i Montserrat, als meus tiets, Xavier i Elena, i de manera molt especial, a la meva àvia, la Pepita. Agraeixo també l'ajuda en les traduccions a la Diana Whiteside, a les meves amigues, Melània Amat i Anna Abellán, pel seu suport incondicional; i en particular, al Xavi, per la paciència i la comprensió que ha tingut al llarg de tot aquest camí.

PART I. LES POLÍTIQUES DE MILLORA DE LA REGULACIÓ

CAPÍTOL PRIMER. MARC JURÍDIC ACTUAL.

I. ELS REPTES DEL BON GOVERN I LA NECESSITAT D'UNA BONA REGULACIÓ.

Les institucions administratives han registrat nombroses transformacions al llarg dels nostres temps associades a les dinàmiques polítiques, socials i econòmiques del moment; transformacions que han anat des dels moviments d'una Administració més burocràtica i jerarquitzada, a l'aplicació de les teories econòmiques i de *management* administratiu, fins a centrar l'atenció en el propi disseny de les institucions i dels processos administratius com a elements clau per al bon funcionament de la maquinària governamental¹. A meitats dels anys noranta comença a haver una creixent atenció cap a qüestions que giren entorn a la qualitat governamental² que treuen a relleu conceptes com el del bon govern i la bona administració per a explicar el marc d'un bon funcionament de l'estat i de la societat i que deixen en segon terme aquelles tècniques de gestió privada assentades sobre els valors de l'eficiència i l'eficàcia que en el seu dia s'entenien útils per aconseguir un bon rendiment de la gestió pública. Actualment parlem de bona governança, bon govern i bona administració, termes entre d'altres, que

¹ Sobre les transformacions de les Administracions públiques és imprescindible remetre'ns a PRATS i CATALÀ J. (2005) *De la burocràcia al management, del management a la governança. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. INAP, Madrid. També citem, entre d'altres publicacions: CASSESE S. (2006) *La globalización jurídica* Marcial Pons, INAP, Madrid; VILLORIA MENDIETA M. (2013) «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos» *Revista Democracia y Gobierno local* n° 20; AAVV (2004) *Globalización, Gobernanza e identidades* MORATA F., LACHAPELLE G. i PAGUIN S. (Eds.) Fundació Carles Pi Sunyer, Barcelona; AAVV (2015) *Bon govern, transparència i integritat institucional al Govern local* VILLORIA M. (Dir.) i FORCADELL X. (Coord.), Diputació de Barcelona; AAVV (2012) *Gobernanza, Instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats* BARREDA M. i CERRILLO A. (Coord.) Tirant lo Blanch, València.

² Es produeix un gir en el focus d'estudi, els estudiosos es centren en les institucions polítiques com a element central per a explicar els resultats socials i econòmics: *In short, instead of focusing on how economic and sociological variables determined politics and outcomes of the political Systems, the institutional approach turned the casual logic around by arguing that the character of a society's political institutions to a large extent determined its economic and social development*. CHARRON N., LAPUENTE V., ROTHSTEIN B. (2013) *Quality of Government and corruption from a European Perspective. A comparative Study of Good Government in EU Regions*. Edward Elgar Publishing Inc. Pàg. 17. Citem també a GUY B. PETERS i PIERRE J. (2005) «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?» a *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* CERRILLO I MARTINEZ A. (Coord.), INAP, Madrid, Pàg. 37 i seg.

articulen un nou llenguatge dins el dret administratiu en aquesta mena de *Corpus iuris civitatis* de les relacions dels ciutadans i els poders públics³. La qualitat de la democràcia equival a tenir una bona democràcia (*good democracy*)⁴ associada al nivell de benestar i de llibertat dels ciutadans, que centra la seva atenció principalment en el comportament dels poders públics i els seus governants⁵. El debat de la governança –o de la bona governança- té actualment un caràcter internacional⁶, i ha anat lligat paral·lelament a la internacionalització i promoció de marcs d'integritat per a la lluita contra la corrupció⁷, i en la que en l'àmbit comunitari també se n'ha pres partit⁸. La

³ VILLORIA MENDIETA M. (2013) «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos» ob. ult. cit. Pàg. 9 i seg.

⁴ LEONARDO MORLINO defineix la *good governance*, com a *stable institutional structure that realizes the liberty and equality of citizens through the legitimate and correct functioning of its institutions and mechanisms* MORLINO L. (2012) *Changes for democracy. Actors, structures, processes*. Oxford University Press. Pàg. 195.

⁵ *No se trata, así pues, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas* VILLORIA MENDIETA M. (2013) «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno...» op. cit. Pàg. 9 en al·lusió a ACEMOGLOU D. i ROBINSON J.A. (2012) *Why Nations Fail* Crown Publishers, New York.

⁶ La bona governança apareix ja en els informes del Banc Mundial de finals dels anys vuitanta per a debatre l'exercici del poder polític en països en desenvolupament –en concret del creixement sostenible als països d'Àfrica subsahariana per mitjà de l'informe *Sub-saharan Africa: From crisis to sustainable growth* de l'any 1989- el qual justificava les crisis de les polítiques al mal govern (*poor governance*), i que permetia des d'un enfocament tècnic, debatre assumptes de base política. Aquesta iniciativa va ser acollida per la OCDE i la UE en el programa SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) principalment dedicat a països de transició democràtica (www.sigmaweb.org). La idea de la *good governance* passarà a ser una exigència social no solament per als països en desenvolupament o en vies de transició democràtiques sinó per al conjunt dels estats. CARDONA PERETÓ F. (2015) «Balanz de les estratègies internacionals sobre innovació democràtica i bon govern» a *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* op. cit. Pàg. 40 i seg.; *vid.* també, CHARRON N. LAPUENTE V. I ROTHSTEIN B. (2013) *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A comparative Study of Good Government in EU regions* op. cit. Pàg. 20; VILLORIA MENDIETA M. (2013) «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos» op. cit. Pàg. 10.

⁷ A l'àmbit del Consell d'Europa es va crear el Grup d'Estats contra la Corrupció del Consell d'Europa (GRECO) l'any 1999 que reuneix a l'actualitat 49 estats adherits i que realitza informes de compliment als estats a partir de rondes d'avaluació sobre les pràctiques corrupció (enllaç: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp). Per altra banda, destaquem també l'aprovació de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció (UNCAC) mitjançant resolució 58/4 de l'Assemblea General de 31 d'octubre de 2003, que consta de 71 articles relatius a mesures preventives, al sistema de penalització o a la cooperació internacional enfront la corrupció, entre d'altres aspectes. La OCDE també ha realitzat les seves aportacions en la matèria, com la recent publicació del document *Strengthening anti-corruption and integrity for productivity, inclusiveness and development* GOV/PGC(2016)4/REV1, de 25 de maig de 2016, que analitza la corrupció com a impediment del creixement inclusiu i de la productivitat. En relació a les actuacions de les institucions supranacionals enfront la corrupció i el foment de la bona governança, es remetem a CARDONA PERETÓ F. (2015) «Balanz de les estratègies internacionals sobre innovació democràtica i bon govern» a *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* VILLORIA M. (Dir.) FORCADELL X. (Coord.) op. cit. Pàg. 38.

bona governança també ha estat objecte de diverses publicacions i estàndards internacionals (*soft law*) de les quals convé destacar principalment i com a document més rellevant, el Llibre Blanc de la Governança de la Comissió Europea de l'any 2001⁹. La instauració d'una governabilitat més democràtica es converteix en el propòsit principal, que comprèn una heterogeneïtat d'aspectes que van des del disseny d'institucions més legítimes i eficaces a l'observança dels processos administratius i de millora regulatòria, així com a incentius de conductes honestes dels nostres governants i gestors públics, essent els principis imperants aquells que proporcionin espais de diàleg, participació i cooperació, i que necessàriament impliquen major transparència, racionalitat en les decisions, responsabilitat i rendició de comptes (*accountability*)¹⁰. Aquest concepte de la governança suposa a més, tenir en compte la dimensió multinivell de governs existents, inclòs el nivell administratiu més baix, fet que afegeix una complexitat en la conformació de l'acció política i el repartiment de responsabilitats. Tal com assenyalava SCHMIDT-ASSMANN, el propi concepte de governança fa incís precisament en què l'Estat no és l'únic actor de l'arena política ni tampoc el principal, sinó que també ho són les demés instàncies sobiranes, però també les empreses, associacions, grups d'interès i altres representants de la societat civil¹¹.

El bon govern i la bona administració opten per convertir el model tradicional que ha estat avesat en la funció i influència que ha tingut el Dret sobre la societat, cap a una perspectiva més àmplia d'aquella que només comprèn el Dret com a únic medi de direcció dels processos socials cap a objectius d'eficàcia per a evitar les males pràctiques i la corrupció, i per a tenir en consideració altres mitjans alternatius a la

⁸ Ens referim principalment, al primer informe europeu sobre la corrupció als estats membres, de 2014: COM2014 (38)final, Brussel·les 3.2.2014, *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*. També cal destacar la projecció del Programa d'Estocolm, impulsat pel Consell de la Unió Europea el 2 de desembre de 2009, que estableix un conjunt d'objectius entorn als drets dels ciutadans i al foment d'un espai de llibertat i seguretat a Europa, i impulsa plans d'acció per a la seva avaluació (núm. doc. ST17024 2009 INIT).

⁹ COM (2001) 428 Final *European Governance – A white paper* Brussel·les 25.07.2001.

¹⁰ VILLORIA MENDIETA M. I NICANDRO CRUZ-RUBIO C. (2015) «Govern obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual» a *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* VILLORIA M. (Dir.) FORCADELL X. (Coord.) op. cit. Pàg. 61 i seg.; GUY B. PETERS i PIERRE J. (2005) «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?» a *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* op. cit. Pàg. 39.

¹¹ SCHMIDT-ASSMANN E. (2006) «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos» a *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo* BARNÉS J. (ed.) Global Law Press, Sevilla. Pàg. 43. *Vid.* també, MORATA F. (2012) «La gobernanza multinivel europea» a *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats*, op. cit. Pàg. 312 i seg.

regulació com puguin ser els codis de bona conducta per als governants i gestors públics¹², o les cartes de serveis, per a una gestió pública transparent¹³. I és que la incertesa afegida sobre si les normes poden resultar insuficients en el marc del bon govern front les noves exigències davant la crisi econòmica, també ha obert pas a l'aplicació d'altres vessants sobre el dret, com l'emergent interès en l'anomenada ciència de la conducta humana (*behavioural sciences*)¹⁴ que porta a promoure estratègies basades sobre els models de comportament que reivindiquen bones conductes i decisions a partir de mètodes alternatius a la imposició normativa com les tècniques que destaquen RIVERO ORTEGA i MERINO ESTRADA¹⁵ sobre el *Nudge*¹⁶, el *Benchmarking* (metodologia basada en l'aprenentatge o reproducció de les bones conductes) o l'exemplaritat¹⁷, traslladables també als governs locals en la transformació dels actuals hàbits de la gestió pública i en el canvi de la mala percepció que els ciutadans tenen dels governs i els polítics arran els acusats casos de corrupció¹⁸. En concret, el foment de l'aplicabilitat d'aquests models d'intervenció administrativa

¹² Com per exemple, el recent Codi de Conducta aprovat per acord de GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

¹³ Si bé cal destacar que l'art. 59.2 de la Llei catalana 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, configura les cartes de serveis de naturalesa reglamentària, vinculants per a l'Administració i els usuaris, i susceptible de recurs o reclamació.

¹⁴ En relació a aquest àmbit, citem la publicació de la Unió Europea: VAN BAVEL R., HERMANN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A. (2013) *Applying behavioural sciences to EU policy making* JRC Scientific and Policy Reports, European Commission (EUR 26033 EN), Publications Office of the European Union.

¹⁵ RIVERO ORTEGA R. i MERINO ESTRADA V. (2013) «La necesidad de innovación para un buen gobierno local» *CUNAL Revista española de estudios locales* nº 157. Pàg. 10 i seg.

¹⁶ La traducció de *Nudge* al català seria la “petita empenya” dins un context que anomenaríem de l’ “arquitectura de l’opció”. És necessari remetre’ns als autors Richard H. Thaler i Cass R. Sunstein per a definir-lo: *A nudge, as we will use the term, is any aspect of the choice architecture that alters people’s behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not.* THALER RICHARD H. and SUNSTEIN CASS R. (2008) *Nudge. Improving Decisions about health, wealth and happiness* Yale University Press; New Haven & London, Pàg. 6.

¹⁷ Reclamar les conductes considerades exemplars d’acord amb l’ètica pública i el deure d’implicació. RIVERO ORTEGA R. i MERINO ESTRADA V. (2013) «La necesidad de innovación para un buen gobierno local» op. cit. Pàg. 14 i seg.

¹⁸ En els darrers anys a l’estat espanyol, segons assenyala VILLORIA MENDIETA, en total més de 600 municipis espanyols tenen o han tingut algun escàndol de corrupció investigat, i dels 110 municipis amb més habitatges o capitals de província, en més de 40 d’ells han hagut casos investigats. VILLORIA M. (2016) «Principales rasgos y características de la corrupción en España» a *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios* VILLORIA MENDIETA M., GIMENO FELIÚ J.M. i TEJEDOR BIELSA J. (Dir.) Atelier, Barcelona Pàg. 54.

sobre la conducta dels ciutadans com el *Nudge*, s'estan estenent a les polítiques sobre la qualitat de la regulació, essent un àmbit en el qual en un futur es podria enriquir l'opció regulatòria a partir d'estudis sobre el comportament que facilitarien no solament la simplificació dels processos en els que existeixen diverses opcions a triar sinó que suposaria una alternativa a la pròpia opció de regular¹⁹.

Si fins ara el pensament jurídic-administratiu tradicional relacionava les bones decisions a un aspecte purament jurídic arrelat al control judicial de l'exercici de la potestat discrecional de l'Administració com a nucli polític pràcticament infranquejable pel Jutge –qui no pot parlar en un altre llenguatge que no sigui el Dret²⁰, ara es passa al concepte d'una Administració garantitzadora de la prestació²¹, que ens porta a recórrer a una visió interdisciplinària de perspectives més properes a la realitat. Es treballa analíticament amb coneixements d'altres ciències, ja sigui del camp econòmic, sociològic o polítològic entre d'altres, per a tractar en termes finalistes l'èxit d'un govern de qualitat, per a “maximitzar” el potencial d'exercir la discrecionalitat en base a uns coneixements que es destinen a obtenir la millor solució entre les possibles, convertint la motivació en una regla principal²².

Des de la vessant més procedimental, el dret a una bona administració recollit a l'art. 41 de la Carta Europea de Drets Fonamentals l'any 2000²³ -i inclòs al Tractat de Lisboa

¹⁹ THALER RICHARD H. and SUNSTEIN CASS R. (2008) ob. ult. cit. Pàg. 7 i seg.; PONCE SOLÉ J. (2014) «Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del Siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales» a «*La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*» MÍGUEZ MACHO L., ALMEIDA CERREDA M., SANTIAGO IGLESIAS D. (Coord.) Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, Pàg. 14 i seg.

²⁰ Sobre la intervenció del jutge en els judicis tècnics que es realitzen sobre un tema objecte de litigi de base discrecional i sobre la importància de la regla de la motivació en l'exercici de la discrecionalitat tècnica, citem entre d'altres: DESDENTADO DAROCA E. (1999) *Discrecionalidad administrativa y Planeamiento Urbanístico. Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*, Aranzadi, 2º ed. Navarra; FERNANDEZ RODRIGUEZ T.-R. (2015) «La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece» *RAP* nº 196 enero-abril. Pàg. 211-227; PONCE SOLÉ J. (2016) «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración» *RAP* nº 175, enero-marzo, Pàg. 57-84.

²¹ SCHMIDT-ASSMANN E. (2006) «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo...» op. cit. Pàg. 99.

²² Entre d'altres, FERNÁNDEZ RODRIGUEZ T.-R. (2015) ob. ult. cit. Pàg. 217 i seg.; VILLORIA MENDIETA M. (2013) «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos» op. cit. Pàg. 5.

²³ Diari Oficial de les Comunitats Europees (DOCE) 2000/C 364/01, 18.12.2000.

Artículo 41 Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y Órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

l'any 2009-, centra l'atenció en la conducció i desenvolupament del procediment administratiu entorn la figura central del ciutadà, que revela clarament la importància del "comportament administratiu" com a garantia dels drets dels ciutadans en les seves relacions amb les institucions i òrgans de la Unió Europea. El dret a una bona administració és el resultat de l'evolució d'un principi general del dret que s'ha vingut definint i consolidant a través de la jurisprudència de la Unió Europea (UE) i que té com a element central el servei objectiu als ciutadans en la consecució de decisions administratives racionals i meditades, el qual ha estat objecte de nombroses publicacions per part de la doctrina arran la seva positivització a la Carta Europea de Drets fonamentals i al Tractat de Lisboa²⁴. No obstant això, si bé constitueix un dret de caràcter procedimental reconegut en l'escenari comunitari²⁵, la dificultat inicial per a definir-lo com a dret directament al·legable tant sigui per la seva configuració com a "dret de drets" o de subdrets²⁶ que afegirien una major complexitat per a identificar-ne

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,

- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,

- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

²⁴ Citem entre d'altres: VIÑUALES FERREIRO S. (2014) «La constitucionalización del Derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿Nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?» *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 27 julio-diciembre 2014, n° 28, enero-junio 2015, Madrid. Pàg. 325. Ens remetem també a RODRIGUEZ-ARANA J. (2013) «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa» *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, n° 6, pàg. 39 i seg. Sobre el dret a una bona administració, citem les publicacions següents, entre d'altres: PONCE SOLÉ J. (2001) *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad* Lex Nova, Valladolid; TOMÁS MALLÉN B. (2004) *El derecho fundamental a una buena administración* Colección estudios, INAP, 1ª ed., Madrid; MANCILLA I MUNTADA F. (2014) *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern* Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.

²⁵ El qual el trobem també inserit al nostre ordenament jurídic en nombrosos textos normatius com per exemple: a l'art. 30 de la Llei Orgànica 6/2006 de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC, en endavant); l'art. 58 i seg. De la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; l'art. 22 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. També destaquem la Llei 4/2011 de 31 de març, de bona administració i govern de les Illes Balears, o la Llei gallega 1/2015, d'1 d'abril, de garantia de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración.

²⁶ SAURA FRUCTUOSO, C. (2012) «El derecho a una buena administración y el «Due process» Administrativo Europeo» a SORIANO GARCÍA J. E. (Dir.) *AAVV Procedimiento Administrativo Europeo*, Thomson Reuters, Navarra, Pàg. 354. Terme que és utilitzat també per VIÑUALES

el seu incompliment o per la insuficiència d'un sistema de garanties que faci front a les vulneracions d'aquest art. 41 de la Carta²⁷, porten a reivindicar des de diferents veus la necessitat de desenvolupar-lo en una norma d'abast general que permeti configurar un procediment administratiu de caràcter europeu, com el promogut des del món acadèmic per la xarxa d'experts d'investigació ReNEUAL, que ha confeccionat en un Codi el primer cos normatiu de procediment administratiu a la Unió Europea²⁸. L'interès sobre un possible procediment administratiu europeu ha anat en creixent, especialment amb la Resolució de 15 de gener de 2013, del Parlament Europeu dirigida a la Comissió, que ha fet clara la voluntat de projectar una Llei de procediment administratiu de la Unió Europea que assegurí les bones pràctiques entre les Administracions nacionals i l'Administració de la UE²⁹. L'aprovació d'una norma comunitària resoldria els aspectes problemàtics existents davant la dispersió de regles procedimentals en funció dels àmbits sectorials, essent l'art. 41 de la citada Carta la base per a una regulació global que en desenvolupés el seu contingut. No obstant això, la implantació d'una codificació del procediment administratiu que traspassi la barrera dels Estats sembla llunyana quan es pretén determinar quina és la base jurídica dels Tractats per a donar cobertura a l'abast de la regulació³⁰, tenint en compte a més, un escenari en el que existeixen tradicions jurídiques diferents i en el que el procediment administratiu general difereix d'un Estat respecte a l'altre³¹.

FERREIRO S. (2014) «La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea:...» op. cit. Pàg. 336. I a VIÑUALES FERREIRO S. (2015) *El procedimiento administrativo de la Administración europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*. Thomson Reuters, Navarra, Pàg. 114.

²⁷ VIÑUALES FERREIRO S. (2014) «La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea:... » op. cit. Pàg. 337. SAURA FRUCTUOSO, C. (2012) «El derecho a una buena administración y el «Due process» Administrativo Europeo» op. cit. Pàg. 256.

²⁸ Red de investigación sobre Derecho Administrativo de la UE (ReNEUAL). Es pot trobar a: *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea* MIR O., SCHNEIDER J.-P., HOFMANN H.C.H, ZILLER J. (Dir.), INAP, Colección Monografías, 1ª ed. Madrid, 2015.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea (2012/2024(INL)). El text es pot trobar a: <http://www.europarl.europa.eu/>

³⁰ En relació a això, ens remetem a l'estudi que realitza VIÑUALES FERREIRO sobre la posició de la doctrina sobre la base jurídica i abast de la regulació: VIÑUALES FERREIRO S. (2015) *El procedimiento administrativo de la Administración Europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general* op. cit. Pàg. 86 i seg.

³¹ Entre d'altres, ROMERO REY C. (2012) «El Déficit en la Regulación del Procedimiento Administrativo de la Unión Europea» a *Procedimiento Administrativo Europeo* SORIANO GARCIA J.E. (Dir.) AAVV, Thomson Reuters, Civitas, Pàg. 428. També, MORATA F. (2012) «La gobernanza multinivel europea» a *Gobernanza, Instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats* BARREDA M. CERRILLO A. (Coord.) AAVV, Tirant lo Blanch, València, Pàg. 312 i seg.

Amb independència de la futura consecució d'una regulació global en consonància amb l'apogeu de la supraterritorialitat, seguint les línies de treball de potenciació de la bona regulació, el bon govern i la bona administració, farem una mirada oposada cap al funcionament intern del poder executiu i ens centrarem en el disseny procedimental de la millora regulatòria que actualment ja es troba implementat en el nostre ordenament jurídic, com bé prova la recent Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques i Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic de les Administracions Públiques. Però més concretament ens centrarem en l'esfera municipal, la qual constitueix l'últim esglaó en les polítiques d'implementació d'aquest moviment de qualitat normativa, si bé cal tenir en compte que és en el municipi on precisament queda confiada la pràctica totalitat de l'acció administrativa sobre el territori i que suposa una peça essencial de l'actual estructura descentralitzada³². Ens centrarem en l'actual procediment d'elaboració de les ordenances locals en els municipis catalans i de com hauria de ser el procés normatiu amb la instauració de les avaluacions de l'impacte normatiu a la llum de les línies seguides en les instàncies administratives superiors.

Abans però, ens referirem en el concepte de l'avaluació de l'impacte normatiu, el moviment internacional i comunitari de la millora de la regulació i la seva implantació en el nostre ordenament jurídic intern.

II. LA PREOCUPACIÓ PER LES NORMES. LA TÈCNICA JURÍDICA FORMAL I MATERIAL.

La preocupació per la qualitat de les normes no és un fenomen recent. En els últims anys s'ha parlat d'una creixent "motorització" normativa³³, d'una "crisi de la llei"³⁴, de

³² *Los productos globales, las fianzas globales y las comunicaciones globales siempre "aterrizan" en localidades territoriales* SCHOLTE J. A. (2004) «La globalización y el auge de la supraterritorialidad» a *Globalización, gobernanza e identidades* MORATA F., LACHAPPELLE G., PAQUIN S. (Ed.) Fundació Carles Pi i Sunyer, Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, Pàg. 37.

³³ SANCHEZ GRAELLS A. (2006) «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» Libro Marrón, Círculo de empresarios núm. 1, Pàg. 286. Altres referències les trobem per exemple, en SANTAMARIA PASTOR, que parla d'una "superabundància insòlita de normes de tot tipus i origen", una "emissió massiva i desordenada de normes legals i reglamentàries" SANTAMARIA PASTOR J.A. (2004) «Sobre el procedimiento

recórrer a la norma a fi de complaure a curt termini a l'electorat en el breu temps de la legislatura. Els efectes immediats s'han traduït en un ordenament jurídic excessivament gruixut, solapat i desordenat, amb poca cura en el redactat, que provoca dificultats tant per als operadors jurídics en entendre i conèixer la norma d'aplicació, com per als propis destinataris en saber a què atènr-se³⁵. Les deficiències vénen donades, principalment, per la inèrcia a servir-se de les normes com a solució única, a l'impuls de la producció normativa precipitada i desinformada³⁶, que no només atempta el bon sentit sistemàtic de l'ordenament jurídic respecte les normes ja vigents sobre la matèria, sinó que presenta defectes en el text, sovint immadur i poc intel·ligible, que produeix més confusió i porta a la redundància d'haver d'elaborar encara més normativa per tal d'esmenar les problemàtiques que se'n deriven. Com a resultat, s'obtenen normes que no són eficaces i que ocupen un espai dins un sistema normatiu el qual és incapaç de depurar-les³⁷.

Tradicionalment la conscienciació sobre un tractament especial en el redactat i composició de les lleis ve donada per la tècnica legislativa, que situa el seu precedent més immediat en el segle XIX³⁸ i que té com a màxim referent la figura de la

administrativo de elaboración de las normas» *REFC* núm. 2, Pàg. 74-95. PONCE J. Y SANCHEZ A. parlen d'*hiperinflació* i *hemorràgia* normativa sobre la nombrosa proliferació de textos normatius en les últimes dècades: PONCE J. i SÁNCHEZ A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos* GARDE ROCA J.A. (Coord.) INAP Estudios Goberna, Pàg. 144.

³⁴ MARCILLA CÓRDOBA G. (2009) «Legislar mejor en el paradigma constitucional» a *Legislar Mejor 2009* AAVV, Ministerio de Justicia, Pàg. 20.

³⁵ *La exigencia del 9.3 (CE) 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 se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas.* STC núm. 46 de 15 de març de 1990.

³⁶ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2004) «Sobre el procedimiento administrativo...» ob. ult. cit. Pàg. 78; IBAÑEZ GARCÍA I. (1994) «El necesario control de calidad sobre la técnica legislativa» *Revista "Actualidad administrativa"*, Tomo 2. Pàg. 390.

³⁷ *La injusticia es el mayor defecto que se puede imputar a una norma jurídica pero, casi inmediatamente, se puede añadir que la inutilidad es el defecto que viene a continuación pues la ineficacia es, a la larga, incompatible con la justicia.* SALVADOR CODERCH P. (1993) «La legislación en España: técnica y procedimiento» a *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo*. Vol. 2, Bosch Editor, Barcelona. op. cit. Pàg. 2006.

³⁸ MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP* núm. 179, Pàg. 335. El moviment codificador aparegut des de la Constitució de Cadis i,

codificació³⁹. La tècnica legislativa⁴⁰ s'erigeix com una autèntica ciència naixent dins una cultura jurídica fins ara assentada en la tradició interpretativa, i tracta principalment els aspectes tècnics-formals de la norma, la claredat, l'estructura i l'atenció dels aspectes lingüístics, és a dir, la composició i el *drafting* normatiu⁴¹. S'insta a realitzar un procés de transformació del contingut d'una política pública en un text jurídic entenedor, clar i precís, que no respongui solament a elements estètics, sinó a la recerca d'una uniformitat i estructura per tal d'evitar defectes comunicatius de la norma. Es busca donar compliment al principi constitucional de la seguretat jurídica (art. 9.3 de la Constitució Espanyola)⁴². A partir de la dècada dels anys vuitanta, apareixen nombrosos

a nivell europeu, a partir de la Revolució Francesa, es consideren els precedents immediats de la tècnica normativa, per bé que existeix documentació anterior que situa ja en el Segle XVI un interès per la bona legislació, com bé assenyala GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (2011) *Manual de técnica legislativa* Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra) Pàg. 27. Vid. també, MONTORO CHINER M. J. (1989) *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas* Centro de estudios constitucionales, Col. Cuadernos y debates, Madrid. Pàg. 58 i seg.; GARCÍA-ESCUADERO P. (2011) *Manual de técnica legislativa...* op. cit. Pàg. 30.

³⁹ Referent a la manca de codificació, ens remetem, entre d'altres, a IBAÑEZ GARCÍA I. (1994) «El necesario «control de la calidad» sobre la técnica legislativa» *Revista Actualidad Administrativa* tom 2, Pàg. 389-394. Vid., també, SALVADOR CODERCH P. (1993) «La legislación es España: técnica y procedimiento» ob. ult. cit. Pàg. 2000.

⁴⁰ El grup GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) va ser capdavanter en la introducció de la tècnica legislativa: GRETEL (1986) *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa* Bosch, Barcelona; també GRETEL (1989) *Curso de técnica legislativa, Serie de técnica legislativa I* AAVV Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. Són nombrosos els estudis sobre tècnica legislativa, entre els quals citem alguns: MONTORO CHINER M. J. (1989) *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas* Centro de estudios constitucionales, Col. Cuadernos y debates, Madrid; MONTORO CHINER M.J. (1991) «Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989» a *Técnica Normativa. El procediment d'elaboració de les normes* Comitè Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració (Generalitat de Catalunya), Col·lecció Estudis 1, 1991; MONTORO CHINER M.J. (2001) *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència* EAPC, Barcelona; SÁINZ MORENO F. i DA SILVA OCHOA J.C. (1989) *La calidad de las leyes* Ed. Victoria-Gasteiz: eusko legebiltzarra: Parlamento Vasco, Colección informes y documentos. SALVADOR CODERCH P. (2004) «Técnica legislativa y teorías de la regulación» *Working Paper núm. 208, InDret*, Barcelona. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (2011) *Manual de técnica legislativa* Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra).

⁴¹ La figura del *draftsmen* (el redactor) assumeix un paper rellevant que requereix una formació especialitzada. Existeixen dues tradicions culturals de pes per explicar el fenomen de la tècnica legislativa: el sistema centralitzat o de redacció concentrada (propí de Gran Bretanya, on l'òrgan responsable és l'*Office of the Parliamentary Counsel*, que forma part del Cabinet Office), o descentralitzat, de redacció difusa (relatiu a Europa continental), que és l'adoptat en el cas espanyol sota el principi ministerial de l'òrgan competent en la matèria. En tant que no és aquest el nostre objecte d'estudi, per a un major aprofundiment sobre aquesta qüestió, ens remetem a SALVADOR CODERCH P. (1993) «La legislación en España: técnica y procedimiento» a *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo...* op. cit., Pàg.1991 i seg.; SALVADOR CODERCH P. (1989) «Elementos para la definición de un programa de Técnica legislativa» a *Grupo de Estudios de técnica legislativa (GRETEL) Curso de técnica legislativa, Serie de técnica legislativa I*, op. cit. Pàg. 14 i seg.; GARCÍA-ESCUADERO P. (2011) *Manual de técnica legislativa...* op. cit. Pàg. 36 i seg.

⁴² No obstant això, és doctrina del Tribunal Constitucional que el judici de constitucionalitat no ho és sobre tècnica legislativa, *no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes* [entre d'altres, SSTC 109/1987, de 29 de juny, FJ 3c; 225/1998, de 25 de

estudis sobre tècnica normativa com el Grup d'estudis GRETEL citat abans a peu de pàgina, sensibilitzats en gran part per les corrents europees i sobretot per la influència de la cultura germànica, els quals proposen l'ús de directrius i qüestionaris⁴³ en la fase d'elaboració de la norma, i centren l'atenció en aspectes essencials de la disposició normativa: des dels preàmbuls, la sistemàtica de l'articulat, el seu contingut i parts finals de la llei, fins a aspectes més administratius com la sanció, promulgació i publicació de la llei. Una de les principals raons de l'impuls d'aquests instruments es troba en l'absència clara de formació i especialització en *drafting* normatiu dels funcionaris i responsables de l'elaboració de les normes, essent els formularis i directrius els recursos més idonis per a orientar una correcta aplicació de la tècnica legislativa. La introducció de la tècnica legislativa s'ha dut a terme en gran part d'Europa, mitjançant l'elaboració de directrius i textos que orienten la redacció de les lleis i el rigor per a una qualitat normativa des de la perspectiva més formal⁴⁴. A nivell estatal, aquestes orientacions arriben a partir de la Resolució de 28 de juliol de 2005⁴⁵ de la Subsecretaria, que dóna publicitat a l'Acord del Consell de Ministres de 22 de juliol de 2005, pel qual s'aproven les Directrius de tècnica normativa, successora de l'anterior Acord de 18 d'octubre de 1991, que busquen l'homogeneïtzació de les normes d'origen governamental⁴⁶. A Catalunya, al portal jurídic de la Generalitat de Catalunya trobem publicat en forma de Manual les directrius sobre tècnica legislativa per a

novembre, FJ 2a; 226/1993, de 8 de juliol, FJ 4; 195/1996, de 28 de novembre, FJ 3, 149/1991, de 4 de juliol, FJ5; 9/2001, de 18 de gener, FJ 17].

⁴³ Si bé les diferències entre directius i qüestionaris no sempre resulta clara, cal dir que els qüestionaris sovint tendeixen a incloure una base més analítica, essent tests o models pràctics de respostes simplificades que pretenen una avaluació de la norma. En canvi, les directrius acostumen a ser guies o manuals d'ús del llenguatge i criteris formals, sense voluntat d'avaluar el contingut de la norma. Entre d'altres, GARCÍA-ESCUADERO P. (2011) *Manual de tècnica legislativa...* op. cit. Pàg. 25 i seg.

⁴⁴ Entre d'altres, a França, trobem la *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre* (JORF n° 27 1 febrer 1997); a Itàlia, la *Circular 20 abril 2001, n° 1088 "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi"* (Gazzette Ufficiali n° 97 de 27 Abril 2001); al Regne Unit, *Guide to Making Legislation* of The Legislation Secretariat and Legislation Committee of Cabinet, última versió de juliol de 2015.

(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/450239/Guide_to_Making_Legislation.pdf); a Alemanya, el *Manual de tècnica legislativa (Handbuch der Rechtsförmlichkeit*. Bundesanzeiger Verlag, 2008). En quant al dret comparat sobre tècnica legislativa, resulta interessant la publicació de BASELGA GARCÍA-ESCUADERO P. (2009) «Materiales para el estudio de la técnica legislativa» *Revista de las Cortes Generales* núm. 76, Pàg. 35 i seg.

⁴⁵ Publicada al BOE núm. 180 de 29 de juliol de 2005.

⁴⁶ En fase parlamentària regirien las *Normas sobre régimen de asesoramiento de las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*, aprovat per les meses de les càmeres el 26 de juny de 1989 (BOE núm. 340, de 26 de juliol de 1989), en concret la Norma Quarta, sobre les tasques dels lletrats en l'assessorament de les Comissions sobre l'anàlisi tècnic-legislatiu dels textos.

l'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya de l'any 1992⁴⁷. L'ús de la tècnica legislativa també ha estat requerida a l'àmbit comunitari per mitjà de l'Acord interinstitucional del Parlament, el Consell i la Comissió, de 22 de desembre de 1998, relatiu a les directrius comunes sobre la qualitat de la redacció de la legislació comunitària⁴⁸, i que fa evident la necessitat d'un context jurídic clar i transparent com a condició indispensable per a l'efectivitat de les iniciatives comunitàries.

Pel que fa als qüestionaris, de base més analítica que les directius, és necessari destacar un dels predecessors, la *Checkliste* sobre la necessitat, efectivitat i intel·ligibilitat dels projectes de disposicions normatives del Govern federal alemany, aprovada l'11 de desembre de 1984 i coneguda com a *Blaue Liste*, que ha servit de referent posterior en l'elaboració de qüestionaris en altres països europeus. La *Blaue Liste* conté un conjunt de preguntes d'anàlisi per a plantejar abans de procedir a elaborar una norma, les quals es troben traduïdes en els estudis de GRETEL i que reproduïm a continuació⁴⁹:

1. *S'ha de fer realment alguna cosa?*
2. *Quines alternatives hi ha?*
3. *Ha d'actuar precisament l'estat federal?*
4. *S'ha de redactar precisament una llei?*

⁴⁷ *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya* 00-09-001/92, Comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració, Departament de Governació, febrer 1992, Col·lecció 1, 1a ed. Barcelona, ISBN 84-393-1943-6. Les Comunitats Autònomes han anat elaborant les seves directrius sobre tècnica legislativa en diferents formats, essent les més recents les que citem a continuació: el Decreto de las Islas Canarias 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; el Acuerdo de 28 de marzo de 2013 del Gobierno de Aragón por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa, que van ser modificades per Acord del Govern d'Aragó de 29 de desembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31.12.2015); Decreto de la Comunitat Valenciana 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana nº 5956 de 17.02.2009); Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30 de octubre de 2014, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (Diario Oficial de Galicia nº 219, de 14.11.2014); Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de Llei (Butlletí Oficial de les Illes Balears nº 12, 27.01.2001).

⁴⁸ DOCE núm. C 73, de 17 de març de 1999, Pàg. 1 a 4. Va quedar reafirmada per la Declaració núm. 39 relativa a la qualitat de la redacció de la legislació comunitària, annexa a l'Acta final del Tractat d'Amsterdam. Si bé ja es venia definint una cura de la correcció formal a partir de la Resolució de 26 de maig de 1989 del Parlament Europeu, sobre la simplificació, clarificació i codificació del dret comunitari (DOCE núm. C 158, de 26 de juny de 1989). També destaquem la *Guía práctica común del Parlamento europeo, de Consejo y de la Comisión dirigida a personas que contribuyen en la redacción de los textos legislativos de las instituciones comunitarias* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

⁴⁹ Qüestionari que va ser desenvolupat i eixamplat entorn a aquestes deu qüestions inicials. SALVADOR CODERCH (1989) «Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa» a *Grupo de Estudios de técnica legislativa (GRETEL) Curso de técnica legislativa, Serie de técnica legislativa I*, op. cit. Pàg. 40. Trobem també la traducció i el desglossament de la *Blaue Liste* a SAINZ MORENO F. i DA SILVA OCHOA J.C. (1989) *La calidad de las leyes* op. cit. Pàg. 26.

5. *S'ha d'actuar ara?*
6. *És necessari l'abast previst a la regulació?*
7. *Es pot limitar la duració de la mesura?*
8. *És comprensible i assequible per al ciutadà?*
9. *És practicable?*
10. *Quins són els seus costos i beneficis previstos?*

És a partir dels qüestionaris on s'incideix en el quan, el com i el per què de la intervenció normativa⁵⁰. L'avaluació dels aspectes substantius pren forma juntament a l'optimització de la redacció del text normatiu, i precisa justificar la necessitat, l'adequació i la proporcionalitat del projecte per aconseguir els objectius pretesos. La qualitat formal però, no s'abandonarà: no solament segueixen presents els estàndards de redacció i cura lingüística que contenen les directrius sobre tècnica legislativa dirigides als diferents òrgans responsables de l'elaboració normativa tant en l'arena governamental com en la parlamentària, sinó que en els estudis d'impacte normatiu als que ens referirem a continuació, la qualitat tècnica segueix essent una exigència ineludible que respon al compliment del principi de seguretat jurídica.

La tècnica material s'inclou dins el que s'anomena la *metòdica de la legislació*, que forma part també de la doctrina de la legislació i que s'ocupa del procés normatiu de caràcter "intern"⁵¹. Aquesta anàlisi té una vinculació directa amb els coneixements sobre ciències socials i polítiques i d'economia aplicada, que plantegen la regulació com un instrument per a un problema que ha de ser resolt a partir d'un procés de decisió polític-administratiu. El plantejament del contingut i les opcions normatives antecedeix a les formalitats tècniques anteriorment referides. Veiem com l'avaluació de la norma des del seu contingut no és nova, sinó que precisament gira entorn a la justificació d'un exercici discrecional que ha d'explicar per què l'opció triada ha estat la millor alternativa. La resolució d'un problema des d'un punt de vista metodològic d'acord amb MARTÍ CASALS, es presenta com un procediment decisor circular, és un cercle de decisions de caràcter continuat que contempla l'anàlisi prospectiva i retrospectiva de la

⁵⁰ En àmbit estatal, es va aprovar pel Consell de Ministres (Acord de 26 de gener de 1990) *el Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los Proyectos Normativos que se elevan al Consejo de Ministros*. Sobre aquesta qüestió, *vid.* BASELGA GARCÍA-ESCUADERO P. (2009) «Materiales para el estudio de la técnica legislativa» *Revista de las Cortes Generales* núm. 76 pàg. 19.

⁵¹ Sobre la metòdica (*methodik*) ens remetem a MARTÍ CASALS M. (1989) «Planificación de la intervención legislativa» a *Grupo de Estudios de técnica legislativa (GRETEL) Curso de técnica legislativa. Serie de Técnica legislativa I* op. cit. Pàg. 233 i seg.

norma⁵², circumstàncies que s'adiuen perfectament al concepte dels estudis d'impacte normatiu provinents dels estàndards comunitaris i internacionals més recents, com bé direm més endavant.

La preocupació cap als aspectes més substantius creix en els últims anys. La consecució de normes més eficaces pren més força a partir de les polítiques neoliberals de desregulació de finals dels anys vuitanta –principalment al Regne Unit i als Estats Units⁵³-, que pretenen alliberar el sector empresarial de les càrregues administratives i legislatives que afecten el funcionament dels mercats i que produeixen efectes negatius. S'adopta una perspectiva econòmica de la qüestió, que entén que el creixement econòmic dels diferents Estats es troba absolutament condicionat al seu entorn regulatori, i si aquest resulta ser deficient, pot arribar a suposar un veritable obstacle per a l'activitat empresarial. No obstant això, si en els seus inicis l'avaluació normativa té un enfocament més economicista i empresarial, aquest va més enllà de l'impacte sobre les empreses i de les polítiques de desregulació: l'avaluació de la qualitat de les normes adopta una forma més completa amb l'objectiu d'assegurar l'eficàcia i l'efectivitat de les disposicions generals en el sistema normatiu de cada Estat.

1) La qualitat normativa: el moviment de la better regulation i la regulatory reform.

Obtenir majors beneficis en la productivitat a partir d'un sistema competitiu en el que l'Estat tingui reduït el seu protagonisme dins l'economia, dependria de dos elements

⁵² *Ibíd.* Pàg. 234.

⁵³ Al Regne Unit, el govern conservador de Margaret Thatcher va impulsar una reforma basada en la desregulació d'alguns sectors de l'economia. L'any 1985 es va publicar el Llibre blanc *White paper Lifting the Burden*, l'objectiu del qual era avaluar l'impacte dels projectes normatius sobre les empreses en quant al compliment d'aquestes respecte les càrregues i costos establerts. Més endavant, l'any 1997 es va crear un grup de treball per a la millora regulatòria, la *Better Regulation Task Force* (BRTF). En quant això, ens remetem a AUBY J.-B. i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* AAVV INAP Global Law Press. Pàg. 44 i seg. Als Estats Units, és a partir de l'*Executive Order* 12.291 de 17 de febrer de l'any 1981 (Federal Register (FR) 13193, February 19, 1981) sota el mandat del President Ronald Reagan quan s'introdueix l'anàlisi cost-benefici en l'elaboració de les normes que efectuin les agències, com bé indicarem.

essencials com són la capacitat institucional i la qualitat de la regulació⁵⁴, que s'integren dins el que JACOBS es refereix com a *Reformes de Segona Generació*⁵⁵. És en aquest punt on es posa a prova l'eficàcia funcional del dret a partir de la creació d'un entorn regulador favorable, que es tradueix en un major benefici per a l'economia i per la societat en el seu conjunt.

No obstant això, podem dir que l'avaluació normativa apareix per primera vegada als Estats Units a través de l'*Executive Order* 12.291, de 17 de febrer de 1981, que estableix l'anàlisi de l'impacte regulatori per a les *major rules* (normes de major rellevància)⁵⁶, inspirada en l'anàlisi medi ambiental que s'exigia a la *National Environmental Act* (NEPA) de l'any 1970⁵⁷. Es tracta d'una anàlisi de cost-benefici, de quantificació dels efectes esperats sota la premissa de maximitzar els beneficis i en la que la traducció en termes numèrics o monetaris dels impactes probables té l'efecte de desplaçar les justificacions més oportunistes i de contingut més polític⁵⁸. Les agències administratives realitzen aquesta anàlisi cost-benefici per a cada norma futura, essent una mesura que a la vegada garanteix en certa manera un control del Departament de la Presidència sobre l'activitat realitzada per les agències.

Però la influència més directa i principal en el nostre ordenament jurídic prové de les iniciatives promogudes des de la Unió Europea, dins un moviment molt més ampli sobre la millora de la regulació i la regulació intel·ligent (*Better Regulation* i *Smart*

⁵⁴ COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (CNC) «Trabajando por la competencia. Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia», Madrid, 2008; Pàg. 15.

⁵⁵ JACOBS S.H. (1999) «The Second Generation of Regulatory Reforms» *IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8-9*.

⁵⁶ Federal Register (FR) 13193, February 19, 1981. En concret, es troba a la *Section 3*, i exigia –llevat d'excepcions–, l'acompanyament d'un anàlisi preliminar (*Preliminary Regulatory Impact Analysis*) i posteriorment, d'un anàlisi final (*Final Regulatory Impact Analysis*).

⁵⁷ Són varis els estudis publicats sobre el procediment d'elaboració normativa estatunidenc. Més endavant en farem referència en el capítol sobre la participació ciutadana. Citem però, entre d'altres, els estudis següents: CARBONELL E. i MUGA J. L. (1996) *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Marcial Pons, Madrid; LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América* Civitas, 1ª ed., Madrid; COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* Cedecs Editorial S.L., 1º ed., Barcelona.

⁵⁸ No és objecte del present treball l'estudi de l'anàlisi de cost-benefici americà, si bé en quant als problemes que suscita el mesurament de factors com les malalties, la mort, el canvi climàtic, la pèrdua de la biodiversitat., etc. ens remetem a l'estudi de ROSE-ACKERMAN S. (2013) «Evaluación de impacto y análisis coste-beneficio: ¿Qué es lo que implican para la formulación de políticas y reforma del derecho?» a *La evaluación de impacto regulatorio* AUBY J.-B. i PERROUD T. op. cit. Pàg. 119 i seg.

Regulation), i en àmbit internacional, principalment de l'Organisme per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE, en endavant) mitjançant la promoció d'un conjunt de reformes normatives per a la reforma de la regulació (*Regulatory Reform*).

No pretenem fer una cronologia exhaustiva de totes les iniciatives i línies d'actuació sobre la millora de la regulació dutes a terme per aquestes institucions al llarg d'aquests anys⁵⁹. Evidentment, el moviment *better regulation* no només comprèn la vessant de l'avaluació dels impactes en els projectes legislatius i reglamentaris sinó que encercla tot el cicle polític, comprèn àmplies línies d'actuació que hi tenen relació amb l'objectiu d'aconseguir una economia més competitiva i eficient, una regeneració democràtica i de recuperació de la confiança institucional, major transparència en l'activitat governamental i administrativa que faci front a la mala imatge deixada pels casos de corrupció, amb servei dels avenços en els medis tecnològics que ajudin a l'agilització, essent tot plegat línies i estratègies que tenen com a propòsit aconseguir un sistema institucional i normatiu de qualitat. No obstant això, sí que ens aturarem en les línies d'actuació més rellevants que porten a exigir la incorporació de les anàlisis d'impacte normatiu en els processos d'elaboració normativa.

a) *La qualitat normativa en el pla comunitari.*

És a la dècada dels anys noranta on es comença a desplegar un interès per la millora de la regulació en el sí de les institucions europees, especialment vinculada al compliment de dos principis fonamentals de la gestió i actuació institucional: el principi de proporcionalitat i el de subsidiarietat. Una de les primeres iniciatives la trobem a la Cimera del Consell Europeu d'Edimburg de desembre 1992⁶⁰, incorporada posteriorment a la Declaració annexa núm. 39 del Tractat d'Amsterdam (1997)⁶¹. Però

⁵⁹ En tot cas, ens remetem, entre d'altres estudis, a la publicació de l'obra de GOMEZ ASENSIO on fa un anàlisi detallat de les publicacions sobre millora de la regulació promogudes per la OCDE i la UE, des de finals dels anys vuitanta fins l'any 2013, any de publicació del llibre: GOMEZ ASENSIO C. (2013) *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública* Tirant lo Blanch, València; Pàg. 21 i seg.

⁶⁰ Arran d'aquesta es va aprovar la Resolució del Consell Europeu, de 8 de juny de 1993, relativa a la qualitat de la redacció de la legislació comunitària (DOCE núm. 166, de 17.06.1993).

⁶¹ DOCE núm. C340 de 10.11.1997, Pàg. 1-144. La declaració núm. 39, sobre la qualitat de la redacció de la legislació comunitària, conclou: *En consecuencia, la Conferencia declara que el Parlamento Europeo,*

és a partir de l'estratègia de Lisboa en les conclusions del Consell Europeu realitzades en aquesta ciutat el 23 i 24 de març de 2000, on es dona peu a la publicació dels primers documents entorn la reforma de la regulació en àmbit general⁶².

Amb anterioritat però, l'any 1996 s'havia impulsat la iniciativa *Simpler Legislation for Internal Market* (SLIM), l'objectiu de la qual era el de simplificar la legislació en el mercat únic per aconseguir un increment de la productivitat i potenciar la creació de treball per a empreses a partir de l'anàlisi en àmbits concrets de les obligacions que la normativa comunitària imposa a les empreses en les operacions transfrontereres⁶³.

Ha estat principalment l'actuació de la Comissió Europea qui a partir de les publicacions de recomanacions per a la millora de la qualitat normativa, ha fet un pas evident en la direcció de les institucions europees cap a un entorn normatiu favorable, que ha servit de referència per a la incorporació d'aquestes mesures dins de cada Estat membre.

Una de les línies principals d'actuació dins aquesta reforma normativa és la de reduir el marc normatiu existent i facilitar l'activitat empresarial dins el mercat comú mitjançant l'eliminació de les càrregues i obligacions administratives innecessàries sobre les empreses. En aquesta línia, arran les conclusions del Consell de Lisboa, la Comissió Europea impulsava l'any 2002 el Pla d'acció a favor d'una estratègia més global i coordinada que l'establerta al projecte SLIM, orientada a simplificar el conjunt del marc

el Consejo y la Comisión deberían: establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar propuestas o proyectos de legislación comunitaria, adoptando las medidas de organización interna que estimen necesarias para su correcta aplicación; hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos.

⁶² El punt 14 de les conclusions de la Presidència, s'indica: *14. La competitividad y el dinamismo de las empresas dependen directamente de un clima regulador que motive la inversión, la innovación y el espíritu empresarial. Se requieren mayores esfuerzos para reducir los costes de la actividad empresarial y suprimir trámites burocráticos innecesarios, elementos ambos especialmente onerosos para las PYME. Las instituciones europeas, los gobiernos nacionales y las autoridades regionales y locales deben seguir prestando especial atención a las repercusiones y a los costes que supone el cumplimiento de la normativa propuesta, y deberían proseguir el diálogo con el sector empresarial y con los ciudadanos sin perder de vista este objetivo.*

Per a accedir al text íntegre: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

⁶³ *Comunicació COM(96)559 Final de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu. Iniciativa SLIM. Brussel·les 6.11.1996; Comunicació COM(2000)104 Final Reexamen del Proyecto SLIM (Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior).* En la primera fase, considerada com a prova pilot, els grups d'especialistes i representants dels col·lectius d'usuaris van presentar les seves propostes de simplificació entorn als sectors següents: el sistema estadístic INTRASTAT sobre comerç intracomunitari, els productes per a la construcció, el reconeixement de títols acadèmics i el sector de plantes ornamentals. Amb posterioritat, el projecte SLIM s'ha anat ampliant a altres àrees legislatives com el Dret de Societats, la directiva sobre substàncies perilloses i les directives sobre productes en envasos previs.

regulador⁶⁴. El pla contemplava accions més àmplies, que anaven des del foment de l'avaluació i revisió de la legislació a la simplificació i reducció del volum normatiu existent. L'objectiu final era desenvolupar una cultura legislativa comuna a la Unió Europea que se sustentés en un treball de coordinació i seguiment del cicle legislatiu fins a l'adopció definitiva i aplicació de les normes⁶⁵.

Però un dels principals documents de major solidesa i incidència en la direcció de la millora de la regulació arran l'estratègia de Lisboa, és l'Informe final de 13 de novembre de 2001 del Grup Mandelkern sobre Millora de la regulació⁶⁶, grup de setze experts en representació de cada un dels Estats membres i de la Comissió Europea. L'informe, de contingut molt complet i destinat tant als governs nacionals com a la Comissió, proposa unes àrees d'anàlisi principals com són: les opcions en la implementació de polítiques, l'avaluació de l'impacte de les propostes, les consultes i la simplificació, l'accessibilitat a la regulació, el recolzament en estructures organitzatives adequades i la implementació de la regulació europea. En atenció a aquestes línies d'actuació es defineixen per primer cop els principis comuns del moviment *better regulation*: la necessitat, la proporcionalitat, la subsidiarietat, la transparència, la responsabilitat, l'accessibilitat i la simplicitat⁶⁷.

En el mateix any, la Comissió publica un document de gran rellevància, el Llibre Blanc de la Governança europea⁶⁸, en el que es fa palès el creixent desencant social per la manca de confiança i sensació de llunyania dels ciutadans envers les institucions europees i estatals. Com a resposta, el document estableix cinc principis bàsics que han

⁶⁴ Comunicació de la Comissió COM(2002)278 Final *Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»* Brussel·les 5.06.2002. Aquest Pla d'acció és complementat amb els informes de la Comissió COM(2002)275 Final *La gobernanza europea: legislar mejor* Brussel·les 5.06.2002; i la Comunicació de la Comissió COM (2003)71 Final *Actualizar y simplificar el acervo comunitario* Brussel·les 11.02.2003.

⁶⁵ *Se trata en primer lugar de descompartimentar el ciclo legislativo y de permitir un mejor seguimiento del mismo desde la elaboración de propuesta por la Comisión hasta su adopción por el legislador y, posteriormente, su transposición y aplicación por los Estados miembros. Esta exigencia debe redundar igualmente en beneficio de los ciudadanos.* Comunicació de la Comissió COM(2002)278 Final *Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador»* Brussel·les 5.06.2002. Pàg. 18.

⁶⁶ *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.* Podem trobar el document al següent enllaç: <http://www.parlament.cat/document/intrade/28773>.

⁶⁷ *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001.* Pàg. 9 i seg. Un desenvolupament detallat dels principis rectors de la qualitat normativa el trobem a SANCHEZ GRAELLS, A. (2006) «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» *Libro Marrón, Círculo de Empresarios, nº 1*, Pàg. 304 i seg.

⁶⁸ *La Gobernanza europea – Un libro blanco* COM (2001)428 Final (2001/C 287/01).

d'imperar per a la consecució d'una bona governança⁶⁹ i adopta una sèrie de compromisos amb l'objectiu de dur a terme una profunda reforma de la governança, implicant més als ciutadans, definint polítiques i legislacions més eficaces, comproment-se en el debat sobre la governança a nivell mundial i centrant les polítiques i institucions en objectius clars. Amb la Comunicació de l'any 2005, sota el títol *legislar millor per a potenciar el creixement i l'ocupació a la Unió Europea* la Comissió pretenia reforçar la consciència política sobre la importància d'aplicar el Pla d'acció de l'any 2002 en un compromís necessàriament col·lectiu⁷⁰, en el que es recorda que les accions impulsades des de la Comissió són per a potenciar el creixement i l'ocupació sense renunciar als objectius socials i mediambientals ni les avantatges per als ciutadans i Administracions nacionals en termes de millora de la governança⁷¹.

En el sí de la Unió Europea és on s'instaura una metodologia comuna de mesurament de les potencials càrregues administratives, el *Standard Cost Model* o Model de Costos Estàndard (SCM, en endavant)⁷², un mètode de quantificació estàndard que servirà de referència no només per a la Comissió sinó també per als estats membres en el sí dels processos de simplificació d'obstacles burocràtics i a tots els nivells de govern, essent documents principals el manual sobre l'*International Standard Cost Model*, elaborat i publicat per la Xarxa internacional del SCM⁷³ i l'annex 10 sobre l'avaluació dels costos

⁶⁹ Principi d'obertura de les institucions, de participació, de responsabilitat, d'eficàcia de les mesures i de coherència de les polítiques i accions empreses. *La Gobernanza europea –Un libro blanco* COM (2001) 428 Final. Pàg. 7.

⁷⁰ *We should make policy choices that ensure that our various objectives are mutually reinforcing. Actions that promote competitiveness, growth and jobs, as well as economic and social cohesion and a healthy environment reinforce each other. These are all essential components of the overarching objective of sustainable development, on which we must deliver.* European Commission COM (2005) 12Final Brussel·les 26.1.2005 *The Commission's Strategic Objectives 2005-2009*.

⁷¹ *Better regulation of Growth and Jobs in the European Union* COM(2005)97 Final. Brussel·les 16.03.2005.

⁷² Que va ser inicialment desenvolupat a Holanda l'any 2004 i que s'ha acabat acollint com a instrument de mesurament general. COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2008) «Trabajando por la competencia. Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia» op. cit. Pàg. 22.

⁷³ Consultable al web següent: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>. El trobem traduït al web de la Agència espanyola Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL): *Manual internacional del modelo de costes estándar. Papeles de evaluación 6/2007* (http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx6.pdf).

D'acord amb el Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar, les càrregues administratives *son aquella parte de los costes administrativos que las empresas deben soportar como consecuencia del cumplimiento de un requisito normativo*. L'altra part dels costos administratius, d'acord amb el Manual, englobaria aquelles activitats administratives que les empreses continuarien realitzant si es derogés la normativa (Pàg. 9 del Manual).

administratius imposats per la legislació, incorporat a les Directrius d'avaluació d'impacte normatiu de l'any 2005⁷⁴. El programa intensiu de reducció de les càrregues administratives en el sector econòmic suposa una de les principals fites dins el programa comunitari de *better regulation*, i que en sentit ampli aquesta simplificació comprendria també la vessant de la codificació i reducció del gruix normatiu. Aquestes polítiques s'adhereixen a les actuacions per a millorar la regulació, juntament amb la introducció de metodologies d'avaluació dels impactes que produiran les futures normes, el foment de la participació de tots els agents interessats dins els processos normatius i la cerca d'una actuació conjunta i més coordinada entre les institucions comunitàries i els estats membres⁷⁵. Les polítiques reduccionistes s'equilibren amb la resta d'impactes futurs – socials, econòmics, mediambientals, etc.- en termes d'eficàcia però també de garantia per als consumidors i receptors finals⁷⁶.

L'any 2006 s'impulsa el *pla estratègic sobre legislar millor*⁷⁷, que incideix en les següents àrees: la simplificació de la legislació com a eix central en el programa permanent de treball de la Comissió; la reducció de càrregues administratives mitjançant la quantificació dels costos administratius a partir del Model de Costos Estàndard i l'aprovació d'un objectiu conjunt de reducció del 25% en el període 2007 a 2012⁷⁸ tant a nivell comunitari com a nivell nacional en àrees prioritàries d'acció⁷⁹; la

⁷⁴ *Impact Assessment Guidelines 15 June 2005*, European Commission SEC(2005)791/3. Es tracta del primer document elaborat per la Comissió on es determinen unes directrius d'avaluació de l'impacte normatiu, actualitzades al març de 2006, i substituïdes l'any 2009 per les noves Directrius *Impact Assessment Guidelines* (SEC(2009)92).

⁷⁵ http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_es

⁷⁶ Cal tenir present que aquests costos administratius no equivalen únicament a burocràcia, lentitud i ineficàcia, en tant que poden existir raons d'ordre públic que justifiquin la càrrega, i en el que suprimir-les suposaria un deteriorament de la protecció dels interessos generals. En quant a l'interès públic com a límit a la reducció de les càrregues administratives ens remetem, entre d'altres, a GAMERO CASADO E. (2014) «La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica» a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* GAMERO CASADO E. (Coord.) AAVV, Tirant lo blanc, València. Pàg. 33 i seg.

⁷⁷ *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* COM(2006)0689 Final. Brussel·les 14.11.2006. Posteriorment, es va complementar amb el *Segundo análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* COM(2008)0032 Final Brussel·les 30.01.2008 i *Tercer análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* COM(2009)015 Final Brussel·les 28.01.2009.

⁷⁸ Amb previsió de beneficis econòmics en la reducció de les càrregues administratives de la legislació que s'estimen en un augment de l'1,5% en el nivell del PIB dels Estats. *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea* COM(2006)0689 Final. Pàg. 6.

⁷⁹ La mesura aconsegueix el seu objectiu reduccionista, amb un estalvi anual estimat de 30,8 mm d'euros. <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and->

creació d'un Comitè d'Avaluació d'Impacte (CEI) de caràcter independent per a revisar sistemàticament les avaluacions; el reforçament de l'examen de les propostes pendents i en el seu cas, la seva retirada; el foment d'una iniciativa per a l'anticipació i prevenció dels problemes de transposició de la normativa de la UE així com la cooperació amb els estats membres; la presentació per part de la Comissió d'aproximadament 350 iniciatives de codificació abans del 2008, i la derogació d'aquells actes legislatius considerats obsolets.

Es publica un segon i el tercer anàlisi estratègic, que aprofundeixen en les línies d'actuació del primer anàlisi i demanen una simplificació més integrada i completa⁸⁰ que permeti actualitzar tot el corpus legislatiu comunitari amb l'adopció d'uns compromisos que tenen com a repte, fer front l'emergent context de crisi econòmica i financera. La publicació de les noves Directrius per a l'avaluació de l'impacte normatiu de 15 de gener de 2009⁸¹ consoliden l'instrument d'avaluació normativa com a eina clau de control de la qualitat, enfortint la consulta als interessats, l'exhaustivitat en les avaluacions de determinats impactes, la preeminència dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, i sobretot, l'assegurament d'una major transparència en els resultats de les diverses opcions. Les directrius es dirigeixen als serveis i personal de la Comissió Europea per a l'elaboració de les propostes legislatives i es componen d'unes normes bàsiques de procediment i instruccions específiques per a l'avaluació dels possibles impactes dels projectes normatius.

improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en#documents

⁸⁰ El tercer anàlisi estratègic s'acompanya d'un Document de treball de l'any 2009 de la Comissió (COM(2009)016 Final), en el qual es detalla l'evolució del programa de reducció del 25% de les càrregues administratives instat des de 2007, que de l'examen de 42 actes de la Unió Europea ha permès detectar la imposició de costos administratius –necessaris i superflus- d'entre 115.000 a 130.000 milions d'Euros, essent la fiscalitat i del dret de societats els àmbits on presenten un major potencial de reducció del 61% i 20% respectivament del total de costos administratius, quantificant-se reduccions de càrregues en termes monetaris de 18.000 milions d'Euros en fiscalitat i de 8.000 milions d'Euros en Dret de societats. El document reconeix l'acollida favorable de la proposta per part dels estats, en el que el nombre d'estats membres que han adoptat el programa de reducció ha anat en augment en els últims anys -7 estats l'any 2006, 14 a finals de 2007, i fins a 21 estats l'any 2008-. *Reducción de las cargas administrativas en la Unión Europea Anexo del tercer análisis estratégico del programa «Legislar Mejor»* COM(2009)16 Final. Pàg. 9-10.

⁸¹ *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009. European Commission (SEC(2009)92).

L'any 2010, amb la Comunicació de la Comissió sobre la normativa intel·ligent a la Unió Europea⁸², s'insta un canvi en el concepte de millora normativa cap a una normativa intel·ligent, amb la voluntat d'aconseguir un creixement sostenible, intel·ligent i integrador que incideixi de manera positiva en la competitivitat i eficiència del mercat comú, en consonància amb l'estratègia «Europa 2020»⁸³. La normativa intel·ligent es refereix al conjunt del cicle polític, des de la concepció de l'acte legislatiu fins l'aplicació, el compliment, l'avaluació i la revisió. Té per objectiu concebre i produir una normativa més respectuosa amb els principis de subsidiarietat i proporcionalitat que tingui la millor qualitat possible⁸⁴. La Comunicació demana dotar d'una major accessibilitat per als ciutadans mitjançant el consentiment de consultes assenyalades als fulls de ruta (*Road Maps*⁸⁵) i plans de treball d'avaluació durant el procés d'elaboració de les normes comunitàries, per a què es puguin aportar les opinions i contribucions des de l'etapa més primària de la norma. Es tracta d'un document que consolida el treball dut terme al llarg d'aquests anys per la Comissió europea entorn a millorar les normes, i acull una visió en conjunt del recorregut normatiu, centrat principalment en el funcionament de la producció normativa comunitària i la seva aplicació, compliment, avaluació i revisió, però que té efectes directes en la política sobre la qualitat normativa que els estats membres han anat desenvolupant dins el seu règim jurídic intern⁸⁶.

⁸² *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Normativa inteligente en la Unión Europea* COM(2010)543 Final, Brussel·les 8.10.2010.

⁸³ *La Comisión propondrá medidas para solventar los problemas detectados en el mercado único, como: (...) Impulsar la agenda sobre legislación inteligente, inclusive estudiando un uso más generalizado de reglamentos en vez de directivas; procediendo a evaluaciones a posteriori de la legislación existente; prosiguiendo la vigilancia de los mercados; reduciendo las cargas administrativas; eliminando obstáculos fiscales; mejorando el entorno empresarial, particularmente para las PYME; y promoviendo el espíritu empresarial. Comunicación de la Comisión Europea Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* COM(2010)2020 Final Brussel·les 3.3.2010. Pàg. 25.

⁸⁴ *Normativa inteligente en la Unión Europea* COM(2010)543 Final. Pàg. 3.

⁸⁵ Els fulls de ruta (*Roadmaps*) permeten fer un seguiment del procés normatiu a partir de les publicacions en línia de les fases de tramitació i documentació elaborada. Si es tracta de prestadors econòmics les seves activitats de les quals poden influir en el procés legislatiu o de presa de decisió, se'ls exigeix que estiguin inscrits al Registre de transparència de la Unió Europea per a estar informats dels fulls de ruta. Es pot consultar el web de la Comissió Europea sobre els fulls de ruta aquí: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_es.htm

⁸⁶ Com a aspecte rellevant, l'informe destaca que la creació del Comitè d'Avaluació d'Impacte (CEI) l'any 2006 ha estat un element clau dins l'estratègia de la millora normativa comunitària: l'existència d'un control de qualitat independent de les institucions europees ha reforçat l'objectivitat, la transparència i el bon fer de les actuacions legislatives, essent un òrgan que des de la seva creació fins a l'any 2010, ha emès més de 400 dictàmens. *Normativa inteligente en la Unión Europea* COM(2010)543 Final. Pàg. 7.

A l'any 2012, s'insta la creació d'una plataforma centrada en la simplificació del cos legislatiu de la Unió Europea, destinada a establir un diàleg permanent entre Estats membres i parts interessades sobre la manera de legislar millor, la *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT, en endavant)⁸⁷, que entra en funcionament l'any 2015 com a part del programa de la Comissió “Legislar millor”⁸⁸. Es tracta d'una plataforma formada per una banda, pel *Government group*, un grup d'experts d'alt nivell representatius de cada un dels Estats membres, i per l'altre, pel *Stakeholders group*, és a dir, grups d'interessos (lobbys) representants d'empreses, interlocutors socials i societat civil, del sector financer, i també de representants del Comitè Econòmic i Social Europeu i del Comitè de les Regions⁸⁹. La plataforma assisteix directament a la Comissió, i s'assenta sobre la base de la transparència, la publicació de la seva activitat i de la coparticipació d'interessos privats i públics a partir de reunions periòdiques per a la millora de la legislació comunitària així com l'observació de totes les opcions de simplificació que puguin ser identificades i aplicades⁹⁰. Però principalment suposa la culminació de l'aplicació de l'instrument comunitari de revisió *Fitness Check*, idoni per a identificar superposicions, efectes acumulatius de la regulació, aspectes excessivament onerosos o complexos de la legislació comunitària⁹¹. La revisió de l'adequació o *fitness*

⁸⁷ *To move further towards this goal, the Commission will launch a Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) building on its experience in evaluating and reducing administrative burden. REFIT will identify burdens, inconsistencies, gaps and ineffective measures. Attention will be paid to possible regulatory burden related to how EU legislation is implemented at the national and sub-national level. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Regulatory Fitness COM (2012) 746 Final. Strasbourg 12.12.2012. Pàg. 3.*

⁸⁸ *Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform, Strasbourg 19.5.2015 C(2015)3261 Final. L'enllaç web del document és el següent: https://ec.europa.eu/info/files/commission-decision-c2015-3261-establishing-refit-platform-0_en*

⁸⁹ El *Stakeholders group* el componen divuit membres representants de parts interessades entre els diferents sectors i interessos més els dos representants del Comitè Econòmic i Social Europeu i el Comitè de Regions, que ocuparan els seus càrrecs fins el 31 d'octubre de 2019. Ara bé, cal assenyalar que és la Comissió qui els selecciona directament d'entre els que s'han presentat a la convocatòria pública de candidatures, d'acord amb el què indica la Decisió de la Comissió Europea de 16.12.2015 (C(2015)9063 Final. Accessible en aquest enllaç: https://ec.europa.eu/info/files/commission-decision-appointment-refit-stakeholder-group-members_en

⁹⁰ La plataforma REFIT disposa d'un formulari de contacte en línia anomenat *Lighten the load- Have your say* (la traducció aproximada vindria a ser “alleugera la càrrega - digues la teva opinió”) on qualsevol individu (particular, empresa, autoritat pública, sindicat...) pot enviar suggeriments sobre com fer que les lleis i iniciatives comunitàries siguin més efectives i eficaces, fent públiques i accessibles pels membres de la plataforma els comentaris i suggeriments realitzats. Podem trobar el formulari en aquest enllaç web: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_en.htm#up

⁹¹ Els canvis sobre la legislació vigent van des de la codificació, la reformulació, la derogació, la incorporació de les *sunset clauses* (clàusules de revisió), revisió, substitució de directrius per reglaments, valoració d'alternatives a la regulació per acord voluntaris (autoregulació i corregulació). Consultable en el següent l'enllaç de la plataforma: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law->

check inicialment destinat a la revisió de reduïts sectors d'ordenació, ha acabat tenint un pes important a l'actualitat en les polítiques de revisió per al conjunt de la legislació comunitària existent⁹². A la Decisió de la Comissió Europea de 19 de maig de 2015 hi trobem definides les funcions de la plataforma REFIT, la finalitat primordial de la qual és la d'assistir a la Comissió Europea⁹³.

Des de la seva creació, la plataforma REFIT ha estat molt activa, i en el seu web podem trobar vint-i-dues recomanacions emeses l'any 2016 a partir de les aportacions i suggeriments rebuts, agrupades en àrees temàtiques⁹⁴ i que són consultables en línia, així com els programes anuals de treball de la Comissió (*work-in-progress*)⁹⁵, com el previst per a l'any 2017, que preveu trenta-quatre noves iniciatives legislatives, dinou iniciatives on es preveu la seva retirada i setze derogacions⁹⁶.

making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en#documents

⁹² La tècnica *Fitness Check* apareixia per primer cop en el programa de treball de la Comissió per a l'any 2010 *Time to act* COM(2010)135 Final, Brussel·les, 31.3.2010.

⁹³ Funcions que consisteixen en: (a) invitar i recollir suggeriments de totes les fonts disponibles sobre la reducció de càrregues reglamentàries i administratives derivades de la legislació de la Unió i la seva aplicació als Estats membres, en particular atenent a les necessitats i interessos de les microempreses i petites i mitjanes empreses; (b) avaluar el mèrit dels suggeriments recollits en termes del seu potencial per a reduir la càrrega reglamentària i administrativa sense posar en perill la consecució dels objectius de la legislació; (c) realitzar els suggeriments que es considerin pertinents, així com les observacions complementàries a la Comissió o en el seu cas, a l'Estat membre; (d) respondre a cada persona que faci un suggeriment i fer públic els suggeriments rebuts, les observacions complementàries i les observacions rebudes dels serveis de la Comissió o de l'Estat membre pertinent (text original en anglès). Art. 2 *Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform*, Strasbourg 19.5.2015 C(2015)3261 Final.

⁹⁴ Entre d'altres: medi ambient, agricultura i desenvolupament rural, salut i menjar saludable, productes químics, xarxes de comunicacions i tecnologia, estabilitat financera i serveis financers, etc. Les recomanacions es poden consultar al web: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_en

⁹⁵ De les 119 accions de REFIT incloses als programes de treball de la Comissió per a l'any 2015 i 2016 s'han identificat 93 propostes en el procediment legislatiu de la UE per a la seva retirada, 90 de les quals ja s'han retirat. http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm

⁹⁶ La recomanació de la Comissió Europea *Commission Work programme 2017. Delivering a Europe that protects, empowers and defends* COM(2016)710 Final, Strasbourg, 25.10.2016, fixa deu prioritats polítiques de compliment per a l'any 2017: *A new boost for Jobs, Growth and Investment; A connected digital Single Market; A resilient energy union with a forward-looking Climate Change Policy; A deeper and fairer Internal Market with a strengthened industrial base; A deeper and fairer Economic and Monetary Union; Trade: a reasonable and balanced free trade agreement with the US; An Area of Justice and Fundamental Rights based on mutual trust; Towards a new policy on migration; A stronger global actor, a union of democratic change.*

Al mes de maig de 2015 es publica la Guia *Better Regulation Guidelines* i la *Better Regulation "Toolbox"*⁹⁷, que complementa la Guia amb orientacions addicionals per ajudar al personal responsable de la Comissió en l'aplicació d'una millora de la regulació. La *Better Regulation Guidelines* ofereix una definició explícita del que ha d'entendre's com a *better regulation*, seguint la línia de la regulació intel·ligent per quant engloba tot el cicle de la política pública, i que té com a finalitat dissenyar polítiques i lleis de la UE que aconseguixin els seus objectius a un cost mínim⁹⁸. Es tracta d'un document molt complet, que es divideix entre les diferents etapes del cicle polític per a oferir els instruments, principis, procediments i pràctiques de millora de la regulació per a cada un dels moments de la vida d'una política pública. Les fases van des del disseny i preparació de les polítiques públiques, a la seva adopció, la implementació, l'aplicació, l'avaluació i la revisió. El model de millora de la regulació que presenta la guia incorpora l'adequació de la legislació (*regulatory fitness*), al capítol sisè, en el que el *Fitness Check* esdevé un instrument de revisió imprescindible per la identificació de les sinèrgies respecte els objectius de la política pública i els possibles impactes acumulatius d'intervencions, sobrecàrregues o incoherències que puguin dur a la ineficiència de la regulació.

Al document *Better Regulation Toolbox*, dins aquest paquet de mesures publicades l'any 2015, es troben els onze principis a mode de recomanacions sobre els quals s'han de guiar els instruments que conformen la millora de la regulació, per quant aquests: han d'estar incorporats al cicle polític i de planificació; han de ser d'alta qualitat; han d'estar basats en l'evidència; han d'estar oberts a les opinions de les parts interessades; han de respectar els principis de proporcionalitat i subsidiarietat en relació amb l'actuació comunitària prevista; han de ser exhaustius i integrals en la consideració de tot tipus d'impactes; han de ser coherents en els diferents àmbits polítics; han de ser proporcionats amb el tipus d'intervenció, el grau d'importància i la magnitud dels

⁹⁷ Commission Staff Working Document. *Better Regulation Guidelines*, Strasbourg 19.5.2015, SWD(2015)111 Final. Accessible al web següent: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

⁹⁸ "Better Regulation" means designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost. Better Regulation is not about regulating or deregulating. It is a way of working to ensure that political decisions are prepared in an open, transparent manner, informed by the best available evidence and backed by the comprehensive involvement of stakeholders. This is necessary to ensure that the Union's interventions respect the overarching principles of subsidiary and proportionality i.e. acting only where necessary and in a way that does not go beyond what is needed to resolve the problem. *Better Regulation Guidelines*, Strasbourg 19.5.2015, SWD (2015)111 Final Pàg. 5.

impactes; han de ser transparents; han de ser imparcials; i han d'estar dotats de recursos adequats i organitzats⁹⁹.

Els esforços de la Unió Europea en el moviment *Better regulation* es van consolidant any rere any a partir de les consideracions, conclusions i millores que es projecten en els programes de treball anuals i en l'enfortiment de les línies essencials d'actuació per tal de garantir l'objectiu d'una bona governança col·lectiva –com són la transparència, la participació, l'accessibilitat a la informació a través de l'ús de les noves tecnologies, i l'avaluació continuada i integral de les normes futures i les vigents des de totes les perspectives d'impacte possibles-. Per demés, s'ha produït un avenç important en el tractament dels lobbys, considerats com a font d'informació essencial per a l'elaboració normativa en representació d'interessos específics. La necessitat de mantenir un contacte amb els grups d'interessos i d'incloure'ls en la presa de decisions com a activitat plenament legítima i necessària, ha portat a exigir-ne la seva inscripció al Registre de transparència (*Transparency Register*¹⁰⁰) per a ser informats en els fulls de ruta de la normativa sobre la que hi tinguin incidència i mantenir un contacte i participació continus durant el procés d'elaboració normativa. Com a últims passos realitzats, a l'abril de 2016 es va signar l'acord entre la Comissió, el Parlament i el Consell per a millorar la qualitat al procés legislatiu¹⁰¹ enfortint la col·laboració institucional en aquest aspecte amb reconeixement de la responsabilitat compartida d'adoptar una legislació d'alta qualitat. La Comissió europea ha creat la *Regulatory Scrutiny Board*¹⁰², un comitè independent format per funcionaris de la Comissió i per personal expert, que pretén reforçar el control de la qualitat en la labor de les avaluacions d'impacte normatiu de la Comissió, amb l'examen de totes les avaluacions d'impacte i les principals avaluacions retrospectives i de *Fitness Check*.

⁹⁹ *Better Regulation Toolbox*; pàg. 7 i seg. Consultable a l'enllaç: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

¹⁰⁰ En quant a l'accés i funcionament del Registre de Transparència de la Unió Europea i del codi de conducta que el regeix, es pot consultar al web següent:
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=es>

¹⁰¹ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016.
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

¹⁰² Tant la composició com les regles de procediment són consultables en el següent web de la Comissió Europea dedicada a la *Regulatory Scrutiny Board*: http://ec.europa.eu/info/files/regulatory-scrutiny-board-rules-procedure_en

A l'actualitat, els objectius de la Comissió per a la millora de la legislació es focalitzen en donar més importància a l'elaboració, millorar el procés de consulta, garantir que les normes comunitàries siguin adequades al seu objectiu, garantir la qualitat mitjançant les directrius aprovades i el Comitè de control reglamentari creat a l'efecte, augmentar la cooperació entre les institucions de la Unió Europea i la cooperació internacional en matèria de regulació¹⁰³. Els resultats d'aquesta major conscienciació a l'hora de dictar normativa no s'han fet esperar: la Unió Europea ha vist reduïda la producció legislativa per al marc d'un procés legislatiu ordinari, en el que el nombre de propostes de reglaments i directives adoptades l'any 2011 va ser de 159 mentre que a l'any 2015 es van adoptar 48¹⁰⁴. Durant els anys 2015-2016 s'han retirat de la mesa fins a 90 propostes que s'havien quedat obsoletes o no avançaven en el procés legislatiu europeu; s'ha reduït el cos normatiu existent amb la derogació de 32 lleis considerades antiquades i actualment es treballa en la simplificació de normes vigents en unes 103 àrees¹⁰⁵.

b) La qualitat normativa en el pla internacional.

En l'àmbit internacional la OCDE ha estat l'organisme més actiu en matèria de regulació, qui ha acollit sota el postulat de la *regulatory reform* els potencials beneficis de la millora de l'eficiència i eficàcia de la regulació en ares a garantir la bona governança dels Estats. El primer text formal que encapçala la reforma regulatòria és la Recomanació de l'any 1995 *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, en la qual s'estableix una *checklist* de referència internacional dirigida als països membres de la OCDE per a la seva aplicació en el

¹⁰³ Consultable al següent web: http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how_es

¹⁰⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Better regulation: Delivering better results for a stronger Union. Brussels 14.9.2016 COM(2016)615 Final. Pàg. 3.*

¹⁰⁵ Dades extretes de la *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Better regulation: Delivering better results for a stronger Union. Brussels 14.9.2016 COM(2016)615 Final. Pàg. 3-4.* També de la publicació de resultats dels dos últims anys del document publicat per la Comissió Europea, de 14 de setembre de 2016, consultable a l'enllaç següent: https://ec.europa.eu/priorities/publications/better-regulation-and-transparency-two-years_en

moment de creació de noves normes o revisió de les existents¹⁰⁶, com a precedent immediat del futur disseny de les avaluacions d'impacte normatiu.

L'any 1997, amb la *OECD Report on Regulatory Reform* es dona resposta a la petició dels ministres de l'organisme per a definir i concretar un primer conjunt de recomanacions dins d'aquesta reforma, amb l'objectiu d'ajudar als governs nacionals a avaluar i millorar la qualitat dels seus marcs reguladors¹⁰⁷. Es formalitza l'estratègia política internacional de la reforma: es demana que les mesures proposades siguin justificades i es defineixen els efectes de la seva aplicació, tals com l'augment de la productivitat, l'estimulació de la innovació, l'obertura d'oportunitats al comerç, l'assegurament d'economies dinàmiques i la major protecció dels consumidors a través de mercats més competitius. A partir d'aquest moment, l'avaluació de l'impacte normatiu resulta d'aplicació imprescindible per a l'OCDE en l'assegurament d'aquests objectius, i es concep com un instrument idoni per al control de la qualitat. L'any 2005 s'actualitza la *checklist* de l'any 1995 amb la publicació del document *OECD Guiding principles for a regulatory quality and performance*, en la que s'estableix un conjunt de set objectius¹⁰⁸ per a l'adopció de programes generals de reforma regulatòria fent partícips del procés a tots els nivells de govern i en el que es demana expressament la implantació de les anàlisis d'impacte normatiu de caràcter prospectiu i retrospectiu. Si

¹⁰⁶ *Checklist* que conté deu qüestions generals: (1) *Is the Problem Correctly Defined?*; (2) *Is Government Action Justified?*; (3) *Is Regulation the Best Form of Government Action?*; (4) *Is there a Legal Basis for Regulation?*; (5) *What is the Appropriate Level (or Levels) of Government for this Action?*; (6) *Do the Benefits of Regulation Justify the Costs?*; (7) *Is the Distribution of Effects across Society Transparent?*; (8) *Is the Regulation Clear, Consistent, Comprehensible, and Accessible to Users?*; (9) *Have All Interested Parties had the Opportunity to Present their Views?*; (10) *How will Compliance be Achieved?*. *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation* 9 March 1995 – C(95)21/FINAL, OECD.

¹⁰⁷ *Regulatory reform is used in the OECD work to refer to changes that improve regulatory quality, that is, enhance the performance, cost-effectiveness, or legal quality of regulations and related government formalities. Reform can mean revision of a single regulation, the scrapping and rebuilding of an entire regulatory regime and its institutions, or improvement of processes for making regulations and managing reform.* OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris.

¹⁰⁸ (1) *Adopt at the political level broad programmes of regulatory reform that establish clear objectives and frameworks for implementation;* (2) *Assess impacts and review regulations systematically to ensure that they meet their intended objectives efficiently and effectively in a changing and complex economic and social environment;* (3) *Ensure that regulations, regulatory institutions charged with implementation, and regulatory processes are transparent and non-discriminatory;* (4) *Review and strengthen where necessary the scope, effectiveness and enforcement of competition policy;* (5) *Design economic regulations in all sectors to stimulate competition and efficiency, and eliminate them except where clear evidence demonstrates that they are the best way to serve broad public interests;* (6) *Eliminate unnecessary regulatory barriers to trade and investment through continued liberalisation and enhance the consideration and better integration of market openness throughout the regulatory process, thus strengthening economic efficiency and competitiveness;* (7) *Identify important linkages with other policy objectives and develop policies to achieve those objectives in ways that support reform.*

bé fins a l'any 2005 el foment de la reforma de la regulació tendia a la realització d'esforços aïllats, amb un enfocament centrat en reduir l'escala de govern, els objectius establerts pretenen capturar la dinàmica del fenomen a partir d'una actuació conjunta per tal d'aconseguir un entorn normatiu més competitiu i eficaç. Les polítiques sobre la reforma de la regulació impulsades des de la OCDE es van consolidant arran els nombrosos estudis sobre polítiques de qualitat que l'organisme ha dut a terme en alguns estats membres, que documenten els progressos i proporcionen orientacions sobre l'aplicació estatal d'aquesta reforma normativa impulsada¹⁰⁹. En aquest sentit, amb la col·laboració de la Comissió Europea, l'any 2008 la OCDE va dur a terme un projecte anomenat *EU-15 project* en el que es van examinar els progressos en l'aplicació de la millora de la regulació mitjançant l'avaluació individual de quinze estats membres¹¹⁰, amb la finalitat d'extreure conclusions sobre la implementació real de les estratègies fins ara proposades i traçar uns objectius clars de la política pública.

Amb la Guia *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis* (RIA) de l'any 2008, la OCDE fixa per primera vegada un marc metodològic de com ha de ser l'anàlisi de l'impacte normatiu, elaborat a partir dels resultats dels estudis de la OCDE sobre les experiències dels països membres en l'aplicació de la RIA als seus ordenaments jurídics interns. La publicació forma part d'un esforç col·lectiu per a difondre el coneixement sobre la RIA i proporcionar un punt de referència en aquells països on encara no estigui incorporada¹¹¹. El procés d'anàlisi estableix les fases de definició dels objectius polítics i el seu context –identificació del problema–; la identificació de totes les possibles opcions reglamentàries i no reglamentàries que permetin aconseguir l'objectiu definit; l'avaluació dels impactes possibles, dels costos i

¹⁰⁹ A tall d'exemple, l'any 2000 es va publicar l'informe *Regulatory reform in Spain. Government Capacity to Assure High Quality Regulation OECD(2000)*, un estudi sobre la reforma de la regulació a l'estat espanyol, on s'indicaven aspectes clau de la política projectada i s'identificaven alguns obstacles en aquestes etapes inicials de la seva implementació, tals com la superació de l'oposició institucional als canvis, la necessitat de vinculació de la política de simplificació administrativa a les iniciatives sobre la qualitat normativa i el requeriment d'un major esforç a curt i mig termini, entre d'altres. L'estudi forma part d'un conjunt d'informes nacionals realitzats en el marc del Programa *Regulatory Reform* de l'any 1997, en resposta al mandat dels ministres de la OCDE.

¹¹⁰ Els resultats d'aquests estudis són consultables al següent enllaç i suposen una anàlisi continuada, gairebé una dècada després, de la que ja es va dur a terme amb els estudis de l'any 2000 referits en el peu de pàgina anterior: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineurope-theeu15project.htm>

¹¹¹ *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers* OECD 2008. Pàg. 8.

beneficis, i dels efectes distributius¹¹²; la fase de consulta amb implicació de les parts interessades; i el desenvolupament de mecanismes d'aplicació, de seguiment i revisió de la decisió normativa¹¹³.

Les principals línies d'actuació de la OCDE de la política de reforma regulatòria durant aquests anys, han estat la incorporació de les avaluacions d'impacte normatiu i el foment de les polítiques de simplificació administrativa, aquesta última a partir del *Cutting Red Tape* (“retallant la burocràcia”), un programa que esdevé una prioritat política per a la majoria de països de la OCDE i que contempla un conjunt de publicacions de l'organisme internacional per a ajudar als països membres a formular estratègies de simplificació mitjançant la comparació de polítiques entre països i l'orientació sobre els instruments disponibles per a fer-ho possible a partir de la revisió de l'estoc normatiu, la reducció de les càrregues, la simplificació dels procediments administratius, la codificació o la introducció dels serveis de govern electrònic, entre d'altres¹¹⁴.

El 22 de març de 2012 la OCDE publica la *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*¹¹⁵, en el que s'adopten una sèrie de compromisos destinats als governs estatals que enllacen les polítiques de regulació i la governança en

¹¹² Una de les avaluacions que ha tingut una integració més dèbil a la pràctica, i de la que la OCDE se n'ha fet ressò, és la dels aspectes medi ambientals. L'avaluació ambiental inclou entre d'altres, l'avaluació de les consideracions climàtiques, dels impactes d'emissió de carboni, el desenvolupament sostenible, els costos de degradació de la biodiversitat o els problemes de salut, essent una categoria avaluatòria altament complexa que requereix la implicació de tècnics experts en la matèria i guies d'orientació adequades. A la pràctica, s'ha tendit a la incorporació d'aquestes avaluacions a les anàlisis cost-benefici, com ocorre al Regne Unit i als Estats Units, en el qual s'acaben monetitzant els costos mediambientals a través de valors econòmics dels impactes i els riscos. JACOB K., WEILAND S., FERRETTI J., WASCHER D., CHODOROWSKA D. (2011) *Integrating the environment in Regulatory Impact Assessments* GOV/RPC(2011)8/FINAL. Pàg. 44 i seg. Consultable a l'enllaç següent: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Integrating%20RIA%20in%20Decision%20Making.pdf>

¹¹³ *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy makers* OECD 2008, pàg. 16-17. Tanmateix, l'any 2009 es va crear el Comitè de Política de la Regulació (*Regulatory Policy Committee*), una plataforma destinada a servir d'ajuda als països per a adaptar polítiques regulatòries, instruments i institucions, mitjançant l'enfortiment de la governança pública i la promoció i difusió dels resultats de la implementació de les polítiques de qualitat. L'enllaç web del Comitè és el següent: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-policy-committee.htm>

¹¹⁴ Al web de l'OCDE trobem estudis publicats relatius a la simplificació i reducció de càrregues administratives, com l'estudi general de l'any 2001 *Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises (OECD, France)*, així com la publicació d'altres estudis duts a terme en alguns països de la OCDE com a Polònia, Vietnam o als Països Baixos: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/cuttingredtapenationalstrategiesforadministrativesimplification.htm>.

¹¹⁵ <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

una activitat de govern completa¹¹⁶, integrada al cicle de polítiques per al disseny, aplicació, revisió i avaluació regulatòria, amb el recolzament de les institucions adequades, i amb clara referència al govern obert per a fomentar la transparència i la participació a fi d'assegurar que la regulació es trobi al servei de l'interès públic¹¹⁷.

L'abast dels efectes de les polítiques de regulació i l'aplicació de la RIA experimenten un grau de diversificació cap a tot tipus d'impactes sobre el creixement econòmic dels estats¹¹⁸. Cal destacar però, que la OCDE està essent capdavantera en l'estudi de les *behavioural insights* o idees conductuals, sobre la manera en què aquests coneixements poden ajudar als governs i als responsables de la regulació a dissenyar polítiques de tal manera que els ciutadans adoptin les millors decisions per sí mateixos¹¹⁹. L'estudi sobre el coneixement dels comportaments aplicat a la formulació de polítiques públiques és molt recent i fins ara havia tingut una major aplicabilitat en el camp de les ciències econòmiques i del màrqueting, especialment sobre les polítiques del consum. La translació a altres àmbits pot tenir una important incidència a l'hora de millorar les decisions polítiques i enfortir més encara les opcions no regulatòries aprofitant el

¹¹⁶ Per demés, millorar la governança està essent també una qüestió central pel Banc Mundial, qui recentment ha publicat un informe extens sobre la governança i les lleis, en el que s'insta als Estats a un major compromís i coordinació entre les institucions públiques però també amb el sector privat per a combatre la corrupció i promoure la governança a partir d'aquelles polítiques i decisions que resultin ser més eficaces. L'Informe «sobre desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes», és consultable a l'enllaç del web del Banc Mundial: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

¹¹⁷ L'organisme avalua la situació dels països membres a data 31 de desembre de 2014 a partir dels indicadors de política regulatòria i governabilitat recollits als compromisos de la Recomanació de l'any 2012 –especialment a partir de tres indicadors d'estudi com són la implantació de la RIA, la participació de les parts interessades i les avaluacions *ex post*- per veure quins són els resultats i les pràctiques desenvolupades als països membres i identificar els àmbits que necessiten reforma. ARNDT C., CUSTANCE BAKER A., QUERBACH T, SCHULTZ R. (2015) «Indicators of Regulatory Policy and Governance. Design, methodology and key results» *OECD Regulatory Policy Working Papers n° 1*. Consultable a l'enllaç següent: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>

¹¹⁸ La OCDE du a terme publicacions de documents de treball (*Regulatory Policy Working Papers*) que proporcionen informació de gran utilitat sobre els efectes de l'aplicació dels instruments de la governança i de la millora de la regulació sobre les economies dels països membres i els seus nivells de benestar social, com per exemple, el document sobre la utilitat de la RIA en el creixement inclusiu i la igualtat d'oportunitats per a tots els segments de la població i el seu accés a l'assistència sanitària, educació i llocs de treball d'alta qualitat: DEIGHTON-SMITH R., ERBACCI A., KAUFFMANN C. (2016) «Promoting inclusive growth through better regulation. The role of Regulatory Impact Assessment» *OECD Regulatory Policy Working Papers n° 3*. Consultable a l'enllaç següent: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/promoting-inclusive-growth-through-better-regulation_5jm3tqwq1vj-en

¹¹⁹ L'aplicació dels coneixements sobre el comportament inclou trets propis de la psicologia, la ciència cognitiva, el comportament organitzacional i de grup. Aquestes poden comprendre què impulsa el comportament de les persones en relació a les polítiques d'estalvi, l'administració tributària, les polítiques d'ocupació, les pensions o l'atenció de la salut, entre d'altres. A la web de la OCDE trobem les primeres publicacions de l'organisme en relació a les possibilitats que ofereix les *Behavioural Insights* per a millorar les polítiques: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

coneixement de les percepcions conductuals dels ciutadans¹²⁰. Paral·lelament, s'ha creat la *European Nudge Network*¹²¹, una plataforma de difusió de la informació científica dels coneixements aplicats sobre el comportament i d'intercanvi de coneixements entre els decisors polítics, a partir de recursos en línia d'*Open Access*, que permeten l'accés lliure a la informació i material digital.

En la mateixa línia, el Banc Mundial ha impulsat la iniciativa *World Bank's Global INsights Initiative* (GINI) arran les conclusions de l'*Informe sobre desarrollo mundial 2015: Mente, Sociedad y conducta*¹²², que també destaca el paper de la psicologia i les preferències socials a l'hora de prendre decisions, com els diferents models mentals o les visions específiques del món poden interpretar la informació i poden jugar un paper clau en les polítiques de desenvolupament, en àmbits com la productivitat, el trencament intergeneracional de la pobresa o per a fer front el canvi climàtic, entre d'altres.

2) L'avaluació de l'impacte normatiu com a instrument cabdal del moviment de la qualitat normativa.

Fora de les tasques de revisió de la normativa ja existent, l'obligació de justificar el contingut de la regulació projectada constitueix un dels objectius clau de les polítiques de qualitat normativa, que veuen en l'avaluació de l'impacte normatiu (*Regulatory Impact Assessment* –RIA en endavant) l'instrument idoni per a materialitzar els deures de motivació de la futura norma. En aquest sentit, la RIA es concep com un instrument útil de la bona regulació vinculat al concepte de governabilitat¹²³, un examen de

¹²⁰ En el mes de gener de 2015 la OCDE va celebrar el seminari *Behavioral Insights and New Approaches to Policy Design*, per a tractar precisament els desafiaments i les oportunitats d'aplicar els coneixements de comportament, i al març de 2017 va llançar la publicació *Behavioral Insights and Public Policy: Lessons Around the World*, la primera enquesta de percepcions conductuals amb la presentació d'uns cent estudis de casos d'aplicació dels coneixements sobre comportament a les polítiques públiques.

¹²¹ La plataforma se centra en l'estudi del *nugde* (traduït aproximadament com «la petita empenta») i reuneix investigadors, institucions, organitzacions i empreses per a compartir coneixements i experiències. La *European Nudge Network* té el seu propi web: <http://tenudge.eu/>

¹²² Document consultable al web del Banc Mundial: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

¹²³ SANCHEZ GRAELLS (2009) «Movimiento por la calidad de la regulación: avances recientes» a *AAVV Legislar mejor 2009* INAP, Ministerio de Justicia, Pàg. 44.

l'efectivitat de les normes (tant legals com reglamentàries) respecte la realitat socio-econòmica on es destinen, que ofereix una comparació dels avantatges i desavantatges de les mesures i alternatives possibles per mitjà d'un procés participatiu i transparent que fa reduir-ne la litigiositat amb els ciutadans i afavoreix un major compliment de la futura norma.

Es tracta d'un exercici d'intervenció d'eines multidisciplinars fora del marc purament jurídic, provinents de les ciències econòmiques, sociològiques o polítiques entre d'altres, que proporcionen informació útil per tal d'escollir la solució més òptima. L'objectiu últim és adoptar la millor decisió a partir de la informació obtinguda, elaborar una norma de qualitat a partir del coneixement previ, que tanmateix transcendeix a altres funcions com sigui la de resoldre problemes interpretatius de la norma, de comprensió i hermenèutica¹²⁴. Segons AUBY i PERROUD, l'avaluació de l'impacte regulatori representa una nova forma d'establir i determinar allò que ha de ser considerat d'interès general i reafirma el deure de motivació com a estàndard exigible¹²⁵ a l'hora d'haver d'articular una explicació satisfactòria de les actuacions de l'Administració. Tenir millors normes al nostre ordenament jurídic suposa contribuir a la bona governança i a la bona administració a partir d'un adequat entorn normatiu.

La selecció de les diverses variables i índex per a mesurar la qualitat pot tenir diversos propòsits, tals com l'anàlisi dels costos bàsics derivats del compliment de la nova norma, l'impacte sobre el mercat¹²⁶, la simplificació de la burocràcia a partir de la reducció de càrregues administratives, l'impacte sobre el medi ambient, entre

¹²⁴ Sobre aquesta qüestió: MARCOS FERNANDEZ F. (2009) «Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias» a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 267. Però el millor exemple el trobem en certa manera, en el model de procediment administratiu nord-americà amb la doctrina del *hard look*, en el que els jutges exigeixen la recollida formal d'informació a l'expedient administratiu que motivi rigorosament l'opció normativa triada; d'aquesta manera, els problemes d'interpretació poden resoldre's a partir dels documents justificatius i d'informació que han portat a adoptar la norma. En quant a la doctrina *hard look*, *vid.*, també: COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación...* op. cit. Pàg. 54; STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 352 i seg.

¹²⁵ AUBY J.-B. i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* INAP Global Law Press, Pàg. 27 i seg.

¹²⁶ Destaquem el Manual que va ser publicat el març de 2010 per l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) sobre la metodologia per a avaluar l'impacte competitiu de les normes (AIC), aplicat fins a la data en matèria de turisme, espectacles públics i activitats recreatives, els col·legis professionals i professions titulades, en el que s'avalua quina restricció a la competència pot tenir la norma projectada o una actuació administrativa determinada. Metodologia consultable a l'enllaç següent: http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/guia_aic_v8_03_10_final.pdf

d'altres¹²⁷. La quantitat de barems i indicadors aplicables així com el disseny dels qüestionaris, poden afegir complexitat a l'hora d'aconseguir resultats eficaços sobre la qualitat de la norma avaluada¹²⁸. D'acord amb MARCOS FERNÁNDEZ, per a avaluar les normes és preferible acudir a mecanismes sistematitzats que les quantifiqui i mesuri dins el sistema normatiu¹²⁹, en el que la complexitat de l'avaluació depengui del grau d'importància dels efectes previsibles, essent aquesta la funció que tenen els estudis d'impacte normatiu¹³⁰.

La RIA anticipa els futurs impactes de la norma i es realitza durant el procediment de la presa de decisió o de formulació de la política pública sense intenció de substituir-la¹³¹, en tant que es tracta d'un instrument asèptic i neutral, aliè al debat polític, que ofereix un procés meditat¹³² que ha de permetre verificar la legitimitat tècnica del seu resultat¹³³. Tot i el seu caràcter prospectiu, té una utilitat retrospectiva (*ex post*), ja que

¹²⁷ AUBY fa un breu anàlisi comparatiu sobre les finalitats que han tingut els diferents models d'avaluació d'impacte normatiu implantats en els estats membres de la Unió Europea. AUBY J.-B. i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* op. cit. Pàg. 50 i seg. *Vid.* també, MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias» a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 262.

¹²⁸ *A pesar de la reciente preocupación por la calidad de la regulación es imposible que con carácter general y de modo sistemático pueda valorarse o medirse la calidad total del sistema jurídico. En efecto, resulta imposible afirmar con exactitud y en términos abstractos si un determinado ordenamiento jurídico es de calidad y también, en términos comparativos, si es o no de más calidad que otro.* MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias» op. cit. Pàg. 262.

¹²⁹ KIRKPATRICK i PARKER defineixen la RIA com: *RIA is a method of policy analysis, which is intended to assist policy-makers in the design, implementation and monitoring of improvements to regulatory systems, by providing a methodology for assessing the likely consequences of proposed regulation and the actual consequences of existing regulations.* KIRKPATRICK C. i PARKER D. (2007) *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Edward Elgar Publishing Inc., Pàg. 1.

¹³⁰ MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias» a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 263; també, MADER L. (2003) «Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience» a *Legislador i tècnica legislativa* Publicacions del Parlament de Catalunya, Col·leccions Testimonis Parlamentaris, 15. Pàg. 100.

¹³¹ L'advertència sobre el caràcter no substitutori de la presa de decisions polítiques és recordada en tots els documents definidors de la RIA en àmbit comunitari i internacional: *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers* OECD 2008, pàg. 15; *Impact Assessment Guidelines 15 January 2009* European Commission (SEC(2009)92), pàg. 4; *Better Regulation Guidelines* Strasbourg 19.5.2015 SWD (2015) 111 Final, Pàg. 17.

¹³² SANTAMARIA PASTOR J. A. (2004) «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas» *REFC núm. 2*, Pàg. 77-78; també, GÓMEZ ASENSIO C. (2013) *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública* Tirant lo Blanch, València, Pàg. 62.

¹³³ RAZQUIN LIZARRAGA J.A. (2007) «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos» a AAVV *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor González Navarro* ALENZA GARCÍA J.F. y RAZQUIN LIZARRAGA J. A. (Dir.) Thomson Aranzadi, Pàg. 241.

la informació obtinguda basada en l'evidència (*evidence-based*) i la definició dels objectius previstos proporcionen la comparació amb els resultats finalment obtinguts un cop la norma ja és vigent, essent un instrument útil per a la revisió i l'aplicació dels *Fitness Check* en àmbit comunitari¹³⁴.

L'avaluació de l'impacte normatiu s'ha convertit en l'instrument idoni de control de la qualitat, i com hem indicat, la influència més directa al nostre ordenament jurídic prové del moviment de millora de la regulació de la Unió Europea i la OCDE, que l'incorpora com a instrument imprescindible per a la consecució d'una bona governança a partir d'una presa de decisions oberta i transparent¹³⁵.

En el marc de la Unió Europea, la *Impact Assessment Guidelines* de l'any 2009 la defineix com *un conjunt de passos lògics que s'han de seguir quan es preparen les propostes polítiques; com un procés que ofereix proves als responsables polítics sobre les avantatges i desavantatges de les possibles opcions polítiques mitjançant l'avaluació dels impactes potencials, els resultats dels quals s'han d'incorporar en un informe* (la traducció és nostra)¹³⁶. Una definició més recent, en termes similars, la trobem a la *Better Regulation Guidelines* de la Comissió Europea de l'any 2015¹³⁷.

Per la seva banda, la Guia internacional de l'any 2008 de la OCDE, sense oferir una definició gaire diferent a la de la Comissió Europea, la concep com *un instrument de política sistemàtica usat per a examinar i mesurar els beneficis, costos i efectes probables d'una regulació nova o existent. També és el document analític d'ajuda als*

¹³⁴ El desenvolupament de mecanismes de seguiment és una fase imprescindible dins aquest cicle d'avaluació per a la verificació *ex post* de l'èxit de l'opció triada i la identificació dels problemes d'implementació de la política pública. *Better Regulation Guidelines* Strasbourg 19.5.2015 SWD(2015) 111 Final, Pàg. 42 i seg.

¹³⁵ *La evaluación del impacto regulatorio representa el elemento clave de la caja de herramientas del movimiento «legislar mejor»...* AUBY J.-B. i PERROUD T. *La evaluación de impacto regulatorio* op. cit. Pàg. 39 en al·lusió a RADAELLI C.M. (2010) *Regulating Rule-making via Impact Assessment. Governance* vol. 23 p. 89-108.

¹³⁶ Per demés, la guia continua dient: *Impact assessment is a key tool to ensure that Commission initiatives and EU legislation are prepared on the basis of transparent, comprehensive and balanced evidence. Impact assessment is an aid to political decision-making, not a substitute for it. While many actors may be involved in an impact assessment, the lead service remains fully responsible for its quality. The Impact Assessment Board provides support and advice, and scrutinises the quality of all impact assessments* *Impact Assessment Guidelines*, 15.01.2009 European Commission (SEC(2009)92), pàg. 4.

¹³⁷ *Impact assessment is about gathering and analysing evidence to support policy making. In this process, it verifies the existence of a problem, identifies its underlying causes, assesses whether EU action is needed, and analyses the advantages and disadvantages of available solutions. IA promotes more informed decision-making and contributes to Better Regulation which delivers the full benefits of policies at minimum cost while respecting the principles of subsidiarity and proportionality* (Pàg. 16-17). *Better Regulation Guidelines* Strasbourg 19.5.2015 SWD(2015) 111 Final.

*responsables de la presa de decisions polítiques. L'estructura estàndard hauria de contenir els següents elements: títol de la proposta, objecte i efecte pretès de la política reguladora, avaluació del problema polític, consideració d'opcions alternatives, avaluació dels impactes, resultats de la consulta pública, estratègies de compliment i processos de seguiment i avaluació (la traducció és nostra)*¹³⁸.

En clau analítica, l'estructura de la RIA que ofereix la OCDE i la Unió Europea, presenta un disseny gairebé comú¹³⁹. No obstant això, mentre que la Guia de la OCDE publicada l'any 2008 es realitza en base a les bones pràctiques dels països de la OCDE i n'extreu un disseny general destinat a què sigui un punt de referència per als països membres de l'organització, la Guia d'avaluació d'impacte de l'any 2009 de la Comissió Europea es dirigeix únicament als responsables dins els organismes comunitaris que hagin de realitzar l'avaluació, amb clara consideració a les vicissituds dels procediments reglamentaris propis de les institucions europees .

A mode esquemàtic, la OCDE estableix els passos comuns de la RIA, la profunditat d'anàlisi de la qual dependrà de la importància de l'impacte de la qüestió política: (1) la definició del context i objectius de la política, i la identificació sistemàtica del problema que proporciona la base per a l'acció de govern; (2) la identificació i definició de totes les possibles opcions de regulació i no regulació que aconseguirien l'objectiu polític; (3) la identificació i quantificació dels impactes de les opcions considerades, incloent els costos i beneficis; (4) el desenvolupament de les estratègies de compliment per a cada opció, incloent una avaluació de la seva efectivitat i eficiència; (5) el desenvolupament de mecanismes de seguiment per avaluar l'èxit de la proposta, la informació de la qual servirà per al desenvolupament de futures respostes de regulació; (6) la incorporació de la consulta pública per incloure a totes les parts interessades¹⁴⁰.

En el marc comunitari, la guia per a l'avaluació dels impactes normatius presenta un disseny d'avaluació a partir d'un procediment bifàsic o dual, en el qual es demana una avaluació preliminar que identifiqui el problema i els objectius, així com les possibles

¹³⁸ *Building and Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers* OECD 2008. Pàg. 15-16.

¹³⁹ Ens referirem principalment als models d'anàlisi normatiu suggerits pels documents següents: *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers* OECD 2008 i *Impact Assessment Guidelines 15 January 2009* European Commission (SEC(2009)92).

¹⁴⁰ *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers* OECD 2008, pàg. 7 i seg.

opcions regulatòries i no regulatòries, establint des d'un inici uns passos procedimentals a partir del *Planning impact assessment*¹⁴¹ que inclourà els fulls de ruta (*roadmaps*), el cicle anual de planificació estratègica, el calendari i els plans de consulta¹⁴². En aquesta anàlisi preliminar es duran a terme les actuacions preparatòries que determinaran la profunditat de l'anàlisi posterior atenent als impactes potencials en aplicació dels principis de proporcionalitat i subsidiarietat. A l'avaluació d'impacte ampliada, es duran a terme, si cal, les anàlisis dels impactes econòmics, socials i ambientals o d'aquells sectors en els quals s'hagi determinat prèviament un impacte significatiu en el que calgui una avaluació més profunda¹⁴³.

El caràcter bifàsic del model d'avaluació de la Comissió Europea es deu principalment a la cura d'una correcta aplicació i implementació de la regulació comunitària dins el marc dels principis de proporcionalitat i subsidiarietat, i del "control d'importància"¹⁴⁴ realitzat des d'un inici, que determinarà els esforços d'avaluació de manera proporcionada respecte aquells sectors on existeix un major impacte que calgui avaluar.

Amb tot, convé referir-nos a les característiques comunes que enumeren JEAN-BERNARD AUBY i THOMAS PERROUD sobre la RIA i que reproduïm a continuació¹⁴⁵:

1. L'avaluació de l'impacte regulatori pot servir per a qualsevol norma de caràcter general (projectes de llei, directives europees, reglaments, etc.);

¹⁴¹ *Impact Assessment Guidelines 15 January 2009* European Commission (SEC(2009)92), Pàg. 7 i seg.

¹⁴² La participació és contínua durant tot el procés d'avaluació, i s'estableixen diversos tràmits participatius amb períodes de temps suficients, com per exemple el període de 4 setmanes de consulta per a donar l'opinió sobre l'avaluació d'impacte preliminar i els fulls de ruta (*roadmaps*), o de 8 setmanes per a les propostes legislatives adoptades i les avaluacions d'impacte adjuntes. *Better Regulation Guidelines* Strasbourg 19.5.2015 SWD(2015) 111 Final. Pàg. 66 i seg.

¹⁴³ D'acord amb la *Better Regulation Guidelines*, en concret a l'apartat III sobre *Guidelines on Impact Assessment*, totes les avaluacions d'impacte han de donar resposta a les preguntes que identifiquin el problema, els objectius i les opcions possibles, i han de respectar els principis que es recullen comunament a la *Better Regulation Toolbox* citats a l'apartat anterior, amb l'objectiu d'aconseguir avaluacions completes, proporcionades, basades en evidències, obertes a les opinions de les parts interessades, imparcials, preparades col·lectivament amb els serveis pertinents de la Comissió, integrades al cicle polític, transparents i d'alta qualitat. *Better Regulation Guidelines*, Strasbourg 19.5.2015, SWD(2015)111 Final Pàg. 18.

¹⁴⁴ En relació a això citem entre d'altres: PONCE J. i SÁNCHEZ A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuestas de creación. Informe Comisión de Expertos* GARDE ROCA J.A. (Coord.) INAP. Pàg. 154.

¹⁴⁵ AUBY J.-B. i PERROUD T. (2009) *La evaluación del impacto regulatorio* op. cit. Pàg. 21 i seg.

2. Es constitueix com un procés *ex ante* sobre les futures conseqüències de la norma projectada, si bé es pot utilitzar amb posterioritat per a revisar polítiques públiques ja existents;
3. Fa referència tant al procediment com al document on es fa constar la valoració, sense que aquestes avaluacions tinguin efectes jurídics sinó amb propòsit informatiu i de recomanació;
4. Es tracta d'un treball de caràcter científic que requereix unes habilitats tècniques determinades i que expliquen la descentralització de l'impacte cap a les agències i els departaments que promouen la mesura i ostenten la capacitat decisòria per a fer-la efectiva;
5. L'avaluació de l'impacte regulatori es defineix pel seu mètode, si bé no s'ha d'interpretar com un patró comú de *one-size-fits-all*¹⁴⁶, però que pot comprendre les següents fases: (1) la definició del problema, (2) el desenvolupament d'un procés transparent i controlable que inclogui les consultes i les proves empíriques contrastades per a la preparació normativa, (3) l'expressa consideració de múltiples opcions, des de la de no fer res (opció zero) fins a la tradicional *command and control regulation* (d'orden i mano), (4) inclou metodologies específiques per a l'anàlisi de diferents opcions regulatòries, com l'anàlisi cost-benefici, l'anàlisi de criteris múltiples i l'avaluació comparativa de riscos, (5) adopta un compromís de supervisió ex post i de revisió de les regulacions.

3) L'era de les TIC i les normes obertes.

El govern obert (*open government*) és una expressió que representa la creació d'un nou model de relacions entre l'Administració pública i el ciutadà, una nova forma de reinventar la manera de governar actual que ha anat adquirint importància en els darrers anys, i que té el seu precedent més immediat en el concepte de "govern electrònic" (*e-government*), entès com l'aplicació intensiva dels instruments electrònics en l'exercici

¹⁴⁶ *Rather, it should be viewed as a guide to developing an RIA system that meets the particular needs and resource constraints of an individual country* KIRKPATRICK C. i PARKER D. (2009) *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* op. cit. Pàg. 4 i seg.

de govern¹⁴⁷. L'objectiu del govern obert va des de l'enfortiment de la democràcia a partir de la millora de la confiança ciutadana i l'afavoriment del retiment de comptes, a la consecució de decisions eficaces i eficients per a millorar la governança, que conflueixen directament en el desenvolupament econòmic dels països i en el bon funcionament dels mercats¹⁴⁸.

Són tres els principis que conformen el govern obert: la transparència, la participació i la col·laboració entre Administracions Públiques i entre Administració Pública i ciutadà. En compliment d'aquests, el govern ha de facilitar la informació als ciutadans sobre la seva activitat en ares a la màxima transparència, i ha d'implicar als ciutadans en els processos de decisions de polítiques públiques per a instituir una governança en comú¹⁴⁹. El ciutadà es converteix doncs, en un "soci del govern", ja no es percep com un client que es troba separat de l'Estat sinó que té una posició central¹⁵⁰. Per aquest motiu, el govern obert requereix dues condicions per al seu èxit: l'accés lliure i gratuït a les dades (*open data*) i la llibertat i mecanismes necessaris per la participació i acció dels ciutadans (*open action*). La importància de les tecnologies de la informació i comunicació (TIC) com a medi d'enllaç entre el ciutadà i el govern en aquest canvi de cultura i funcionament de gestió pública resulta cabdal¹⁵¹; i és que l'articulació del

¹⁴⁷ Sobre el govern obert, citem, entre d'altres: COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» *Documentos de trabajo. Fundación Ideas*, 3/2011, pàg. 13; CERRILLO MARTINEZ A. (2015) «El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania» *Activitat Parlamentària n° 28*, pàg. 38 i seg.; CEREZO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 8, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer; RAMIREZ-ALUJAS A.V. (2011) «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales» *Revista Enfoques Vol. IX, n° 15*, Pàg. 99-125; COTINO HUESO L. (2014) «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades» a AAVV *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información* VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERON M. (Coord.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

¹⁴⁸ Sobre això, COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» ob. ult. cit. Pàg. 12; CERRILLO i MARTINEZ A. (2015) «El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania» ob. ult. cit. Pàg. 39.

¹⁴⁹ El govern obert va tenir un important ressò a partir del Memoràndum de Transparència i Govern Obert de l'expresident Obama el 21 de gener de 2009, en el que sustentava el concepte de govern obert a aquests tres pilars bàsics. COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» op. cit. Pàg. 23.

¹⁵⁰ Entre d'altres, RAMIREZ-ALUJAS A.V. (2011) «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene...» op. cit. Pàg. 102.

¹⁵¹ Si bé cal superar barreres encara existents, com per exemple, la inseguretat informàtica, la privacitat de la informació que es publica, la bretxa digital (col·lectius que per raons diverses, no poden accedir als

govern obert es serveix de la tecnologia, especialment de l'Administració electrònica, com a instrument vehicular i de col·laboració, que va lligada a la nova cultura digital¹⁵².

L'obertura de les dades al públic (*open data*) suposa un punt d'inflexió crucial i imprescindible per al govern obert, precisament per a propiciar el diàleg continu amb els ciutadans i l'apropament d'aquests a través de la reutilització de la informació, la qual podrà ser usada, compartida, consultada i avaluada per a qualsevol individu¹⁵³, facilitant el coneixement de l'actuació pública i la seva fiscalització.

Aquesta obertura suposa proveir l'activitat del govern dins un marc més transparent i participatiu, que influirà en el comportament del ciutadà, el qual se n'espera que sigui més participatiu en els assumptes públics. Per aquest motiu, és necessari que les dades obertes es duguin a terme a través d'un únic d'accés en línia, fàcil i senzill per tal de facilitar-ne el seu propòsit i evitar efectes contraproductius per excés d'informació¹⁵⁴.

Ens trobem davant una reestructuració dels sistemes polítics, una obertura governamental que ha de servir per a cercar l'eficàcia i l'eficiència en la presa de

serveis electrònics). Sobre aquesta qüestió, *vid.* COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» op. cit. Pàg. 20-21.

¹⁵² Que porten a col·locació conceptes com Web 2.0 o Govern 2.0. Sobre aquesta qüestió: RAMIREZ-ALUJAS A.V. (2011) «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública...» op. cit. Pàg. 103; CERRILLO i MARTINEZ A. (2015) «El govern obert: els fonaments d'un nou model...» op. cit. Pàg. 40; CERESO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» op. cit. pàg. 15 i seg.

¹⁵³ Són moltes ja les Administracions Públiques que han implementat l'*open data* des del seu web, a vegades s'enllaça amb el Portal de Transparència o com a portal independent, com el cas de la Generalitat de Catalunya, que disposa del servei de Dades Obertes *dades.obertes.gencat.cat*; la Generalitat Valenciana (GVA Oberta - <http://www.gvaoberta.gva.es/va/inici>); el Govern del País Basc (Open Data Euskadi - <http://opendata.euskadi.eus/w79-inicio/es>); el Govern de Navarra (Open Data de Navarra - <http://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data>); el Govern d'Aragó (Aragón Open Data - <https://opendata.aragon.es/>); Govern de les Illes Balears (Dades Obertes CAIB - <http://www.caib.es/caibdatafront/index?lang=ca>), entre d'altres. En l'esfera municipal catalana, destaquem principalment el servei de dades obertes de l'Ajuntament de Barcelona Open Data BCN, que s'emmarca dins l'estratègia "Barcelona Ciutat Digital" (<http://opendata-ajuntament.barcelona.cat/>). Per demés, l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (<https://dadesobertes.l-h.cat/>); Ajuntament de Cornellà (<http://opendata.cornella.cat/cornella/es/>); Ajuntament de Premià de Mar (<http://governobert.pdm.cat/>); Ajuntament d'Arenys de Mar (http://www.arenysdemar.cat/govern_obert); Ajuntament de Lleida (<http://www.paeria.cat/opendata/ca/index.asp>); Ajuntament de Girona (<http://www.girona.cat/opendata/>); Ajuntament de Manresa (<http://opendata.manresa.cat/>); Ajuntament de Sabadell (<http://opendata.sabadell.cat/ca/>).

¹⁵⁴ *El exceso de información es tan peligroso como la carencia de la misma, al generarse la paradoja de la desinformación por saturación de producto, en este punto es necesario adoptar garantías.* COTINO HUESO L. (2014) «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto...» op. cit. Pàg. 57, en al·lusió a CURTIN D.M. (2000) «Citizen's Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout? » *Common Market Law Review* 37, p. 40.

decisions polítiques, que sens dubte aporta beneficis econòmics, socials i democràtics i deixa enrere l'opacitat i el secretisme d'un sistema polític que calia ser renovat¹⁵⁵. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG) suposa una fita important en la transparència de la informació pública arran les obligacions de la publicitat activa a través de la plataforma del Portal de Transparència com a mitjà d'accés a aquesta informació¹⁵⁶. La Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de mateix títol (LTBGCat)¹⁵⁷, dedica el Títol VI (arts. 65 a 70) en termes genèrics, a la regulació del govern obert, definit a l'art. 2.e com *les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics*¹⁵⁸.

Aquest nou model de relació ciutadana que impulsa el govern obert té plena aplicabilitat en els processos normatius. En un context en el qual es permet a la ciutadania controlar, influir, col·laborar, co-solucionar i avaluar aspectes públics que els afectin a través dels mecanismes de transparència, participació i col·laboració, el govern obert aplicat a la

¹⁵⁵ COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» op. cit. Pàg. 12; CERRILLO i MARTINEZ A. (2015) «El govern obert: els fonaments d'un nou model... » ob. ult. cit. Pàg. 40; CEREZO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» op. cit. pàg. 15.

¹⁵⁶ A nivell estatal, s'impulsa el I Pla d'Acció d'Espanya (2012-2013) i II Pla d'Acció d'Espanya (2014-2015) que tenen per objecte l'optimització de la comunicació dels governs amb els ciutadans que permetin la consolidació del Govern obert. Open Government partnership: <http://www.mpr.gob.es/documents/c492-9364-ogpplandeaccinespaadefin.pdf> (I Pla d'Acció). <http://www.mpr.gob.es/documents/c492-9364-iiplandeacciopengovernmentpartnershipdef.pdf> (II Pla d'Acció).

¹⁵⁷ Altres exemples de normativa autonòmica: Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del Gobierno abierto de Navarra; Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

¹⁵⁸ Sense entrar en el detall de la regulació d'aquest Títol VI LTBGCat, cal mencionar els principis entorn els quals la Llei catalana de transparència fonamenta el govern obert (art. 65.1):

1. El govern obert es fonamenta en els principis següents:

a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.

b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.

c) La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.

d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per a fer possible l'efectivitat del govern obert.

e) La millora continuada de la qualitat dels serveis.

f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.

g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades.

producció normativa, condueix al que CEREZO PECO anomena les “normes obertes”¹⁵⁹. D’acord amb aquest autor, el model del govern obert, concretat en la implicació de la societat en l’adopció de decisions normatives, aportaria beneficis tals com la introducció de vectors de simplificació i desburocratització¹⁶⁰ per part dels afectats per aquella normativa. Aquest aspecte resulta del tot essencial en tant que, com veurem més endavant, les línies polítiques internacionals i comunitàries centren gran part dels seus propòsits sobre la millora de la regulació, a objectius de simplificació dels processos de presa de decisions i eliminació d’aquells costos de transacció que resulten innecessaris i que afecten negativament al funcionament dels mercats.

Els avantatges d’aquesta innovació social relativa a les normes obertes són significatives, en tant que no només s’aconsegueix l’obertura i transparència en el quefer públic sinó que suposa un enfortiment de la legitimació democràtica, s’avança cap a un nou model de coproducció del marc normatiu, que abandona el paper predominant de l’Estat en l’adopció de decisions que afecten als ciutadans, situant-se aquests precisament en el centre de diàleg i debat.

Ens trobem davant un canvi de valors dels sistemes polítics, de la forma de treball del govern¹⁶¹, en el qual el govern obert està destinat a tenir també, un paper primordial en les tasques de construcció dels marcs normatius estatals, i en el que la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques ha fet un avenç cap a la transparència, la participació i la col·laboració, i l’ús de les tecnologies s’ha acabat assentant com l’eina vehicular idònia i principal per a aconseguir aquests propòsits.

¹⁵⁹ CEREZO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 8, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer, Pàg. 16.

¹⁶⁰ *Ibíd.* Pàg. 16-17.

¹⁶¹ CERRILLO i MARTINEZ A. (2015) «El govern obert: els fonaments d’un nou model de relació amb la ciutadania» op. cit. Pàg. 40; CEREZO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» op. cit., Pàg. 17.

III. A PROPÒSIT DEL MODEL ESTATUNIDENC. LA PARTICIPACIÓ COM A EIX CENTRAL.

La configuració que el Dret Administratiu americà ha fet de l'elaboració dels reglaments, tot i tenir origen en una tradició allunyada al nostre Dret administratiu europeu, s'assenta entorn una pràctica administrativa on la participació ciutadana té un protagonisme evident i s'ha anat promovent al llarg de les múltiples reformes del procediment reglamentari, ja sigui per les complexes relacions de poder entre el Congrés, la Presidència i l'Administració federal o pel foment d'un exercici democràtic més actiu. Sigui com sigui, tot i que les circumstàncies que aborden l'aparició de diversos instruments de participació puguin tenir orígens distints als que hem vist projectats des de les institucions comunitàries i internacionals, el *rulemaking* estatunidenc pot oferir una visió diferent i profitosa per a la nostra pràctica normativa.

L'*Administrative Procedure Act* de l'any 1946 que contempla la tramitació reglamentària, regula el procediment informal, també conegut com a *notice and comment rulemaking*, que és el que s'ha acabat imposant com a principal model d'elaboració de reglaments en contraposició amb l'anomenat *on the record rulemaking* d'una naturalesa més solemne i de tall quasi-judicial¹⁶² que estableix un model de fase probatòria per mitjà d'una audiència formal, prèvia a l'adopció de la decisió. El procediment informal que estableix l'*Administrative Procedure Act* a l'art. 553, s'inicia amb l'anunci de l'agència administrativa sobre la iniciativa d'elaborar un projecte de

¹⁶² En relació a l'estudi del procediment reglamentari als Estats Units i la seva evolució arran els nombrosos pronunciaments judicials ens referim a STRAUSS P. L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos y disposiciones administrativas en EEUU» a *La transformación del procedimiento administrativo* BARNÉS J. (editor y coordinador), Global Law Press, Sevilla; ELLIG J. i FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» *Working Paper, Mercatus Center, George Mason University, no. 13-13, July*; COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* Cedecs Editorial S.L., 1º ed., Barcelona; LAVILLA RUBIRA J. J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América* Civitas, 1ª ed., Madrid; CARBONELL PORRAS E. i MUGA J. L. (1996) *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, Madrid; CUCHILLO FOIX M. (1996) *Jueces y administración en el federalismo norteamericano: (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, Civitas, Madrid; MARSHALL J. BERGER (1986) «The APA: An administrative Conference Perspective» *Virginia Law Review*, núm. 72, pàg. 337 i seg.; MORRALL J. F. (1997) «An assessment of the US regulatory impact analysis program» a *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries* OECD Publications. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>, Pàg. 71-89.

norma reglamentària (*notice*) al *Federal Register* junt amb els fonaments jurídics i naturalesa de les actuacions públiques que es pretenen seguir. A continuació, es remeten els comentaris que es reben durant la fase de publicació (*comment*) que sol tenir un termini entorn uns seixanta dies¹⁶³, i després de considerar els aspectes rellevants, l'agència publicarà la norma final precedida d'un preàmbul¹⁶⁴.

La importància del procediment reglamentari estatunidenc entorn el principi de participació es deu precisament a la naturalesa de les agències administratives americanes¹⁶⁵ encarregades de la seva elaboració que, com destaca LAVILLA RUBIRA, tenen la condició de poder quasilegislatiu però no representatiu¹⁶⁶, i per tant s'entendria esmenada aquesta legitimació democràtica assentant aquest tipus de *procedural model* de *notice and comment*, a través d'una intensa participació pública. D'aquí que l'adopció administrativa respongui a una opinió dominant de la comunitat, que té un punt àlgid a partir dels anys setanta amb l'era del *public interest*, però també del sorgiment d'altres fórmules procedimentals d'implicació de grups d'interessos i subjectes que fan pressió sobre aquestes agències, davant riscos de possible captura regulatòria¹⁶⁷. Però la participació també té origen en altres circumstàncies que

¹⁶³ Per altra banda, convé destacar que, com indica STRAUSS i a diferència del que ocorre a la nostra cultura administrativa, qualsevol persona pot adquirir la condició d'interessat pel mer fet de participar en el procés, sense que s'exigeixi cap altre requisit de legitimació. Sobre aquesta qüestió: STRAUSS P. L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» ob. ult. cit. Pàg. 342; també LAVILLA RUBIRA J. J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos...* ob. ult. cit. Pàg. 128.

¹⁶⁴ En relació a això, CARBONELL PORRAS E. i MUGA J. L. (1996) *Agencias y procedimiento administrativo...* op. cit. Pàg. 66 i seg.; També, LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 67; STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 310.

¹⁶⁵ En relació a la posició de les Agències administratives, el poder executiu i la divisió de poders en el dret administratiu nord-americà, ens remetem a GARCÍA DE ENTERRÍA E. (2009) *Democracia, jueces y control de la Administración* Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 175 i seg.. Vid. també STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 321 i seg.; CUCHILLO FOIX M. (1996) *Jueces y administración en el federalismo norteamericano:...* op. cit. Pàg. 130 i seg.

¹⁶⁶ I alhora d'un poder quasijudicial delegat pel Congrés per a resoldre un determinat conflicte d'interessos entre persones concretes i la comunitat, a través del procediment d'elaboració d'una decisió (*adjudication*). LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 105. També, CARBONELL PORRAS E. i MUGA J. L. (1996) «Las agencias administrativas y su posición en el sistema constitucional» a *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América* op. cit. Pàg. 22.

¹⁶⁷ Ens referim als mecanismes de la limitació de comunicacions *ex parte* i al procediment reglamentari negociat o *negotiated rulemaking* amb els grups d'interès. Entre d'altres, COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos:...* ob. ult. cit. Pàg. 75.

provenen de les relacions de poder i el desig de control d'aquestes, com a continuació es dirà.

Aquest procediment simple de l'any 1946 es va anar adaptant a models híbrids com a conseqüència de les formalitats addicionals que les lleis sectorials però també les generals, exigien a les agències per a l'elaboració de reglaments¹⁶⁸. El procediment acaba revestint de certa complexitat a partir d'aquestes múltiples reformes, no només legislatives sinó provinents d'iniciatives presidencials¹⁶⁹. L'*Executive Order* 12291 de 17 de febrer de 1981 ha estat de les primeres ordres de més rellevància dins el procediment reglamentari, en establir la tècnica de *Regulatory Impact Analysis* només per a les normes de notòria rellevància (*major rules*) –inspirada en l'anàlisi medi ambiental que s'exigia en la *National Environmental Act* de 1970-, en la que, junt amb la publicació del propòsit de dictar la norma, s'havia d'acompanyar una anàlisi preliminar (*Preliminary Regulatory Impact Analysis*), i posteriorment a la participació pública s'elaboraria i es publicaria junt amb la norma, l'anàlisi final (*Final Regulatory Impact Analysis*). Però el propòsit subjacent de l'ordre presidencial era que l'agència estava obligada a remetre l'informe preliminar i el final a la Presidència, en concret a l'Oficina d'execució i pressupostos depenent d'aquesta, la *Office of Management and Budget* (OMB, en endavant) per a la revisió i l'atorgament o no de la seva conformitat. No resulta estrany doncs, que les avaluacions exigides en aquest model reglamentari tinguin una base pràcticament econòmica, d'avaluació del cost i benefici, ja que del que es tracta és de justificar el control sobre l'exercici reglamentari en virtut de la funció que la OMB té assignada: la supervisió de les propostes d'assignacions que les agències

¹⁶⁸ Com per exemple, l'obligació de dur a terme un informe d'impacte mediambiental (arran la *National Environmental Act* de 1970) quan les normes especialment rellevants (*major rules*) afectessin significativament a la qualitat del medi ambient humà; o l'anàlisi de la flexibilitat regulatòria que ha d'emetre l'agència quan existeixi un impacte econòmic de la norma a les petites empreses (*Regulatory Flexibility Act* 1980). MARSHALL J. BERGER (1986) «The APA: An administrative Conference Perspective» op. cit. Pàg. 344; LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 82.

¹⁶⁹ Tal i com indica STRAUSS, des de l'era del President Ford (1974-77), tots els Presidents han anat establint mecanismes cada vegada més estrictes per a la supervisió de la producció normativa de les agències, sempre des de la perspectiva del possible impacte econòmic; STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 335. Destaquem l'*Executive Order* 11821 (President Ford, 1974) d'imposició d'una anàlisi de l'impacte en la inflació; l'*Executive Order* 12044 (President Carter, 1978) d'establiment d'una anàlisi regulador), l'*Executive Order* 12291 (President Reagan, 1981); l'*Executive Order* 12866 (President Clinton, 1993), o fins i tot la recent *Executive Order* 13563 *Improving Regulation and Regulatory Review* (President Obama, 2011). Sobre això, ens remetem també a: ELLIG J., FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» op. cit. Pàg. 3 i seg. LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 87-88.

administratives han realitzat per a l'elaboració del pressupost federal d'acord amb les polítiques dissenyades pel President. Com ja hem dit, es tracta d'anàlisis de fort component econòmic, de descripció dels costos i beneficis potencials de la norma, de determinació dels beneficis potencials nets i dels medis alternatius per a aconseguir el mateix objectiu a un cost menor i menys perjudicial per a l'economia¹⁷⁰.

L'afany per a tenir un control sobre les agències i la desconfiança profunda cap a les Administracions Públiques, ha donat lloc a l'aparició de mecanismes entorn l'elaboració reglamentària que tenen com a denominador comú l'increment de la participació pública. En seu jurisdiccional, la doctrina del *hard look* obté un gran protagonisme en l'era de la desregulació¹⁷¹ en la qual els Tribunals exigeixen, sempre en un pla purament procedimental i sense intromissions en el nucli d'oportunitat política, la recollida formal de la informació mitjançant l'elaboració d'un expedient administratiu¹⁷², i l'obligació de considerar detalladament les propostes rebudes en fase de participació pública. La doctrina fa més estricta la indicació racional de la resposta escollida, ja que aquesta, com transcriu COMELLA DORDA en al·lusió a les paraules d'AMAN C. ALFRED, l'Administració Pública no funciona sota l'impuls d' "*espasmes polítics aleatoris, sinó a través d'intents racionals de resoldre problemes de naturalesa complexa*"¹⁷³. Però el desplaçament dels grups de pressió des del Parlament cap a les agències administratives i la batalla sobre el control de les agències –per part del legislador i especialment de la Presidència a través de la promulgació de les *Executive Orders*–, converteixen el procediment administratiu en una pugna del que s'havia considerat l'èxit d'aquesta

¹⁷⁰ Un model de consecució de la millor opció però, que ha estat criticat per aquest enfocament estrictament econòmic del tractament de l'interès públic. Respecte a la valoració de recursos no susceptibles de mercantilització i mètodes de quantificació ens remetem a OGUS A. (2013) «La evaluación de impacto regulatorio: una perspectiva económico-política» a *La evaluación de impacto regulatorio* AUBY J.-B. i PERROUD T. (Editors) Global Law Press, Sevilla, Pàg. 69-92, i a ROSE-ACKERMAN S. (2013) «Evaluación de impacto y análisis coste-beneficio: ¿Qué es lo que implican para la formulación de políticas y reforma del derecho?» també, a *La evaluación de impacto regulatorio* AUBY J.-B. i PERROUD T. (Ed.) op. cit. Pàg. 117-155.

¹⁷¹ Sobre aquesta qüestió, MARSHALL J. BERGER (1986) «The APA: An administrative Conference Perspective» op. cit. Pàg. 353; COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*:... op. cit. Pàg. 54.

¹⁷² *El expediente desvela el proceso racional de adopción de una decisión discrecional (reglamento) y permite al tribunal desterrar el fantasma de la arbitrariedad* COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*:... op. cit. Pàg. 52-53. En el mateix sentit, CUCHILLO FOIX M. (1996) *Jueces y administración en el federalismo norteamericano*:... op. cit. Pàg. 135.

¹⁷³ ALFRED C. AMAN (1992) *Administrative Law in Global Era*, Cornell University Press, Ithaca, pàg.68, a COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*:... op. cit. Pàg. 62.

tècnica informal de reglamentació¹⁷⁴, provocant un clar anquilosament de la producció normativa.

Per una banda, l'obligació que deriva de la doctrina del *hard look* d'haver d'observar els comentaris i propostes rebudes durant la fase de publicació suposa una fita important en el procedir de les agències: la participació pública en resulta la gran beneficiària, qualsevol persona pot participar arran la publicació de la proposta al *Federal Register*, i la fase d'instrucció per a l'adopció de la norma portarà a una decisió intel·ligent¹⁷⁵, de legitimitat d'una especialització (*expertise*) que en origen havia caracteritzat a les agències¹⁷⁶. Però per altra, la feixuga tasca judicial en l'escrutini d'un expedient que sovint resulta excessivament gruixut per la complexitat del procediment i l'enorme pressió a les agències sobre l'exercici de racionalitat que de ben segur serà posat en dubte contínuament en seu judicial, porta sovint a recórrer a mitjans menys formals (*Soft Law*) en relació a matèries que suposadament haurien d'haver-se regulat per mitjà de l'aprovació de reglaments i fins i tot, al retorn de la *adjudication*, és a dir, a la resolució d'una situació jurídica per mitjà d'un acte administratiu¹⁷⁷.

Però al control de la racionalitat en el pla jurisdiccional se li suma, com hem dit, la insistència de supervisió de la Presidència a través de la OMB, i en concret de l'Oficina d'informació i Anàlisi normatiu (OIRA en endavant)¹⁷⁸ que s'integra dins la OMB, i que continua patent en l'*Executive Order* 12866 i les seves modificacions¹⁷⁹, que entre

¹⁷⁴ COMELLA DORDA addueix les conseqüències d'aquesta "ossificació" procedimental, en la que l'enorme escrutini judicial, l'observança de múltiples mecanismes de consideració rigorosa dels interessos concurrents i el control sobre les agències de la OMB, porten a una atrofia del sistema d'elaboració, que acaba essent excessivament lent i improductiu, i en últim terme, provoquen la defugida del propi procediment reglamentari. *Ibíd.* Pàg. 65. També, en relació a les feixugues càrregues de fonamentació que s'imposa a les agències, SANCHEZ MORÓN M. (1994) *Discrecionalidad administrativa y control judicial* Tecnos, Madrid, Pàg. 79; STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 352 i seg.

¹⁷⁵ LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 100.

¹⁷⁶ COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos...* op. cit. Pàg. 36. SANCHEZ MORÓN M (1994) *Discrecionalidad administrativa...* op. cit. Pàg. 77.

¹⁷⁷ STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 360. També COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos...* op. cit. Pàg. 70 i seg.

¹⁷⁸ *Office of Information and Regulatory Analysis* (OIRA).

¹⁷⁹ L'Ordre Executiva 1.866 és de 30 de setembre de 1993, que va ser modificada per l'Ordre Executiva 13.258 de 26 de febrer de 2002 i per l'Ordre Executiva 13.422 de 18 de gener de 2007. Sobre això, STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 347.

d'altres aspectes contempla la intervenció de la OIRA en l'activitat de les agències en funció del grau de rellevància de la disposició reglamentària, fins al punt que aquesta oficina té l'última paraula en autoritzar l'aprovació d'una norma projectada de caràcter rellevant¹⁸⁰.

La interferència política de la Presidència en l'activitat reglamentària, segons assenyala STRAUSS, no justificaria el dèficit democràtic de les agències administratives respecte el procediment legislatiu que desenvolupa el Congrés, però la falta de transparència sobre quin és el criteri de la OIRA en decidir o no l'aprovació d'una norma, a través d'una persona responsable que és designada directament pel President, com indica el propi autor, fa que el tractament del procediment hagi buscat compensar-ho amb una major participació ciutadana per a legitimar la decisió¹⁸¹, circumstància que ha dut a què es presti més atenció a la fase prèvia de l'elaboració reglamentària, en el moment de gestació de la norma abans de la publicació de la *notice* al Registre Federal.

L'atenció cap a la fase prèvia del procediment informal porta a l'aparició de diferents estratègies que sovint no tenen la voluntat única d'afavorir la participació. A continuació anunciarem les més rellevants.

Una de les tècniques de participació que s'addicionen al procediment tradicional és l'*Advance Notice of Proposed Rulemaking*, que contempla la participació pública per mitjà d'una publicació prèvia a la *notice* tradicional del projecte normatiu.

Es tracta d'un mecanisme que neix de la legislació sectorial¹⁸² però que s'ha estès a la pràctica administrativa en assumptes particularment complexos, on es necessita l'obtenció de dades i informació decisives quan encara existeix espai per a la rèplica i plantejament per al futur projecte normatiu. La tasca interna en aquesta fase prèvia, de dedicació dels recursos humans i materials suficients i de designació del grup de treball

¹⁸⁰ No només es tracta d'un control sobre les disposicions reglamentàries, sinó també resta sotmesa a l'aprovació de la OIRA l'elaboració anual del pla regulador de les agències administratives. STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 349. També, ELLIG J. i FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» op. cit. Pàg. 11.

¹⁸¹ STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 353. També, LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 160.

¹⁸² És el cas de la *Energy Policy and Conservation Act* de 1975 i *Federal Trade Commission Improvements Act* de 1980, citades per LAVILLA RUBIRA en la sistematització de les incidències legislatives sobre el procediment informal per mitjà de la legislació sectorial LAVILLA RUBIRA J.J. *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* (1991) op. cit. Pàg. 77.

del projecte normatiu, adquireix sentit si aquest esforç s'ha dut a terme adequadament. Tal com adverteix STRAUSS, en la redacció original del procediment reglamentari tradicional que preveu l'art. 553 de la *Administrative Procedure Act* l'anunci per a la participació no es produeix fins un moment bastant avançat en l'elaboració de la norma¹⁸³, en conseqüència, les avantatges d'una publicació més inicial en aquesta fase fins ara exclusivament interna¹⁸⁴, fan d'aquesta tècnica un element desitjable que promou una major efectivitat de la participació, i evita el "risc d'actualització" –i per tant, de causar més cost i temps en l'elaboració del necessari- d'un projecte que a ulls dels interessats i de la informació aportada, aconsellaven una direcció diferent a la proposada per l'agència. L'*Advance Notice of Proposed Rulemaking* resol l'absència d'informació suficient a mans de l'agència en el moment d'elaborar el projecte normatiu¹⁸⁵.

Una altra tècnica promotora de la participació és la de la publicació dels programes reguladors de les agències en el Registre Federal, la planificació normativa futura abans que s'iniciïn els procediments reglamentaris. La publicació ofereix una important transparència en l'exercici normatiu i una oportunitat per a realitzar suggeriments i observacions dels interessats sobre la planificació de l'activitat normativa anual o semestral de l'agència. La Llei de Flexibilitat Regulatòria¹⁸⁶ és una llei general de reconeixement notori durant la dècada dels anys vuitanta en quant a la valoració de l'impacte econòmic dels reglaments a petita escala, que contempla l'obligació de

¹⁸³ Per a combatre l'anquilosament procedimental, STRAUSS és partidari de promoure un tractament més complet del procediment des d'una fase més inicial de la formació normativa, però sobretot, d'aplicar un barem de rellevància en les avaluacions per tal de modular els tràmits exigits en el procediment reglamentari en funció de la importància del reglament. STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 357.

¹⁸⁴ Avantatges com els que cita LAVILLA RUBIRA: *permite a la agencia eludir las eventuales críticas a su inactividad en una determinada materia, aunque no tenga intención definitiva de regularla; no entraña excesivo compromiso para la agencia; permite a ésta lograr numerosas adhesiones, a través de fórmulas generales y sin asumir posición ninguna en los aspectos polémicos; posibilita el conocimiento del grado de preocupación real de los interesados por la cuestión; y permite a la agencia obtener información conveniente para la elaboración del proyecto normativo.* LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 162-163. També, ELLIG J. i FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» op. cit. Pàg. 4.

¹⁸⁵ Un mecanisme alternatiu es el *Public Meeting*, entès com a reunió pública pre-proposta, anterior a la *notice*, que permet a l'agència reunir més informació. ELLIG. J., FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» op. cit. Pàg. 21.

¹⁸⁶ Que és modificada posteriorment per la legislació sobre les petites empreses (*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act of 1996*) així com per la Llei dels petits negocis (*Small Business Jobs Act of 2010* (P.L. 111-240)).

publicar semestralment una agenda de regulació per a indicar les disposicions reglamentàries que es pretenen elaborar i que poden ser objecte de comentaris per part dels interessats. La publicació de les intencions de l'activitat normativa de l'agència és oberta a la intervenció pública des dels orígens i sobre procediments d'elaboració en els que encara no s'ha donat inici. Però un altre aspecte a destacar d'aquesta Llei i amb independència de la publicació dels programes reguladors, és l'obligatorietat que s'acompanyi junt amb la publicació del projecte normatiu (*notice*), una anàlisi inicial de flexibilitat reguladora que contempli la descripció de les raons per les quals es proposa la norma, l'estimació del nombre de petites empreses a les que s'aplicarà la norma, la descripció de les obligacions d'informació i conservació de dades que s'imposarà a les petites empreses així com de les alternatives a la norma proposada, entre d'altres aspectes. Un cop es considerin els comentaris presentats en aquesta fase, junt amb la publicació de la norma final, s'acompanyarà una anàlisi final de flexibilitat reguladora que contempli aspectes diversos com per exemple, un resum de les qüestions suscitées pels comentaris, la descripció dels motius que han dut a rebutjar les alternatives normatives o dels canvis introduïts arran del comentaris¹⁸⁷. Resulta interessant la configuració de l'avaluació en aquest punt, ja que es tracta de la singularització de la participació pública dins un aspecte concret com és el de la incidència normativa en l'activitat de les petites empreses, en el que l'informe que dona lloc a la justificació participativa es detalla en exclusiva i només en relació a l'afectació d'aquestes entitats, separadament dels informes que s'elaborin en relació als altres impactes econòmics i socials que pugui tenir la norma projectada. Per demés, el document es consolida amb l'informe final, el qual dista de l'inicial únicament pel sotmetiment a la participació pública i per la consideració i tractament dels comentaris presentats.

L'obligació de publicar els programes normatius anuals de les agències s'estableix de manera més genèrica a l'*Executive Order 12498 on Regulatory Planning Order* de l'any 1985, i es reitera a l'*Executive Order 12.866*¹⁸⁸, modificada pel President Bush l'any

¹⁸⁷ Sobre la Llei de Flexibilitat Regulatòria, destaquem el web de l'Agència federal per al desenvolupament de la petita empresa: <https://www.sba.gov/advocacy/regulatory-flexibility-act>. En relació al contingut de les anàlisis de flexibilitat reguladora inicial i final, també ens remetem a LAVILLA RUBIRA J. J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 83 i seg.

¹⁸⁸ I que deroga l'*Executive Order 12498* anterior. COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: ...* op. cit. Pàg. 68. També, LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 90.

2007, si bé amb la puntualització de que el pla regulador que les agències estan obligades a desenvolupar anualment, ha de ser sotmès a l'aprovació de la OIRA. L'efecte d'una transparència major en l'activitat reglamentària decau quan la finalitat última del propòsit és el sotmetiment de la tècnica dels programes reguladors a la consideració de la OIRA i per tant, del departament de la Presidència, circumstància que fa entendre que es tracta més aviat d'un element que descobreix de forma evident el creixent poder presidencial i polític sobre la potestat reglamentària de les agències¹⁸⁹ que no pas la voluntat d'implantar un recurs cap a una major participació.

Per últim, cal fer referència al mecanisme de negociació dels reglaments (*negotiated rulemaking* o «reg-neg»), que el legislador introdueix a la *Administrative Procedure Act* per mitjà de la Llei sobre negociació de reglaments de l'any 1990.

La negociació amb els interessats neix com a conseqüència del cost i la complexitat dels procediments reglamentaris, però especialment, a causa de l'enorme escrutini judicial de l'activitat normativa de les agències. La negociació és complementària al procediment informal, és a dir, no exclou el *notice and comment* ja que s'aplica en la fase de redacció de l'esborrany normatiu, abans de la publicació de la proposta al Registre Federal. Es tracta de l'instrument amb més grau d'implicació dels interessats dins el procés de formació de la norma: es constitueix un comitè que reuneix la representació dels grups d'interessos afectats per la futura normativa amb el propòsit d'arribar a un consens sobre el seu contingut, elaborant un esborrany o informe que serà remès a l'agència per a la seva aprovació i publicació al Registre Federal¹⁹⁰.

Una de les principals avantatges és el foment de "l'enfrontament" entre els diversos grups d'interès, i per tant, la coneixença obligada de les diferents posicions extremes entre afectats, els quals habituen a tenir postures pràcticament inamovibles davant l'Administració, però que en adquirir consciència de la situació real amb els demás afectats tendeixen a voler aconseguir un acord conjunt. En la seva conseqüència, no només s'obté un grau d'informació i dades imprescindibles, sinó que la creença de

¹⁸⁹ Sobretot per l'opacitat d'una decisió que prové de la persona responsable de la política regulatòria que ha estat designada pel President a cada agència, CARBONELL PORRAS E. i MUGA J. L. (1996) *Agencias y Procedimiento Administrativo en Estados Unidos de América* op. cit. Pàg. 30 i seg.; STRAUSS P.L. (2008) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos...» op. cit. Pàg. 347.

¹⁹⁰ MARSHALL J. BERGER (1986) «The APA: An administrative Conference Perspective» op. cit. Pàg. 355. COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos:...* op. cit. Pàg. 76;

compartir l'autoria de la norma comporta una menor probabilitat de revisió judicial en cas d'impugnació pel sol fet que hi ha un consens des de l'origen¹⁹¹.

Una de les grans dificultats assenyalades per LAVILLA RUBIRA és la identificació dels participants en el procés negociador que asseguri la implicació de la totalitat d'interessos afectats i la seva adequada participació en el comitè¹⁹². En conseqüència, es necessita seleccionar personal summament especialitzat en la seva formació que faci aquesta tasca, però també es requerirà personal que dugui la conducció de la negociació, que no resultarà vàlid per a tot tipus de proposta ni tampoc n'assegura l'èxit d'un acord¹⁹³. Aquesta qüestió suposa un gran repte a l'hora d'encaminar una negociació adequada.

Però el principal risc d'aquest tipus d'instrument és la captura de l'agència: les agències es poden limitar a acceptar l'acord del grup negociador sense fer valdre la seva responsabilitat normativa en una rendició absoluta de l'Estat a mans dels grups d'interès¹⁹⁴. Davant la possibilitat d'aprofitar les avantatges de la negociació per tal d'evitar escritinis posteriors, l'agència podria abandonar la seva responsabilitat última d'assegurar que la decisió arribada a consens compleix la legalitat i resulta avinent amb l'interès general.

Tot i els avantatges d'aquest tipus d'instrument per a la implicació dels interessos concurrents, la implantació d'un procediment negociador no assegura l'èxit de l'acord i sovint resulta excessivament lent i costós, precisament pel nombre d'afectats i per la coordinació de la negociació. La jurisprudència però, convé en què el triomf d'una decisió normativa consensuada només serà possible si se'n garanteix i n'assegura la

¹⁹¹ Hi ha una rebaixa del grau de control en el cas de reglaments pactats, ja que l'argument principal és que se satisfan les exigències de raonabilitat de la doctrina *hard look*. COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*: ... op. cit. Pàg. 80.

¹⁹² No només el nombre d'interessats pot ser excessivament elevat per a que pugui ser viable un comitè el qual es recomana que sigui de petites dimensions, sinó que aquests grups tenen posicions i recursos econòmics diferents que poden desequilibrar la negociació. En relació a aquesta qüestió, LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración*... op. cit. Pàg. 167.

¹⁹³ Sobre això, COMELLA R. DORDA (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*: ...op. cit. Pàg. 80.

¹⁹⁴ *Es difícil saber hasta qué punto la adopción de esta técnica responde al deseo de asumir la ideología del group interest como fundamento válido para la articulación de procesos decisorios, o si responde al deseo de incrementar la base «democrática» de las decisiones públicas, al tiempo que se aumenta la probabilidad de acatamiento de la norma y se elude el trago de la revisión judicial.* COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos*: ... op. cit. Pàg. 100-101.

participació de tots els grups d'interès afectats, que faran de la decisió una solució racional conforme la demanda de l'interès públic¹⁹⁵.

IV. LA RECEPCIÓ DINS L'ORDENAMENT JURÍDIC INTERN I LA NORMATIVA D'AFECTACIÓ.

Les línies d'actuació entorn una estratègia global orientada a la consecució d'un ordenament jurídic de qualitat ha passat en primer lloc per l'aprovació de polítiques i estratègies de revisió de les disposicions generals vigents. De manera específica, la simplificació del marc regulador ha tingut per finalitat aconseguir una major dinamització de l'activitat empresarial i una renovació de l'entorn administratiu per a la creació i la supervivència de les petites i mitjanes empreses¹⁹⁶. No resulta estrany doncs, que en la incorporació de les avaluacions, la valoració dels impactes econòmics de les normes resulti tenir una especial rellevància per a millorar les relacions dels ciutadans i les empreses amb l'Administració, buscant reduir i simplificar, i en la mesura que sigui possible, suprimir totes aquelles càrregues administratives que obstaculitzin el lliure exercici o activitat dels agents privats sense perdre l'eficàcia i la qualitat dels serveis públics. L'avaluació normativa s'incorpora com un instrument idoni que parteix d'una base d'anàlisi econòmic que estén la seva utilitat a l'estudi de tota mena d'impactes.

¹⁹⁵ *Ibíd.* Pàg. 95 i seg.; LAVILLA RUBIRA J. J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración...* op. cit. Pàg. 165; 96.

¹⁹⁶ Com ja s'ha indicat, des de la Unió Europea la preocupació per a reduir les càrregues administratives desproporcionades a les PIMES s'ha convertit en un objectiu de les polítiques de la millora de la regulació, essent de les primeres actuacions la publicació de la Recomanació 97/344/CE de 22 d'abril de 1997 de la Comissió Europea sobre la millora i simplificació de les condicions per a la creació d'empreses; la creació del Grup BEST (*Business Environment Simplification Task Force*) creat l'any 1997 amb l'objectiu de preparar un informe independent sobre com millorar la legislació i eliminar els obstacles innecessaris al desenvolupament de les PIMES; o la "Carta Europea de la petita empresa" aprovada pel Consell Europeu el 19 i 20 de maig de 2000; i la consolidació de la reducció de les càrregues administratives en l'estratègia del Pla d'Acció impulsat l'any 2002 (COM(2002)278 Final, Brussel·les 5.6.2002). En referència a les polítiques de reducció de càrregues i simplificació administrativa, destaquem entre d'altres: IVANÉZ GIMENO J.M. (2009) «Una primera evaluació de una política de reducció de cargas administrativas en España » a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 311 i seg.; SANCHEZ GRAELLS A. (2009) «Movimiento por la calidad de la regulación: avances recientes» a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 51 i seg.; GAMERO CASADO E. (2014) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* Tirant lo Blanch, València.

En aquest sentit, amb la Resolució d'1 d'abril de 2005 de la Subsecretaria del Consell de Ministres¹⁹⁷ es van adoptar un conjunt de manaments per a posar en marxa un seguit de mesures relatives a la productivitat, amb afectació a un ampli nombre de sectors econòmics. Als punts trenta-sisè i trenta-setè, es va acordar la creació d'una Agència Estatal d'Avaluació de les Polítiques Públiques i de Qualitat de Serveis (AEVAL, en endavant) per a contribuir i assistir a la realització de les anàlisis d'impacte regulador i fomentar la cultura i la pràctica de l'avaluació amb caràcter general, i un manament per a aprovar mitjà de real decret, la regulació del contingut de la "memòria econòmica" referida a l'antiga redacció dels arts. 22 i 24 de la Llei 50/1997 de 28 de novembre del Govern (LG), sobre la iniciativa legislativa del Govern i el procediment d'elaboració de reglaments estatals. Com a resposta, es va aprovar la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'Agències Estatals per a la millora dels serveis públics¹⁹⁸, que autoritzaria la creació de l'AEVAL, l'estatut del qual s'aprovava per Real Decret 1418/2006, d'1 de desembre. Per demés, es va aprovar el Real Decret 1083/2009 de 3 de juliol actualment derogat¹⁹⁹, en el qual s'incorporava per primera vegada la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu (RIA)²⁰⁰ com a principal novetat.

¹⁹⁷ Resolución de 1 de abril de 2005, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad (BOE núm. 79 de 2 d'abril de 2005).

¹⁹⁸ Actualment derogada per la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

¹⁹⁹ El referit decret va impulsar l'aprovació d'una Guia metodològica (Disposició Addicional Primera) aprovada pel Consell de Ministres d'11 de desembre de 2009. La Guia acull el Model de Costos Estàndard promogut per la Comissió Europea (*Standard Cost Model –SCM*) per a mesurar les càrregues administratives (Annex V de la Guia) adaptant-ho a les determinacions de les nostres Administracions Públiques. El manual comunitari es troben traduït per la Agencia española Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL): *Manual internacional del modelo de costes estándar. Papeles de evaluación 6/2007*

(http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx6.pdf).

²⁰⁰ L'aprovació d'una norma reglamentària per a incloure dins una norma amb rang legal una noció totalment nova al nostre ordenament jurídic com és el de "l'anàlisi d'impacte normatiu", ha estat qüestionada pel Consell d'Estat, en el Dictamen emès per raó d'aquest Real Decret, que ha considerat que la composició de la memòria excedeix de l'abast dels informes actualment exigits mitjançant llei i que hagués convingut modificar directament els articles 22 i 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, a fi que la introducció d'aquesta noció es produís mitjançant norma de rang equivalent. En aquest sentit es pronuncia el Consell d'Estat a la Consideració X del Dictamen 419/2009 de 16 d'abril: *A juicio del Consejo de Estado, aunque puede operarse en la forma que se proyecta, hubiera sido aconsejable hacerlo de manera distinta. En concreto, hubiera sido más adecuado ejercer la iniciativa legislativa a fin de modificar los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, para introducir la exigencia de una "memoria del análisis de impacto normativo" ajustada al concepto del que trae causa. Y ello, en primer lugar, por cuanto el "análisis de impacto normativo" es un concepto sustantivo que, globalmente entendido, no tiene reflejo en nuestro ordenamiento, que excede del contenido y el alcance de los informes actualmente exigibles y que no puede ser identificado con el documento que los agrupa; en segundo término, por cuanto el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria*

Procedirem a referir-nos tot seguit, a les polítiques de simplificació i reducció de les càrregues administratives, i a continuació ens centrarem en l'actual context normatiu estatal i autonòmic català.

1) Les polítiques de simplificació i reducció de càrregues administratives.

Un dels primers esforços cap a la consecució de la qualitat de la regulació es va iniciar dins el marc d'un Pla integral de simplificació administrativa a partir de la creació de la Comissió Interministerial de Simplificació Administrativa per Real Decret 670/1999, de 23 d'abril²⁰¹, que tenia com a eixos centrals, segons indicava l'exposició de motius del reglament, l'adaptació de l'activitat administrativa a les innovacions introduïdes per la Llei 4/1999 i la simplificació dels procediments administratius vigents a l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, atenent especialment a la implantació de categories generals de procediments i a l'eliminació de tràmits innecessaris que dificultessin les relacions dels ciutadans amb l'Administració pública. Però la incidència de les polítiques internacionals i comunitàries de simplificació i reducció de les càrregues administratives es fa patent dins el nostre ordenament jurídic intern amb l'aprovació, el 4 de maig de 2007, de l'Acord del Consell de Ministres per a impulsar el *Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de las Cargas Administrativas*²⁰², en el qual es contemplava la creació d'un Grup d'Alt Nivell (GAN) per a l'elaboració d'un Pla d'Acció que havia d'estar definit i presentat abans de finals de l'any 2007²⁰³, i que es desenvolupava amb la col·laboració de les Comunitats Autònomes i els ens locals a través de la Conferència Sectorial de l'Administració Local, per a vincular la participació als objectius recollits al Pla.

económica y el informe de impacto por razón de género, legalmente previstos y configurados, no debieran ser diluidos en una memoria del análisis del impacto normativo mediante disposición de rango reglamentario y, en fin, porque los informes actualmente exigidos no están conformados desde la perspectiva unitaria y completa que inspira la noción de "análisis de impacto normativo" y dicha configuración unitaria no se obtiene por su mera yuxtaposición en un informe de objeto más amplio.

²⁰¹ BOE núm. 109 de 7.05.1999.

²⁰² Al web del Ministeri d'Economia trobem la publicació de les mesures de simplificació referents al Pla d'acció i l'acord adoptat al seu moment: <http://www.ipyme.org/es-ES/PolíticasMedidasPYME/Simplificacion/Paginas/Simplificacion6.aspx>

²⁰³ No obstant això, no és fins el 20 de juny de 2008 que el GAN no aprova l'estratègia.

El Pla d'Acció espanyol es presenta en un context on s'estan desenvolupant altres iniciatives que facilitarien la relació empresarial i particular amb l'Administració pública, tant pel que fa en la reducció de càrregues com en l'agilització de tràmits²⁰⁴: s'establia el Programa Nacional de Reformes per a la modernització de l'Administració Pública, es projectava el desenvolupament de les TIC en la gestió administrativa mitjançant la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics i s'estava duent a terme la transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.

El Pla, que tenia vigència fins l'any 2012, comprenia les accions següents: s'establia una reducció del 30% de les càrregues suportades per les empreses a la legislació nacional i fixava sis àrees considerades prioritàries –dret de societats, legislació fiscal, estadístiques, contractació pública, medi ambient i entorn laboral-; s'acordava adoptar el Model de Costos Estàndard (SCM) com a eina principal de mesurament de l'estalvi en les empreses en relació a la reducció pretesa²⁰⁵; s'impulsava un protocol d'actuació per a valorar durant el procés d'elaboració l'impacte de les noves normes en l'activitat de les empreses a partir de gener de 2009; es fixava l'aprovació en l'últim trimestre de cada any d'un projecte normatiu de reducció de les càrregues administratives per a recollir les propostes de millora i mesures concretes de simplificació de les àrees prioritàries; es fomentava la participació dels ciutadans i empreses per mitjà d'una plataforma electrònica.

El Pla d'acció però, no ha estat exempt de crítiques. SÁNCHEZ GRAELLS en destaca principalment l'absència d'una quantificació prèvia de les càrregues administratives existents que servis de punt de partida per a considerar el compliment dels objectius fins

²⁰⁴ Segons l'estudi de la OCDE de l'any 2010, les càrregues administratives a l'estat espanyol estaven per sobre de la mitjana internacional. La revisió meticulosa d'aquests costos administratius han de tenir en compte la predominança de les PIMes a l'economia espanyola: l'any 2008, el 94% d'empreses espanyoles estan formades per menys de deu treballadors. *Better Regulation in Europe: Spain* OECD2010 en al·lusió a l'article de LÓPEZ P., ESTRADA Á., THOMAS C. (2008) «Una primera estimación del impacto económico de una reducción de las cargas administrativas» en España Boletín Económico, Juliol-Agost. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropespain.htm>

²⁰⁵ S'ha de tenir present que el SCM només mesura els costos administratius que suporten les empreses excloent qualsevol altre cost d'adaptació, així com els financers i estructurals. PONCE SOLÉ J. (2009) «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites» a AAVV *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 212; REGO BLANCO M^a D. (2014) «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción» a AAVV *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* GAMERO CASADO E. (Coord.) op. cit. Pàg. 242 i seg.

al termini fixat, dada que resultaria rellevant en tant que el nivell d'estalvi resultant seria una xifra més exacta de compliment si el percentatge de reducció esperat s'hagués calculat en termes absoluts²⁰⁶. Per altra banda, malgrat l'intent de col·laboració amb les entitats interessades, ha predominat una escassetat del flux d'informació sobre els avenços anuals, convertint un programa de voluntat participativa en una actuació pràcticament unilateral per part del Ministeri d'Administració Pública; per demés, l'adopció tardana de l'acord (el juny de 2008) i la fixació d'una data límit propera (finals de 2012), ha reduït el període d'actuació en un temps massa curt per a uns objectius tant àvids. L'OCDE, en el marc de l'estratègia EU15, tot i efectuar una valoració positiva de les polítiques públiques espanyoles sobre simplificació, racionalització i reducció de càrregues administratives, observa algunes mancances que, des d'una internacional poden minvar els objectius projectats. Partint de la naturalesa descentralitzada de l'Estat, el nivell d'efectivitat es cenyeix a la llarga a les normes estatals, mentre que als demés nivells administratius on existeix una major interacció amb els operadors econòmics predomina la cooperació entre ens mitjançant acords que disten de ser vinculants. La OCDE conclou l'informe amb la necessitat d'un enfocament comú i una comunicació més sòlida amb les empreses i altres institucions públiques més enllà de les previstes als ministeris interessats –com la d'emetre informes únicament entre ministeris i el Consell de Ministres–, possibilitant un flux major cap altres institucions com per exemple el propi Parlament²⁰⁷. No obstant això, els Plans d'Acció han suposat una línia d'actuació clara i definida de les polítiques de racionalització de la legislació vigent, que han estès el seu compromís a la inclusió de l'avaluació de les càrregues administratives i els costos empresarials dins les avaluacions d'impacte normatiu, i que han tingut el seu reflex amb posterioritat, a l'avaluació de "l'impacte econòmic i pressupostari" que va incorporar el Real Decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, en els processos d'elaboració d'avantprojectes de llei i projectes de reglament estatals.

Seguint l'estratègia de la simplificació administrativa ja iniciada, el 19 de juny de 2013 es va emetre l'informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions

²⁰⁶ En relació a això: SANCHEZ GRAELLS A. (2009) «Movimiento por la calidad de la regulación: avances recientes» a *Legislar mejor 2009* op. cit. Pàg. 57 i seg.

²⁰⁷ *Better Regulation in Europe: Spain* OECD2010 Pàg. 145 i seg.

Públiques (CORA) –creada pel Consell de ministres el 26 d'octubre de 2012- , que donava lloc a la creació de quatre subcomissions per a donar resposta a quatre àrees concretes: les duplicitats administratives, la simplificació administrativa, la gestió de serveis i mitjans comuns i l'Administració institucional²⁰⁸. L'informe final incloïa dues-centes disset propostes amb una finalitat comuna d'aconseguir una economia competitiva a partir d'unes Administracions públiques transparents i eficients, essent aquest informe el punt de partida de la recent reforma normativa del règim jurídic del sector públic i del procediment administratiu comú –a les quals ens referirem més endavant- entorn a objectius de racionalització, eficiència, simplificació i augment de la productivitat.

Per demés, a l'esfera local, les polítiques de simplificació també s'han fet patents, principalment per la profunda revisió de les ordenances municipals a la llum de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior, donada l'especial incidència sobre l'activitat jurídic-administrativa local²⁰⁹.

2) La transposició de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i en especial a l'àmbit local.

²⁰⁸ Informe consultable al web següent:

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/Informe%20primer%20año%20CORA%2019-09-2014.%20Completo.pdf>

En relació a l'informe, com a origen de les lleis de procediment administratiu comú i de règim jurídic del sector públic, ens remetem a: SUBIRANA DE LA CRUZ S. i AUDIVERT ARAU R. (2016) *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 51 i seg.

²⁰⁹ Paral·lelament, s'han dut a terme altres mesures de simplificació com la realitzada per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), que va subscriure un conveni amb el Ministeri d'Administracions Públiques el 17 de febrer de 2009, i que s'inseria dins el Pla d'Acció estatal. El conveni donava lloc a l'elaboració d'un projecte pilot amb la participació d'onze ciutats d'arreu de l'estat espanyol, per a la identificació, detecció i mesurament dels tràmits rellevants i no rellevants, de la reducció de les càrregues administratives i de la simplificació i la millora de la reglamentació a l'esfera local. Arran aquest conveni, la FEMP va elaborar un manual de reducció de càrregues administratives a l'àmbit local (desembre 2010), consultable al web de la FEMP: http://femp.femp.es/files/566-970-archivo/Manual_local_cargas_administrativas_23_12_2010_con_logo.pdf

La recepció de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior (DS, en endavant) s'ha convertit en part d'una reforma més àmplia de les polítiques de la millora regulatòria dins el sistema normatiu espanyol, ja que si bé fins al moment existia un predomini d'instruments internacionals i comunitaris de *Soft Law* per tal d'enfocar un mateix objectiu de qualitat dirigit a les diverses cultures jurídiques estatals, el valor jurídic vinculant de la Directiva de Serveis comporta un esforç evident –concretat en el sector de l'activitat de serveis- que ultrapassa els sistemes institucionals descentralitzats i actualitza els ordenaments jurídics a tots els nivells administratius²¹⁰.

La DS s'ha adoptat dins el marc de l'estratègia de Lisboa i de les llibertats d'establiment i prestació de serveis dins la UE recollides als arts. 43 i 49 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, i suposa una fita important en l'uropeïtzació del nucli regulatori bàsic que en els últims anys ha impulsat la modificació dels elements estructurals del nostre Dret administratiu²¹¹.

L'objectiu de la Directiva, segons el seu art. 1, és el de facilitar l'exercici de la llibertat d'establiment dels prestadors de serveis i la lliure circulació dels serveis, mantenint, al mateix temps, un nivell elevat de qualitat en els serveis. S'estableix una finalitat que

²¹⁰ Existeix una nombrosa bibliografia sobre la Directiva de Serveis i la seva transposició. En destaquem la següent: AAVV (2012) *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, AGUADO i CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Dir.) Atelier, Barcelona; AAVV (2012) *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thomson Reuters, NOGUEIRA LÓPEZ A. (Dir.), Cizur Menor (Navarra); PONCE SOLÉ J. (2009) «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial» *RAP n° 180*, Pàg. 201-243; MERINO ESTRADA V. (2011) «La adaptación de las ordenanzas locales a la nueva legislación sobre actividades de servicios», *Revista de estudios locales n° 136*; TOSCANO GIL F. (2014) «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de Servicios» a AAVV *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* GAMERO CASADO E. (Coord.) op. cit. Pàg. 283 i seg.. Destaquem també, l'estudi monogràfic de la Revista Catalana del Dret Públic que presenta NOGUERA DE LA MUELA B. i SARTORIO ALBALAT S. de l'any 2011, núm. 42, sobre «Els reptes de la Directiva de Serveis», del qual destaquem els següents articles: FONT i LLOVET T. i PEÑALVER i CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals» Pàg. 139-176; FERNÁNDEZ TORRES J.R. «Règim d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable» Pag. 1-19; ESTEVE GARCÍA F. «Els diferents instruments de liberalització inclosos en la Directiva 2006/123 de Serveis» Pàg. 21-56; RIVERO ORTEGA R. «Simplificació administrativa i administració electrònica: objectius pendents en la transposició de la Directiva de Serveis» Pàg. 1-14; FUERTES LÓPEZ M. (2011) «Llums i ombres en la incorporació de la Directiva de Serveis» Pàg. 1-16.

²¹¹ Entre d'altres, AGUADO i CUDOLÀ V. (2012) «Estudio preliminar: la incidencia del derecho de la Unión Europea y de la Directiva de Servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general» a AAVV *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* AGUADO i CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Dir.) ob. ult. cit. Pàg. 33.

gira entorn a la consecució d'un autèntic mercat comú amb un clar predomini de les llibertats comunitàries, en el que s'eliminïn les barreres i obstacles a l'accés i desenvolupament de les activitats en el sector dels serveis; es simplifiquin els tràmits i s'agilitzin els procediments, amb un clar impuls de la finestra única i dels mitjans electrònics –que prèviament havien estat promoguts dins el dret intern per mitjà de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics-; s'impulsi la cooperació administrativa entre els estats membres; es fomenti la qualitat dels serveis a través de certificacions voluntàries d'activitats; i es reforcin els drets dels destinataris en l'ús dels serveis d'altres Estats membres així com de l'obtenció d'informació sobre les normes que li són aplicables amb independència del lloc d'establiment.

L'eliminació d'obstacles i càrregues administratives resta sotmesa a un règim de control que es basa en essència, en la triple identitat que institueix el principi de proporcionalitat: el judici de la idoneïtat, el judici de la necessitat i el judici de la proporcionalitat el sentit estricte²¹². Aquest principi serveix de paràmetre per a determinar els supòsits excepcionals en què es permet el manteniment d'una intervenció administrativa prèvia en l'accés i exercici d'una activitat de serveis, i junt amb el principi de no discriminació, propi d'un mercat garant de les llibertats d'establiment i lliure circulació de serveis, i l'apreciació de raons imperioses d'interès general, es configuren els pressupòsits d'excepció del règim d'autorització recollit a l'art. 9.1 de la DS²¹³. La norma comunitària suposa, des de l'òptica de les noves fórmules d'intervenció administratives²¹⁴ i en paraules d'ESTEVE PARDO, un *flux devolutiu cap*

²¹² Sobre la construcció dogmàtica del principi de proporcionalitat, citem: LÓPEZ GONZÁLEZ J. I. (2014) «El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas» a *Simplificación del procedimiento administrativo y la mejora de la regulación* op. cit. Pàg. 119 i seg. Vid. també, CARLÓN RUIZ, M.(2010) «El principio de proporcionalidad» a AAVV (2010) *Los principios jurídicos del derecho administrativo* SANTAMARIA PASTOR J.A. (Dir.), La Ley, Madrid, 1ª ed. Pàg. 203-230.

²¹³ DS: «Artículo 9 Regímenes de autorización

1. Los Estados miembros sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
- b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
- c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. (...).

²¹⁴ Fórmules que tampoc són recents, en tant que a l'àmbit local, en matèria de contractació i subvencions, la declaració responsable ha constituït un mitjà de prova de certs requisits o condicions, i la comunicació prèvia ja era present en el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament

al privat dels serveis que fins ara restaven a mans de l'estat i que tornen a la societat en una *deconstrucció* dels fonaments predominants del tradicional règim de control administratiu per a l'accés a les activitats de serveis i el seu desenvolupament²¹⁵. Aquesta circumstància suposa la desaparició del títol administratiu previ, i trasllada tota la responsabilitat al particular declarant o comunicant, trencant amb la inèrcia a sol·licitar en primer terme un emparament públic: l'assumpció per part del prestador econòmic d'aquesta quota de responsabilitat obriria directament la via jurisdiccional civil²¹⁶.

La transposició a nivell estatal s'ha fet patent amb l'aprovació d'una llei transversal, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, de lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (anomenada Llei paraigües), i la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (Llei Òmnibus)²¹⁷. A l'àmbit català la forma transposició de la DS, tot i que fora del termini màxim, s'ha materialitzat amb l'aprovació d'una llei Òmnibus, el Decret Legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior²¹⁸.

La forma de transposició de la norma comunitària i el poc marge concedit als altres nivells territorials per a l'adaptació del seu ordenament jurídic –sota l'avís de multes per

d'obres, activitats i serveis dels ens locals (ROAS), com a substitutori de la llicència d'obertura d'establiments (art. 92, i també arts. 96 i 97). Sobre aquesta qüestió, TRAYER JIMÉNEZ J.M. (2015) «Declaraciones responsables, comunicaciones previas y derechos de los ciudadanos» a AAVV *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela* REBOLLO PUIG M., LÓPEZ BENÍTEZ M. i CARBONELL PORRAS E. (Coord.) Iustel, 1a ed. Madrid, Pàg. 506 i seg. RODRIGUEZ FONT M. (2012) «Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios: Comunicación previa y declaración responsable» a *La termina Bolkestein...* op. cit. Pàg. 83 i seg. També i en relació als règims de comunicació prèvia i declaració responsable, destaquem entre d'altres: ESTEVE PARDO J. (2014) «La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización» *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, Pàg. 1231-1239; FERNÁNDEZ TORRES (2011) «Régims d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable» op. cit. Pàg. 4 i seg.

²¹⁵ ESTEVE PARDO J. (2012) «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa» a *La Termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 32.

²¹⁶ Aquesta situació però, pot portar a recórrer a la declaració d'un tercer qualificat que assumeixi aquesta cobertura actualment inexistent, com ocorre amb el sistema predominant als Estats Units amb l'exigència de pòlisses i companyies d'assegurances, tal i com indica ESTEVE PARDO (2012) «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa» op. cit. Pàg. 40. També, RODRIGUEZ FONT M. (2012) «Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios:...» op. cit. Pàg. 91 i seg.

²¹⁷ BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009 i núm. 308, de 23 de desembre de 2009, respectivament.

²¹⁸ DOGC núm. 5729, de 6 d'octubre de 2010.

incompliment del dret comunitari (Disposició Final Quarta de la Llei 17/2009 de 23 de novembre)- no ha estat exempta de crítiques, a la vegada que es coincideix en què s'ha aprofitat la reforma exigida per la DS per a estendre el contingut substantiu originari a altres àmbits materials²¹⁹. La complexa adaptació al repartiment de funcions entre les autoritats competents porta a considerar, tal i com afirma SALVADOR ARMENDÁRIZ, que aquesta hagués hagut de ser necessàriament una transposició “en cascada”, ja que si bé la DS alerta que “*la present Directiva i en particular les referents als règims d'autorització i a l'àmbit territorial d'una autorització, no han d'interferir en el repartiment de les competències regionals o locals als estats membres, inclosos els governs autònoms regionals i locals...*”²²⁰, el vincle entre la llei i l'ordenança local conté una subjecció de la segona a les determinacions de la primera²²¹. L'aprovació d'una llei paraigües, declarada bàsica en la seva Disposició Final Primera, ha adoptat la funció de norma de capçalera²²² amb voluntat d'emparar genèricament l'ampli àmbit d'aplicació afectat; no obstant això, amb la pràctica reproducció del contingut de la DS a la llei estatal i la manca d'una suficient força normativa, no s'ha aconseguit liderar una transposició idònia per a una pluralitat de titulars de competències afectades²²³, fins

²¹⁹ El propi dictamen del Consejo de Estado 99/2009, de 18 de març, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Libre Acceso y Ejercicio de las Actividades de Servicios (Llei paraigües estatal), reconeix que *en conexi3n con el "enfoque ambicioso" que ha presidido la tarea de transposici3n, el anteproyecto ha procedido a la incorporaci3n de la Directiva en t3rminos m3s amplios que los que ella emplea.*

²²⁰ Considerant 60 Directiva 2006/123/CE.

²²¹ SALVADOR ARMENDÁRIZ M^a A. (2012) «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administraci3n local: una reflexi3n general» a *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones P3blicas...* AGUADO CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Dir.) op. cit. Pàg. 220. *Ni qu3 decir tiene que la tardía (e incompleta) adaptaci3n llevada a cabo por parte de las Comunidades Aut3nomas tiene, a su vez, un "efecto domin3" sobre las entidades locales, sobre las que recae asimismo una obligaci3n de adaptar su normativa, pero buena parte de esa adaptaci3n est3 "encadenada" previamente a lo que haga el legislador auton3mico;* JIMÉNEZ ASENSIO R. (2010) *La incorporaci3n de la Directiva de Servicios al Derecho interno* Instituto Vasco de Administraci3n P3blica, Bilbao. Pàg. 224.

²²² URRUTIA LIBARONA I. (2012) «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporaci3n de la Directiva de Servicios» a *La termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 54. Adverteix l'autor, que l'assumpci3 de norma bàsica ha interferit a m3s, en el desenvolupament directe per part de les Comunitats Aut3nomes a l'adaptaci3 del dret europeu d'acord amb el seu àmbit material reservat, quan realment aquesta hagués pogut arribar a tenir fins i tot la consideraci3 de norma suplet3ria.

²²³ La transcripci3 literal del contingut de la Directiva ha produït resultats insuficients: *Muchos de los preceptos de esta norma contienen meras proposiciones descriptivas o desiderativas, pero carecen de fuerza normativa inmediata. E igualmente incluye el anteproyecto art3culos que tienen un marcado car3cter program3tico, cuyo incumplimiento no genera consecuencias previsibles, y que por su ubicaci3n o contenido no pueden considerarse principios, fines o valores que, con frecuencia, conforman la "parte expositiva" de las normas, donde esa clase de previsiones m3s generales tienen su natural encaje. En algunos casos, esos preceptos constituyen un mandato dirigido al titular de la potestad normativa de que actúe con posterioridad. En tales supuestos, se ha optado por establecer una fijaci3n de objetivos, algo que es m3s propio de un instrumento normativo finalista como la directiva que de una ley. Así, los art3culos que enuncian o anticipan una sucesi3n de medidas que los poderes p3blicos habrán de adoptar vienen a ser, por su car3cter discursivo,*

al punt d'haver-se de plantejar si havia necessitat d'incorporar la Llei paraigües a l'ordenament jurídic intern²²⁴.

Tal i com assenyala URRUTIA LIBARONA, la llei de capçalera no predisposa un marc legal precís de coneixença per als particulars i d'invocació davant els òrgans jurisdiccionals²²⁵. A més, l'escàs termini conferit als altres nivells de poder per a adaptar les seves normes s'ha vist agreujat en el nivell local, en el qual la informació que els hi era conferida ha estat insuficient i la seva participació en el procés transpositor, escassíssima²²⁶. En conseqüència, la reacció dels ens locals per a trobar solucions normatives²²⁷ ha donat lloc a l'aprovació d'ordenances paraigües per a donar cobertura general a la transversalitat de l'afectació, imitant la forma de transposició

vaciados de fuerza normativa, como una segunda exposición de motivos, lo que es impropio del articulado de una ley; o, si tienen carácter preceptivo, pueden generar problemas en su aplicación inmediata, ya que es necesario adaptar al anteproyecto las normas que actualmente regulan estas cuestiones. Part IV del Dictamen 99/2009, de 18 de març del Consejo de Estado.

²²⁴ Sobre aquesta qüestió: SALVADOR ARMENDÁRIZ M^a A. (2012) «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local: una reflexión general» a *El impacto de la Directiva de Servicios...* op. cit. Pàg. 232 i seg.; URRUTIA LIBARONA I. (2012) «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios» a *La termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 54 i seg.

²²⁵ *El verdadero reto que planteaba el proceso de transposición de la Directiva de Servicios era la articulación de mecanismos de cooperación y de coordinación entre todos ellos, pero el problema es que los mecanismos de cooperación no han sido considerados con la suficiente intensidad.* URRUTIA LIBARONA I. (2012) «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios» a *La termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 75 i seg.

²²⁶ Sobre aquesta qüestió, ens remetem a MERINO ESTRADA V. (2011) «La adaptación de las ordenanzas locales a la nueva legislación sobre actividades de servicios» *Revista de Estudios Locales* núm. 136. Pàg. 48. Vid. també, ESTEVE GARCÍA F. (2011) «Els diferents instruments de liberalització inclosos en la Directiva 2006/123 de Serveis» op. cit. Pàg. 24; FONT i LLOVET T. i PEÑALVER i CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals» op. cit. Pàg. 142.

²²⁷ Al febrer de 2009 es va publicar un manual per a l'àmbit local, *Manual de Evaluación para las Entidades Locales. Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. 1^a Ed. del Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de Economía y hacienda, con colaboración de la FEMP i COSITAL (Consell General de Secretaris, interventors i tesorers de l'administració local)*. Per a JIMÉNEZ ASENSIO, el contingut era incomplet a nivell pràctic, en tant que no aportava models d'ordenança per a facilitar la tasca de la transposició. JIMÉNEZ ASENSIO R. (2010) *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho...* ob. ult. cit. Pàg. 232. Però el cert és que el Manual oferia als operadors jurídics un autèntic disseny d'avaluació normativa, i que es dividia en tres etapes d'anàlisi a la llum de la llei paraigües estatal, en aquell moment avantprojecte: *Analitzar detingudament tota la normativa local i determinar si està o no afectada per l'avantprojecte (Etapa I); Avaluar la normativa que es consideri sota l'àmbit d'aplicació i determinar què s'haurà de modificar per a adaptar-la a l'avantprojecte de llei (Etapa II: (a) Qüestionament de l'existència del règim d'autorització; (b) anàlisi del silenci administratiu; (c) anàlisi de l'existència de limitacions al nombre d'autoritzacions; (d) anàlisi de l'existència de limitacions temporals i territorials; (e) Anàlisi de qualsevol requisit sobre l'accés i exercici d'activitats de serveis; (f) Simplificació de procediments i tràmits administratius); Procedir a la modificació de la normativa (Etapa III).*

practicada pels poders superiors, malgrat no ser la solució més òptima d'adaptació de la normativa local afectada²²⁸.

La DS a l'ordenament jurídic local ha suposat un autèntic canvi de paradigma en els mitjans d'intervenció municipals²²⁹ i també de les estructures administratives locals en quant als mecanismes de simplificació administrativa, l'impuls dels mitjans electrònics i la implantació de la finestra única²³⁰. La norma promou l'eliminació d'aquells obstacles que obstrueixen la llibertat d'establiment i lliure circulació de serveis garantint als prestadors i destinataris la seguretat jurídica suficient, i entre les mesures establertes per a la consecució de l'objectiu en destaca principalment la simplificació administrativa, la qual sota la premissa d'una igualtat de requisits en l'establiment i accés a l'activitat de serveis entre Estats, es garanteix un major grau de competitivitat per a les empreses de serveis²³¹, circumstància que alhora dirigeix l'exigència de requisits cap a una idea d'harmonització dels processos i tràmits administratius a nivell comunitari²³². El principi de màxima simplificació²³³ se centra en reduir temps,

²²⁸ En aquest sentit, MERINO ESTRADA V. (2011) «La adaptación de las ordenanzas locales...» op. cit. Pàg. 50; SALVADOR ARMENDÁRIZ M^a A. (2012) «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local: una reflexión general» a *El impacto de la Directiva de Servicios...* op. cit. Pàg. 244. A tall d'exemple, la Diputació de Barcelona va aprovar un model tipus d'Ordenança municipal reguladora del lliure accés a les activitats de serveis i al seu exercici (BOPB 20.02.2010 núm. 44). Al municipi de Lleida, on es va aprovar una ordenança paraigües: Ordenança municipal del lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici en el municipi de Lleida (BOP 17.06.2010). A l'Hospitalet de Llobregat, l'Ordenança municipal reguladora del lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici del municipi de l'Hospitalet de Llobregat (BOPB 6.07.2010).

²²⁹ I que alhora ha incidit indirectament en altres matèries com la tributària, ja que han suposat la modificació dels fets imposables de molts tributs municipals, basats essencialment en la concessió d'autoritacions. En aquest sentit, FONT LLOVET T. i PEÑALVER I CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals» op. cit. Pàg. 152-153.

²³⁰ Recursos que malauradament, tal i com reconeix SALVADOR ARMENDÁRIZ, depenen de la dotació de mitjans personals i financers per a produir una autèntica modernització tecnològica. SALVADOR ARMENDÁRIZ M^a A. (2012) «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración local:...» op. cit. Pàg. 224. En matèria d'oficina de presentació unificada, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques es va unir a la xarxa EUGO de finestretes úniques de la Unió Europea per als empresaris i prestadors econòmics per a la presentació de documents i tramitació on-line (<http://www.eugo.es/>).

²³¹ ALDOMÀ I BUIXADÉ J. (2012) «La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios» a *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* AGUADO I CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Dir.) op. cit. Pàg. 150 i seg.; ESTEVE GARCÍA F. (2011) «Els diferents instruments de liberalització inclosos en la Directiva 2006/123 de Serveis» op. cit. Pàg. 32; FUERTES LÓPEZ M. (2011) «Llums i ombres en la incorporació de la Directiva de Serveis» op. cit. Pàg. 14.

²³² En aquest sentit es refereix el preàmbul de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici: *El objeto de esta Ley es, pues, establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel*

desplaçaments i costos innecessaris a l'empresari per a complir els tràmits demanats, fent la tasca més fàcil i simple a partir de la incorporació dels mitjans electrònics com a canal principal, l'acceptació de la tramitació en la mateixa oficina, l'accés a la informació per part dels prestadors econòmics o l'aprovació de documents harmonitzats²³⁴. Però també a partir de la substitució d'autoritzacions administratives per comunicacions prèvies i declaracions responsables i la generalització del silenci administratiu positiu, que fan modificar els criteris organitzatius i procedimentals dins les Administracions Públiques, coadjuvant amb la qualitat del servei als interessos generals i projectant-ho al compliment del principi de bona administració. Amb tot però, segons FONT i LLOVET i PEÑALVER i CABRÉ, la delimitació dels règims d'autorització mitjançant la reserva legal establerta per la Llei paraigües estatal podria arribar a confrontar l'autonomia local, ja que es limita des dels nivells superiors els supòsits on s'imposarà el règim d'intervenció administrativa prèvia en actuacions que són essencialment i exclusivament municipals i en el que no existia una regulació legal prèvia d'aquell àmbit, de manera que s'origina una reserva legal a resultes de la transposició d'aquesta norma comunitària²³⁵. Per demés, el predomini de les comunicacions prèvies i declaracions responsables com a regla general per a l'accés a les activitats de serveis i el seu exercici –i un control administratiu a posteriori no sempre preceptiu²³⁶–, condueixen a la desaparició d'una tramitació procedimental

elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.

Ahora bien, es importante destacar que para la mejora del marco regulador del sector servicios no basta con el establecimiento, mediante esta Ley, de las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios. Por el contrario, será necesario llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio conforme a los principios y criterios que esta Ley establece y, en su caso, modificar o derogar esta normativa.

²³³ Art. 5.1 DS: *Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán.*

²³⁴ Art. 5.2 DS: *La Comisión podrá, de conformidad con el procedimiento mencionado en el artículo 40, apartado 2, establecer formularios armonizados a escala comunitaria referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador.*

²³⁵ Reserva que amb caràcter general, no era exigida per la Directiva. Sobre això, FONT i LLOVET T. i PEÑALVER i CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals...» op. cit. Pàg. 160.

²³⁶ Només preceptiva, com indica ESTEVE PARDO, als supòsits d'ofici davant “infraccions ostensibles i greus” derivades de la pròpia informació presentada a la comunicació, o a instància de part mitjançant denúncia particular; ESTEVE PARDO J. (2012) «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa» a *La Termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 36-37.

prèvia, essent el principal efecte positiu, l'estalvi de tasques del propi òrgan administratiu receptor, però per contra, també suposa la desaparició de la participació de tercers interessats durant el procediment de concessió de l'autorització administrativa²³⁷.

La DS té una especial incidència en el moviment de la millora de la qualitat normativa, no solament per la finalitat que propugna, encaminada a la simplificació i agilització de tràmits i reducció de traves administratives en el lliure mercat, sinó que a més ha obligat a fer avaluacions de les normes vigents en el període de transposició²³⁸, concretades en la matèria de prestació i desenvolupament d'activitats de serveis (art. 39 DS), mitjançant la presentació d'un informe a la Comissió abans de la data límit fixada a la norma comunitària, i també de les futures disposicions legals, reglamentàries o administratives que supeditin l'accés a una activitat de serveis al compliment de requisits o condicionants (art. 15 DS, que tindria la seva equivalència en l'art. 11 de la Llei 17/2009, relatiu als requisits d'aplicació excepcional subjectes a avaluació prèvia)²³⁹. D'aquesta manera, el marc normatiu no ha de constituir un obstacle per a l'exercici d'una activitat econòmica de servei, en tant que només podria ocórrer quan existissin raons d'interès general que ho justifiquin i finalitats que legitimin la mesura reguladora com a millor solució per a la satisfacció de l'interès general²⁴⁰. L'òptica

²³⁷ FONT i LLOVET i PEÑALVER i CABRÉ consideren que les ordenances locals *tenen un camp atractiu per a poder crear i regular aquests tràmits participatius previs a la presentació de comunicacions prèvies i declaracions responsables* FONT i LLOVET T. i PEÑALVER i CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals...» op. cit. Pàg. 167. Malgrat l'eliminació de la participació d'interessats, en el meu parer, la creació d'una tramitació prèvia instituiria un altre *iter* procedimental que culminaria amb contestació administrativa conforme s'han atès les al·legacions presentades, i tornariem a estar davant un acte administratiu a mode de títol habilitant per a l'exercici del dret o inici de l'activitat. En referència a les modalitats de comunicació prèvia i l'absència de tràmits participatius, citem entre d'altres: RODRIGUEZ FONT M. (2012) «Técnicas de control en la transposición de la Directiva de servicios: Comunicación previa y declaración responsable» a *La Termita Bolkestein...* op. cit. Pàg. 94 i seg.; FERNÁNDEZ TORRES J.R. (2011) «Règims d'intervenció administrativa: autorització, comunicació prèvia i declaració responsable» Pàg. 4 i seg.

²³⁸ Per demés, per mitjà de la Disposició Addicional Tercera de la Llei 17/2009, es va crear el Comitè per a la Millora de la Regulació de les activitats de serveis, de cooperació multilateral de l'Administració General de l'Estat, les Comunitats i Ciutats Autònomes i representants de l'Administració local per a facilitar la cooperació per a la millora de la regulació de les activitats de serveis i, en particular, el seguiment i la coordinació de les actuacions que es duguin a terme en les diferents Administracions per la correcta transposició de la Directiva.

²³⁹ El que obliga a fer avaluacions entorn la proporcionalitat i necessitat per a justificar mitjans d'intervenció administrativa en l'activitat dels prestadors econòmics, en fase d'elaboració de la norma jurídica; FONT i LLOVET T. i PEÑALVER i CABRÉ A. (2011) «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals...» op. cit. Pàg. 154 -158.

²⁴⁰ MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a *AAVV La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* GOSALBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, Pàg. 524. També, PONCE SOLÉ J. (2009)

economicista de l'avaluació adopta una perspectiva més transversal amb la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, com a regulació de les condicions bàsiques per a garantir la igualtat dels espanyols²⁴¹, i que demana incidir tant en l'elaboració de projectes normatius com avaluar periòdicament la normativa vigent, amb l'objecte de valorar l'impacte d'aquesta sobre la unitat de mercat (arts. 14 i 15).

La tasca de la transposició de la DS s'ha servit del manuals d'ajuda com el que va elaborar la Direcció General de Mercat Interior i Serveis en el marc comunitari²⁴², que han jugat un paper fonamental i han mobilitzat les institucions públiques per a dur a terme una autèntica avaluació, revisió i depuració en la fase d'adaptació de la normativa vigent, i han empès als Estats membres a utilitzar aquestes avaluacions normatives en forma de qüestionaris d'identificació i estudi dels sectors materials afectats.

La DS ha suposat un element significatiu en el procediment de millora de la regulació, pel seu caràcter normatiu i transversal en quant al seu àmbit d'aplicació, liderant un nou enfocament de les tradicionals fórmules d'intervenció administratives i promovent la reducció de les traves burocràtiques en l'accés i exercici de les activitats de serveis, però també perquè ha obligat a focalitzar el centre d'atenció en el procés d'elaboració de les normes, accelerant la introducció de l'avaluació de l'impacte normatiu en el disseny de les disposicions generals²⁴³.

«¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los Servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial» *RAP núm. 180*, Pàg. 202 i seg.

²⁴¹ En virtut de la Disposició Final Quarta de la Llei 20/2013: *Esta Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución.*

²⁴² Ens referim al *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios* elaborat per la Direcció General de Mercat Interior i Serveis (Comissió Europea, Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, Luxemburg, 2007).

²⁴³ Així ho ha reconegut la OCDE en la publicació *EU-15 project: «Better Regulation in Europe: Spain»* OECD 2010 (pàg. 206): *Como otros Estados Miembros de la UE, España está trabajando en la transposición de la Directiva 2006/123/CE sobre los servicios en el Mercado Interior (denominada Directiva de Servicios). La implementación de las medidas de transposición requiere la modernización y simplificación de la Administración Pública, y parece que se está utilizando como un elemento de impulso para romper ciertas barreras e introducir cambios, en gran medida en las CC. AA. y los municipios, entre los que se puede incluir la evaluación de impacto.*

3) La Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, i la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern²⁴⁴.

En l'actual context polític i social, la transparència i l'accés a la informació pública esdevenen elements absolutament transcendents per a l'enfortiment de la qualitat democràtica a partir de l'obertura als ciutadans de la informació que disposen els poders públics²⁴⁵. En aquest sentit, la transparència s'enllaça directament amb el concepte de la

²⁴⁴ Sobre les publicacions entorn a la llei de transparència; citem entre d'altres, les següents: AAVV (2014) *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E. i TARÍN QUIRÓS C. (Coord.) La Ley, Madrid; AAVV (2014) *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* GUICHOT E. (Coord.) Tecnos, Madrid; AAVV (2014) *Régimen Jurídico de la transparencia del sector Público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información* VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (Coord.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona; RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ J. i SENDÍN GARCÍA M.-A. (2014) *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ed. Comares, Granada; AAVV (2017) *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* TRONCOSO REIGADA A. (Dir.) Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra); FERNÁNDEZ RAMOS S. i PÉREZ MONGUIÓ J.M. (2014) *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); AAVV (2016) *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública* Colección Estudios y Documentos, INAP, Madrid; MOLINA MOLINA J. (2016) *Por qué la transparencia* 2º ed. Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); CERRILLO i MARTINEZ A. (2016) «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 52, Pàg. 67-85; AAVV (2015) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* VILLORIA MENDIETA (Dir.) FORCADELL ESTELLER X. (Coord.) ed. Diputació de Barcelona, Barcelona; AAVV (2016) *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* CANALS AMETLLER D. (ed.) Documenta Universitaria, Girona; PIÑAR MAÑAS J. L. (2014) «Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 49, Pàg. 1-19; AAVV (2015) *Transparència accés a la informació pública i bon govern a Catalunya* *Comentaris de la Llei 19/2014 de 29 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) Ed. UOC, Barcelona; BERNADÍ GIL X. (2015) «Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» *Activitat parlamentària n° 28 Monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern* Pàg. 53-71; RIDAO MARTÍN J. (2015) «La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix» *InDret: Revista para el análisis del Derecho* n° 4/2015, Pàg. 1-37.

²⁴⁵ És la informació i el seu accés l'objecte veritable de la norma. Si bé l'art. 105b) CE parla de l'accés a arxius i registres administratius, i el derogat art. 37.1 de la Llei 30/1992 de 26 de novembre, es referia a l'accés als registres i documents, aquests s'han d'entendre com a mers instruments de l'exercici del dret d'accés, o de suport –en el cas dels documents– que conté la informació. En relació a això: MUÑOZ SORO J.F. MUÑOZ SORO i BERMEJO LATRE J.L. (2014) «La redefinición del ámbito objetivo de la

governança i modifica els esquemes clàssics dels sistemes de govern com veurem a continuació. La transparència i el govern obert, per demés, són poderosos instruments per a evitar la mala gestió i el malbaratament dels recursos públics, si bé s'associa directament amb la lluita contra la corrupció i l'absència d'una exemplaritat en l'actuació dels polítics²⁴⁶. En aquest sentit, la transparència és una nova forma de control de l'Administració, de comprovació de l'eficiència, eficàcia i sotmetiment a la legalitat²⁴⁷. I és que la normativa apareix a partir dels efectes produïts amb la crisi econòmica i la necessitat de rendir comptes per part dels polítics i gestors públics. Per aquest motiu, es pretén aconseguir un nivell de transparència de l'actuació pública "homologable" al dels països del nostre entorn, amb l'establiment d'un règim jurídic aplicable als pilars sobre els qual ha de descansar tota l'acció política que ajudi a reforçar els fonaments democràtics de la societat i apropar als ciutadans als assumptes públics tal com disposa el Dictamen del Consell d'Estat dictat a l'efecte, sobre l'avantprojecte estatal de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (LTBG)²⁴⁸.

La LTBG es presenta com a norma bàsica dictada d'acord amb el que disposen els arts. 149.1.1, 149.1.13 i 149.1.18 CE²⁴⁹, i té per objecte segons indica l'art. 1 de l'articulat, *ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret*

transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público» a AAVV *Régimen jurídico de la transparencia del sector público* VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coord.) op. cit. Pàg. 192. També BARRERO C. (2014) «El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva» a AAVV *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* GUICHOT E. (Coord.) op. cit. 199 i seg.

²⁴⁶ NOGUERA DE LA MUELA B. (2015) «A més transparència en la contractació pública menys corrupció» *Blog RCDP, 25 de gener*, EAPC; DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASADO E. (2014) *Transparencia y Bueno Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* op. cit. Pàg. 18 i seg.; MOLINA MOLINA J. (2016) *Por qué la transparencia* ob. ult. cit. Pàg. 77 i seg.

²⁴⁷ Entre d'altres, COTINO HUESO L. (2014) «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades» a *Régimen jurídico de la transparencia del sector público* VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coord.) op. cit. Pàg. 40; PIÑAR MAÑAS J.L. (2017) «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013» a *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* AAVV TRONCOSO REIGADA A. (Dir.) ob. ult. cit. Pàg. 106.

²⁴⁸ Dictamen 707/2012, de 19 de juliol, del Consell d'Estat, sobre l'Avantprojecte de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

²⁴⁹ A excepció dels preceptes indicats a la Disposició Final Octava, sobre el Títol Competencial: *La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda.*

d'accés a la informació relativa a aquella activitat i establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics així com les conseqüències derivades del seu incompliment²⁵⁰. Per a tal propòsit, la llei s'estructura en un múltiple abast: la transparència de l'activitat pública a través de la publicitat activa o l'obligatorietat per part de les Administracions Públiques per a publicar els documents que la llei indica; el dret d'accés a la informació pública, el procediment de sol·licitud i el règim d'impugnació; i per últim, el règim del bon govern així com de la creació del Consell de Transparència i bon govern²⁵¹.

La LTBG suposa un salt qualitatiu de l'activitat pública en general²⁵² especialment pel que fa a l'establiment d'una publicitat activa per part dels subjectes obligats (art. 2 i 3)²⁵³ –sense necessitat de demanda expressa– que comporta l'obertura de les actuacions administratives a la revisió i crítica dels ciutadans, a banda de la regulació legal que se'n fa també, del dret d'accés a la informació pública²⁵⁴. Com assenyala NOGUERA

²⁵⁰ S'entén per informació pública (art. 13 LTBG): *los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*. En termes similars, l'art. 2.b) LTBGCat, la defineix com *la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei*.

²⁵¹ El dictamen 707/2012 de 19 de juliol, del Consell d'Estat adverteix però, d'aquest caràcter obert, genèric i indeterminat de gran part dels preceptes en una llei de caràcter horitzontal com aquesta, hagués necessitat d'una articulació adequada, clara i precisa.

²⁵² El seu preàmbul és clarament indicatiu no només de l'enorme impuls de les accions polítiques sobre transparència dins el panorama internacional sinó també de la conjuntura político-econòmica en la qual apareix aquesta regulació, i en el que s'indica: *Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*.

²⁵³ L'àmbit subjectiu és molt ampli, no solament inclou tot el conjunt d'Administracions Públiques i personificacions instrumentals, sinó que també resulten subjectes a les obligacions de la publicitat activa (Capítol II del Títol I) els partits polítics, les organitzacions sindicals i empresarials, i les entitats privades que rebin subvencions públiques a partir d'una determinada quantitat (art. 2 i 3 LTBG).

²⁵⁴ Respecte al tractament legal de la noció del bon govern, es precis referir-nos a la manifestació del Professor DESCALZO GONZÁLEZ durant la sessió del Congrés dels Diputats sobre l'avantprojecte de Llei, qui entén que s'ha fet un ús del terme excessivament acotat a finalitats disciplinàries o sancionadores dels alts càrrecs: *Es buena idea tener un buen gobierno, no me parece mal. Como ha dicho el profesor Pendás se puede aprovechar. Teniendo en cuenta que el buen gobierno está vinculado a la transparencia, a la rendición de cuentas y a la publicidad, lo que ocurre es que aquí el buen gobierno se ha tomado como un buen gobierno no ligado a la gobernanza o a la buena administración, que es el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, como un derecho a la buena administración, sino que se establece realmente como un estatuto personal de los llamados altos cargos, pero es un estatuto de tono esencialmente disciplinario o sancionador*. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 17 abril 2013, núm. 301, Pàg. 19. Vid., també, SOTO LOSTAL S. (2014) «Consideraciones sobre el buen gobierno desde un análisis de la Ley 27/2013, de racionalización y

DE LA MUELA, el manament no només ho és per a la *publicació*, sinó també per a la *publicitat*, terme que empeny a una conducta activa per part de l'Administració²⁵⁵. La Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i Bon govern (LTBGCat), de la qual ens referirem més especialment, segueix a grans trets les previsions de la norma estatal però amb una regulació més exhaustiva, que incorpora no solament la publicitat activa, la reutilització de la informació pública, accés a la informació pública i el bon govern, sinó que també acull la regulació del registre de grups d'interès (Títol IV), el règim del govern obert (Títol VI) i la millora de la qualitat normativa dins el Títol V sobre el bon govern²⁵⁶.

L'àmbit d'aplicació de la llei catalana menciona les Administracions locals dins el conjunt d'Administracions Públiques (art. 3.1.a) –de la mateixa manera que ho fa també la llei estatal (art. 2 LTBG)-, i contempla que els municipis que per raons de capacitat o eficiència no puguin complir les obligacions de transparència i les derivades del dret d'accés a la informació pública, ho puguin fer de manera associada o mitjançant fórmules de cooperació establertes amb els ens locals supramunicipals o amb la Generalitat (art. 3.2 LTBGCat), circumstància que referma la intencionalitat clara de dur a terme una eficient implantació a tots els nivells administratius dels deures de transparència que emanen d'aquesta llei²⁵⁷.

sostenibilidad de la Administración local» *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n° 9, pàg. 60.

²⁵⁵ NOGUERA DE LA MUELA B. (2015) «La transparencia en la contratación pública: entre las reglas europeas y el ordenamiento jurídico español» a AAVV *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela* REBOLLO PUIG M., LÓPEZ BENÍTEZ M. i CARBONELL PORRAS E. (Coord.) Iustel, 1a ed. Madrid, 2015. Pàg. 948.

²⁵⁶ Per altra banda, per mitjà de l'Acord de 7 de juliol de 2015 es va aprovar el Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017 per a l'aplicació de mesures i objectius de prioritat per a la consecució d'una major transparència i regeneració democràtica (http://transparencia.gencat.cat/web/.content/docs/Pla-estrategic_vdef.pdf). En aquesta línia i per a un major reforçament institucional, per mitjà del Decret 169/2014, de 23 de desembre, es va crear la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública.

²⁵⁷ Així mateix, es va establir per a les entitats locals i administracions autonòmiques una *vacatio legis* de dos anys (Disposició Final Novena de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre) per a l'adaptació tècnica i organitzativa de les obligacions contingudes a la norma. La llei catalana 19/2014 de 29 de desembre, els va conferir el termini d'un any (Disposició Final Quarta), en harmonia temporal amb el previst a la llei estatal, però només per a les obligacions relatives al títol II sobre la transparència, i en concret, la publicitat activa. Aquesta circumstància però, creava certs dubtes en quant a si el modificat art. 37 de l'anterior Llei 30/1992, de 26 de novembre, -norma bàsica i d'aplicació a totes les Administracions públiques- es mantenia en la redacció original només per als ens locals i autonòmics fins transcorreguda la *vacatio legis* per tal d'evitar una llacuna normativa. No obstant això, a l'actualitat la norma ja es troba en plena vigència i la Llei 30/1992 de 26 de novembre, es troba derogada per l'entrada en vigor de la Llei 39/2015 d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions Públiques i la Llei

Entrant en aspectes més significatius i de més incidència en l'exercici normatiu, i deixant per a més endavant qualsevol indicació més profunda de la regulació, la nova llei estatal i catalana sobre transparència afronta la fragmentació i insuficiència normativa sobre l'accés a la informació pública que existia fins ara, un reduït marc legal que descansava principalment sobre l'art. 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del procediment administratiu comú²⁵⁸. La nova llei reconeix un nou dret subjectiu als ciutadans fins ara inexistent²⁵⁹, dels seus límits en el seu exercici, del procediment de sol·licitud, les causes d'inadmissió i del règim d'impugnacions. Si bé es tracta d'una matèria que mereix una major dedicació, entenem que des de la perspectiva de l'Administració Pública en quant al seu exercici normatiu, ens és d'interès no tant la publicitat de caràcter passiu sota sol·licitud prèvia del ciutadà, sinó la informació que obligatòriament ha de ser publicada per part dels poders públics i sobre quines matèries existeix l'obligatorietat, essent aquesta una gran novetat en el quefer de l'activitat administrativa duta a terme fins ara.

La publicitat activa es projecta com a pedra angular de la transparència i determina l'obligatorietat de fer pública, a través d'internet, la informació que es troba extensament recollida en els arts. 9 a 15 LTBGCat²⁶⁰, sens perjudici d'altres disposicions específiques que prevegin un règim més ampli en matèria de publicitat, i dins els límits de seguretat pública i protecció de dades que són comuns en el dret

40/2015, d'1 d'octubre, del Règim del Sector Públic. En referència a això, FERNÁNDEZ RAMOS S. i PÉREZ MONGUIÓ J.M. (2014) *Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno...* ob. ult. cit. pàg. 50; ENTRENA FABRÉ R. (2017) «Comentarios al artículo 2.1a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Transparencia en las Entidades Locales» a *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* AAVV TRONCOSO REIGADA A. (Dir.) op. cit. Pàg. 210.

²⁵⁸ Sobre el dret d'accés als documents establert en altres normatives, destaquem entre d'altres: l'art. 57 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, de patrimoni històric espanyol; arts. 23 a 28 del Real Decret 1708/2011, de 18 de novembre, pel qual s'estableix el Sistema Espanyol d'arxius i es regula el sistema d'arxius de l'Administració General de l'Estat i els seus Organismes Públics i el seu règim d'accés; l'art. 10 i seg. de la Llei 27/2006, de 18 de juliol, pel qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient; l'art. 34 i seg. de la Llei Catalana 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents.

²⁵⁹ BERNADÍ GIL X. (2015) «Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» ob. ult. cit. pàg. 57; PIÑAR MAÑAS J.L. (2017) «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013» a *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* TRONCOSO REIGADA A. (Dir.) op. cit. Pàg. 116.

²⁶⁰ Com la informació en l'organització institucional i l'estructura administrativa (art. 9), sobre les decisions i actuacions de rellevància jurídica (art. 10), la transparència en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial (art. 11), en matèria de planificació i programació anual i pluriennals de les Administracions Públiques (art. 12), de la contractació administrativa (art. 13), dels convenis de col·laboració (art. 14) o de l'activitat subvencional (art. 15).

d'accés a la informació pública (art. 7 LTBGCat). Les obligacions de transparència incideixen en la manera de tramitar els procediments administratius, i en concret en el de l'elaboració de les normes, en tant que s'obliga a les Administracions a publicar *els procediments normatius en curs d'elaboració, amb indicació de l'estat en què es troben* (art 10.1c); *les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si s'escau* (art. 10.1.d), *els dictàmens de la Comissió jurídica Assessoria i dels altres òrgans consultius* (art. 10.1.i) i aquella informació que, *d'acord amb la normativa aplicable, hagin d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament* (art. 10.2)²⁶¹.

Aquesta visibilitat documental a través de la publicitat en l'elaboració de les normes obre de ple un procediment fins ara encarat de portes endins, en connivència amb els manaments del moviment sobre la millora de la regulació, que reverteix l'allunyament del ciutadà sobre l'exercici normatiu i l'implica a participar i compartir la responsabilitat d'una activitat normativa conjunta. I en aquest sentit, la LTBGCat avança aquesta implicació ciutadana, en regular en el Capítol II del Títol VI del Govern Obert –àmbit que no regula la Llei estatal-, la participació ciutadana en l'elaboració de les normes en un article de caràcter genèric (art. 69)²⁶², que anticipa la futura regulació

²⁶¹ Prioritzem referir-nos principalment a la Llei catalana per resultar més exhaustiva, si bé la Llei estatal també recull la publicitat activa pel que fa a la informació de rellevància jurídica, en al que de manera més genèrica, també obliga a les Administracions Públiques a procedir a la publicació de (art. 7):

(...)

b) *Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.*

c) *Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.*

d) *Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*

e) *Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.*

²⁶² Sobre la participació ciutadana com a element configurador de la transparència ens remetem a ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 250 i seg. Per demés, l'art. 69 LTBGCat mencionat, indica: 1. *Las personas tienen el dret de*

de l'art. 133 de la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, amb el propòsit d'introduir el dret de participar a l'inici del procediment quan, per la importància que tingui la iniciativa normativa o la matèria regulada l'Administració consideri oportú obrir un tràmit de participació, amb la publicació al Portal de transparència, de la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya (art. 69.2), sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública determinats en la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu i la legislació de règim local.

La LTGBCat defineix el Govern obert²⁶³ com *les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics* (art. 2.e). En aquest sentit, com assenyala BERNADÍ GIL, el govern obert s'usaria per a descriure una “nova evolució de la gestió pública”, focalitzada en la relació entre els ciutadans i l'Administració; en canvi, el bon govern faria referència precisament a la conducta dels alts càrrecs, a la qualitat normativa i a la dels serveis públics²⁶⁴.

Dins el Títol sobre Govern obert trobem un Capítol, el segon, dedicat a aquesta participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, en el que trobem el citat

participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.

2. Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar la participació ciutadana per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa.

3. Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.

4. El que estableix aquest article s'entén sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública determinats per la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu i la legislació de règim local.

²⁶³ Sobre l'origen anglosaxó del terme, ens remetem a: SIMÓN CASTELLANO P. (2015) «El Govern obert» a *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014 de 29 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) op. cit. Pàg. 219 i seg. També, COROJAN A. i CAMPOS E. (2011) «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» *Documentos de trabajo. Fundación Ideas*, 3/2011, Madrid, Pàg. 13-14.

²⁶⁴ BERNADÍ GIL X. (2015) «Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència,...» op. cit. pàg. 60-61.

art. 69 i l'art. 70 sobre el dret a proposar iniciatives normatives, el qual ens referirem amb més profunditat en el present treball a l'apartat sobre l'exercici de la iniciativa normativa ciutadana.

Per demés, la LTBGCat dedica un Capítol III sobre la millora de la qualitat normativa (arts. 62 a 64) –inexistent a la Llei estatal– dins el Títol V del Bon govern. La Llei catalana va més enllà en l'exigència d'un bon govern en dedicar uns preceptes, si bé genèrics, que acullen els propòsits d'una millora regulatòria que acabarà tenint major consolidació normativa amb l'aprovació de la nova Llei 39/2015, d'1 d'octubre. L'art. 62, sota la rúbrica de “principis generals” indica com ha de ser l'exercici de la iniciativa normativa a partir d'una descripció entorn als principis d'intel·ligibilitat, necessitat i idoneïtat, proporcionalitat, coherència i claredat²⁶⁵; l'art. 63 fa referència amb caràcter molt genèric, a la simplificació com a estàndard de tot exercici normatiu respecte a l'ordenament jurídic vigent, amb clar foment dels textos consolidats per tal de facilitar el coneixement del dret i les modificades. L'art. 64, sota el títol de “millora de la regulació” promou l'ús adient de les memòries d'avaluació i impacte normatiu respecte els efectes de la nova regulació i al desenvolupament de mecanismes *ex post* de seguiment, així com al foment de proves pilot prèvies a l'aprovació de les normes (art. 64.4), que ja es perfilaven al derogat art. 67 sobre “verificació de l'eficàcia de les normes” de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i que mai va tenir aplicabilitat²⁶⁶. El precepte resulta excessivament genèric per a poder conèixer com es desenvoluparan aquestes proves pilot, si són d'aplicació per a tot tipus de normes o quins requisits han de complir els convenis amb els sectors afectats als quals se'ls aplicarà la prova pilot²⁶⁷. Per últim, la LTBGCat regula el registre de grups d'interès (Títol IV)²⁶⁸. Donada la complexitat de la seva aplicació, per mitjà del Decret Llei

²⁶⁵ No obstant això, ens referirem més endavant als principis de bona regulació que de manera més exhaustiva es regulen a l'art. 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.

²⁶⁶ En relació a això: MONTORO CHINER M^a J. (1991) «Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989» a *Tècnica Normativa, el procediment intern d'elaboració de les normes*. Comitè Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, Pàg. 139.

²⁶⁷ En relació a això, ens remetem a PONCE SOLÉ J. (2015) «Bon govern, dret a una bona administració i prevenció de la corrupció» a *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014 de 29 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) op. cit. Pàg. 204 i seg.

²⁶⁸ Art. 47.1 LTBGCat:

1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, s'ha optat per una via de gestió registral compartida des de la Generalitat de Catalunya amb totes les Administracions públiques, amb la finalitat d'alleugerir la càrrega de treball de les institucions obligades a disposar d'un registre propi, amb la consegüent derogació de l'art. 45 LTBGCat, que atribuïa la responsabilitat de cada Administració i organismes públics de la creació d'un registre²⁶⁹.

4) La incidència de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic.

a) La LPACAP i la seva posició dins l'ordre competencial arran el pronunciament de la STC 55/2018, de 24 de maig.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPACAP) i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim

1. S'han d'inscriure en el registre de grups d'interès:

a) Les persones i les organitzacions que, independentment de llur forma o estatut jurídic, en interès propi, d'altres persones o d'organitzacions duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals o en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques.

b) Les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen de facto una font d'influència organitzada i duen a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.

²⁶⁹ L'esmentat Decret aprova en article únic, la creació del registre de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i organismes públics :

Article únic. Creació i règim jurídic del Registre de grups d'interès de Catalunya

1. Es crea el Registre de grups d'interès de Catalunya, que actua com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics a què fa referència l'article 3.1.b i c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

2. El Registre s'ha d'organitzar de forma que es pugui tenir coneixement públic dels grups d'interès que actuen davant de cada una de les administracions o institucions que l'integren, així com de les activitats d'influència o intermediació que desenvolupen davant d'elles.

3. El Registre de grups d'interès de Catalunya és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, que és la responsable dels actes d'inscripció i de les altres actuacions previstes legalment, sens perjudici de les potestats de seguiment, fiscalització, control i sanció que puguin correspondre a cada una de les administracions i institucions esmentades en l'apartat primer.

Jurídic del Sector Públic (LRJSP)²⁷⁰ parteixen en origen de les propostes formulades a l'Informe final de la CORA de 19 de juny de 2013 amb el propòsit d'aconseguir unes Administracions Públiques eficients, transparents i àgils, tal com indiquen les exposicions de motius de sengles lleis, i en la que s'ha optat per a separar la regulació de les relacions *ad extra* de l'Administració -el procediment administratiu comú-, respecte les relacions *ad intra* –sobre el règim jurídic del sector públic-²⁷¹.

Aquesta dualitat, en contraposició amb el text unificat que oferia la Llei 30/1992, de 26 de novembre, ja es trobava respecte les Lleis de procediment administratiu de 17 de juliol de 1958 (LPA) i de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat de 26 de juliol de 1957, i reflectia l'escissió conceptual que amb l'entrada en vigor de la Constitució, realitzaria l'art. 149.1.18 CE respecte dos títols competencials de diferent abast, en la qual l'Estat pot dictar les bases del règim jurídic i té competència exclusiva plena pel que fa al procediment administratiu comú. No obstant això, la separació entre matèries no ha resultat del tot nítida ni a l'actualitat²⁷², ni tampoc aleshores, si bé en aquell

²⁷⁰ BOE núm. 236 de 2.10.2015.

²⁷¹ La bibliografia publicada respecte a les noves lleis és nombrosa. Destaquem entre d'altres, la següent: AAVV (2016) *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación* GALLARDO CASTILLO M^a J. (Dir.) CEMCI, Granada; GALLARDO CASTILLO M^a J. (2016) *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma* Tecnos, Madrid; AAVV (2016) *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015* RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^a D., FERNANDO PABLO M. (Coord.) Juruá ed. Lisboa; AAVV (2017) *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.), FERNANDEZ RAMOS S. i VALERO TORRIJOS J. (Coord.) Tirant lo Blanch, València; AAVV (2016) *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid; SANTAMARIA PASTOR J. A. (2015) «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: primera evaluación» *Documentación Administrativa n^o 2, enero-diciembre*; BLANQUER CRIADO D. (2015) *Introducción al derecho administrativo. Teoría y 100 casos prácticos* 3^o ed. Tirant lo Blanch, València; AAVV (2016) *Régimen jurídico del Sector Público y procedimiento administrativo común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); MARTINEZ GUTIÉRREZ R. (2016) *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); MARTOS NAVARRO F. (2015) *Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público* 7 Editores, Sevilla; SUBIRANA DE LA CRUZ S. i AUDIVERT ARAU R. (2016) *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); AAVV (2016) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público* LÓPEZ MENUDO F. (Dir.) Ed. Universidad de Sevilla.

²⁷² El Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat sobre l'Avantprojecte de llei del procediment administratiu comú ja adverteix que la reforma projectada i articulada entorn als dos projectes *supone una quiebra del esquema hasta ahora seguido en el derecho administrativo positivo español, generando una fractura del tratamiento sistemático que tradicionalmente han recibido el régimen de organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y la regulación del procedimiento administrativo. Tal ruptura, lejos de servir al fin de clarificación y simplificación que pretende alcanzarse, introduce una notable confusión en el ordenamiento, planteando una serie de*

moment tenia poca rellevància donada l'estructura monocèntrica de l'Estat, com bé assenyala CARRILLO DONAIRE ²⁷³.

D'acord amb SANTAMARIA PASTOR, ens trobem davant de dos textos que són profundament continuistes, en tant que no hi ha un replantejament en profunditat de cap institució vertebral, sinó petites reformes, meres puntualitzacions i aclariments de normativa que ja es troba vigent ²⁷⁴ amb la protagonista incorporació de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'Accés electrònic dels ciutadans als serveis públics ²⁷⁵. I és que la clau principal de la reforma seria aquesta implantació definitiva de l'Administració electrònica a les lleis estructurals del Dret Administratiu, sota els eixos principals de la racionalització i de l'eficiència ²⁷⁶.

En quant a la Llei del procediment administratiu comú, convé tenir present la interpretació del terme *comú* que n'ha fet la doctrina i la jurisprudència en referir-la per una banda, a l'estructura general de l'*iter* procedimental, és a dir, a la iniciació,

inconvenientes que evidencian la rigidez del esquema seguido y su insuficiencia para lograr una adecuada regulación de tales materias.

²⁷³ CARRILLO DONAIRE J. A. (2016) «Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (Título Preliminar, Título I y Disposiciones Finales y Adicionales)» a AAVV *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, Pàg. 21. En paraules de GALLARDO CASTILLO, sengles títols *se yuxtaponen, se imbrican, se solapan y hasta se condicionan recíprocamente*, en tant que, *el procedimiento es la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico*; GALLARDO CASTILLO M^a J. (2016) *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma...* op. cit. Pàg. 22.

²⁷⁴ SANTAMARIA PASTOR J. A. (2015) «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: primera evaluación» op. cit. Pàg. 4. En el mateix sentit, FORTES GONZÁLEZ A. I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria» a AAVV *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015* RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^a D., FERNANDO PABLO M. (Coord.) op. cit. Pàg. 334; GALLARDO CASTILLO M^a J. (2016) *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015:...* op. cit. Pàg. 20 i seg.

²⁷⁵ Es produeix una important refosa normativa, en tant que l'entrada en vigor de sengles lleis ha comportat la derogació –per resultar integrades als nous textos– de la Llei 6/1997 de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat; la Llei 11/2007 de 22 de juliol, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics; la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'Agències estatals per a la millora dels serveis públics. La Llei 50/2007 de Govern, queda modificada en gran part segons la redacció donada a la Disposició Final Tercera de la Llei 40/2015; la Llei 2/2011 d'Economia sostenible, queda parcialment derogada en aquella part que s'incorpora a la Llei 39/2015 (Títol I).

²⁷⁶ CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «La Ley del Procedimiento Administrativo Común y las Entidades Locales» *Actualidad Administrativa n^o 2 febrero*, Ed. Wolters Kluwer, Pàg. 2. També, SÁNCHEZ SÁNCHEZ Z. (2016) «Las nuevas leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo: Afianzamiento de la administración electrónica en las relaciones internas de la Administración con los ciudadanos» a AAVV *Instituciones de procedimiento administrativo común. Novedades de la Ley 39/2015* RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^a D., FERNANDO PABLO M. (Dir.), Pàg. 44 i seg.

ordenació, instrucció, terminació i execució, i per l'altra, a la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, la revisió i medis d'execució dels actes administratius, així com les garanties generals dels particulars en el sí del procediment, amb clar respecte de la coexistència de nombroses regles especials de procediment aplicables a la realització de cada tipus d'activitat administrativa *ratione materiae* (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ3), que no formen part del nucli entès en concepte de procediment comú de l'art. 149.1.18CE²⁷⁷. Es pretén un tractament comú en ordre a la uniformitat d'unes garanties que no s'adhereixen a cap procediment concret sinó que són abstractes i universals respecte dels procediments administratius concretats en les disposicions reguladores de diferents sectors materials. Però la LPA de l'any 1958 era una llei general, i d'acord amb CARRILLO DONAIRE ocupava un paper central i prioritari en el sistema polític en el que es va originar, essent una norma general que resultava aplicable en defecte de disposicions especials, a diferència de la posterior regulació a la Llei de l'any 1992 sobre el procediment administratiu comú conforme l'art. 149.1.18 CE²⁷⁸. Aquest punt resulta rellevant, en tant que fins l'aparició de la Llei de Govern estatal i la normativa autonòmica sobre el seu exercici normatiu, la LPA de 1958 era aplicable en el seu defecte també, al procediment per a l'elaboració de disposicions de caràcter general (arts. 129 a 132).

La LPACAP modifica aspectes fonamentals que vertebraven el procediment administratiu comú i les relacions entre els ciutadans i l'Administració pública, entrelaçant aspectes orgànics, substantius i procedimentals, que van des de les garanties d'autenticitat per mitjà de l'ús de sistemes d'identificació i firma electrònica en les relacions amb l'Administració (arts. 9 i 10), la declaració del dissabte com a dia inhàbil per tal d'unificar-lo amb el còmput de terminis previstos en seu jurisdiccional (art. 30.2), la imposició d'un ús generalitzat i obligatori dels mitjans electrònics per a la tramitació del procediment administratiu (art. 14), la introducció novedosa de la tramitació simplificada del procediment administratiu comú (art. 96) o la configuració de

²⁷⁷ Amb relació a això, la STC 50/1999, de 6 d'abril (FJ32) assenyala: *La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración.* En els mateixos termes, STC 135/2013, FJ3.

²⁷⁸ En relació al tractament de llei general de la LPA 1958, ens remetem a CARRILLO DONAIRE J.A. (2016) «Marco competencial. Àmbito de aplicació. Capacidad e identificación de los interesados... » op. cit. Pàg. 27 i seg.

l'expedient administratiu en format electrònic (art. 70), entre molts d'altres aspectes i vicissituds del nou procediment administratiu comú. Però la LPACAP no només recull aquest nucli de garanties mínimes sinó que tanca l'ordenació substantiva de les relacions *ad extra* de l'Administració amb el Títol VI, *de la iniciativa legislativa i de la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions*, que escapa de la funcionalitat atribuïda al procediment administratiu comú i que ha suscitat nombroses crítiques pel tractament competencial que l'empara. La Disposició Final Primera paràgraf segon havia recolzat la competència de l'Estat en regular la iniciativa legislativa i l'exercici de la potestat reglamentària en el citat art. 149.1.18 CE, l'art. 149.1.14 CE (*hisenda general i deute de l'Estat*) i 149.1.13 CE (*bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica*)²⁷⁹.

Respecte a aquest Títol VI i la seva habilitació competencial establerta a la Disposició Final Primera paràgraf segon, cal fer referència a la recent Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, que ha declarat alguns preceptes d'aquest Títol VI, de forma total o parcial, contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències. Sobre aquesta qüestió, ja des d'un primer moment amb l'entrada en vigor de la LPACAP, varis autors venien manifestant les seves reserves sobre un contingut que es vertebrava dins la Llei de procediment administratiu comú i que confronta amb una matèria tant delicada com és la facultat d'organitzar-se jurídicament mitjançant la creació d'un dret propi respecte l'autonomia política reconeguda a les comunitats autònomes i els ens locals²⁸⁰. Com

²⁷⁹ El Consell d'Estat ja apuntava a importants defectes més enllà dels de mera tècnica legislativa: (...) *ha de reprocharse la técnica empleada por el anteproyecto al acumular diversos títulos competenciales sin establecer ninguna jerarquía entre ellos ni especificar a qué preceptos o grupos de preceptos ofrecen amparo, lo que resulta especialmente importante en una norma en la que, tal y como se ha argumentado, se integran, junto a los preceptos que de forma directa tienen por objeto regular el procedimiento administrativo común, otros de carácter orgánico o cuya naturaleza en sentido prístino no es puramente procedimental*. Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat sobre l'Avantprojecte de Llei del procediment administratiu comú.

²⁸⁰ CARRILLO DONAIRE entén que en el conjunt del Títol VI es produeix un excés de competències que no es recolza per cap dels títols mencionats a la Disposició Final Primera, en el mateix sentit que SANTAMARIA PASTOR, qui qüestiona la connexió entre la matèria regulada i els títols constitucionals que es mencionen. CARRILLO DONAIRE J.A. (2016) «Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados...» op. cit. Pàg. 41; SANTAMARIA PASTOR J.A. (2015) «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: primera evaluación» op. cit. Pàg. 3.

Per demés, ORDUÑA PRADA fa al·lusió al desbordament de la noció de bases en matèria de procediment en la definició detallista dels principis que s'han d'ajustar al procediment, o la previsió de que sigui a la part expositiva de les normes el lloc on s'hagi de justificar l'adequació als principis de bona regulació (art. 129.1 LPACAP); ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la

veurem a continuació, la STC 55/2018 revela la manca de competència del legislador estatal per a ocupar espais reservats als governs autonòmics, i assenyala quins preceptes tenen caràcter bàsic per a l'exercici de la potestat reglamentària i quins escapen de l'òrbita de l'art. 149.1.18 CE.

A mode de síntesi, la decisió de la Sentència en relació al Títol VI LPACAP és la següent:

- Es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'art. 129.4 paràgraf tercer, en els incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” i “o de las consejerías del Gobierno”;
- Es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat segon de la Disposició Final Primera, en tant que *el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular* (FJ 5);
- Els articles 129, 130, 132 i 133 es declaren contraris a l'ordre constitucional de competències i no són aplicables a les iniciatives legislatives de les Comunitats Autònomes, per ser una matèria que queda completament al marge de l'art. 149.1.18 CE referit tant a les bases de règim jurídic de les administracions públiques com al procediment administratiu comú (remetent-se en la fonamentació a la STC 50/1999, FJ 7 i 8);
- En concret, l'art. 132 LCAPAP, sobre la planificació normativa, la Sentència al seu FJ7.c, considera 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)*, essent una qüestió que envaeix les competències estatutàries de les Comunitats autònomes i no pot entendre's emparada en el títol de bases de règim jurídic de les Administracions públiques, motiu pel qual resulta inaplicable a les Comunitats Autònomes.
- Respecte l'art. 133 LPACAP sobre la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de Llei i reglaments, la Sentència dictamina que a excepció del primer incís de l'apartat primer (la consulta pública

prèvia) i del primer paràgraf de l'apartat quart (sobre els motius pels quals es poden ometre els tràmits de consulta, audiència i informació pública), el precepte vulnera les reserves estatutàries i per tant, no resulta aplicable a l'elaboració de reglaments autonòmics.

Vist el pronunciament de la STC 55/2018, és necessari en aquest punt del treball aclarir algunes qüestions que considerem rellevants en relació a la posició en la qual es col·loca aquest Títol VI de la LPACAP dins el marc jurídic actual arran aquesta sentència, però especialment, quina afectació té en relació a l'activitat normativa de l'Administració local:

1) En primer lloc, resulta rellevant remarcar que la STC 55/2018 declara contraris a l'ordre constitucional de competències els articles 129, 130, 132 i 133 LPACAP en tant que envaeixen les competències que tenen reconegudes les Comunitats Autònomes als seus estatuts en ordre a organitzar-se i regular l'elaboració de les seves lleis. L'exercici de la iniciativa legislativa per part de les Comunitats Autònomes, en general, i l'elaboració dels avantprojectes de llei, en particular, queden per complet al marge de l'art. 149.1.18 CE, referit a les bases del règim jurídic de les administracions públiques com al procediment administratiu comú (FJ 7.b)²⁸¹. Amb tot, la STC no anul·la els articles, sinó que els declara contraris a l'ordre constitucional de competències i els fa inaplicables a les iniciatives legislatives de les Comunitats Autònomes, mantenint però el seu caràcter bàsic (a excepció de l'art. 132 i art. 133 amb la salvetat del primer incís del primer paràgraf 133.1 i primer paràgraf 133.4) en relació a l'elaboració reglamentària de les Comunitats autònomes, ja que considera que *no regulan fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental* (FJ 7.c). La referència al manteniment del caràcter bàsic per a la potestat reglamentària (autonòmica) sense fer una menció més global a “la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions”, tal com així es presenta sota l'enunciat del Títol VI LPACAP –i sobre la qual s'inclouria l'elaboració de les ordenances locals-, es deu al propi context objecte d'impugnació, consistent en dilucidar si existeix o no invasió competencial dels preceptes enunciats de la

²⁸¹ Sobre aquest punt, cal dir que la STC no entra a debatre la aplicabilitat o no del Títol VI LPACAP respecte les iniciatives legislatives del Govern nacional en base al títol competencial de l'art. 149.1.18 CE, en tant que no ha suscitat controvèrsia alguna en el recurs d'inconstitucionalitat interposat.

LPACAP respecte les reserves estatutàries per tal de remarcar l'exclusió de l'aplicació dels mateixos en les iniciatives legislatives autonòmiques. Per tant, el punt de controvèrsia no s'estendria a un aclariment del caràcter bàsic sobre la potestat reglamentària respecte les demés disposicions generals com puguin ser les ordenances locals, sinó en deixar patent la seva inaplicació per a les iniciatives legislatives autonòmiques. En conseqüència, no essent objecte de controvèrsia dins el pronunciament, el Títol VI (si bé a continuació ens referirem a l'excepció de l'art. 132 i art. 133 amb la salvetat del primer incís del primer paràgraf 133.1 i primer paràgraf 133.4) s'entén emparat sota el títol de bases del règim jurídic de les administracions públiques també per a les ordenances locals.

2) La Sentència declara que vulneren les competències assumides estatutàriament per la Generalitat i per tant, no són aplicables a l'elaboració dels reglaments autonòmics, l'art. 132 (sobre planificació normativa) en la seva totalitat, i l'art. 133 (sobre participació ciutadana) excepte el primer incís del primer paràgraf 133.1 i el primer paràgraf 133.4. Aquestes excepcions –que serien un contingut de naturalesa bàsica per als reglaments autonòmics- corresponen a la consulta pública prèvia (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública,”) i als supòsits en els quals es pot prescindir de la consulta, audiència i informació públiques (“en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”). Els demés apartats contenen determinades especificitats procedimentals que envairien les competències assumides estatutàriament per les Comunitats autònomes.

Dit això, cal fer referència a la posició d'aquests dos preceptes en relació a la potestat normativa local, en tant que ja hem dit a l'apartat anterior que els demés preceptes objecte de litigi en el citat pronunciament del TC mantenen el seu caràcter bàsic a la llum de l'art. 149.1.18 CE. Si bé l'art. 132 i 133 (parcialment) no resulten aplicables al procediment d'elaboració reglamentària autonòmica, aquest pronunciament del Tribunal Constitucional no alteraria l'aplicabilitat dels mateixos respecte l'exercici

normatiu local; en cas contrari, estaríem fent una interpretació extensiva d'una decisió que prové d'un recurs d'inconstitucionalitat que tenia com a objecte de litigi la vulneració de diversos preceptes de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en relació a l'exercici de competències de la Generalitat de Catalunya. La Sentència de referència decideix en el FJ 7.c la inaplicació dels dos articles (un de manera parcial) per a l'elaboració dels reglaments autonòmics, però no fa pas cap menció a la potestat normativa local; per tant, entenem que no hem d'ampliar la decisió de la Sentència cap a altres aspectes que no han suscitat motius de controvèrsia ni han estat objecte d'estudi per part del TC. Considerem doncs que els arts. 132 i 133 són aplicables en la seva totalitat per als ens locals, sens perjudici que en un futur hi càpiga alguna impugnació sobre la Llei 39/2015 en aquest sentit o es produeixi una modificació legislativa del text que de manera expressa deixi fora de l'àmbit d'aplicació als ens locals. En atenció a les consideracions anteriors, el Títol VI LPACAP serà tractat al llarg del present treball com a Títol aplicable al procediment d'elaboració de les ordenances locals.

3) Per últim, i respecte el tractament de regulació bàsica dels principis de bona regulació, el Consell d'Estat recolzava de manera distesa l'exigència general d'una regulació comuna sota la fonamentació de trobar-se ja positivats a la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (LES)²⁸², que per raó de la normativa on s'assentaven, tenien una perspectiva de tall de base econòmica²⁸³. El tractament

²⁸² Però no exempt de crítiques respecte l'abast competencial que fonamenta l'actuació normativa de l'Estat: *tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector*" (STC 235/1999, de 16 de diciembre). *No es éste el caso del anteproyecto consultado, que no tiene por objeto disciplinar ningún sector concreto de la economía ni ordenar la actividad de los agentes que en ella intervienen, sino, en lo que aquí interesa, establecer unos principios de obligado respeto por las Administraciones Públicas que ejerzan la iniciativa legislativa o la potestad reglamentaria que tienen reconocidas, principios que escapan al ámbito al que en rigor se extiende dicha competencia, cuyo sentido y alcance podrían quedar desvirtuados si se empleara como título en el que fundamentar cualquier actuación normativa del Estado que sólo de forma indirecta o remota tuviera relación con las materias que realmente han de ampararse en él* (Dictamen 275/2015 del Consell d'Estat).

²⁸³ Sobre el cenyiment d'aquests principis a un sector concret com és el desenvolupament de les activitats econòmiques, el Dictamen 215/2010, de 18 de març, del Consell d'Estat, sobre l'avantprojecte de Llei d'Economia Sostenible, es va pronunciar de la següent manera: *causa extrañeza que se proponga incluir tales principios en una determinada regulación, como es la referida a determinados aspectos conectados con la sostenibilidad de nuestra economía, ya que ello podría mandar un doble mensaje erróneo: entender que esos principios son propios y específicos de la regulación administrativa que se refiera a la*

sobre el caràcter bàsic d'aquests principis regulats a la LES va ser una qüestió que va ser resolta a la STC 91/2017, de 6 de juliol, la qual va concloure que els articles 4 a 7 de la LES podien encabir-se en el títol de bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE) en tant que *su misión no es la definición de iter procedimental alguno, aunque sea de forma abstracta o genérica, sino el establecimiento de unos principios generales, pautas o directrices, cuyo objeto son las normas mismas cuya calidad se trata de mejorar, con independencia del procedimiento concreto en que la actividad normativa se materialice (...)*, i en conseqüència, *no impide, dada su generalidad, el ejercicio de las competencias autonómicas; no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas* (FJ 6). La STC 55/2018 reafirma el caràcter bàsic d'aquests principis remetent-se a allò establert en la citada STC 91/2017²⁸⁴.

Amb tot, cal assenyalar que el text resultant arran el pronunciament del TC delimita un escenari que s'allunya de la uniformitat pretesa: per a l'àmbit estatal, resulta incoherent la seva aplicació si s'ha realitzat una modificació detallada sobre aquesta qüestió al Títol V de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, de Govern (LG) per part de la LRJSP; respecte la potestat normativa autonòmica, la iniciativa legislativa en queda fora i determinat contingut de la LPACAP resulta inaplicable també per a la potestat reglamentària, en regular qüestions procedimentals que pertocuen a les Comunitat

sostenibilidad de nuestra actividad económica y, visto a la inversa, asumir que tales principios no rigen en otros campos en los que los órganos administrativos ejerzan sus potestades normativas.

²⁸⁴ STC 55/2018, de 24 de maig, (FJ7.c): *Los artículos 129 y 130.2 e la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquier que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos 4 (“principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las administraciones Públicas”) y 5 (“Instrumentos de las administraciones Públicas para la mejora de la regulación”) y 7 (“Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria”) de la Ley 2/2011. En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129 apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del artículo 4.1, segundo inciso, de la Ley 2/2011 (“En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios”).*

autònomes. Per tant, el propòsit d'aconseguir una aplicabilitat conjunta i uniforme per a tots els nivells de govern desapareix amb aquest pronunciament.

Evidentment, el detall de l'art. 133 a qüestions procedimentals també incideix en els ens locals, i veient com queda l'abast de l'aplicació de la LPACAP, hagués resultat més idoni, almenys per a aquest nivell administratiu, dur a terme la incorporació de les mesures de la millora de la regulació sobre l'art. 49 LrBRL on trobem l'íter procedimental general de l'elaboració d'ordenances locals –on es fixa l'ordre seqüencial, la pràctica del tràmit de participació i el termini mínim d'obertura-, i no pas a la llei bàsica sobre procediment administratiu comú, amb la conseqüent confusió de matèries i dispersió normativa en relació a una qüestió sobre la qual s'aconsellaria una mínima exigència de sistematització.

b) Sobre els principis de la millora de la regulació i els mecanismes de racionalització normativa.

El Títol VI de la LPACAP fa referència genèrica a la competència per a exercir la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària (arts. 127 i 128), incloent en aquest últim precepte, els límits al seu exercici en virtut del compliment dels principis de reserva de llei i de jerarquia normativa²⁸⁵. La referència a la potestat reglamentària inclou la dels òrgans dels governs locals, a partir d'una remissió genèrica a allò previst a la

²⁸⁵ En relació a això, *vid.*: SANTAMARIA PASTOR J. A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *Revista Española de Derecho Administrativo n° 175, Estudios*; TORRALBA MENA I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» a AAVV *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 871 i seg.; FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* op. cit. Pàg. 2528 i seg.; REINOSO CARRIEDO A. (2016) «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras la Ley 39/2015 y 40/2015» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 18, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer; ANTELO MARTÍNEZ A. R. (2016) «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015» *REALA Nueva Época n° 6*; PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» *Revista Administración Pública núm. 201*; MESEGUER YEBRA J. (2016) «Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local» a AAVV *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* CAMPOS ACUÑA C. (Coord.) *El Consultor de los Ayuntamientos*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid; ALONSO TIMÓN A. J. (2016) «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación» *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid n° 34*.

Constitució, els Estatuts d'Autonomia i a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim local com a llei de capçalera de la regulació de les singularitats imperants a l'àmbit local.

L'art. 129 enuncia els principis de bona regulació, seguida de la referència a l'avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de regulació enumerats (art. 130). L'art. 131 regula la publicitat de les normes amb l'afegit de la publicació en les seues electròniques i el efectes equiparables a l'edició impresa; l'art. 132 regula l'elaboració del pla normatiu anual i l'art. 133 la participació del ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments. Tot i que anirem desglossant els preceptes de la nova llei al llarg del present treball, procedirem a fer-ne una menció concreta, especialment dels principis de bona regulació.

Com hem assenyalat amb anterioritat, l'ordenació dels principis de l'art. 129 no és nou al nostre ordenament jurídic si tenim en compte que ja es trobaven enunciats a diferents disposicions normatives com la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, la Llei 2/2011 d'Economia sostenible o la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat²⁸⁶. La Llei 2/2011 d'Economia Sostenible ha resultat ser una norma de gran rellevància pel seu caràcter bàsic, en establir un denominador comú de les polítiques de la *better regulation* als articles 4 a 7 amb la codificació dels principis, dels instruments d'avaluació i adaptació de la normativa i dels mecanismes de seguiment²⁸⁷. La inclusió com a part de l'articulat d'una llei troncal del dret administratiu com és la LPACAP, enforteix la implantació de la millora de la regulació, almenys pel que fa als principis de bona regulació, i resol possibles dispersions normatives a l'efecte²⁸⁸. D'acord amb MORA RUIZ, els principis

²⁸⁶ Ens referim a les normes que es nodreixen de les línies de la millora de la regulació i de la qualitat dels serveis, en tant que sobre els principis tradicionals de l'exercici normatiu –necessitat, idoneïtat, proporcionalitat i legalitat, entre d'altres-, ja en trobem menció a l'art 129.1 de la LPA de 1958 o l'art. 84 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les bases de règim local. En relació als principis de bona regulació, ens remetem a GONZALEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2551 i seg.

²⁸⁷ Arts. 4 a 7 LES, Capítol I *Millora de la qualitat de la regulació*, del Títol I *Millora de l'entorn regulatori*.

²⁸⁸ Per demés, cal recordar que la Llei catalana 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern, també preveu a l'art. 62 els principis generals de millora de la qualitat normativa, que amb caràcter general se subsumeixen en els de l'art. 129 LPACAP en preveure sengles articles gairebé els mateixos principis, si bé més focalitzats la noció de transparència, claredat i intel·ligibilitat. Art. 62 LTBGCat:

enunciats formarien part d'un principi major de caràcter transversal com el que representa el de la bona administració però concretat a l'activitat reguladora, i en tant que actuen com a límits substancials a l'exercici de la iniciativa legislativa i potestat reglamentària, a la pràctica han de produir conseqüències jurídiques concretes en cas d'incompliment a partir del control jurisdiccional d'aquesta activitat reguladora²⁸⁹.

Es tracta dels principis de necessitat i eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència i estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Desapareixen doncs, els principis de simplicitat i accessibilitat que preveia la LES i que també es trobaven enunciats a l'Informe Final del Grup Mandelkern de Millora de la regulació de 13 de novembre de 2001, que quedarien subsumits al principi de transparència²⁹⁰. Tot i que es troben interconnectats entre ells –com la proporcionalitat i l'eficàcia, o la transparència i la seguretat jurídica-, no tenen un mateix origen al nostre ordenament, en tant que els de seguretat jurídica i eficiència provenen del propi text constitucional (arts. 9.3 i 103.1 CE), i d'altres són d'origen legal, com el de transparència que té la seva pròpia ordenació a la LTBG, o el d'eficiència i eficàcia, que

1. *L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials.*

2. *La iniciativa normativa només s'ha de promoure si hi ha una causa d'interès general que ho justifiqui.*

3. *Les iniciatives normatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis, i han d'ésser clares i coherents amb la resta de l'ordenament jurídic.*

4. *Les iniciatives normatives han de donar prioritat a les mesures menys restrictives per als drets de les persones, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general.*

5. *Els principis regulats per aquest article són aplicables a l'exercici de la potestat reglamentària, a les normes amb rang de llei aprovades pel Govern i a l'elaboració de projectes de llei.*

²⁸⁹ MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» «op. cit. Pàg. 522. També, *vid.* CEPEDA MORRÁS J. (2016) «Artículo 129 Principios de buena regulación» a AAVV *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común* RECUERDA GIRELA M. A. (Dir.) op. cit. Pàg. 857; GONZÁLEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del Sector Público* op. cit. Pàg. 2551 i seg.; ALONSO TIMÓN A. J. (2016) «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación» op. cit. Pàg. 95 i seg.

²⁹⁰ FORTES GONZÁLEZ A.I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria» a AAVV *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común* RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^o D., FERNANDO PABLO M. (Coord.) op. cit. Pàg. 359; DURÁN VICENTE H. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» a AAVV *Régimen Jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) Pàg. 860.

tenen la consideració de principis generals del dret en virtut de l'art. 3 de l'anterior Llei 30/1992 i de l'actual LRJSP²⁹¹.

Pel que fa als *principis de necessitat i eficàcia*, la LPACAP els presenta conjuntament a l'art. 129.2, i demana que la iniciativa normativa estigui justificada per una raó d'interès general, que es basi en una identificació clara de les finalitats perseguides i que sigui l'instrument més adequat per a garantir la seva consecució²⁹². La *proporcionalitat*, que es troba íntimament lligada a la necessitat d'exercir la iniciativa normativa i de la que anirem referint-nos en més d'una ocasió al llarg d'aquest treball, enllaça amb l'equilibri entre els objectius i la finalitat perseguida, en què la iniciativa proposada contingui la regulació imprescindible per a atendre la necessitat a cobrir amb la norma, un cop constatat que no existeixen altres mesures menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions als destinataris²⁹³. Aquest equilibri entre l'objectiu i la presa de decisions, respon també a l'oportunitat en el temps (*sunsetting*), és a dir, en que aquests principis de necessitat i de proporcionalitat, de caràcter dinàmic, es mantinguin al llarg del període de vigència de la norma, a les alteracions i canvis socials i econòmics que puguin produir-se en el temps a fi d'evitar normes obsoletes o incongruents amb la realitat, i que enllacen amb el seguiment i la revisió periòdica o retrospectiva de la normativa vigent²⁹⁴.

²⁹¹ L'art. 84.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (LrBRL) contempla també el principi de proporcionalitat, junt amb el d'igualtat de tracte i necessitat en l'activitat d'intervenció dels ens locals. GONZALEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público. Tomo II* op. cit. Pàg. 2564.

²⁹² El plantejament enllaça amb el del compliment dels requisits per al desenvolupament d'una activitat en virtut de la Llei 17/2009 de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, sobre la qual la iniciativa normativa haurà d'estar justificada per "una raó d'interès general", i que no ha de constituir un obstacle per a l'exercici d'una activitat econòmica de servei. MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria...» op. cit. Pàg. 524; GONZÁLEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» op. cit. Pàg. 2565.

²⁹³ Principi que es troba assentat plenament a l'art. 52.1 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, per a fer front a les limitacions a l'exercici dels drets i llibertats reconegudes a la Carta sempre i quan responguin a objectius d'interès general reconeguts per la Unió Europea o a la necessitat de protecció dels drets i llibertats dels demés. La doctrina alemanya ha portat a assenyalar un triple test de proporcionalitat per a la seva interpretació –idoneïtat, necessitat i proporcionalitat en sentit estricte– acollit positivament com a paràmetre de valoració pels tribunals dels estats membres, així com pel nostre Tribunal Constitucional (STC 109/2003, de 5 de juny (FJ15); STC 66/1991 de 22 març (FJ2), etc. CARLÓN RUIZ, M. (2010) «El principio de proporcionalidad» a AAVV (2010) *Los principios jurídicos del derecho administrativo* SANTAMARIA PASTOR J.A. (Dir.), La Ley, Madrid, 1^a ed. Pàg. 203-230.

²⁹⁴ En relació al *sunsetting*, ens remetem a SÁNCHEZ GRAELLS A. (2006) «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» *Libro Marrón, Círculo de Empresarios núm. 1*, Pàg. 315.

El *principi de seguretat jurídica* respon a qüestions de tècnica i correcció formal, exigint que la iniciativa normativa s'exerceixi de manera coherent amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, per a generar un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa, que faciliti el coneixement i comprensió i, en conseqüència, l'actuació i presa de decisions de les persones i empreses²⁹⁵. El precepte fa clara referència a la planificació normativa anual pel que fa a la predictibilitat, al coneixement i la comprensió de l'exercici normatiu²⁹⁶, i a la participació ciutadana en quant a l'actuació i presa de decisions de les persones i empreses durant la tramitació normativa. La segona part del precepte, estableix una limitació a la imposició de tràmits addicionals o diferents dels contemplats a la llei, els quals han de ser justificats atenent a la singularitat de la matèria o a les finalitats perseguïdes a la proposta²⁹⁷; i a la part final d'aquest apartat, es fa al·lusió a l'habilitació per al desenvolupament reglamentari de les lleis²⁹⁸.

En quant al *principi de transparència*, vinculat clarament a la participació ciutadana, es demana que les Administracions Públiques possibilitin l'accés senzill, universal i actualitzat a la normativa en vigor i als documents propis del seu procés d'elaboració, en els termes que disposa l'art. 7 LTBG sobre la publicitat activa al Portal de Transparència de la informació de rellevància jurídica, a fi de facilitar que els potencials destinataris tinguin una participació activa en l'elaboració de les normes, tal com s'indica a la part final del precepte. Per demés, a mode de tècnica formal en la redacció del text normatiu, i més propi del principi de seguretat jurídica que no pas en aplicació de la transparència, es demana una definició clara dels objectius de les iniciatives normatives i la seva justificació en el preàmbul o exposició de motius.

²⁹⁵ Recordem que la STC 55/2018, de 24 de maig, declara la inconstitucionalitat i nul·litat dels incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” i “o de las consejerías de Gobierno” del paràgraf tercer de l'art. 129.4, relatiu a les habilitacions per al desenvolupament reglamentari de lleis.

²⁹⁶ Entre d'altres, FORTES GONZÁLEZ A.I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria...» op. cit. Pàg. 356.

²⁹⁷ MORA RUIZ alerta que es tracta d'una previsió complexa que podria comportar una limitació de l'exercici de la iniciativa normativa, si tenim en compte que el Títol VI es presumeix de mínims, oferint un marge per a les singularitats dels diferents nivells de govern. MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria...» op. cit. Pàg. 527 i seg.

²⁹⁸ Tal com indica FORTES GONZÁLEZ, la previsió final d'aquest art. 129.4 obeeix al suggeriment assenyalat pel Consell d'Estat al dictamen 275/2015, on es considera necessari fer menció expressa al caràcter restrictiu de l'habilitació del desenvolupament reglamentari d'una norma amb rang legal. FORTES GONZÁLEZ A.I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria...» op. cit. Pàg. 537.

El *principi d'eficiència* exigeix que s'evitin les càrregues administratives innecessàries o accessòries i que es racionalitzi la gestió dels recursos públics en la seva aplicació, essent aquest últim manament de connexió intrínseca amb l'últim dels principis descrits a l'art. 129, *sobre l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*, que prové del principi rector incorporat a l'art. 135 CE, i que té certa significació a l'àmbit local amb la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, com veurem més endavant. La noció d'eficiència s'amplia no només a la racionalització dels recursos públics, sinó a les exigències de simplificació, però no s'ha de concretar només al factor de la reducció de càrregues administratives com fa el precepte, sinó donar cabuda a altres tècniques de simplificació que aconseguirien els objectius d'eficiència²⁹⁹.

L'*avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació* preconitzat a l'art. 130, resulta ser una versió reformada però gairebé literal – superant el protagonisme atribuït a la sostenibilitat financera en aquell moment- de la previsió contemplada a l'art. 6 de la Llei d'economia sostenible, sobre *adaptació de la regulació vigent als principis de sostenibilitat i de bona regulació*. L'art. 130.1 exigeix la revisió periòdica de la normativa vigent –avaluació *ex post*- per adaptar-la als principis de bona regulació i per a comprovar en quina mesura les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades a la norma³⁰⁰. Aquesta avaluació es plasmarà en un informe que es farà públic, amb detall i periodicitat, i que l'elaborarà l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent, sense que s'especifiqui quina serà la periodicitat ni el detall del contingut. En aquest sentit, la Llei d'Economia Sostenible (art. 7) oferia una major concreció³⁰¹: li corresponia a la Conferència

²⁹⁹ Sobre aquesta qüestió, MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria...» op. cit. Pàg. 531 i seg.

³⁰⁰ FERNANDEZ SALMERÓN remarca una observació important: mentre que l'avaluació *ex post* s'imposa a totes les Administracions Públiques amb caràcter bàsic dins la LPACAP, els tràmits procedimentals per a l'avaluació *ex ante* no tenen cabuda com a part d'aquesta legislació bàsica. FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos» a *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* GAMERO CASADO E. (Dir.), FERNÁNDEZ RAMOS S., VALERO TORRIJOS J. (Coord.) Tirant lo Blanch, València, Pàg. 2521.

³⁰¹ La Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, també es refereix a l'avaluació periòdica de la normativa a l'objecte de valorar l'impacte en la unitat de mercat, atribuint a les conferències sectorials la tasca d'impulsar les avaluacions periòdiques així com d'establir el programa d'avaluació que es consideri prioritari per al període anual. Article 15:

1. *Todas las autoridades competentes evaluarán periódicamente su normativa al objeto de valorar el*

Sectorial d'Administració Pública l'elaboració de l'informe de seguiment, i dins el marc del Comitè per a la Millora de la Regulació³⁰² se li atribuïa també l'aprovació d'un altre informe sobre les seves actuacions amb propostes per a millorar el funcionament dels mercats, en un context en el qual la transposició de la Directiva de Serveis era una qüestió actual³⁰³. L'art 130.1 opta per una descentralització en favor de cadascuna de les instàncies de poder, doncs cal acudir a la normativa reguladora de l'Administració corresponent per a identificar l'òrgan responsable de l'elaboració de l'informe de seguiment. A l'art. 130.2 demana també en termes generals la promoció de l'aplicació dels principis de bona regulació per part de les Administracions Públiques i la cooperació de la promoció de l'anàlisi econòmic en l'elaboració de les normes, i en particular per a evitar la introducció de restriccions injustificades i desproporcionades a l'activitat econòmica³⁰⁴.

No existeix per tant, l'articulació d'un autèntic procediment bàsic d'elaboració de normes, tot i que per a la participació ciutadana durant l'elaboració de la norma, la LPACAP contempla una regulació més detallada de la seva pràctica i supòsits d'exempció (art. 133), preveient una consulta pública amb caràcter previ a l'elaboració de la norma que marca una fase procedimental concreta i definida en la tramitació.

impacto de la misma en la unidad de mercado.

2. Sin perjuicio de la evaluación establecida en el apartado anterior, las conferencias sectoriales impulsarán la evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que puedan proceder, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de esta Ley.

A tal efecto, las conferencias sectoriales concretarán, con periodicidad anual, el programa de evaluación que se considera prioritario para el período.

3. Asimismo, el Consejo para la Unidad de Mercado podrá impulsar la evaluación del marco jurídico vigente en un sector económico determinado, cuando se hayan detectado obstáculos a la unidad de mercado, conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley.

³⁰² El Comitè per a la millora de la regulació es va crear per Disposició Addicional Tercera de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, per al procés de transposició a l'ordenament intern de la Directiva 2006/123CE, essent un comitè de cooperació multilateral formal per l'Administració General de l'Estat, les Comunitats i Ciutats Autònomes i representants de l'Administració Local.

³⁰³ Sobre les diferències entre la LPACAP i la LES en aquest punt, ens remetem a CEPEDA MORRÁS J. (2016) «Artículo 130. Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación» a AAVV *Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) op. cit. Pàg. 861 i seg.

³⁰⁴ A la LES, aquesta promoció dels principis i de anàlisi econòmic també corresponia a la Conferència Sectorial de l'Administració Pública. Per altra banda, s'observa com l'avaluació de l'impacte normatiu adopta una perspectiva purament econòmica entorn a les restriccions dins l'activitat econòmica i la justificació de les càrregues administratives en la línia de la Llei d'Economia Sostenible, deixant de banda qualsevol menció a l'impacte social, l'impacte de gènere o l'impacte ambiental.

L'art. 131 recull el principi de publicitat de les normes, que enllaça amb l'accés senzill, universal i actualitzat de la normativa del principi de transparència (art. 129.5 LPACAP) i es defineix en els termes de l'anterior art. 52.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, afegint que, addicionalment i de manera facultativa, les Administracions Públiques poden establir altres mitjans de publicitat complementaris. La principal novetat és la incorporació del manament que es contemplava a l'art. 11 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics, sobre el reconeixement dels mateixos efectes que els atribuïts a l'edició impresa, les publicacions electròniques de butlletins oficials.

Respecte al pla normatiu anual sobre les iniciatives legals i reglamentàries que es preveuen aprovar per a l'any següent (art. 132)³⁰⁵ així com el règim de participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments (art. 133.1) amb la novetat de la consulta pública prèvia prevista al seu apartat primer, en farem referència expressa en la part del present treball dedicat a la participació ciutadana i sobre la seva aplicabilitat en el procediment d'elaboració de les ordenances locals.

c) El procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments en l'àmbit del Govern de l'Estat.

La Disposició Final Tercera de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, modifica el contingut de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (LG) ajustant el redactat a les premisses descrites a la LPACAP. En concret, en l'apartat dotzè d'aquesta Disposició Final, es modifica el Títol V de la LG, *de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària del Govern*, per a incorporar dins els tràmits procedimentals tradicionals les exigències de la bona regulació, com és el pla anual normatiu (art. 25), en el nou procediment d'elaboració normativa (art. 26) i l'avaluació

³⁰⁵ La publicitat d'aquests plans normatius anuals enllaçaria amb l'obligació de publicitat activa de l'art. 6.2 LTBG:

2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

ex post a partir de l'elaboració d'un informe anual que enllaça amb el pla anual normatiu (art. 28)³⁰⁶. Per demés, aquesta regulació es complementa amb el Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, que desenvolupa més detalladament l'estructura i contingut de la memòria, el contingut de la memòria abreujada i s'ordena l'adaptació de la Guia Metodològica de desembre de 2009 per a l'elaboració de la memòria³⁰⁷.

El pla anual normatiu que regula la LG per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals presenta una major concreció respecte la regulació bàsica; com a principal característica a destacar, es fixa el dia 30 d'abril de cada any (art. 25.4)³⁰⁸ com a data màxima d'aprovació del pla per part del Consell de Ministres, en el que s'han d'identificar les normes que s'han de sotmetre a l'anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació –en atenció als criteris que s'estableixin reglamentàriament–, atenent al cost que suposa per a l'Administració o els destinataris i les càrregues administratives imposades (art. 25.2)³⁰⁹. Per demés, tot i la predeterminació de la planificació normativa de l'any següent, es concedeix un marge per a l'imprevist que no afectarà a la validesa de la norma, però que haurà de ser justificat dins la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu d'aquella proposta normativa que s'elevi per a la seva aprovació i no hagi estat inclosa al Pla anual (art. 25.3).

L'art. 26 regula conjuntament el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments –a diferència de l'anterior redactat de la LG que ho dividia entre els articles 22 i 24–, i ho desenvolupa àmpliament i de manera extensa en onze apartats, tot i que farem una menció el més breu possible dels tràmits i documents que componen el procediment per a visualitzar per sobre, l'esquema d'elaboració de les normes estatals, i concretament dels reglaments.

La LG ens ofereix un *íter* procedimental complet, amb una ordenació cronològica genèrica dels tràmits i intervencions al llarg del procediment, especialment pel que fa a

³⁰⁶ L'art. 27 regula la tramitació urgent del procediment d'elaboració i aprovació dels avantprojectes de llei, reals decrets legislatius i reals decrets. La principal conseqüència de la tramitació urgent és la reducció dels tràmits del procediment a la meitat.

³⁰⁷ Aquest Real Decret deroga el Real Decret 1083/2009, de 3 de juliol, de mateix títol.

³⁰⁸ Coincident amb la data màxima d'emissió de l'informe anual d'avaluació *ex post* (art. 28) que reflecteixi el grau de compliment del Pla anual normatiu de l'any anterior.

³⁰⁹ Per mitjà del Real Decret 286/2017, de 24 de març, citat al punt anterior, s'ha creat la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, qui s'encarrega de l'elaboració del Pla i de l'informe anual d'avaluació normativa.

l'emissió d'informes abans o després de la memòria d'impacte normatiu o de la fase de participació ciutadana³¹⁰.

Després d'una remissió genèrica a quants estudis i consultes s'estimin necessàries per a garantir l'encert i l'oportunitat de la norma (art. 26.1 i 5), l'apartat segon integra a la LG la consulta pública prèvia a l'elaboració del propi text normatiu en termes pràcticament idèntics a allò previst a l'art. 133 LPACAP –el qual aprofundirem en el seu contingut en el present treball a l'apartat sobre participació ciutadana- llevat d'alguna particularitat com per exemple, que el termini mínim de la seva pràctica no pot ser inferior a 15 dies naturals. Es determinen els informes preceptius que han de conformar la memòria d'impacte normatiu, incorporant allò que disposi el Real Decret 931/2017, i que ha de tenir el següent contingut³¹¹: l'oportunitat de la proposta i alternatives de regulació estudiades, inclosa la justificació de la necessitat d'una nova norma enfront l'alternativa de no regulació; el contingut i anàlisi jurídic –amb referència al Dret nacional i de la UE, amb la tradicional taula de vigències d'aquella normativa que queda derogada³¹²; l'anàlisi sobre l'adequació de la norma proposada a l'ordre de distribució competencial; l'impacte econòmic i pressupostari que avaluarà les conseqüències de la seva aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat³¹³ i la competitivitat i el seu encaix amb la legislació vigent a cada moment sobre aquestes matèries, en el qual s'inclourà la realització del test PYME³¹⁴; s'identificaran les càrregues administratives que comporti la proposta, amb la quantificació del cost del seu compliment per l'Administració i pels obligats a suportar-les, amb especial referència a l'impacte sobre les petites i mitjanes empreses³¹⁵;

³¹⁰ A excepció d'alguns d'ells com la consulta pública (art. 26.2), prèvia a la redacció del text articulat, o l'emissió del dictamen del Consell d'Estat com a últim document a emetre (art. 26.7 LG).

³¹¹ Sobre la fase d'instrucció del procediment, ens remetem a ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 60 i seg.

³¹² Taula de vigències que venia establint l'art. 129.3 de la Llei de procediment administratiu de 1958 però que l'anterior redacció de la LG va eliminar i que ara s'ha recuperat.

³¹³ En clara al·lusió a l'art. 15 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

³¹⁴ Test que s'ha promogut des de la Comissió Europea l'any 2008 a partir de la Comunicació al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions «*Pensar primero a pequeña escala*» «*Small Business Act*» para Europa: *Iniciativa en favor de las pequeñas empresas* COM(2008) 394 Final, Brussel·les 25.6.2008.

³¹⁵ L'article desglossa la identificació de les càrregues administratives respecte l'impacte econòmic i pressupostari sobre els sectors i col·lectius, que s'integrava en el mateix apartat de l'art. 2.1d) del Real Decret 1083/2009: *d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.*

l'impacte per raó de gènere³¹⁶ en el qual s'analitzaran i valoraran els resultats des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i la seva contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i homes a partir dels indicadors de la situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte³¹⁷; un resum de les principals aportacions rebudes durant el tràmit de consulta pública prèvia³¹⁸.

En referència als informes i dictàmens –preceptius i facultatius- per a garantir l'encert i la legalitat del text, que determina l'apartat cinquè, en cas de ser preceptius l'emissió d'aquests s'ha de dur a terme en un termini de deu dies o bé d'un mes si l'informe prové d'una altra Administració o òrgan o organisme dotat d'especial independència o autonomia; en cas que el centre directiu competent sol·liciti motivadament l'emissió urgent dels informes, estudis i consultes sol·licitats, el termini d'emissió no pot ser superior a la meitat de la duració anteriorment indicada³¹⁹. L'exigència del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent quan sigui preceptiu o es consideri convenient –d'acord amb les previsions dels articles 21 i 22 de la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat-, el trobem a un apartat diferenciat (art. 26.7) i un cop referit l'article a la fase de participació ciutadana, intuïnt un ordre seqüencial en aquest punt.

³¹⁶ Introduït per mitjà de la Llei 30/2003, de 13 d'octubre, sobre mesures per incorporar la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives que elabori el Govern, que va modificar l'anterior redactat dels arts. 22.2 i 24.1b) LG.

³¹⁷ Respecte aquest punt, el Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, ha estès l'anàlisi no només a l'impacte de gènere sinó també a la infància i adolescència i a la família. Art. 2.1.f): *Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.*

³¹⁸ El Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, obre la porta a l'anàlisi d'altres tipus d'impactes (art. 2.1.g): *Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*

³¹⁹ L'art. 26.5 fa menció a l'obligació d'informe de la Secretaria General Tècnica del Ministeri o Ministeris proponents dels avantprojectes de llei, els projectes de real decret legislatiu i els projectes de disposicions reglamentàries. També és necessària l'aprovació prèvia del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques en cas que la proposta normativa afecti a l'organització administrativa de l'Administració General de l'Estat, al seu règim de personal, als procediments i a la inspecció dels serveis, de la mateixa manera que en el cas que la norma pugui afectar a la distribució de les competències entre Estat i Comunitats Autònomes.

En quant al tràmit de participació ciutadana, com hem indicat, l'art. 26.2 regula la nova figura de la consulta pública electrònica prèvia a la redacció del text de la iniciativa, separadament a l'audiència i informació pública. L'art. 26.6 regula primerament el tràmit d'audiència electrònica directa, és a dir, l'audiència als ciutadans als quals la disposició normativa afecti els seus drets i interessos legítims, per mitjà de la publicació del text en el portal web corresponent. D'aquesta manera s'inverteix la rellevància que es tenia a les organitzacions i associacions reconegudes per llei respecte els titulars individuals dels drets i interessos legítims en l'anterior redactat LG (art. 24.1c)³²⁰ i es troba en segon terme del precepte, la referència a aquesta audiència indirecta cap a les organitzacions i associacions reconegudes per llei. Sobre el termini de pràctica, es mantenen els previstos en l'anterior redacció de l'art. 24 LG: no inferior a quinze dies hàbils i amb possibilitat de reducció a set dies hàbils “quan raons degudament motivades així ho justifiquin” o per tractar-se d'una tramitació urgent. La informació pública passa a ser obligatòria, circumstància que a l'antiga redacció de la LG la seva pràctica es feia dependre a “quan la naturalesa de la disposició així ho aconsellés”. La menció a la informació pública únicament en els supòsits on aquesta es pot ometre denota l'obligatorietat del tràmit, o almenys, en un caràcter més restrictiu que la decisió potestativa a mans de l'òrgan proponent determinada fins al moment³²¹.

La LG contempla a més, la intervenció del Ministeri de la Presidència per analitzar el conjunt d'aspectes que s'enumeren a l'art. 26.9³²², amb l'objecte d'assegurar la coordinació i la qualitat de l'activitat normativa del Govern. La situació d'aquest apartat

³²⁰ Sobre aquesta qüestió, FERNÁNDEZ SALMERON M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común...* op. cit. Pàg. 2537.

³²¹ Així, l'art. 26.6 *in fine*, indica: *El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.*

³²² a) *La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa;* b) *La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales;* c) *La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito;* d) *El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo;* e) *El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título;* f) *El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado;* g) *La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno (Art. 26.9).*

cap al final del precepte i amb posterioritat a l'apartat sobre l'emissió del dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent, faria entendre que aquest informe del Ministeri de Presidència pugui anar com a tràmit últim³²³.

Per últim, l'apartat desè fa referència a la conservació dins l'expedient administratiu electrònic de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, els informes i dictàmens emesos per a la seva tramitació, així com tots els estudis, consultes practicades i demés actuacions, incidint amb la gestió de l'Administració electrònica també en aquest punt, i en clara al·lusió a l'únic format que ha de tenir l'expedient administratiu d'acord amb el que preceptua l'art. 70 LPACAP.

La LG concreta com s'ha d'articular el mecanisme d'avaluació *ex post* o retrospectiu, a tenor de la regulació genèrica que es menciona a l'art. 130.1 LPACAP. L'art. 28 demana l'emissió d'un informe anual d'avaluació, aprovat pel Consell de Ministres abans del 30 d'abril de cada any, que reflecteixi el grau de compliment del pla anual normatiu de l'any anterior, les iniciatives adoptades inicialment no incloses al pla, així com aquelles incloses en anteriors informes d'avaluació amb objectius plurianuals que hagin produït almenys part dels seus efectes a l'any que s'avalua. L'informe d'avaluació s'ha de referir als següents extrems: l'eficàcia de la norma, en la mesura en què s'han aconseguit les finalitats preteses amb la seva aprovació; l'eficiència de la norma, amb la identificació de les càrregues administratives que podrien no haver estat necessàries i la sostenibilitat de la disposició³²⁴. Amb tot, l'informe podrà contenir recomanacions específiques de modificació i, en el seu cas, de derogació de les normes avaluades quan el resultat de l'anàlisi així ho aconsellés.

V. LES POLÍTIQUES DE MILLORA DE LA REGULACIÓ EN EL MARC JURÍDIC CATALÀ.

³²³ FERNANDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos» op. cit. Pàg. 2536.

³²⁴ No obstant això, no totes les normes són objecte d'anàlisi dels resultats de la seva aplicació: només ho seran aquelles identificades al pla anual normatiu, d'acord amb els criteris que s'estableixin reglamentàriament, atenent fonamentalment al cost que suposen per a l'Administració o els destinataris i les càrregues imposades a aquests últims, d'acord amb el que disposa l'art. 25.2 LG. Per demés, ens remetem a BLANQUER CRIADO D. (2015) *Introducción al Derecho Administrativo. Teoría y 100 casos prácticos* 3º ed. Tirant lo Blanch, València, Pàg. 372 i seg.

1) Les principals mesures de simplificació administrativa i foment de la millora de la regulació.

Les primeres línies d'actuació que es desenvolupen entorn a la bona regulació, tal com succeeix a l'esfera estatal, són les polítiques de simplificació i eliminació de tràmits innecessaris en l'activitat empresarial i de revisió de la normativa existent³²⁵. A Catalunya, aquest fet es fa patent amb l'aprovació del Decret 106/2008, de 6 de maig, d'eliminació de tràmits i simplificació de procediments per a facilitar l'activitat econòmica³²⁶, impulsat a partir de l'aprovació per part del Govern de la Generalitat, del Pla de 48 mesures *per a la facilitació de tràmits a l'activitat econòmica i empresarial i la simplificació administrativa*³²⁷, en un moment en el que, en paral·lel, a nivell estatal s'estava desenvolupant el Pla d'Acció 2008. Com bé indica la seva rúbrica, la finalitat primordial del Decret és l'eliminació de procediments innecessaris i la simplificació administrativa³²⁸, si bé cal destacar que és en aquesta norma on s'introdueix per primera vegada l'elaboració d'un *informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades* per a les propostes de disposicions de caràcter general i d'avantprojectes de llei que elaborin els departaments de l'Administració de la Generalitat (art. 4) per tal de quantificar les càrregues administratives que la nova norma genera a les empreses i especificar el compliment dels principis, criteris i recomanacions establertes a una Guia

³²⁵ Com a exemple recent de revisió normativa, trobem com per mitjà de l'acord GOV/114/2016, de 2 d'agost, pel qual s'aprova el Pla de simplificació normativa 2016-2017, s'estableixen un conjunt d'objectius estratègics per a dur a terme un procés de depuració i revisió del conjunt de l'ordenament jurídic català, promovent les derogacions que es considerin oportunes.

³²⁶ DOGC núm. 5131 de 15.05.2008.

³²⁷ El Pla, activat el juliol de 2007, tenia com a objectiu segons els estudis previs efectuats i en compliment de les mesures establertes, "la reducció per a les empreses, d'un estalvi mínim de 314 milions d'euros l'any, la reducció de 90 dies de mitjana del temps de resolució de tràmits i procediments i la reducció de més d'un milió de documents per presentar cada any" (Acords de Govern de 6 de maig de 2008, Direcció General de Comunicació de Govern, Departament de Presidència, Generalitat de Catalunya).

³²⁸ D'acord amb el seu preàmbul, són quatre les finalitats del Decret 106/2008: eliminar procediments que es considera que no tenen finalitat pública; simplificar un elevat nombre de procediments administratius i fer que es resolguin en un primer i únic contacte amb la persona interessada; establir un model integrador de relació entre les empreses i l'Administració de la Generalitat; constituir l'inici d'un mecanisme de transposició de la DS. L'Organisme de Gestió Empresarial (OGE) es converteix en l'eix central de les relacions administratives en la seva funció de finestra única.

de Bones Pràctiques (GBP)³²⁹ de la qual el propi Decret n'ordena la seva creació (art. 4.2)³³⁰.

La GBP conté pautes orientatives per a simplificar procediments, reduir càrregues administratives per tal d'evitar la creació de traves innecessàries al desenvolupament de l'activitat econòmica i millorar la competitivitat, principalment de les microempreses, les petites i mitjanes empreses. No és una guia metodològica de caràcter general: no resulta aplicable a les propostes de disposicions reglamentàries i avantprojectes de llei desproveïdes d'incidència econòmica per als destinataris. Inclou com a referent adoptat en gran part dels estats membres, el Manual de Costos Estàndard traduït al català, així com unes directrius genèriques en matèria de procediment referents a l'informe d'avaluació d'impacte de les mesures proposades³³¹.

Sobre el reforç a nivell institucional per a la implantació de les polítiques de bona regulació a Catalunya, l'any 2011 es crea l'Àrea de Millora de la Regulació³³² dins la Direcció General de Coordinació Interdepartamental del Departament de Presidència, amb funcions principalment centrades en la promoció i foment de la millora de la qualitat de les normes a partir de l'elaboració i la publicació de directius i guies metodològiques per als responsables de les propostes normatives³³³. Les tasques

³²⁹ Acord GOV/63/2010, de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió normativa amb incidència en l'activitat econòmica.

³³⁰ El Decret preveu una utilització retrospectiva de l'informe, en indicar a l'art. 4.3 *in fine* que servirà de *punt de partida per possibilitar la verificació, un cop aprovada la norma, que aquesta compleix els criteris de simplificació administrativa en el sentit que no crea obligacions o càrregues administratives per a les empreses que no estiguin prou justificades.*

³³¹ Per demés, s'han desenvolupat altres eines complementàries com el Sistema de Costos Unitaris Estàndard de l'any 2012 (actualitzat l'any 2017) per a la quantificació de les càrregues administratives: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio/metodologia_quantificacio/sistema_costos_unitaris_estandard_2012.pdf

³³² Hereva de l'anterior Direcció de Qualitat Normativa, l'Àrea de Millora de la Regulació va ser creada per Decret 325/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Presidència, que va modificada per Decret 118/2013, de 26 de febrer, de mateix títol, qui defineix les funcions de l'Àrea al seu art. 27: *a) impulsar la cultura de la qualitat normativa; b) Elaborar i difondre directrius, protocols i guies metodològiques per a la millora de la qualitat normativa, en especial per a l'anàlisi de l'impacte de les normes; c) Prestar assistència tècnica i consultoria als departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per portar a terme les avaluacions de qualitat normativa, i especialment de l'impacte normatiu, dels projectes de disposicions generals i de les normes vigents; d) Fer el seguiment de les actuacions desenvolupades en l'execució de la política de millora de la regulació normativa, a través de l'elaboració d'informes o estudis, en els quals es poden efectuar propostes i recomanacions; e) Promoure i desenvolupar activitats d'anàlisi, formació i assessorament per a la millora de la qualitat de les normes; f) Les altres funcions de naturalesa anàloga que li siguin encomanades.*

³³³ Va ser durant la breu vigència de la Direcció de la Qualitat Normativa l'any 2010, quan es va elaborar la Guia de Bones Pràctiques. Per demés, al web de l'Àrea de Millora de la Regulació, trobem publicades

d'assistència tècnica als òrgans directius responsables de l'elaboració normativa dins l'Administració de la Generalitat es preveuen laxes: els informes que pugui emetre l'Àrea de Millora de la Regulació no són preceptius ni vinculants, i les seves funcions d'assistència i consultoria no es duen a terme si no li són expressament requerides per l'òrgan promotor.

L'exercici de la iniciativa legislativa es troba regulada a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la Presidència de la Generalitat i Govern (arts. 36 a 41) i el procediment d'elaboració reglamentària a la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya (arts. 59 a 70)³³⁴, que deroga el Capítol Quart del Títol Tercer, dedicat a l'elaboració de disposicions de caràcter general de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya³³⁵.

2) El procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries en l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Amb caràcter previ, convé assenyalar que, tal i com s'ha indicat en un apartat anterior, la STC 55/2018, de 24 de maig ha declarat contraris a l'ordre constitucional de competències els articles 129, 130, 132 i 133 LPACAP i en conseqüència, no resulten aplicables per a l'exercici de la iniciativa legislativa autonòmica, però sí per a l'elaboració de reglaments autonòmics (a excepció de l'art. 132 i 133 parcialment). Per tant, la iniciativa legislativa autonòmica solament es troba subjecta a les determinacions del Títol I, Capítol VII de la Llei 13/2008, de 5 de novembre.

les jornades, articles, notes i reculls d'interès entorn a l'avaluació de l'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat: http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/area-de-millora-de-la-regulacio/

³³⁴ El legislador opta per separar la regulació en funció de la titularitat de la potestat normativa i la seva naturalesa. Sobre la regulació de la Llei 26/2010 en matèria d'elaboració de disposicions administratives, ens remetem principalment a MIR PUIGPELAT O. (2012) «Procedimiento de elaboración de reglamentos y la better regulation» a AAVV *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Cataluña* TORNOS MAS J. (Coord.) Iustel, 1º ed.

³³⁵ Resulta d'interès el Dictamen 233/2007 de 27 de setembre de la Comissió Jurídica Assessora, en la qual es fa patent la conveniència d'introduir els instruments d'avaluació d'impacte normatiu a la Llei 13/1989, i fa una consideració específica a la importància de l'avaluació preliminar de la que a continuació farem referència.

En quant a l'elaboració reglamentària autonòmica, tots els preceptes del Títol VI LPACAP tenen caràcter bàsic a excepció de l'art. 132 (la planificació normativa) i de manera parcial l'art. 133 (participació ciutadana). Sobre aquest últim precepte, el TC ha mantingut la necessitat de realitzar una consulta prèvia a l'elaboració del text normatiu (133.1 primer incís del primer paràgraf), que es pot ometre en cas de normes pressupostàries o organitzatives o quan concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin (133.4 primer paràgraf). Arran el pronunciament d'inconstitucionalitat, la Comissió Jurídica Assessora en els seus dictàmens més recents, ja ha interpretat l'abast d'aquesta resolució per tal de donar encaix al nou escenari normatiu³³⁶. Amb la desaparició d'una obligació en matèria de planificació normativa, aquest òrgan consultiu, en el seu Dictamen 151/2008, de 12 de juliol, ha manifestat la bona praxi que suposava l'establiment d'un mecanisme clarament vinculat a la millora de la regulació i la bona tècnica normativa, al servei de la seguretat jurídica, que trobaria el seu fonament en les pràctiques de l'ordenament europeu i el dret comparat i que se sostindria en atenció al que disposa l'art. 62.1 LTBGCat, en preveure que la iniciativa normativa s'exerceixi “de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tant estable com sigui possible i fàcil de conèixer i comprendre per als ciutadans i els agents socials”.

Per demés i en quant a la regulació d'un tràmit de consulta pública prèvia, ens trobem actualment amb determinats aspectes que quedarien buits de contingut per a l'exercici normatiu de les Comunitats autònomes, oferint un ampli marge de configuració autonòmica per a regular aquells aspectes no considerats bàsics per la STC 55/2018 (els destinataris de la consulta, el mitjà a través del qual s'ha de substanciar, les qüestions que són objecte de consulta, etc.) i que podria donar lloc, tal i com indica el mateix Dictamen 151/2018 de la Comissió Jurídica Assessora, a la modificació de la Llei 26/2010, de 3 d'agost (Títol IV) o per mitjà d'un desplegament reglamentari, si bé considerem més oportuna la primera opció a efectes d'aplegar la regulació en un sol text normatiu.

Per tot l'anterior, convenim amb la necessitat d'una regulació autonòmica que contempli aquests detalls referits i doti de sentit un tràmit participatiu que ha quedat incomplet arran la STC, així com també de la necessitat de regular la planificació normativa per als reglaments autonòmics, seguint la línia de les polítiques de la millora

³³⁶ Dictamen núm. 115/2018, de 21 de juny, núm. 150/2018, de 12 de juliol, núm. 151/2018, de 12 de juliol, de la Comissió Jurídica Assessora.

de la regulació que ha estat acollida en gran part d'ordenaments jurídics. Amb tot, seguidament farem referència al procediment reglamentari autonòmic contemplat a la Llei 26/2010, a l'espera d'una futura modificació en aquest sentit.

Tant la Llei 13/2008 (art. 39) com la Llei 26/2010 (art. 60) especifiquen que les disposicions reglamentàries són les disposicions de caràcter general amb rang inferior al de la llei dictades pel Govern o Consellers dels departaments de l'Administració de la Generalitat, excloent de manera expressa les instruccions, les circulars i les ordres de servei³³⁷. Tot i que la resta de l'articulat de la Llei 26/2010 resulta aplicable al conjunt de les Administracions Públiques (art. 3), les regles de procediment normatiu estan excloses per a les Administracions independents i l'Administració local, ni tant sols com a possible funció supletòria³³⁸.

La tramitació del procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària la trobem regulada al Capítol II del Títol IV, si bé no hi ha un ordre seqüencial plenament definit. S'inicia a proposta del departament competent –i serà conjunta si la matèria és competència de més d'un departament- (art. 61). Un aspecte innovador que no es contempla per al procediment normatiu a nivell estatal és l'exigència d'un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa normativa³³⁹ tant en projectes de llei (art. 36.2 Llei 13/2008) com en reglaments, (art. 61.2 Llei 26/2010)³⁴⁰. Aquesta exigència de caràcter previ obre la porta a una avaluació prèvia en l'estadi més inicial de l'expedient,

³³⁷ En relació a la naturalesa de les circulars, s'ha de tenir en compte la doctrina existent sobre aquestes: existeixen disposicions que, sota el nom de circulars o instruccions, tenen eficàcia *ad extra*, essent autèntiques disposicions de caràcter general, com el cas de les “circulars monetàries” previstes a l'art. 3 de la Llei 13/1994, d'1 de juny, d'Autonomia del Banc d'Espanya, o les circulars que preveu el Real Decret Legislatiu 4/2015, de 23 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei del Mercat de Valors (art. 110). Sobre aquestes qüestions, SÁNCHEZ MORÓN M. (2011) *Derecho Administrativo. Parte General* Tecnos, 7ª ed., Madrid, Pàg. 188.

³³⁸ Sobre el caràcter supletori, MIR PUIGPELAT adverteix de la importància que havia tingut en les Administracions independents com el Consell Audiovisual de Catalunya (CAC) o l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (ACPD), en el qual la Comissió Jurídica Assessora havia acceptat la supletorietat, en el seu moment, de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, en tant que aquesta no podia preveure l'existència d'aquests ens, de creació més recent. MIR PUIGPELAT O. (2012) «Procedimiento de elaboración de reglamentos y la better regulation» op. cit. Pàg. 512

³³⁹ L'exigència d'un acord previ respon, segons MIR PUIGPELAT, a la necessitat d'una legitimació major de les decisions polítiques en els governs de coalició, i en el cas de Catalunya, probablement influenciat per l'existència d'un govern tripartit. A més a més, suposa reforçar l'avaluació amb l'elaboració d'una memòria preliminar. *Ibid.* Pàg. 517.

³⁴⁰ L'acord previ es va introduir a la Llei de la Presidència de la Generalitat per mitjà de l'Acord de govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives, exigint també, l'elaboració d'una memòria preliminar de caràcter preceptiu. No obstant això, per als reglaments aquesta memòria preliminar no és preceptiva, si bé la GPB en recomana la seva elaboració. GPB Pàg. 28.

més completa des de l'origen respecte la que es durà a terme en el tràmit ordinari, amb clara afinitat amb la línia d'avaluació bifàsica establerta en el sí de la Comissió Europea per a poder establir l'abast i profunditat de l'avaluació posterior atenent a la rellevància dels impactes³⁴¹. Però a més a més, i amb previsió futura d'adaptar la Llei 26/2010 a les determinacions de la LPACAP, l'acord i avaluació prèvia permet encabir de manera natural l'exigència de la LPACAP a dur a terme la consulta pública electrònica prèvia en aquella fase del procediment (art. 133.1 primer incís del primer paràgraf). Malgrat això, si en els supòsits d'iniciativa legislativa la Llei 13/2008 exigeix aquest acord previ i avaluació preliminar amb caràcter preceptiu per a tots els avantprojectes de llei (art. 36.2), en el procediment reglamentari la Llei 26/2010 remet a un decret de nova creació que indiqui quins seran els casos on sigui necessari un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa, decret que encara resta pendent d'elaboració. En conseqüència, el model d'avaluació bifàsica propugnada a la llum de les línies comunitàries, encara es troba pendent, en absència de la concreció dels supòsits d'acord previ que es demanava a la Llei 26/2010.

En quant a les memòries que s'han d'incorporar a l'expedient, malgrat la promulgació d'una major simplificació administrativa dels tràmits, el legislador català opta per exigir-ne tres de separades –respecte l'única requerida a nivell estatal– amb la indicació dels informes que han de conformar cada memòria. A continuació desglossarem de manera breu el contingut de cadascuna.

- *La Memòria general*. L'art. 64.2 Llei 26/2010 preveu l'elaboració d'una memòria general, hereva de la prevista a l'art. 63.2 de la Llei 13/1989, que respon a l'antiga tipologia sobre l'oportunitat i adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen i sobre aspectes generals de sistematització i tècnica normativa. La memòria ha d'incloure la justificació de la necessitat i adequació de la disposició reglamentària als fins que es persegueixen (*a*); el marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària (*b*); la relació de disposicions afectades i la taula de vigències i derogacions resultants (*c*); i tres novetats respecte les previstes a la Llei 13/1989, com són la competència de la Generalitat sobre la matèria (*d*); la relació

³⁴¹ Segons l'Àrea de Millora de Regulació, aquesta avaluació preliminar ha de funcionar com una mena de "full de ruta" en els termes en què es fixa en l'àmbit de la Unió Europea ORTÍ FERRER P. (2016) «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència», *Revista Activitat Parlamentària* núm. 29, Pàg. 72.

motivada de les persones i entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència (e); la procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública (f).

La indicació de la relació motivada de persones i entitats receptores del tràmit d'audiència determina un ordre correlatiu de les memòries, a l'espera que la memòria general determini qui serà cridat a audiència i sobre la conveniència d'obrir un termini d'informació pública³⁴².

- La *Memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades*, té la mateixa denominació que l'informe que es demanava al Decret 106/2008, de mesures per a l'eliminació de tràmits i simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica (art. 4). Es regula a l'art. 64.3 Llei 26/2010 i es correspon amb l'art. 36.3b) de la Llei 13/2008 per a la tramitació dels avantprojectes de llei, amb el mateix contingut. Es tracta pròpiament de l'estudi de l'impacte normatiu sobre la incidència de la norma, i tot i que es remet a una regulació reglamentària per a que s'estableixi el contingut de la memòria, ha d'incloure com a mínim, els informes següents³⁴³: l'informe d'impacte pressupostari (a); l'informe d'impacte econòmic i social (b); l'informe d'impacte normatiu (c); l'informe d'impacte de gènere (d).

L'informe d'impacte pressupostari (a) no té un equivalent exacte amb els requisits continguts a la Llei 13/1989, on sí demanava, però, un “estudi del cost i finançament” en el cas de creació d'un nou servei o modificació d'un existent (art. 63.3). L'informe d'impacte sobre el pressupost avalua la repercussió de la disposició reglamentària sobre els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau³⁴⁴. En el cas que la disposició

³⁴² Tot i la ferma conveniència de desenvolupar un procés el més obert possible amb l'exposició de les opcions viables als particulars des d'un inici –com bé es pretén amb la consulta pública prèvia–, tal com indiquen PONCE i SANCHEZ, la predisposició d'un text concret ofereix a les parts consultades poder presentar comentaris específics, compatibles alhora amb la participació genèrica i difusa en el moment de formulació de la política pública. PONCE J. i SANCHEZ A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuestas de creación. Informe de la Comisión de expertos GARDE ROCA J.A.* (Coord.) Pàg. 159.

³⁴³ El desenvolupament reglamentari no s'ha arribat a dur a terme, si bé l'Àrea de Millora de la Regulació ha suplert el seu desenvolupament normatiu amb la publicació el 17 de juliol de 2014 de les *Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: esquema de continguts*. Consultable al següent enllaç web:

http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/memoria_avaluacio/recomanacions_memoria_avaluacio_esquema.pdf

³⁴⁴ Fent una extrapolació de la qüestió, resulta interessant destacar que, en els procediments legislatius provinents d'iniciatives parlamentàries, el Govern es pot oposar a la tramitació legislativa quan les

reglamentària no tingués incidència en els pressupostos de la Generalitat, s'ha de justificar motivadament l'absència de despesa pública a l'informe pressupostari, que s'haurà d'emetre de totes maneres (art. 64.4).

L'informe econòmic i social (*b*) avalua els costos i els beneficis que implica el projecte de disposició reglamentària per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica. El contingut de l'estudi exclou el mesurament de les càrregues administratives i es centra en la identificació dels sectors econòmics i els col·lectius amb afectació directa i indirecta amb l'aprovació de la norma projectada. Dins aquests impactes, pot tenir cabuda l'estudi dels efectes sobre la competència en el mercat, si bé de manera encertada l'estudi resultaria també consubstancial al mesurament de les càrregues administratives. En aquest sentit, l'Autoritat Catalana de la Competència va publicar l'any 2010 una Guia metodològica per a l'avaluació de l'impacte competitiu de les normes (AIC)³⁴⁵, per als supòsits d'afectació directa o indirecta de la norma en el funcionament competitiu del mercats. L'avaluació gira entorn a la competència i les possibles restriccions a la llibertat d'empresa, i de manera indirecta, al benestar del consumidor; però no només contempla les càrregues administratives sobre les empreses, sinó també aquells costos econòmics derivats del compliment de la regulació normativa, com el cost estructural a llarg termini i el cost financer.

Per demés, entenem que s'encabiria aquí també, l'avaluació de l'impacte de la norma sobre la unitat de mercat i la seva exigència d'una avaluació periòdica, tal com demana l'art. 15 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, de caràcter bàsic d'acord amb el que disposa el títol competencial previst a la Disposició Final Quarta de la Llei.

L'informe d'impacte normatiu (*c*) comprèn l'avaluació de la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i empreses,

proposicions impliquin un augment de crèdit o disminució dels ingressos pressupostaris (art. 111.2 Reglament del Parlament de Catalunya – Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya núm. 664 de 30.07.2015).

³⁴⁵ L'AIC és una anàlisi i valoració de la incidència que té una norma o una activitat de les Administracions públiques des del punt de vista de la competència, consistent en la identificació de les restriccions a la competència, l'anàlisi d'aquestes restriccions i la seva justificació entorn als principis de bona regulació, i la comprovació, mitjançant l'aplicació del principi de mínima distorsió, de l'existència o no d'alternatives menys restrictives a la competència per assolir el mateix objectiu. *Metodologia per avaluar l'impacte competitiu de les normes* (AIC) Març 2010 (acco.gencat.cat).

separant-se d'aquesta manera de l'informe d'impacte econòmic³⁴⁶. Sota aquesta rúbrica genèrica de l'impacte normatiu, es recull l'estudi sobre les traves burocràtiques i restriccions administratives, de la mà de les recomanacions contingudes a la Guia de Bones Pràctiques anteriorment mencionada, que té la seva utilitat en l'elaboració del present informe. Per demés, la Guia permet confeccionar un informe d'impacte normatiu de caràcter “abreujat” per al projecte reglamentari, si s'hagués elaborat inicialment una memòria preliminar o quan, amb independència de l'elaboració d'aquesta, la disposició general no presenti impacte econòmic per a les empreses³⁴⁷.

-La tercera de les memòries correspon al recull de les observacions i al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental -regulat a l'art. 66-, en l'audiència i informació pública, i els informes -tant els requerits per la legislació sectorial com l'informe jurídic del Departament o Gabinet Jurídic de la Generalitat (art. 65)-, així com les raons de desestimació de les observacions i al·legacions, si és el cas (art. 64.5). S'entén que en aquest informe, també s'han d'incloure les opinions dels subjectes i organitzacions més representatives afectades per la futura norma, que hagin participat en la consulta pública electrònica prèvia que regula l'art. 133.1 de la LPACAP³⁴⁸.

El tràmit d'audiència es practicarà quan la disposició reglamentària afecti a drets o interessos legítims dels ciutadans, durant un termini mínim de quinze dies hàbils que per raons justificades pot ser reduït fins a set dies hàbils (art. 67). Només es pot prescindir de l'audiència per raons greus d'interès públic degudament acreditats. La informació pública, es practica també d'un termini mínim de quinze dies hàbils reduïbles a set dies hàbils (art. 68).

³⁴⁶ Una de les crítiques a l'actual model d'avaluació és que aquesta solament es produeix sobre l'opció proposada i no sobre les altres solucions possibles inclosa l'opció de no fer res, si escau; i en conseqüència, no es poden valorar els avantatges i desavantatges entre unes opcions i altres. ORTÍ FERRER P. (2016) «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència» op. cit. Pàg. 76.

³⁴⁷ Guia de Bones Pràctiques (2010), pàg. 56.

³⁴⁸ O aquell procés participatiu que l'Administració Pública hagi volgut obrir a l'inici de la tramitació, d'acord amb el que disposa l'art. 69.1 LTBGCat: *1. Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.*

En sengles modalitats de participació ciutadana, la Llei 26/2010 fa referència a la instrumentalització potestativa dels mitjans electrònics, així com la publicació del text del projecte en seu electrònica o fins i tot la posada a disposició d'una adreça electrònica per a la presentació d'observacions, suggeriments o al·legacions (arts. 67.5 i 68.3). Sobre aquesta qüestió, s'ha de recórrer a les previsions que contempla la LTBGCat sobre la publicitat activa i la participació ciutadana a través del Portal de Transparència, en quant a la documentació que s'ha de publicar i els medis de publicitat³⁴⁹, en tant que els paràmetres de transparència fan extensibles la difusió i posada a disposició de la documentació necessària per a facilitar la participació, més enllà de la mera publicació del projecte normatiu.

Per últim, la Llei 26/2010 regula l'emissió del dictamen de la Comissió Jurídica Assessora per als projectes de disposicions reglamentàries que es dictin per a desplegar les lleis o el dret europeu així com les seves modificacions (art. 69)³⁵⁰, i la intervenció de les entitats que integren l'Administració local quan el projecte de disposició reglamentària les afecti de manera específica (art. 70).

³⁴⁹ L'art. 10.1.d) LTBGCat contempla l'obligació de fer pública la següent documentació: *1. La informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure:*

(...)

d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.

També, l'art. 69.2 del mateix text legal: *Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de la Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar la participació ciutadana per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa.*

³⁵⁰ En consonància amb el que predisposa l'art. 8.2 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora:

2. Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar preceptivament sobre els projectes següents:

a) Els projectes de disposicions normatives que elabori el Govern en virtut de delegació legislativa.

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.

(...)

Sobre els pronunciaments de la Comissió Jurídica Assessora sobre el procediment d'elaboració de reglaments, citem: MIR PUIGPELAT, O. (2013) *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora* Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora.

VI. LA CONVENIÈNCIA D'ADEQUAR EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LES ORDENANCES LOCALS I D'INCORPORAR ELS MECANISMES PER A LA BONA REGULACIÓ.

Les polítiques sobre la millora de la regulació han tingut una integració gradual en el nostre ordenament jurídic intern i han situat irremediament l'Administració local en l'últim esglau de l'adaptació d'una estratègia que pretén englobar el conjunt de l'activitat administrativa. L'heterogeneïtat d'actors locals però, suposa un repte en l'objectiu d'aconseguir una plasmació uniforme³⁵¹. La direcció cap a una estratègia transversal per a promoure la integració i la coordinació dels diversos agents, seria l'última etapa d'una incorporació completa de les mesures de qualitat normativa dins els ordenaments jurídics interns³⁵².

La LPACAP ha suposat indiscutiblement una peça clau per a uniformitzar els estàndards mínims d'una bona regulació dins un context jurídic multinivell. A tots els efectes, els principis de bona regulació de l'art. 129 esdevenen límits materials que han de garantir la validesa de les normes, però aquests necessiten d'una "articulació formal" que detalli el seu compliment³⁵³.

³⁵¹ *Las brechas de capacidad no sólo implican la habilidad de los gobiernos subnacionales para implementar la regulación nacional, sino también para definir su propia estrategia de gestión regulatoria, incluida la evaluación de impacto regulatorio y las reformas requeridas. A medida que las demandas de gobernanza regulatoria se vuelven más estratégicas, la capacidad del nivel subnacional con frecuencia resulta insuficiente o revela disparidades notables entre los actores locales (en particular entre las zonas urbanas y rurales). Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. OCDE, 2012 (punto 11).*

³⁵² *Los autores e instituciones internacionales detectan tres fases en la evaluación de la calidad normativa en los países más avanzados. La primera correspondería con la mera simplificación del stock ya existente. La segunda consistiría en la mejora individual de futuras normas a aprobar. Finalmente, el tercer estadio supondría el desarrollo de arreglos institucionales para conseguir una mejora del sistema normativo entero, creando una entidad transversal capaz de garantizar este objetivo* PONCE SOLÉ J. (2009) «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites» a *Legislar mejor 2009* Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid. Pàg. 209, en al·lusió a PRATS J. (1998) «La construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo» *Revista Instituciones y Desarrollo* nº 1.

³⁵³ GONZALEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2553 i seg.; FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* op. cit. Pàg. 2508; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a AAVV *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) op. cit. Pàg. 553; PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el

La millora de la qualitat normativa és una qüestió que necessita també ser incorporada dins l'exercici de la potestat normativa municipal, el qual no solament posa el punt d'atenció únicament en el procés de creació de la norma, sinó que recau en tot cicle normatiu, des de la planificació fins a la revisió.

Sobre el procediment d'elaboració de les ordenances locals, com veníem indicant amb anterioritat, el pronunciament d'inconstitucionalitat STC 55/2018, de 24 de maig, respecte el Títol VI LPACAP, no alteraria l'aplicabilitat del conjunt dels preceptes respecte a la potestat normativa local, en tant que no ha estat objecte de controvèrsia alguna en el recurs formulat pel Govern de la Generalitat de Catalunya.

Dit això, la LPACAP no predisposa una “ordenació seqüencial” bàsica dels tràmits del procediment, on s'indiquin les fases d'iniciació, instrucció i resolució; és una qüestió que correspon regular a les Administracions públiques autonòmiques i locals en virtut de la facultat que tenen per organitzar-se jurídicament mitjançant la creació del seu propi dret. Amb l'entrada en vigor de la Constitució Espanyola, l'establiment d'un procediment uniforme a partir d'una Llei bàsica estatal no troba emparament constitucional a l'art. 149.1.18 CE, i la regulació d'un procediment normatiu en sentit estricte com el que estava contemplat prèviament a l'avantprojecte es va acabar descartant en el text definitiu de la LPACAP, i només s'ha acabat regulant per a l'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments estatals a partir del nou contingut de l'art. 26 LG. Com bé indica el Dictamen 275/2015, la iniciativa normativa és conseqüència del reconeixement de l'autonomia política, que equival a l'autogovern i a la lliure presa de decisions sobre la seva esfera d'interessos delimitada per les competències que té assumides³⁵⁴, essent el motiu pel qual la LPACAP només realitza “aproximacions parcials” del procediment³⁵⁵.

ejercicio de la potestad reglamentaria» *RAP n° 201*, Pàg. 367; FORTES GONZÁLEZ A.I. (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria. En especial la mejora regulatoria» a *AAVV Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015* RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^a D., FERNANDO PABLO M. (Coord.) op. cit. Pàg. 338; ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» *Revista Actualidad Administrativa n° 2*, Pàg. 2 i seg.

³⁵⁴ *Así las cosas, no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento "común" de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce.* Dictamen del Consell d'Estat 275/2015 de 29 d'abril, en al·lusió a la STC 25/1981, de 14 de juliol, i 192/2000, de 13 de juliol.

³⁵⁵ Sobre aquesta qüestió, MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» op. cit. Pàg. 554; també, MONTORO CHINER, M. J. (2017) «La sociedad

D'acord amb les previsions anteriors i en relació a l'Administració local, ens trobem ara per ara davant una regulació, en concret la de l'art. 49 LrBRL, que ha estat pràcticament intacte des de la seva promulgació i que resulta clarament inadaptada al marc que s'ha descrit. En tractar-se d'una matèria que es troba intrínsecament relacionada amb les especialitats organitzatives de cada instància de poder, l'exercici d'adaptació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local (LrBRL) a les determinacions de la LPACAP resulta del tot necessari per a fer seu el nou model d'elaboració normativa que es propugna des d'aquesta normativa bàsica.

La regulació del Títol VI LPACAP comporta l'establiment d'un nou marc normatiu que es configura de mínims, en tant que es presenten com a elements de cohesió de tràmits i mecanismes que resulten ser essencials per a la consecució de millors normes però que ahora són insuficients com a marc únic de referència per a que tinguin una articulació factible a l'àmbit municipal. El conjunt de principis i obligacions que predisposa aquesta normativa necessita que es completi amb una regulació específica que respongui a les vicissituds del món local, que articuli normativament els pressupòsits de la qualitat normativa i estableixi el compliment específic dels principis de bona regulació a través dels instruments que des de la LPACAP s'estableixen amb caràcter general. Novetats com la planificació normativa (art. 132 LPACAP), el nou marc de participació ciutadana amb la incorporació d'una nova fase de consulta prèvia (art. 133 LPACAP) o l'avaluació prospectiva i retrospectiva de la norma (art. 130 LPACAP) necessitarien ser objecte de regulació per part de la normativa local, per tal d'adequar-la a les noves exigències i regles de motivació en l'exercici de la potestat normativa, ahora que coadjuvin amb les línies polítiques de simplificació administrativa, de potenciació de la publicitat i la transparència a la llum de la legislació sobre la transparència i de la millora de l'accés electrònic per part de la ciutadania en consonància amb l'actual era de les TIC entorn la preeminència de l'Administració electrònica.

Per a que es produeixi aquest canvi, aquests instruments de racionalització normativa s'haurien d'incorporar a la LrBRL, essent aquesta una norma de capçalera, si bé hem de tenir present el paper essencial que tenen els reglaments orgànics municipals en l'ajust

requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» *REDA n.º 182, enero-marzo*, Pàg. 28-29.

de l'elaboració normativa a les característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de capacitat de gestió o de dimensió, a les que es refereix el principi de diferenciació municipal³⁵⁶.

Establertes fins ara les línies sobre les quals ens volem dedicar, cal advertir abans que en el present treball s'exclourà de tractament altres modalitats d'intervenció normativa municipal com pugui ser l'elaboració de plans en matèria urbanística o l'aprovació dels pressupostos municipals, però també a la referència als bans municipals, amb la voluntat de delimitar l'objecte de treball solament en el procediment general d'elaboració de les ordenances locals que s'articula a l'art. 49 LrBRL³⁵⁷.

Per tant, la nostra proposta insta a la modificació de l'actual procediment d'elaboració d'ordenances locals previst a la LrBRL amb l'objectiu d'adaptar-lo a les línies de la millora de la qualitat normativa actualment requerides a tots els nivells administratius. Per la consecució d'aquesta finalitat, considerem oportú reforçar els següents elements, els quals seran tractats amb més deteniment:

1) Es necessita reforçar la *qualitat* institucional o de les estructures administratives municipals. L'obtenció d'unes millors normes requereix tenir darrere unes estructures administratives competents, que responguin a les tasques de responsabilitat que li pertoquen respecte la tramitació d'un procediment d'elaboració d'una ordenança i l'obertura de les seves fases de participació; la confecció d'una memòria d'avaluació de l'impacte normatiu que conformi l'expedient i la redacció del text articulat que s'ajusti a l'opció normativa triada. Proposem una profunda renovació de les pràctiques tradicionals, que aposti per una major qualificació tècnica i professional del personal que formarà part de l'òrgan responsable del procediment. En aquest punt, hem pres com a referència les comissions d'estudi que es creen a l'efecte en els municipis catalans per

³⁵⁶ La Llei Orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, assenyala:

Article 88. Principi de diferenciació

Les lleis que afecten el règim jurídic, orgànic, funcional, competencial i financer dels municipis han de tenir en compte necessàriament les diferents característiques demogràfiques, geogràfiques, funcionals, organitzatives, de dimensió i de capacitat de gestió que tenen.

³⁵⁷ En relació al procediment d'elaboració de les ordenances fiscals, anirem referint-nos al mateix al llarg del treball, tot i tenir la seva regulació específica al Real Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals (TRLHL).

a desenvolupar les tasques d'elaboració de l'ordenança local, segons indica el Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals. Plantegem, entre d'altres aspectes, de quina manera s'ha de constituir aquest òrgan de caràcter complementari, sobre si cal fer incís en els criteris de designació dels membres que la compondran, amb la voluntat d'aconseguir un òrgan més tecnòcrata, que proporcioni coneixements suficients a l'òrgan plenari en el moment en que hagi d'aprovar la norma, fent-se valer dels informes i les valoracions que contingui l'expedient tramitat a l'efecte. Es tracta d'inserir un nou marc normatiu que suposa un canvi important en el quefer dels càrrecs i empleats públics municipals on se'ls requerirà d'una formació tècnica addicional³⁵⁸, motiu pel qual, la col·laboració institucional resultarà cabdal per a formar el personal en les noves línies de gestió pública normativa³⁵⁹.

2) El pla anual normatiu de l'art. 132 LAPCAP –el qual es manté la seva aplicabilitat pel que fa a la potestat normativa local- i l'informe de revisió retrospectiva de l'art. 130 LPACAP, necessiten ser desplegats normativament, de manera més detallada, per a facilitar la seva execució dins l'àmbit municipal. Resulta necessari regular els terminis en què s'ha d'exigir la seva publicació, deixar clara la seva naturalesa, determinar l'òrgan a qui correspon la seva aprovació i el contingut mínim que es demana.

3) La incorporació de l'avaluació de l'impacte normatiu a través de l'elaboració d'una memòria és un requisit essencial per a que tant els instruments de planificació com de revisió, tinguin raó de ser dins el cicle d'avaluació normativa. Una tasca avaluadora que no sigui únicament economicista, sinó que abasti altres impactes possibles de la futura norma. En aquest sentit, l'estructura bàsica de l'art. 49 LrBRL hauria de recollir les noves determinacions i instituir una seqüència lògica de tràmits, establint una fase clara d'instrucció prèvia abans de l'aprovació de la norma, així com el requeriment d'elaborar una memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, que integrés tots aquells informes que

³⁵⁸ *Los juristas se formaron y se siguen formando en nuestras facultades de derecho para resolver problemas de lege data y no de lege ferenda, están entrenados para aplicar e interpretar normas jurídicas pero no para crearlas o evaluarlas.* MERCADO PACHECO P. (2013) «Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económico» *Anales de la Cátedra Francisco Suárez n° 47, Revista de Filosofía jurídica y política*. Pàg. 94-95.

³⁵⁹ Sobre la importància de la col·laboració d'institucions com l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i la provinent del món acadèmic per a la formació del personal responsable, ens remetem a PONCE SOLÉ J. (2014) «De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament» *Escola Innovació núm. 31, Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Pàg. 7.

avaluessin aspectes inherents als possibles impactes que pugui tenir la futura ordenança. Preferiblement, creiem idoni la creació d'una única memòria enlloc de les tres que demana la Llei 26/2010 per als reglaments autonòmics catalans, per tal d'oferir una percepció de menor complexitat així com per raons de simplificació de l'expedient. Com a reflex de les instàncies estatal i autonòmica, la memòria podria incorporar en termes generals, els següents informes: l'informe general sobre la necessitat i conveniència d'elaborar o modificar l'ordenança; un informe d'avaluació de l'impacte pressupostari i de compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en atenció a les vicissituds de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local³⁶⁰; un informe que avaluï la proporcionalitat de les càrregues administratives imposades i l'impacte sobre els sectors empresarials i socials afectats³⁶¹. També hauria d'incloure l'informe sobre la legalitat de la proposta normativa, l'informe que reculli la relació i valoració de les contribucions ciutadanes al llarg del procediment, així com també la relació i valoració de les aportacions fetes pels grups d'interès, amb consonància amb les determinacions de la normativa catalana de transparència; l'informe sobre l'impacte de gènere, així com d'altres que puguin resultar rellevants atenent a la matèria objecte de regulació, com pugui ser l'informe sobre l'impacte ambiental, la qual ha estat una avaluació que ha resultat pràcticament oblidada en els marcs jurídics de les instàncies superiors³⁶². No obstant això, com hem assenyalat abans, quedaria oberta qualsevol anàlisi sobre els impactes possibles que pugui tenir la norma, així com la possibilitat de prestar major atenció a l'opció zero o decisió de no aprovar la norma projectada. Sobre aquesta qüestió, dedicarem un apartat a les ciències del comportament (*behavioural insights*) per a fer incís en la importància que estan adquirint aquests tipus d'estudis en la implementació de les polítiques públiques.

³⁶⁰ Que respondria a l'exigència de valoració de les repercussions i efectes en les despeses i ingressos públics presents i futurs a la que fa al·lusió l'art. 129.7 LPACAP.

³⁶¹ A banda d'altres valoracions i informes que siguin requerits en normativa sectorial, com per al cas del possible impacte de la norma a la unitat de mercat, tal com assenyala la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (art. 14 i 15).

³⁶² El Real Decret 931/2017, de 27 de octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu sí preveu, de manera genèrica, l'avaluació de l'impacte mediambiental dins un apartat sobre "altres impactes" que puguin ser rellevants (art. 2.1.g): *Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.*

4) Considerem que s'han de reforçar els processos participatius a la llum de la transparència, l'Administració electrònica i la implantació completa de les TIC. L'articulació de tots els processos participatius a través de mecanismes telemàtics comporta un esforç notori per als ens municipals, que han de veure's coberts a partir de mecanismes de col·laboració i reforç supramunicipal. A més a més, la incorporació d'una fase de consulta pública electrònica prèvia requereix fer un desplegament més detallat de l'art. 133.1 LPACAP que s'ajusti al pla municipal i reguli de quina manera s'encabeix dins la tradicional estructura de l'art. 49 LrBRL. L'establiment de supòsits d'exclusió, que fins i tot topen amb la normativa de regulació sectorial municipal (per exemple, com es dirà més endavant, sobre la possibilitat de prescindir de la consulta, audiència i informació pública per a les normes pressupostàries establerta a l'art. 133.4 LPACAP), demanen una regulació més detallada, en tant que ens trobem davant una instància de poder on la informació pública sempre ha estat el principal canal de participació i on mai s'han previst fins ara, supòsits d'exclusió de la mateixa.

No ens centrarem solament en aquests punts, sinó en altres aspectes com la iniciativa normativa popular –de gran importància en l'esfera municipal-, en la utilitat de les avaluacions preliminars –especialment amb la incorporació de les consultes prèvies- o la regulació dels grups d'interès, entre d'altres.

No obstant això, cal tenir present la dimensió i característiques de l'Administració municipal, on el principal obstacle resulta de la capacitat dels municipis per a poder fer front a aquest canvi³⁶³, les limitacions tècniques i econòmiques que puguin existir per falta de recursos i personal suficients que es puguin destinar a unes funcions que actualment requereixen major complexitat. El suport institucional ocupa un lloc absolutament rellevant en la implementació de totes aquestes mesures; s'ha de tenir present el paper que juguen els ens supramunicipals respecte els municipis, organismes independents com pugui ser l'Escola d'Administració Pública de Catalunya o altres entitats com l'Associació Catalana de municipis, o les col·laboracions provinents des del món acadèmic, que puguin donar resposta a les dificultats pràctiques d'articular amb èxit els objectius de la bona regulació.

³⁶³ Cal tenir en compte en aquest punt, que per a l'any 2017, del total dels 947 municipis de Catalunya, 737 tenen una població inferior a 5000 habitants. Dades consultables a IDESCAT: <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=247>.

Amb tot, ens trobem davant l'oportunitat de fer un desplegament òptim de la regulació de la LPACAP, un marc que actualitzi per fi el vell esquema procedimental de la normativa sobre règim jurídic local que ha estat intacte durant molt més de vint anys, i que faci prendre partit als municipis en aquesta recerca conjunta i global de la qualitat normativa.

PART II LA POTESTAT NORMATIVA LOCAL COM A CONSEQÜÈNCIA DE L'AUTONOMIA LOCAL I EL SEU EXERCICI A LA LLUM DE LES NOVES LLEIS DE PROCEDIMENT ADMINISTRATIU COMÚ I DE RÈGIM JURÍDIC DEL SECTOR PÚBLIC

CAPÍTOL SEGON. LA POTESTAT NORMATIVA LOCAL COM A CONSEQÜÈNCIA DE L'AUTONOMIA LOCAL.

I. LA FONAMENTACIÓ DE LA POTESTAT NORMATIVA LOCAL COM A MÀXIMA EXPRESSIÓ DE L'AUTONOMIA CONSTITUCIONALMENT RECONEGUDA.

Amb l'entrada en vigor de la Constitució espanyola i la interpretació constitucional que la jurisprudència ha dut a terme entorn el concepte d'autonomia local³⁶⁴, especialment

³⁶⁴ És nombrosa la doctrina entorn la configuració i encaix de l'autonomia local així com de la posició dels ens locals dins l'arquitectura institucional de l'estat a partir de la Constitució espanyola. Entre d'altres, destaquem els següents:; PAREJO ALFONSO L. (2011) «La autonomía local en la Constitución Española» a *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I* MUÑOZ MACHADO S. (Dir.), 3ª ed. Iustel, Madrid, Pàg. 47 a 210; MUÑOZ MACHADO S. (2015) *Tratado de derecho administrativo y derecho público general Tomo XI Instituciones Autonómicas y locales* ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, Pàg. 126 i seg.; ESTEVE PARDO J. (1991) «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» *REDC núm. 31*, gener-abril, Pàg. 125-147; GARCÍA ROCA J. (2000) «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) núm. 282*, Pàg. 23-70; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J.L. (1998) «El debate sobre la autonomía municipal» *RAP núm. 147*, Pàg. 59-95; SÁNCHEZ MORÓN M. (1990) *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* Civitas; SOSA WAGNER F. (2011) «Los principios del régimen local» a *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I* MUÑOZ MACHADO (Dir.), 3ª ed. Iustel, Madrid, Pàg. 211 a 252; SOSA WAGNER F. (2005) *Manual de derecho local* Thomson Aranzadi 9ª edició.; SOSA WAGNER F. (1991) «La autonomía local» a *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* MARTIN-RETORTILLO S. (Coord.) Tomo IV, Madrid, Civitas; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje para el callejón del gato» *REDC núm. 70*, Enero-abril; CASTILLO BLANCO F.A. (2015) *Lecciones para el estudio del Derecho Local* Tecnos, Madrid; EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* Madrid, Iustel; BLASCO DÍAZ J.L. (2001) *Ordenanza municipal y Ley Marcial* Pons, Madrid; CUCHILLO FOIX M. (2003) «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales» *Revista Derecho privado y Constitución núm. 17*, Enero-diciembre; PAREJA LOZANO C. (1995) «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» *RAP núm. 138*, Septiembre-Diciembre; GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local* Atelier, Barcelona; BAÑO LEÓN J.M. (1991) *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria* Civitas, Madrid; PAREJO ALFONSO L. (1998) *La potestad normativa local* Marcial Pons; PAREJO ALFONSO L. (1995) «El alcance de la potestad

dels arts. 137, 140, 141 i 142 CE, quedava enrere la percepció d'un sistema jurídic-polític d'estat centralista i autoritari i d'un municipalisme al servei d'aquesta centralització, per a donar preeminència al reconeixement de múltiples subjectes reguladors de l'actual caràcter compost de l'Estat. Amb l'acolliment d'un nou model territorial estatal, assentat sobre els pressupòsits d'un estat democràtic, les primeres construccions doctrinals sobre el text constitucional en relació a la posició jurídicopolítica dels ens locals trencaven clarament amb la idea d'un continuisme del context anterior, si bé en un inici la jurisprudència tendia més aviat a voler definir i delimitar l'autonomia política de les recents consolidades comunitats autònomes i el seu exercici competencial respecte d'altres nivells de poder³⁶⁵ –en els quals de passada es descrivia la naturalesa dels ens locals-, que no pas en la identificació d'un dret reaccional³⁶⁶ respecte a aquesta autonomia local, de protecció d'un *reducte indisponible o nucli essencial de la institució que la Constitució garanteix* (STC 32/1981, de 28 de juliol), en clara referència al concepte de la garantia institucional. Aquesta noció, que comprèn les divergències elementals dels límits i marges legals conferits, és objecte d'una consolidada configuració jurisprudencial en la que a partir d'aquest concepte de la garantia institucional –construcció doctrinal d'origen alemany³⁶⁷-, s'ha volgut resoldre l'encaix del seu exercici oferint un major enteniment de la cobertura constitucional

reglamentaria local» a *Ponències del Seminari de Dret Local*. 7a ed. del Seminari (Curs. 94-95) ed. Ajuntament de Barcelona, pàg. 91-120; AGUDO GONZÁLEZ J. (2001) «La potestad normativa municipal» *Cunial, Revista de Estudios Locales n° 44*; CANEDO ARRILLAGA M. P. i GORDILLO PÉREZ L.I. (2015) *La autonomía local en tiempos de crisis. Reformas, fiscalidad y contratación pública* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra); GASCÓ M. i NAVARRO M. (2002) *Autonomía local i governabilitat: envers un nou pacte local* Diputació de Barcelona, Barcelona.

³⁶⁵ En aquest sentit, sentències com les SSTC 4/1981 de 2 de febrer i 25/1981 de 14 de juny, definien una configuració institucional en la qual no es reconeix l'autonomia local com a autèntica autonomia política a diferència de l'autonomia qualitativament superior que sostenen les Comunitats Autònomes.

³⁶⁶ SÁNCHEZ MORÓN M. (1990) *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* ob. ult. cit. Pàg. 167; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución...» ob. ult. cit. Pàg. 166; PAREJA LOZANO C. (1995) «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» ob. ult. cit. Pàg. 111.

³⁶⁷ La seva importació a l'ordenament jurídic espanyol se li atribueix a PAREJO ALFONSO i és acollit plenament pel Tribunal Constitucional en la interpretació dels articles 137, 140, 141 i 142 CE. La translació però, no es va fer acompanyar de suficients paràmetres constitucionals per a enjudiciar les intervencions estatals i autonòmiques que sí es preveien a l'ordenament jurídic alemany, havent de recórrer a la Comissió Nacional de l'Administració Local per a impugnar una norma amb rang de llei –motiu pel qual, mitjançant la Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, es va incorporar a la LOTC el plantejament dels conflictes en defensa de l'autonomia local-. Per altra banda, a pesar de reproduir un model que a l'ordenament jurídic alemany havia perdut l'essència i estava en desús, el règim de control dels actes de les corporacions locals entorn la garantia institucional de l'autonomia local són menys incidents al cas espanyol respecte els contemplats a l'ordenament jurídic alemany, circumstància que, segons SOSA WAGNER, resulta beneficiós per a conservar el valor constitucional que des d'un inici se li havia assignat. SOSA WAGNER F. (1991) «La autonomía local» op. cit. Pàg. 3213 i seg.

donada³⁶⁸. L'essència de la garantia institucional és la protecció d'un nucli material reservat als ens locals, indisponible per part dels legisladors ordinaris; una protecció enfront d'aquest legislador ordinari qui alhora s'encarrega de conformar aquest nucli, a la fi que, en paraules de SOSA WAGNER *mantingui la institució en termes reconeixibles per a la imatge que de la mateixa té la consciència social de cada temps i lloc*³⁶⁹. La garantia institucional de l'autonomia local *és un concepte jurídic de contingut legal, que permet, per tant, configuracions legals diverses, vàlides en quant respectin aquella garantia institucional* (STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ9), i la comprovació d'aquesta garantia amb l'exercici del legislador bàsic suposa un judici de constitucionalitat³⁷⁰.

Amb tot, els governs locals són parts integrants d'una estructura administrativa articulada en la qual se'ls reconeix la naturalesa de component organitzatiu del seu espai d'interès local³⁷¹. Aquest caràcter compost com a òrgans de govern i alhora com a peces

³⁶⁸ És nombrosa la jurisprudència constitucional dels anys vuitanta entorn a la protecció d'un nucli substantiu definidor de la garantia institucional de l'autonomia local, que impedeix que quedi suprimit davant l'actuació dels reguladors ordinaris. A banda de la STC 32/1981, de 28 de juliol citada al text, destaquem les següents: SSTC 28/1981, de 23 de juliol; 84/1982, de 23 de desembre; 25/1983, de 7 d'abril; 57/1983, de 28 de juny (vot particular); 27/1987, de 27 de febrer; 170/1989, de 19 d'octubre; 214/1989, de 21 de desembre; 109/1998, de 21 de maig; 159/2001, de 5 de juliol; 51/2004, de 13 d'abril; 83/2005, de 7 d'abril; 252/2005, d'11 d'octubre; 240/2006, de 20 de juliol; 134/2011, de 20 de juliol; 132/2012, de 19 de juny; 103/2013, de 25 d'abril; així com també l'aplicació d'aquesta doctrina per part del Tribunal Suprem: SSTS 13 d'abril de 1984; 18 de juliol de 1984; 9 de juliol de 1984; 3 de febrer de 1987; 13 de juliol de 1990.

³⁶⁹ SOSA WAGNER (1991) «La autonomía local» op. cit. pàg. 3214.

³⁷⁰ La fonamentació per part de la jurisprudència d'un "caràcter bifront" de l'autonomia local ha servit per justificar la doble subordinació dels municipis i províncies envers als legisladors bàsics estatals i autonòmics. PAREJO ALFONSO ho descriu de la següent manera: *dividido y organizado el territorio del Estado, además de en entes locales, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y, si bien el grado superior de autonomía de dichas comunidades proporciona a las mismas potencialmente un poder político y administrativo sobre los entes locales incluidos en su territorio, éstos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir, también esa finalidad*. PAREJO ALFONSO L. (1998) *La potestad normativa local* op. cit. pàg. 29. També, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución...» op. cit. Pàg. 165.

³⁷¹ SÁNCHEZ MORÓN M. (1990) *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* op. cit. Pàg. 173. La fonamentació de l'art. 149.1.18 CE per a ordenar les bases de règim local enlloc de considerar l'habilitació com a conjuntura per a la definició del règim jurídic propi de les Administracions públiques com a *organizacions substantivades adscrites als poders executius en les diverses manifestacions que el caràcter compost de l'estat espanyol comporta* és advertit per CUCHILLO FOIX en entendre que és necessari un enquadrament de la caracterització dels ens locals, un cop definits i identificats en la seva doble articulació administrativa i governativa, dins un sistema més integrat. CUCHILLO FOIX M. (2003) «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales» op. cit. Pàg. 185. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, en la mateixa línia que l'autora anterior, evidencia aquesta absència dels sistemes de govern local dins aquest repartiment -possiblement degut al moment temporal inicial d'absència d'un reconeixement de l'autonomia local- i suggereix que, no només correspondrien majors tasques de gestió i execució als governs locals per raó del principi de subsidiarietat,

de l'organització territorial de l'Estat, suposa l'encaix d'una instància que respon a les determinacions reconegudes per l'autonomia local constitucionalment garantida, definida com a òrgan de deliberació democràtica amb capacitat de decisió i gestió – l'òrgan plenari del qual està legitimat democràticament per adoptar decisions polítiques del seu interès-, així com del caràcter d'Administració local pertanyent a l'estructura organitzativa de l'estat d'acord amb el principi de descentralització administrativa recollit a la CE³⁷².

Per tant, la doble articulació d'aquesta instància dota de contingut les actuacions administratives dels ens locals: el converteix en el subjecte idoni per a dur a terme les actuacions relatives a les exigències estatals i autonòmiques, i les corresponents a l'autogovern local en interès de la col·lectivitat, com a Administració més propera a l'activitat privada dels ciutadans³⁷³.

Ara bé, tornant a les determinacions anteriors, és el legislador bàsic estatal i autonòmic –si bé de manera especial ho seria el legislador ordinari sectorial- qui defineix el contingut d'aquest nucli essencial garantit per l'autonomia local, és a qui correspon definir les “quotes de poder polític” que compondrien el nucli d'autonomia reconegut, i que es concreta, segons SOSA WAGNER, en la identificació dels interessos locals en el moment de definir les funcions legislatives sobre les matèries la regulació de les quals tenen confinades, essent per al legislador ordinari elements de mesurament satisfactoris els previstos a l'art. 2 LrBRL³⁷⁴. En aquest sentit, l'autonomia exigeix la dotació de

sinó que a més, considera que la finalitat d'uniformitat pretesa a la llei de bases no permet reconèixer les diferenciacions socials, geogràfiques i culturals dels municipis que de manera més òptima podria identificar en major mesura el legislador bàsic autonòmic. CAAMAÑO DOMINGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución...» op. cit. Pàg. 182.

³⁷² CUCHILLO FOIX M. (2003) «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales» op. cit. Pàg. 191. En qualsevol cas, la descentralització administrativa no és corollari de l'autonomia com a subjecte polític, sinó que es tractaria de discrecionalitat en tant que subjecte administratiu. També, CAAMAÑO DOMINGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución...» op. cit. pàg. 170; SÁNCHEZ MORÓN M. (1990) *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional* op. cit. pàg. 176.

³⁷³ La condició d'Administracions públiques territorials, com a peces integrants del sistema d'organització territorial de l'estat, comporta el reconeixement de les atribucions i potestats que s'estableixen al títol VIII de la CE però específicament de les regulacions bàsiques que per a les Administracions públiques se'n deriven de l'art. 149.1.18 CE. Potestats instrumentals que inclouen: el règim estatutari dels funcionaris, la potestat reglamentària i la d'autoorganització, la de contractació i de concessió administratives, la potestat expropiatòria, la conservació i defensa dels seus béns (art. 132 CE), la potestat tributària (art. 133.2 CE), entre d'altres.

³⁷⁴ SOSA WAGNER F. (2005) *Manual de derecho local* op. cit. Pàg. 55. Per demés, la STS de 30 de gener de 2008 (rec. 1346/2008), indica en aquest sentit: *Insistimos una vez más que hay que tener en cuenta que el art. 2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local impone un límite al legislador*

quantes competències siguin reconegudes per a satisfer el cercle d'interessos que representa, essent notori per definició, que aquesta autonomia resulta inherentment vinculada a la idea d'instància de participació en els assumptes públics, com a subjecte de "democràcia de proximitat"³⁷⁵ que dona compliment no només a les determinacions de l'art. 23 CE sinó també al principi de màxima proximitat de la gestió als ciutadans. La Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL) n'ha fet un impuls essencial i esdevé un text d'inexcusable observació³⁷⁶.

L'exercici de la potestat normativa per al desenvolupament de les competències pròpies sota el règim d'autonomia i pròpia responsabilitat (art. 7.2 LrBRL) és una manifestació directa del principi d'autonomia local³⁷⁷. Com assenyala NOGUERA DE LA MUELA, l'autonomia significa el poder de crear un ordenament jurídic propi, i com a tal, ha de ser respectat per la legislació ordinària vigent³⁷⁸.

Amb tot, la definició del contingut d'interès local és el que delimitarà el camp d'actuació d'aquestes instàncies. Aquests fets esdevenen rellevants per a entendre millor la juntura d'aquesta instància respecte els altres poders amb potestat normativa pròpia i el desenvolupament d'un procediment d'elaboració òptim que tingui present les

sectorial a la hora de determinar las competencias municipales, al establecer que se han de atribuir competencias a los municipios en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a su capacidad de gestión, pero, sobre todo, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, introduciéndose así, en el ámbito local, el principio de subsidiariedad originario del derecho comunitario, especialmente a partir del proceso de aprobación del Tratado de la Unión Europea, mediante el aseguramiento a los municipios de un derecho a intervenir en todos aquellos asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.

³⁷⁵ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F. (2004) «Autonomía local y Constitución...» op. cit. pàg. 179; ESTEVE PARDO J. (1991) «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» op. cit. Pàg. 133.

³⁷⁶ L'art. 4.3 de la CEAL de 15 d'octubre de 1985, ratificada per Espanya el 20 de gener de 1988, indica: *3.L'exercici de les competències públiques, de manera general, ha d'incumbir preferentment a les autoritats més properes als ciutadans. L'atribució d'una competència a una altra autoritat ha de tenir en compte l'amplitud o naturalesa de la tasca o les necessitats d'eficàcia o economia.* D'entre les nombroses publicacions, citem la realitzada per l'Ajuntament de Barcelona, arran la celebració de la Conferència sobre la Carta Europea d'Autonomia Local a Barcelona el 23, 24 i 25 de gener de l'any 1992. AAVV (1992) *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona.* Ed. Ajuntament de Barcelona. Regidoria de Presidència.

³⁷⁷ Definida a l'art 3.1 CEAL com el *dret i la capacitat efectiva d'ordenar i gestionar una part important dels assumptes públics, en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici dels seus habitants.*

³⁷⁸ NOGUERA DE LA MUELA B. (2008) «La potestad normativa local en la Carta Municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del régimen especial de Barcelona» a AAVV *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* BETANCOR A. (Dir.) Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 120.

actuacions normatives en altres nivells de poder³⁷⁹, en el qual tot i l'autonomia que caracteritza als ens locals, gran part de l'activitat correspondrà a una normació successiva de competències concurrents entre diversos poders públics.

El concepte de vinculació negativa³⁸⁰ es configura entorn als supòsits en els que, no havent regulació legal, es pretén donar cabuda a disposicions reglamentàries locals que no responen a una lògica continuïsta com la de la regulació d'aquelles matèries desenvolupades legalment i completades reglamentàriament: l'absència de regulació legal dóna lloc a que les normes locals es moguin dins un marge de delimitació que dista de la mera funció de col·laboració amb la llei i que respon a l'expressió d'ordenació social i principalment a la configuració jurídica del propi ens³⁸¹. En canvi, la instància local adquireix una funció de naturalesa més executiva quan la seva intervenció normativa respon a la voluntat de prosseguir un procés de decisió provinent de manaments del propi legislador, fins i tot per aquelles matèries on no existeix reserva legal però que igualment han estat desplegades per llei. Però la vinculació positiva amb la llei no exclou el reconeixement d'un nucli de disponibilitat a l'ens local, que divergirà en funció del pes que tinguin els interessos locals un cop identificats i plasmats en l'habilitació legalment establerta, i que compondrà un marge d'operativitat en el que existiran elements d'oportunitat que assentaran la decisió política local³⁸². Per

³⁷⁹ ESTEVE PARDO J. (1991) «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» op. cit. Pàg. 134. La STC 214/1989, de 21 de desembre, indica (FJ3): *Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido.*

³⁸⁰ Concepte doctrinal que en el terreny competencial és obligatòriament interpretat d'acord amb la clàusula de subsidiarietat de la Carta Europea de l'Autonomia Local (art. 4.2): *Les entitats locals tenen, dins l'àmbit de la Llei, llibertat plena per a exercir la seva iniciativa en tota matèria que no estigui exclosa de la seva competència o atribuïda a una altra autoritat.* L'art. 4.2 de la CEAL ha servit de fonament a la jurisprudència del Tribunal Suprem per a reconèixer l'operativitat de la vinculació negativa en espais no regulats per llei. Entre d'altres, destaquem les SSTS 7 d'octubre de 2.009 (rec. 204/2008) (FJ3); 30 de gener de 2008 (rec. 1346/2004) (FJ5), 21 de maig de 1997 (rec. 5996/1992) (FJ5).

³⁸¹ *Ambos tienen, en efecto, un mismo fundamento, porque se nutren por igual de la misma raíz: una habilitación externa, sea constitucional o legal, que determina su campo y, consecuentemente, excluye del suyo la concurrencia perfecta entre ellos (extremo éste de capital)* PAREJO ALFONSO L. (1998) *La potestad normativa local* op. cit. Pàg. 24.

³⁸² EMBID IRUJO descriu diferents relacions entre fonts de l'ordenament jurídic en funció de criteris de graduació de l'habilitació donada a la potestat reglamentària municipal, que van des de les funcions estrictament executives si els interessos locals específics són molt reduïts, a la complementació del contingut legal o fins a supòsits d'una genèrica habilitació de la LrBRL per regular actuacions no

demés, és coneguda l'operativitat del principi de reserva de llei y la flexibilització brindada als ens locals, el qual suposaria l'existència prèvia d'aquesta atribució mitjançant una llei formal de cobertura, que es va culminar amb la incorporació del Títol XI LrBRL a partir la Llei 57/2003, de 16 de desembre, sobre la *tipificació de les infraccions i sancions per les entitats locals en determinades matèries*, el qual respon, tal com assenyala TRAYTER JIMÉNEZ, a l'exigència de fer valdre aquesta autonomia reconeguda i no buidar-la de contingut per mitjà del reconeixement als ens locals d'una potestat per a tipificar infraccions i poder sancionar³⁸³.

La conjuntura derivada de la relació amb la llei ofereix una distinció inicial del producte normatiu entre reglament executiu i independent en funció de la naturalesa de l'espai de regulació existent: el reglament executiu esdevé un instrument de plasmació i desplegament de la voluntat política aliena a l'esfera local, i el reglament independent respon en la majoria de casos, i de manera gairebé exclusiva, a la potestat d'autoorganització emanada de la pròpia autonomia local³⁸⁴.

Però el concepte de la vinculació positiva amb la llei ha servit de legitimació definitiva del contingut essencial de l'interès local, amb una voluntat clara de subjectar l'actuació local al principi legalitat i sotmetre-la al control jurisdiccional³⁸⁵. No obstant això, la delimitació del camp d'actuació local es torna una delimitació de màxims, on la decisió del legislador definidor de l'interès local ha acabat essent de naturalesa preeminentment

vinculades a la Llei. Aquest últim cas, en referència clara a la clàusula oberta de l'art. 25 Llei 7/1985 de 2 d'abril, s'ha de reinterpretar a la llum de la nova redacció del precepte en virtut de la modificació de la Llei bàsica per la Llei 27/2013 de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local. EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* op. cit. Pàg. 116 i ss.

³⁸³ TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (2004) «Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales» *Derecho del medio ambiente y Administración Local* Fundación Democracia y Gobierno Local. Pàg. 166.

³⁸⁴ Mentre que el reglament autònom respon al principi de *descentralització* dels poders normatius i competencials, el reglament executiu respon al principi de *desconcentració*. GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local* op. cit. Pàg. 44. Vid. també: DE OTTO Y PARDO I. (1986) *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico* Cuadernos Cívitas, 1ª ed. Madrid, Pàg. 111; EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* op. cit. Pàg. 112; SOSA WAGNER F. (2011) «Los principios del régimen local» a AAVV *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* MUÑOZ MACHADO S. (Dir.) Iustel, 3ª Ed. Madrid, Pàg. 212 i seg.; MUÑOZ MACHADO S. (2015) *Tratado de derecho administrativo y derecho público general Tomo VII El reglamento* Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., Madrid, Pàg. 209 i seg.

³⁸⁵ *El legislador fijará las bases y el autonómico el detalle, y en lo competencial, cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya regulación tienen constitucionalmente confiadas, cuáles son los «intereses locales» existentes a las mismas para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia* SOSA WAGNER F. (1991) «La autonomía local» op. cit. Pàg. 3215.

política³⁸⁶. En conseqüència, el marge de maniobra dels ens locals passaria, en primer lloc, per a identificar quin és l'espai d'actuació que li atorga el legislador, i en segon terme, en la decisió pròpia de la “capacitat d'autoconformació”³⁸⁷ de la corporació a l'hora de definir el seu cercle d'interessos³⁸⁸.

II. LA REPERCUSSIÓ DE LA LLEI 27/2013, DE 27 DE DESEMBRE, EN L'ESTATUT JURÍDIC DELS ENS MUNICIPALS I LA SEVA INCIDÈNCIA EN EL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ D'ORDENANCES LOCALS A LA LLUM DE LA LPACAP.

En relació a l'actual règim competencial local, convé assenyalar que a finals de la dècada dels noranta, el ritme dinàmic i la gestió de proximitat de l'activitat pública local van propiciar un conjunt de reformes legislatives entorn l'anomenat “Pacte Local”³⁸⁹ que pretenien facilitar l'exercici de competències de les instàncies locals i el

³⁸⁶ PAREJA LOZANO C. (1995) «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» op. cit. Pàg. 122; FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2002) *El control jurisdiccional de los reglamentos: procedimiento administrativo, proceso judicial y potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona, pàg. 207 i seg.; SOSA WAGNER (1991) «La autonomía local» op. cit. Pàg. 3217.

³⁸⁷ És a dir, d'avaluar la seva pròpia capacitat per a dur a terme determinades actuacions o la prestació de determinats serveis públics en funció de dades com la dimensió, el pressupost, la capacitat tècnica, etc. En relació a això, PAREJA LOZANO C. (1995) «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» op. cit. Pàg. 135; ESTEVE PARDO J. (1991) «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» op. cit. Pàg. 134.

³⁸⁸ Si bé aquest exercici en règim d'autonomia i sota la pròpia responsabilitat només es predica per a les competències pròpies, s'entén que aquesta manifestació de la lliure opció que la corporació local ostenta per a decidir el seu cercle d'interès local, que pot variar entre els municipis atenent a les tradicions culturals i a aspectes socials, demogràfics i geogràfics, s'ha d'interpretar a l'actualitat a la llum dels principis d'eficàcia i eficiència, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera per raó de la modificació de la LrBRL a partir de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, en el que entre d'altres aspectes, s'han potenciat els mecanismes relacionals amb altres nivells administratius amb la finalitat d'assegurar la prestació dels serveis públics locals així com l'exercici de les funcions i activitats pertinents.

³⁸⁹ Es tractava d'un conjunt de lleis que van ser aprovades i publicades en les mateixes dates (BOE núm. 96, de 22 d'abril de 1999): Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional; Llei Orgànica 8/1999, de 21 d'abril, de Règim Electoral Local; Llei Orgànica 9/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 9/1983, de 15 de juliol, reguladora del dret de reunió; Llei Orgànica 10/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 8/1985, de 3 de juliol, reguladora del Dret a l'educació; Llei 10/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei Orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana; Llei 11/1999, de 21 d'abril, de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de Règim Local I altres mesures per al desenvolupament del Govern local, en matèria de tràfic, circulació de vehicles a motor i seguretat vial i en matèria d'aigües.

reconeixement de la seva activitat per a la satisfacció de les demandes de la ciutadania. De la modificació continguda a la Llei 11/1999, de 21 d'abril, i les successives sobre la Llei de bases de règim local es perfila el disseny d'una estructura administrativa més idònia i flexible a les singularitats i dimensions demogràfiques³⁹⁰, que fugen de l'establiment d'una rigidesa normativa per a tots els municipis –en concret, les grans ciutats gaudeixen d'un règim jurídic propi i les d'escassa població se'ls aplica el règim de consell obert- fomentant especialment el component democràtic de les peces internes decisòries de les corporacions locals i els mecanismes de participació de la comunitat local en la presa de decisions sobre l'activitat política del municipi³⁹¹.

Si les ulteriors modificacions sobre la normativa local –que mai havien incidit en el pla competencial dels arts. 25 a 28 LrBRL- giraven entorn al principi de subsidiarietat recollida a la CEAL, el foment dels elements democràtics i deliberatius dels òrgans de govern locals i la singularització dels municipis atenent a les característiques pròpies locals, l'entrada en vigor de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de Racionalització i Sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL)³⁹² té un origen específic: la situació de crisi econòmica aguditza les dolències d'una gestió pública local en el que la distribució competencial que la configurava s'ha anat construint entorn les necessitats socials de cada municipi sense que s'acompanyés d'autonomia financera suficient, circumstància que ha originat un panorama local mancat de consonància amb els altres nivells administratius, i que en ocasions, l'estructura organitzativa adoptada per a la prestació dels serveis públics ha esdevingut insostenible.

³⁹⁰ Les principals modificacions de la llei bàsica resulten de les següents lleis: la citada Llei 11/1999 de 21 d'abril, de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases del Règim Local i altres mesures per al desenvolupament del Govern Local, en matèria de tràfic, circulació de vehicles a motor i seguretat vial i en matèria d'aigües; la Llei 57/2003 de 16 de desembre; peculiaritats derivades de la Llei 8/2007 del Sòl i la Llei de contractes del Sector Públic; la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'Empleat Públic; la Llei Orgànica 1/2003, de 10 de març, per a la garantia de la democràcia als ajuntaments i la seguretat dels regidors; la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici; la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible o la recent Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local entre d'altres.

³⁹¹ L'establiment d'uns estàndards mínims en matèria de participació –que tenen la seva màxima manifestació en les iniciatives ciutadanes i les consultes populars- ve introduït per la Llei 57/2003 de mesures per a la modernització del govern local, que alhora respon a la línia suggerida pel Consell d'Europa en una recomanació en la que s'estableixen un seguit de principis bàsics i mesures per a promoure i reforçar una política de participació democràtica a nivell local (*Recommendation Rec (2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life*).

³⁹² BOE núm. 312 de 30.12.2013.

La LRSAL troba el seu fonament en la modificació de l'art. 135 de la CE, que introdueix un nou principi rector, de l'“estabilitat pressupostària”, i que dona lloc a l'aprovació de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La LRSAL té com a títol competencial habilitant l'art. 149.1.14 CE -sobre la competència exclusiva de l'estat en “hisenda general” per a redreçar la reducció del dèficit i la necessitat d'emetre deute públic- així com l'art. 149.1.18 CE de competència bàsica del règim local, i està destinada a resoldre l'encaix de l'exercici de competències de l'Administració local en relació amb la resta d'Administracions públiques, incidint directament sobre els patrons competencials que fins ara havien conformat el règim jurídic local i en la lliure configuració de l'estructura administrativa sobre la que s'organitzen, tot i que l'avantprojecte de llei inicial fixava unes determinacions molt més incisives de les que finalment integren el text legal vigent³⁹³.

La llei de reforma³⁹⁴ redefineix l'exercici de les competències i prestació de serveis públics que legalment poden assumir els ens locals en ares a la consecució d'una gestió

³⁹³ Tramitació legislativa que es destaca per la seva transparència al llarg dels diversos esborranys i avantprojectes, la majoria publicats. Una evolució dels continguts més destacats dels textos d'avantprojecte i el desenvolupament del procediment legislatiu el trobem a CAMPOS DAROCA J.M. (2014) *La reforma de la Ley de bases de régimen local. La ley 27/2013, de 27 de diciembre* Ed. Bosch. Pàg. 19 i ss. Altres publicacions recents: AAVV. (2014) *La reforma de 2013 del régimen local español* SANTAMARÍA PASTOR J.A. (Coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid; DE JUAN CASERO L.J. (2014) *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)*, Colección Estudios y Comentarios, La Administración al día (INAP), 14 de marzo. Destaquem també, AAVV (2014) *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, QUINTANA LÓPEZ T. (Dir.) i CASARES MARCOS A. (Coord.), Tirant lo Blanch, València; GALAN GALAN A. (2015) «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» *Revista de Estudios de la Administración Local i Autónoma: Nueva Época nº 1*, Pàg. 7 i seg.; FUENTES I GASÓ J. R. (2015) «Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña» *Revista Vasca de Administración Pública nº 101*, Pàg. 55-88; BASSOLS COMA M. (2014) «La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama principal» *Cuadernos de Derecho local nº 34*, Pàg. 21-48; RIVERO ORTEGA R. (2015) «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» *Revista de estudios de la Administración local y autonómica: Nueva Época, nº extra 1*; GUTIERREZ COLOMINA V. i LLAVADOR CISTERNES H. (2015) *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre* Tirant lo Blanch, València; SOTO LOSTAL S.A. (2014) «Consideraciones sobre el buen gobierno desde un análisis de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, nº 9*, pàg. 55-83.

³⁹⁴ Segons el Preàmbul, els objectius perseguits es concreten en: clarificar les competències municipals per a evitar duplicitats amb les competències d'altres Administracions de manera que es faci efectiu el principi «una Administració una competència», racionalitzar l'estructura organitzativa de l'Administració local d'acord amb els principis d'eficiència, estabilitat i sostenibilitat financera, garantir un control financer i pressupostari més rigorós i afavorir la iniciativa econòmica privada evitant intervencions administratives desproporcionades.

pública més eficient amb la introducció de nous paràmetres que es reiteren al llarg de l'articulat, dels quals se n'ordena una estricta subjecció (art. 2 LrBRL): els principis d'eficàcia i eficiència, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Amb la modificació de l'art. 2 es produeix un desplaçament evident del principi de subsidiarietat que havia primat arran la incorporació de la CEAL a l'ordenament jurídic intern, amb la referència dins el nou redactat al principi de proximitat i no de "màxima" proximitat, i l'èmfasi en "l'estricta subjecció" als principis anteriorment citats, configurats com a estàndards permanents sorgits d'una situació –l'econòmica- de naturalesa en principi temporal, tal i com posteriorment es dirà. Es trenca clarament amb el moviment que des del pacte local duia com a principal premissa el principi de subsidiarietat així com la reivindicació d'una major descentralització cap als municipis amb major marc competencial.

Sense entrar en major detall, aquest aspecte ha suposat especialment en els municipis, modificacions substancials en els continguts de l'art. 25 LrBRL sobre les competències pròpies³⁹⁵, l'art 26 sobre la prestació de serveis obligatoris, l'art. 27 sobre les competències delegades, la supressió de l'art. 28 relatiu a la realització d'activitats complementàries de les pròpies d'altres Administracions públiques, la reformulació de l'art. 7 i, en concret, la introducció de l'apartat 4t sobre la possibilitat d'exercir competències diferents a les pròpies i les atribuïdes per delegació sense posar en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la Hisenda municipal ni incórrer en un supòsit d'execució simultània amb una altra Administració pública; així com d'altres preceptes que configuren i constitueixen un nou marc legal en les relacions competencials entre els diferents nivells administratius i entre els propis ens que componen l'Administració local, especialment pel que fa a la posició jurídica que adquireixen les diputacions provincials, que veuen ampliades les seves potestats d'intervenció administrativa –amb l'assumpció de la coordinació de la prestació de serveis en els municipis amb població

³⁹⁵ Es produeix, a més, una positivització dels conceptes doctrinals en la identificació dels diferents tipus de competències locals com a "pròpies" i "impròpies" (art. 7 LrBRL); FORCADELL I ESTELLER X. (2014) «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local» a *La reforma de 2013 del régimen local español* op. cit. pàg. 59. El terme d' "impropi" però, va ser desaconsellat pel dictamen del Consell d'Estat de 26 de juny de 2013 sobre l'avantprojecte de la norma i no apareix en el redactat definitiu: *Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas -de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias- y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como "competencias distintas de las propias y de las delegadas".*

inferior a 20.000 habitants sempre i quan es donin els condicionants de l'art. 26.2 LrBRL- i l'establiment d'altres noves fórmules de prestació coordinada dels serveis públics.

El marc competencial resulta sens dubte, més estret que el definit fins aleshores, tal i com assenyala el Dictamen del Consell d'Estat de 26 de juny de 2013³⁹⁶, i porta a pensar, com indica CAMPOS DAROCA, que si fins ara la Llei bàsica situava la seva regulació com un paràmetre mínim per a les competències autonòmiques de desenvolupament, el predomini d'un profund arrelament a l'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera explicaria la consideració d'una regulació que semblaria instituïda de màxims^{397 398}.

³⁹⁶ Indica el Dictamen (núm. d'expedient 567/2013; BOE: CE-D-2013-567), en al·lusió a la jurisprudència del Tribunal Constitucional i en concret de la STC 32/1981 (FJ3): *El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios es el de la referida garantía institucional, en el bien entendido de que esta "no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre (...)*.

³⁹⁷ Com seria per exemple la determinació del temps de durada i requisits necessaris en el cas de les competències atribuïdes per delegació (art. 27 LrBRL). Però l'exemple clar el trobem a l'art. 25.2 LrBRL, on es disposa una llista tancada, de màxims, que no pot ser incrementada per les comunitats autònomes si no és per mitjà de l'art. 7.4 LrBRL, les quals no tindran la consideració de pròpies: no és per tant un mínim millorable per la legislació de desenvolupament; CAMPOS DAROCA J.M. (2014) *La reforma de la Ley de bases de régimen local. La ley 27/2013, de 27 de diciembre* op. cit. Pàg. 131. Les normes de detall de les Comunitats autònomes no podran anar en contra de les exigències d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, doncs deriven d'una competència "plena" estatal (art. 149.1.14 CE), ni aquestes poden esgotar la facultat de regulació del règim jurídic local a través de l'art. 149.1.18 CE per a les Administracions autonòmiques. Si bé s'ha de discernir les normes de caràcter bàsic de les que no ho són, sembla que la invocació a l'art. 149.1.14 CE encadena la pretensió d'adaptar les bases del règim a la suficiència financera i pressupostària. En aquest sentit també, VELASCO CABALLERO F. (2014) «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» a *La reforma de 2013 del Régimen Local español* op. cit. Pàg. 77 i seg.

³⁹⁸ La posició dels estatuts d'autonomia respecte la legislació bàsica va ser dirimida en el judici de constitucionalitat de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en la STC 31/2010, de 28 de juny, instituint la seva articulació en relació a l'*statu quo* de les competències exclusives autonòmiques i l'assegurament d'una aplicació completa i per igual a tot el territori, amb la reconducció de l'examen objecte d'estudi en si la matèria en qüestió és qualificable com a bàsica; VELASCO CABALLERO F. (2014) «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» op. cit. Pàg. 81. En conseqüència, la reforma aprovada obliga d'entrada a la modificació dels estatuts d'autonomia que establissin un marc competencial major, i en especial, a les competències en matèria d'educació, serveis socials i salut, la titularitat de les quals recau en favor les Comunitats Autònomes. En quant a la relació llei bàsica- estatuts d'autonomia: FORCADELL I ESTELLER X. (2014) «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» op. cit. Pàg.67.

La compressió del model de competències que fins ara figurava a la llei bàsica des de l'any 1985, suposa en el meu parer, una rebaixa dels estàndards que s'havien reconegut fins aleshores sobre l'autonomia local. La minoració o increment material podria arribar a ser enjudiciat des d'una òptica atemptatòria de l'autonomia local si s'entén que el feix competencial de la llei bàsica hagués constituït el propi nucli material d'aquestes instàncies com el mínim garantit constitucionalment³⁹⁹. Si fos així, estaríem atribuint la salvaguarda dels preceptes constitucionals als pressupòsits que en el seu dia el legislador bàsic va concedir als municipis, convertint-los en un ventall inamovible per raó de la magnitud reconeguda per la doctrina. Però el cert és que la jurisprudència que es consolida entorn l'art. 140 CE no trasllada l'advertiment de protecció en termes de mínima apreciació a la LrBRL, si no que s'assenta primordialment en prevenir actuacions intrusives del legislador ordinari en un context inicial d'explicació de les relacions competencials entre estat i comunitats autònomes, advertint d'un nucli d'autogovern a partir del reconeixement de la seva autonomia local. La minoració o augment del volum de competències no atemptaria doncs, a la garantia institucional de l'autonomia local, que no assegura tampoc un contingut concret i determinat; en conseqüència i tornant a les determinacions jurisprudencials inicials, *el legislador pot disminuir o incrementar les competències avui en dia existents, però no eliminar-les completament, i el que és més important, el debilitament del seu contingut només es pot dur a terme amb raó suficient i mai en perjudici del principi d'autonomia, que és un dels principis estructurals bàsics de la nostra Constitució* (STC 32/1981, FJ 3).

Altra cosa és si aquesta reforma ha estat la millor opció per a complir les mesures polítiques dels programes de reforma instats pel govern estatal per a reduir la despesa pública i aconseguir una activitat local amb el major nivell de qualitat i al menor cost possible⁴⁰⁰. I és que sens dubte, la LRSAL aniria en consonància directa amb les polítiques de governança i de bon govern, en tant que amb el compliment dels principis d'eficàcia i eficiència –tant enunciat al llarg de l'articulat– es requerirà aconseguir amb la suficient solvència econòmica i qualitat, els objectius perseguits a nivell assistencial o

³⁹⁹ Assenyala SANTAMARIA PASTOR que *todas las posturas que propugnan la maximización o la minoración de las competencias locales, son expresión pura y simple, de prejuicios ideológicos* SANTAMARIA PASTOR J.A. (2014) *La reforma de 2013 del régimen local español* op. cit. Pàg. 146.

⁴⁰⁰ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2014) *La reforma de 2013 del régimen local español* op. cit. Pàg. 146; FUENTES I GASÓ J. R. (2015) «Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña» op. cit. Pàg. 57; SOTO LOSTAL S.A. (2014) «Consideraciones sobre el buen gobierno desde un análisis de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» op. cit. pàg. 66.

de prestació de serveis. Segons CAMPOS DAROCA, la modificació del model competencial instaura una decisió estructural que persistirà una vegada s'hagi superat aquesta situació de crisi econòmica, que en últim terme pot resultar un greu obstacle quan es produeixi la represa de l'activitat econòmica⁴⁰¹: els paràmetres de suficiència financera romandran en el text legal i la congelació del marc d'actuació podria afectar el creixement municipal, fins i tot quan aquests criteris d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera es trobin igualment coberts davant un major feix competencial⁴⁰². Els criteris de manteniment de la suficiència financera són igualment observables en un context econòmic diferent de l'actual sense que aquest s'hagi de condicionar a l'establiment d'una relació tancada de competències pròpies que obliguin a haver de recórrer a les de diferent naturalesa per a reconèixer un desenvolupament major⁴⁰³, per bé que aquesta possibilitat queda absolutament a la decisió política de la resta de nivells de poder així com del compliment de rigoroses planificacions econòmico-financeres que expressen un clar control de l'activitat local.

En relació a la incidència que aquesta normativa pot tenir en el procediment d'elaboració de les disposicions de caràcter general i en concret, en les ordenances municipals, cal tenir ben present la regulació continguda a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions Públiques (LPACAP) al seu Títol VI, que inclou dins dels principis de bona regulació de l'art. 129 –i solament quan la iniciativa normativa afecti a les despeses i ingressos públics presents i futurs-, l'exigència de *quantificar i valorar les seves repercussions i efectes, i supeditar al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera* (art. 129.7)⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ CAMPOS DAROCA J.M. (2014) *La reforma de la Ley de bases de régimen local...* op. cit. Pàg. 40-41.

⁴⁰² Contràriament a aquest plantejament, SANTAMARIA PASTOR considera que els límits formals de la llei i l'absència en el text resultant d'una imposició imperativa de les mesures que inicialment sí es contemplaven en els esborranys de l'avantprojecte de llei, resultaran insuficients per a frenar un nou cicle d'endeutament municipal en un moment futur de bonança; SANTAMARIA PASTOR J.A. (2014) *La reforma de 2013 del régimen local español* op. cit. Pàg. 151.

⁴⁰³ Segons SANTAMARIA PASTOR, el veritable corpus competencial el forma la relació de serveis municipals obligatoris establerta a l'art. 26 LrBRL, ja que a pesar de la diferenciació de competències entre pròpies i delegades, sengles fórmules necessiten la decisió prèvia de la legislació estatal i autonòmica sectorial; *Ibíd.* Pàg. 145.

⁴⁰⁴ Respecte el caràcter bàsic d'aquest precepte, la STC 55/2018, de 24 de maig, reafirma la seva naturalesa en assenyalar que (FJ7.c): *Los artículos 129 y 130.2 e la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del*

La LPACAP extrapola de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, citada amb anterioritat, els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera en la seva funció d'indicadors de l'economia, de tal manera que la iniciativa normativa no serà de qualitat si no s'ajusta a aquests principis⁴⁰⁵. Però els principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, a diferència dels demés principis enumerats a l'art. 129, es materialitzen en l'obligatorietat de quantificar-los i valorar-los; i en aquest sentit, aquest precepte de la LPACAP suposa una declaració explícita d'elaborar un document (ja sigui memòria o informe) dins l'avaluació de l'impacte normatiu, que transcendeix de les indicacions genèriques que la LPACAP contempla al llarg del seu Títol VI, de la iniciativa legislativa i la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions⁴⁰⁶. L'enfocament economicista de la LPACAP respecte l'anàlisi en l'elaboració normativa per demés, aniria en aquest punt en consonància amb la promoció de l'avaluació normativa conforme els principis de bona regulació⁴⁰⁷.

Per tant, el futur procediment d'elaboració de les ordenances locals que es configuri ha de preveure dins l'avaluació dels impactes de la norma, l'obligatorietat de quantificar i valorar les repercussions i efectes de la proposta d'ordenança sobre els ingressos i despeses presents i futures de l'Ajuntament, sempre i quan l'ordenança tingui afectació a aquests, amb supeditació al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, d'acord amb el manament de l'art. 129.7 de la LPACAP.

Fent un avançament del què es proposaria que contingués la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu respecte les ordenances locals, el compliment d'aquesta exigència

iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquier que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno. Tales directrices proceden, con pocos cambios, de los derogados artículos 4 ("principios de buena regulación aplicables a las iniciativas de las administraciones Públicas") y 5 ("Instrumentos de las administraciones Públicas para la mejora de la regulación") y 7 ("Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria") de la Ley 2/2011. En particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129 apartados 1, segundo inciso, y 5) proviene del artículo 4.1, segundo inciso, de la Ley 2/2011 ("En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios").

⁴⁰⁵ Entre d'altres, GONZALEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2573.

⁴⁰⁶ Com s'ha indicat, la LPACAP no ha incorporat un procediment de tramitació normativa pròpiament dit.

⁴⁰⁷ Art. 130.2 LPACAP: 2. *Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.*

podria veure's materialitzada per mitjà de l'elaboració preceptiva de l'informe de l'interventor de l'Ajuntament, a fi de reforçar la justificació sobre el destí de la dotació pressupostària i sobre l'elecció de la millor opció normativa en relació al pressupost fixat. D'aquesta manera, trobaríem complerts aquests principis rectors a partir d'una focalització explícita a un control financer i pressupostari més rigorós del que havia predominat anteriorment. Però preferiblement, es podria realitzar mitjançant l'elaboració d'un informe específicament destinat a complir les exigències de la bona regulació de l'art. 129 LPACAP, en aquell punt dedicat a l'avaluació en termes econòmics, sobre si la norma local reguladora de l'exercici de la competència municipal entra dins els paràmetres de compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i la sostenibilitat financera, amb la consegüent quantificació dels efectes i repercussions que pugui tenir sobre els ingressos i despeses de l'entitat local. El procediment d'elaboració d'ordenança local incorporaria doncs, dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu creada a l'efecte, un informe sota la rúbrica mateixa de *l'impacte pressupostari o de compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*, que respongués als requisits de l'art. 129.7 LPACAP, en els termes en què han de complir-ho els altres nivells administratius⁴⁰⁸. I és que la rellevància de l'informe és evident, en tant que l'exigència del compliment d'aquests principis de bona regulació enllaça intrínsecament amb les demandes de transparència i publicitat activa establerts a la LTBG i LTBGCat, i en concret, respecte a la transparència de la informació de rellevància jurídica la qual inclou els documents que conformen l'expedient normatiu.

⁴⁰⁸ En àmbit autonòmic català, l'exigència de l'art. 129.7 s'inclouria actualment dins l'informe d'impacte pressupostari de l'art. 64.3 de la Llei 26/2010, d'avaluació de la repercussió de la disposició reglamentària sobre els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament.

CAPÍTOL TERCER. L'ACTUAL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LES ORDENANCES LOCALS.

I. EL CONCEPTE D'ORDENANÇA LOCAL I L'EXIGÈNCIA D'UN PROCEDIMENT FORMAL A LA LLUM DELS PRINCIPIS DE BONA REGULACIÓ DE LA LPACAP.

El reconeixement d'un espai normatiu propi dota de contingut el concepte d'autonomia local constitucionalment garantit i situa les normes locals en una posició peculiar en el sistema de fonts del dret⁴⁰⁹, circumstància aquesta que precisa observar aspectes rellevants com la interrelació amb la reserva de llei, el respecte al principi de legalitat i el principi democràtic que caracteritza la naturalesa de l'òrgan directament representatiu de les corporacions locals, expressiu del pluralisme polític i de la voluntat del poble. Les ordenances i els bans són l'expressió bàsica de la potestat normativa local i s'institueixen en la normativa sobre règim local com la primera modalitat d'intervenció administrativa en l'activitat privada dels ciutadans (art. 84 LrBRL, art. 236 TRLMC i art. 55 ROAS).

La classificació tradicional distingeix principalment entre ordenança i reglament local, tot i que sovint la doctrina acudeix a conceptes amplis com el de disposició de caràcter general d'àmbit local per a fer referència al producte normatiu en sí mateix. Tot i la diferent naturalesa de sengles normes, concebuda en un inici a partir d'un contingut

⁴⁰⁹ GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona. Pàg. 188 i seg.; del qual resulta la consideració d'una posició pròpia i diferenciada de la del reglament en sentit estricta, emanat dels executius estatal o autonòmic; GALÁN GALÁN A. (1997) «Posició de les ordenances en el sistema de fonts» a *Dret local* (Coordinador Font Llovet T.) Marcial Pons, UAB. Pàg. 56. També, destaquem: NOGUERA DE LA MUELA B. (2008) «La potestad normativa local en la Carta Municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial de Barcelona» a *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* BETANCOR A. (Dir.), NOGUERA DE LA MUELA B. (Coord.) Ed. Aranzadi SA, Thomson Civitas. Pàg. 121 i seg.; EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid; RIVERO YSERN J.L. (2010) *Manual de Derecho Local*, Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra), pàg. 80 i seg.; AGUDO GONZALEZ J. (2001) «La potestad normativa municipal» *Revista de Estudios Locales* n° 44 Febrer, Pàg. 21-66; BLASCO DÍAZ J.L. (2001) *Ordenanza municipal y Ley*, Marcial Pons, Madrid; VELASCO CABALLERO F. (2009) *Derecho local: Sistema de Fuentes*, Marcial Pons, Madrid; ORTEGA ÁLVAREZ L. (2001) «La potestad normativa local» *Anuario del Gobierno Local* n°1, Pàg. 39-54; PAREJA LOZANO C. (1995) «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» *RAP* núm. 139, Setembre-Desembre; PAREJO ALFONSO L. (1998) *La potestad normativa local*, Marcial Pons, Barcelona.

material concret, a la pràctica se n'ha arribat a fer un ús indistint de la terminologia, circumstància que ha fet perdre la definició originària. La distinció entre un i altre concepte deriva de les potestats normatives heterogènies reconegudes a la llei bàsica⁴¹⁰, de la qual emanarien l'ordenança i el reglament, citat majorment com a reglament orgànic, i referit a les normes d'organització interna i les relatives al funcionament dels serveis locals. La diferent tipologia respondria en un primer moment a la consideració d'una vocació *ad extra* o relacional en el cas de les ordenances, i d'un efecte d'àmbit intern pel que fa als reglaments locals, si bé tal consideració no pot entendre's sempre nítida per a configurar una separació rigorosa d'ambdues normes, entenent per al supòsit dels reglaments orgànics, que l'eficàcia externa es descriuria en tot cas com a limitada, però no estrictament de nul·la projecció dels efectes a tercers per raó de la procedència de la potestat d'autoorganització, ja que aquesta no sempre resulta ser així⁴¹¹.

Tal i com afirma GALÁN GALÁN, l'autonomia local referida anteriorment conté una doble potestat normativa que explicaria la distinció entre les ordenances, per a l'ordenació social d'aquell espai d'interessos locals propis de l'ens municipal, i els reglaments d'autoorganització, per a instituir-se estructuralment en el desenvolupament de les activitats locals que li corresponen⁴¹². Però és específicament en l'operativitat amb la norma amb rang de llei on es configura una distinció més clara, sense entrar en altres objeccions relatives al principi de legalitat i a la vinculació negativa amb la llei referides amb anterioritat: l'habilitació legal requerida a les ordenances locals per la seva incidència en l'esfera jurídica dels particulars no és la que s'exigeix per als reglaments orgànics, configurats aquests com a reglaments independents de la cobertura legal prèvia, pel seu caràcter merament intern⁴¹³.

⁴¹⁰ L'art. 4.1 LrBRL distingeix potestats normatives com reglamentària, la d'autoorganització, la tributària i la financera. En els mateixos termes es reconeix a l'art. 8.1 TRLMC.

⁴¹¹ Un exemple clar és la regulació dels drets de participació, accés per part dels administrats a la informació, etc. que són recollits als reglaments orgànics de l'entitat; en aquest sentit ho recorda BLASCO DÍAZ J.L. (2001) *Ordenanza municipal y Ley* op. cit. Pàg. 60; de la mateixa manera que una ordenança local pot establir disposicions de naturalesa procedimental i organitzativa, vinculada a l'activitat local objecte de regulació. També, ORTEGA ÁLVAREZ L. (2001) «La potestad normativa local» *Anuario del Gobierno Local* n°1, Pàg. 42 i seg.

⁴¹² GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local* op. cit. Pàg. 273 i seg. També, EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* op. cit. Pàg. 64 i seg.

⁴¹³ TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (2017) *Derecho administrativo Parte General* Atelier, 3º ed., Barcelona Pàg. 129; MUÑOZ MACHADO S. (2011) *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*

En tot cas, i tornant a l'anterior divergència sobre la terminologia que rep la norma local, com afirma EMBID IRUJO, l'aspecte unitari que originaria una determinada denominació, residiria fonamentalment en el règim jurídic de l'elaboració i aprovació d'aquella norma⁴¹⁴, havent de recórrer pel que fa a l'aprovació de les ordenances locals a l'art. 49 LrBRL com a precepte bàsic que institueix el marc jurídic del procediment a tramitar⁴¹⁵.

Amb independència d'això, cal recordar que tots els instruments d'intervenció relacionats a la llei es troben sotmesos a un conjunt de principis recollits a l'apartat segon de l'art. 84 LrBRL, i que són d'obligada observació sigui quin sigui el mecanisme d'incidència sobre l'esfera privada: igualtat de tracte, necessitat i proporcionalitat amb l'objecte que es persegueix. L'art. 236.2 TRLMC afegeix a més, els principis de legalitat i respecte a la llibertat individual. Són principis aplicables indistintament tant als actes administratius com a les normes jurídiques, i tenen una funció clara de limitació de les manifestacions d'autoritat establertes a l'apartat primer, i que provenen de les previsions contingudes a l'art. 9.3 i 103.1 de la CE⁴¹⁶. Però en l'exercici de la potestat normativa, les entitats locals han d'actuar també d'acord amb els principis de bona regulació establerts a l'art. 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, que són els que hem mencionat amb anterioritat, relatius a la necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, i que comporta per als òrgans responsables

I, op. cit. Pàg. 347; GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local* op. cit. Pàg. 279-280.

⁴¹⁴ EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* op. cit. Pàg. 66. La denominació de la norma podria amagar diferent contingut jurídic del que previngudament hauria de tenir. La denominació de l'avantprojecte i projecte normatiu que s'impulsi doncs, no serà punt de referència en la determinació de la seva naturalesa.

⁴¹⁵ No entrarem doncs, en altres manifestacions reglamentàries com puguin ser els convenis col·lectius, els plans en matèria urbanística, els pressupostos, els estatuts d'organismes públics de naturalesa administrativa ni tampoc els bans. Pel que fa al debat sobre la naturalesa jurídica dels bans, *vid.* EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las entidades locales* op. cit. Pàg. 69 i seg.

⁴¹⁶ *Debe precisarse que la actividad administrativa concretada en la elaboración de una ordenanza es una manifestación de la autonomía local. (...) La Ley 7/1985, citada, establece que las Corporaciones locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos a través de las ordenanzas [art. 84.1 a) de la Ley 7/1985], si bien, en todo caso deben ajustarse a los principios de igualdad de trato, congruencia con los motivos y fines justificativos y respeto a la libertad individual (art. 84.2 de la Ley 7/1985). (...) Al otorgar la Constitución autonomía a los Entes territoriales locales para la gestión de sus propios intereses, y al facultar la Ley 7/1985 a los municipios para intervenir la actividad de los ciudadanos por medio de Ordenanzas [art. 84.1a)], de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 9º y 103 de la Constitución y art. 6.1 de la propia Ley 7/1985, ajustando su actividad interventora a los principios que señala el art. 84.2 de la Ley 7/1985, se produjo una remisión normativa al reglamento (Ordenanza), para regular ciertos aspectos que son complemento indispensable de la Ley. STS 15 de juny de 1992.*

de l'elaboració de l'ordenança, haver de justificar la proposta en base a aquests paràmetres. En la seva conseqüència, el sotmetiment a aquests principis necessàriament s'ha de materialitzar a l'expedient normatiu d'alguna manera específica, concretament amb l'establiment d'un procediment formal dins l'àmbit local on s'estableixi un ordre seqüencial de tràmits o d'elaboració d'informes o documents que treballin concretament la justificació d'aquests principis, la màxima garantia per a evitar una actuació arbitrària dels poders públics locals, sobretot quan l'actuació administrativa –i en concret la normativa-, té una base àmpliament discrecional.

Atenent a la normativa vigent, trobem que el procediment general l'aprovació de les ordenances locals es troba regulat a la Llei bàsica estatal de règim jurídic local, al seu art. 49 –amb un contingut principalment de mínims-, i en àmbit autonòmic a l'art. 178 TRLMC, els quals troben el seu fonament als arts. 137, 140 i 105a de la Constitució Espanyola, i als arts. 86 i 87 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

Hem de citar també el Decret 179/1995 de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels ens locals (ROAS), que a pesar del seu rang reglamentari, desenvolupa amb major precisió la tramitació procedimental, incloent l'exercici de la iniciativa normativa així com la formació prèvia de l'avantprojecte⁴¹⁷. Per demés, la manca d'una normativa més complerta sobre el procediment, situa el reglament orgànic municipal en una posició més significativa a l'hora de definir amb major detall els tràmits a realitzar i els òrgans intervinents en funció de l'estructura institucional de la Corporació local.

Tornant a l'art. 49 LrBRL, aquest es configura directament en base al mandat constitucional de l'art. 105a) CE, sobre la participació ciutadana a través de l'audiència en el procediment reglamentari⁴¹⁸, i es dissocia de l'aplicació unitària que l'antic règim

⁴¹⁷ I en menor grau d'importància per la seva obsolescència, citem també el Real Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de Règim local (TRRL) i el Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les entitats locals (ROF) Sobre el Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels ens locals, citem, entre d'altres: MIRÓ MIRÓ R. (1995) «L'activitat local d'ordenació i intervenció administrativa al Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals» a *Ponències del Seminari de Dret Local 7a ed.* (curs 94-95) ed. Ajuntament de Barcelona, Pàg. 321 i seg.; LLISET BORRELL F. (1995) *Obres, activitats i serveis els ens locals: comentaris al reglament aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny, de la Generalitat de Catalunya* Bayer, Barcelona.

⁴¹⁸ Constitueix una fórmula participativa arrelada a participació ciutadana ordinària sobre els assumptes públics a pesar de no subsumir-se dins el contingut propugnat a l'art. 23 CE i de la seva consideració de dret fonamental. Sovint s'entén com un altre canal participatiu sobre les actuacions administratives inherents a l'activitat local que podria arribar a compensar la insuficient participació soferta a la

jurídic de la Llei de procediment administratiu de l'any 1958 preveia per al conjunt de les Administracions públiques⁴¹⁹.

El contingut de l'art. 49 LrBRL és el següent:

La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento:

a) Aprobación inicial por el Pleno.

b) Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

c) Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional.

Com hem dit, l'existència d'un procediment formal en l'aprovació de les ordenances locals constitueix, per sí mateix, un límit a la principal manifestació de la discrecionalitat administrativa⁴²⁰, com un element clau del control de la potestat reglamentària i la llibertat d'opció dins el marge que permet la norma jurídica objecte de desenvolupament, degut justament a aquest caràcter “*ad solemnitatem*” de la pròpia tramitació com a control i observança jurisdiccional de l'actuació administrativa, de manera que *l'omissió del procediment o un defectuós compliment, que es tradueixi en la inobservança transcendent per al compliment de la finalitat a la que tendeix la seva exigència, arrossega la nul·litat de la disposició que es dicti* (STS de 13 de novembre

democràcia representativa. En aquesta línia, GARCÍA GARCÍA M.J. (2008) «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 37; també CASTELLÀ ANDREU J.M. (1992) «La participació ciutadana en la Administración Pública» *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 34.

⁴¹⁹ *Los artículos 130.4 y 130.5 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (no derogados por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) no son de directa aplicación al procedimiento de elaboración de Ordenanzas municipales, al resultar el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, una norma específica de procedimiento que desarrolla el artículo 105a) de la Constitución en el ámbito local* STS 14 de juny de 1994.

⁴²⁰ *La Constitución quiere que exista ese procedimiento, y no es aventurado pensar que lo quiere porque a través del procedimiento se desarrolla una reflexión racional que ahuyenta el azar, la intuición, el capricho y la arbitrariedad* BLANQUER D. (2006) *Curso de derecho administrativo II. El fin y los medios* Tirant lo Blanch, València. Pàg. 585; també, TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (1994) «La desviación de poder como técnica de control del ejercicio de la potestad reglamentaria» *Poder Judicial* núm. 34, Pàg. 345; PONCE SOLÉ J. (2016) «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración» *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 175, Pàg. 4; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común...* op. cit. Pàg. 553.

de 2000)⁴²¹. La formalització del procediment d'elaboració normativa constitueix doncs, un clar mecanisme dins el sistema de control de legalitat de les decisions locals adoptades⁴²², i l'art. 49 LrBRL n'és el vèrtex de regulació més primària sobre el qual treballarem a continuació –si bé recorrerem també a la regulació catalana sobre la matèria-, que necessàriament s'haurà d'ajustar a les actuals demandes de bona regulació que es proclamen des de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions Públiques.

II. LA TITULARITAT DE LA POTESTAT REGLAMENTÀRIA I ELS SEUS LÍMITS.

L'apartat primer de l'art. 128 LPACAP assenyala que l'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern de la Nació i al de les Comunitats Autònomes així com als òrgans de govern locals, d'acord amb allò previst a la Constitució, als Estatuts d'Autonomia i a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local⁴²³.

A continuació, el segon i tercer punt del mateix precepte, amb gran similitud amb el contingut que ja disposava l'art. 51 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, recull el

⁴²¹ ROJ 8215/2000, Sentència que segueix dient: *Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía "ad extra", en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria (...).*

⁴²² Els mecanismes de legalitat pròpiament dits els trobem a la Llei bàsica, com són la impugnació d'actes o acords locals que puguin minar les competències estatals o autonòmiques, o que atemptin greument l'interès general (arts. 65, 66 i 67); d'altres com la tramesa d'informació (arts. 69 i seg.), o fins i tot mesures més severes com l'execució subsidiària de les obligacions de l'entitat local (art. 60) o la dissolució dels òrgans de les corporacions locals en el supòsit de gestió greument danyosa per a l'interès general per incompliment de les seves obligacions constitucionals (art. 61). Sobre aquesta qüestió: SOSA WAGNER (1991) «La autonomía local» a *Estudios sobre la Constitución Española...* MARTIN RETORTILLO S. (Coord.) op. cit. Pàg. 3220.

⁴²³ El recurs d'inconstitucionalitat que va donar lloc a la STC 55/2018, de 24 de maig, impugnava també els arts. 127 i 128, si bé al FJ 7.a, s'indicava: *Al razonar la impugnación, la demanda precisa que alguno de los preceptos no merece, en realidad, reproche de inconstitucionalidad. Sería el caso de los artículos 127 de "Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de Ley", y 128, sobre la "Potestad reglamentaria"; su contenido sería superfluo, mero recordatorio de previsiones constitucionales y estatutarias que vinculan en todo caso.*

principi de jerarquia normativa dels reglaments i disposicions administratives⁴²⁴ els quals *no podran vulnerar la Constitució o les lleis*, amb referència també a la subordinació jeràrquica interreglamentària, en indicar que *s'ajustaran a l'ordre de jerarquia que estableixin les lleis*, i que *cap disposició administrativa podrà vulnerar els preceptes d'altre de rang superior*⁴²⁵. Sobre la jerarquia interreglamentària, el manament té una direcció clara cap als sistemes normatius estatal i autonòmics, ja que dins l'àmbit local, les normes que emanarien del mateix òrgan –el Ple– no configurarien una jerarquia entre elles.

A banda d'aquest principi, l'art. 128.2 LPACAP recull una clàusula general de reserva de llei, en assenyalar que *sens perjudici de la funció de desenvolupament o col·laboració amb respecte la llei, no podran tipificar delictes, faltes o infraccions administratives, establir penes o sancions, així com tributs, exaccions parafiscals o altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic*.

Del redactat de l'art. 128.2 i .3 LPACAP se n'extreu el caràcter de complementarietat del reglament envers la llei, que té la seva coherència dins l'entramat normatiu estatal i autonòmic, si bé sembla poc precís per a les ordenances locals, la funció de les quals distaria de ser definides com a normes complementàries o de mer desenvolupament. En el cas concret de la reserva de llei, la lectura referida a les ordenances locals pel que fa a l'àmbit sancionador s'hauria de fer necessàriament a la llum de la flexibilització de l'exigència de llei per la tipificació d'infraccions i sancions per part dels ens locals en matèries on, pel fet de resultar present un interès de caràcter local, tal com assenyala

⁴²⁴ Autors com MORA RUIZ o PRIETO ROMERO destaquen la diferent terminologia utilitzada en aquest art. 128, però també al llarg del Títol VI, en quant als «reglaments», «disposicions administratives» o «potestat reglamentària», que no aporten major aclariment respecte els diversos productes de l'acció normativa de les Administracions (entre els quals s'inclouen les circulars i instruccions) així com les qüestions relatives a l'exercici de la potestat reglamentària per òrgans i autoritats diferents dels Governos respectius, o la inclusió de la potestat normativa local dins l'expressió de «potestat reglamentària». MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición Derogatoria» op. cit. Pàg. 547; PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa...» op. cit. Pàg. 341.

⁴²⁵ L'art. 24 LG sí estableix un ordre jeràrquic per als reglaments estatals (1r) *les Disposicions aprovades per Real Decret del President del Govern o acordat pel Consell de Ministres*; 2n) *Disposicions aprovades per Ordre Ministerial*). Així mateix, l'art. 41 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern estableix l'ordre jeràrquic dels reglaments autonòmics en indicar que *els reglaments aprovats per decret tenen major rang jurídic que els reglaments aprovats per ordre*.

TRAYTER JIMÉNEZ, existeix un ampli camp de regulació municipal⁴²⁶. Seguint aquesta línia, l'art. 128.2 LPACAP s'hauria d'enllaçar amb el què disposen els arts. 25 i 27 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, respecte el principi de legalitat i tipicitat en matèria sancionadora i la remissió que aquests preceptes fan cap al Títol XI de la LrBRL⁴²⁷, sobre la tipificació de les infraccions i sancions per les Entitats Locals en determinades matèries⁴²⁸.

Amb tot, l'art. 128 LPACAP estableix els límits materials de la potestat normativa que serviren de paràmetres de validesa i que són expressius dels principis constitucionals ja previstos a l'art. 9.3 CE. Coadjuvarien en el control d'aquesta potestat amb els límits formals, consistents en la instauració d'un procediment d'elaboració normativa, i la principal conseqüència del seu incompliment seria la nul·litat de ple dret contemplada a l'art. 47.2 LPACAP⁴²⁹, en idèntics termes al que ja es preveia a l'art. 62.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

Amb caràcter general, convenim amb autors com MESEGUER YEBRA o PRIETO ROMERO⁴³⁰ en què l'art. 128 LPACAP no aporta cap novetat, sinó que resulta una reiteració dels principis constitucionals de jerarquia normativa i de reserva de llei, fet

⁴²⁶ TRAYTER JIMÉNEZ J. M. (2004) «Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales» *Derecho del medio ambiente y administración local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, Pàg. 168.

⁴²⁷ En concret, l'art. 139 LrBRL que obre el Títol XI assenyala: *Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes.*

⁴²⁸ En termes similars, l'art. 237 TRLMC indica el següent:

237.1 Les ordenances i els bans no poden contenir preceptes contraris a les lleis i a altres disposicions generals.

237.2 Les ordenances poden tipificar infraccions i establir sancions d'acord amb el que determinen les lleis sectorials.

⁴²⁹ Art. 47.2 LPACAP: *También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.*

⁴³⁰ MESEGUER YEBRA J. (2016) «Procedimiento administrativo de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentaria local» a *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* op. cit. Pàg. 130. PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» op. cit. Pàg. 343.

que per al Consell d'Estat fins i tot no hagués estat necessari incloure'l a la nova Llei de procediment administratiu comú⁴³¹.

Tot i que no suposa cap innovació al nostre ordenament jurídic respecte l'àmbit subjectiu d'aquesta potestat, creiem que es tracta d'un precepte que marca l'entrada del Títol VI *de la iniciativa legislativa i la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions* a la LPACAP, i té la seva importància d'introducció als principis i mecanismes de millora de la regulació que vénen a continuació dins aquest Títol. Per aquest motiu, essent una regulació bàsica que incidiria en totes les instàncies administratives, creiem que s'hagués pogut tenir més en consideració la presència de l'àmbit local, com per exemple no només fer referència al reglament o la disposició administrativa com a únic producte normatiu de la potestat reglamentària sinó també al concepte de l'ordenança local. Però també prevenir d'equívocs en una llei que resulta ser tant vertebradora dins el Dret administratiu, com en el cas ja referit de la clàusula de la reserva de llei i el seu oblit respecte el major marge de tipificació reconegut legalment a les entitats locals, o defugir de generalitzacions com la de l'art 128.2 sobre la mera *funció de desenvolupament o col·laboració amb respecte a la Llei*, quan és evident que les ordenances locals tenen una significació major dins el seu espai d'interès local que el de la simple funció executiva de la Llei.

Deixant de banda la referència a l'art. 128 LPACAP, en quant a l'atribució de la potestat normativa i els òrgans competents per a la seva aprovació convé subratllar que la potestat normativa correspon als municipis, províncies i illes en tot cas (art. 4.1.a LrBRL), i com a manifestació del principi democràtic (art. 87.3 EAC) és exercida per l'únic òrgan de l'entitat local que reuneix la legitimitat democràtica suficient, el Ple, per a prendre decisions que estiguin dotades de l'expressió màxima de representativitat en la normació de l'acció pública del govern local (art. 50.2.d TRLMC, art. 22.2.d LrBRL i art. 50.3 ROF). Per aquest motiu, el seu exercici s'estableix com a competència

⁴³¹ En els següents termes s'expressava al Dictamen 275/2015 del Consell d'Estat de 29 d'abril de 2015, de l'Avantprojecte de Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques:

Este artículo reproduce en gran medida el vigente artículo 23 de la Ley del Gobierno, si bien incluye una mención en su apartado 1 a la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los órganos de gobierno locales que, en línea con la consideración anterior, no resulta necesaria.

indelegable respecte els altres òrgans de govern, tal i com enuncien els últims apartats dels preceptes citats de la LrBRL i el TRLMC⁴³².

L'exercici de poder es manifesta en el moment d'aprovació de la norma, i durant la tramitació es demanarà i s'exigirà la intervenció d'òrgans –que poden ser externs- per a l'emissió d'informes i dictàmens que completaran l'expedient normatiu conforme els requisits exigits. És per tant, en l'òrgan que ostenta la màxima representació democràtica de la institució local on es reserva la decisió sobre l'oportunitat d'innovar l'ordenament jurídic local vigent⁴³³, sens perjudici que en el règim d'organització dels municipis de gran població es delegui la competència en favor de les comissions que componguin el Ple (art. 123.3 en relació amb l'art. 123.2.d LrBRL) i fins i tot, que la Junta de Govern Local en pugui aprovar els projectes d'ordenança i reglaments (art. 127.1 LrBRL).

En el cas de Barcelona, la Carta municipal (Llei 22/1998, de 30 de desembre) preveu que l'aprovació inicial del projecte de reglament o ordenança la puguin dur a terme les comissions del Consell Municipal, sempre i quan l'aprovació definitiva pertochi al propi Consell Municipal a fi i efecte de garantir-ne la legitimitat requerida (art. 12.2.b de la Llei 22/1998, de 30 de desembre, de la Carta Municipal de Barcelona). La potestat normativa també li és reconeguda a la Comissió de Govern pel que fa a l'àmbit organitzatiu o en execució i desenvolupament de les ordenances dictades pel Consell Municipal (Decrets de la Comissió de Govern, art. 26.2.c de la Carta Municipal de Barcelona), i a l'alcalde, en forma de bans o decrets d'alcaldia (art. 26.2.d i e) en els

⁴³² Les reserves de l'exercici de la potestat reglamentària en favor del Ple també es preveuen en les atribucions competencials que es fan per als consells comarcals, a l'art. 14.2 c) del Decret Legislatiu 4/2003, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya i l'art. 33.2 b) i C) LrBRL pel que fa a les diputacions provincials. En referència a altres entitats supramunicipals com les àrees metropolitanes, s'ha d'estar a la llei reguladora o estatuts corresponents (és el cas de la Llei 31/2010, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que reserva al Consell metropolità l'exercici de la potestat normativa (art. 8.1 g) i h)), i en el cas de les mancomunitats, als estatuts corresponents (art. 116.2 TRLMC).

⁴³³ STS de 16 de juny de 1997 (rec. 6588/1991): *Tal acuerdo debe considerarse como un Reglamento o una ordenanza, por lo que es obligado entender que incurrió en la causa de nulidad del artículo 47, apartado c) de la Ley de Procedimiento Administrativo. Pues la competencia para dictar ordenanzas y reglamentos corresponde al Pleno del Ayuntamiento de acuerdo con el artículo 49 de la Ley Básica de Régimen Local de 7 de abril de 1985, tratándose además de una competencia que no puede ser objeto de delegación. Por otra parte, según se desprende de los autos, para la aprobación de tal acuerdo no se tuvo en cuenta lo dispuesto por el artículo 111 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. Está, por tanto, fuera de duda la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal.*

supòsits que la llei determini, si bé en el cas dels bans es tracta d'una atribució a les funcions d'alcaldia previstes a la llei de règim jurídic local⁴³⁴.

A continuació, desenvoluparem els elements procedimentals que assenten l'estructura clàssica de l'art 49 LrBRL per a poder visualitzar i tenir un esquema clar de quins són els tràmits per a la creació d'una ordenança local; d'aquesta manera, més endavant podrem enllaçar-los amb els canvis més destacables de la LPACAP i poder fer propostes al respecte. Per aquest motiu els següents apartats no fan una referència directa a les noves determinacions de la LPACAP, tot i que ens és inevitable referir-nos en alguns aspectes, com puguin ser el règim de publicitat o la intervenció de les TIC, per tal de seguir una seqüència lògica d'uns requisits del procediment que sense fer menció a la nova llei quedarien actualment desfasat. La referència als aspectes substantius i procedimentals de la bona regulació, tals com les avaluacions dels impactes així com els instruments innovadors de la planificació normativa, la consulta prèvia i la revisió, seran tractats amb posterioritat. La nostra intenció doncs, en aquest punt del treball, no és cap altre que la de descriure els elements troncs, la composició formal que fins ara ha regit el procediment d'elaboració de les ordenances locals.

III. LA INICIATIVA NORMATIVA.

L'exercici d'instar l'inici del procediment normatiu constitueix una fase prèvia, fins i tot separada, del que és el procediment d'elaboració de l'ordenança local. Tot i que sovint s'entén com a exercici d'autoritat del propi ens, a l'àmbit municipal pot ser exercida

⁴³⁴ L'art. 26 de la Carta Municipal de Barcelona ofereix major concreció de les normes dictades per l'ajuntament i la forma que adopten, tot definint la naturalesa de cadascuna: reglaments, ordenances, decrets de la Comissió de Govern i d'alcaldia i bans. Tot i així, la naturalesa de determinades modalitats normatives, com per exemple els decrets d'alcaldia i la possibilitat de que aquests adoptin la forma d'instruccions, ha portat certa confusió sobre el seu valor normatiu, en especial al·lusió a les conegudes directrius de serveis i circulars. En aquest sentit *vid.* NOGUERA DE LA MUELA B. (2008) «La potestad normativa local en la Carta Municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial de Barcelona» a *Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona* BETANCOR A. (Dir.), NOGUERA DE LA MUELA B. (Coord.); Ed. Aranzadi SA, Thomson Civitas. Pàg. 124. També, GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local*; op. cit. Pàg. 291. Aquest últim, planteja a més la peculiaritat del reconeixement a l'art. 26.2.e, de «disposicions de caràcter general» a la figura dels bans, en contraposició amb la doctrina majoritària de no considerar-los com a normes jurídiques. Entén que la caracterització respon més aviat als reglaments de necessitat, convertint l'excepcionalitat d'aquests en un tipus de modalitat normativa dictada per l'Ajuntament de Barcelona, GALÁN GALÁN A. (2001) *La potestad normativa autónoma local* op. cit. Pàg. 292-293.

també per la ciutadania⁴³⁵. L'estreta relació de l'Administració municipal amb la comunitat veïnal fomenta necessàriament la interacció proactiva sobre els aspectes essencials de la vida local. La potestat d'autoorganització comporta l'assegurament d'un espai propi en l'exercici de les seves competències, les normes locals de les quals disten de la funció merament executora o de desplegament d'una llei i justifica que els mecanismes participatius entorn les activitats municipals siguin més amplis que els previstos en l'elaboració de les normes reglamentàries autonòmiques i estatals.

Tant si la iniciativa prové des de la pròpia corporació com si és d'origen popular, sengles modalitats resten subjectes als principis de bona regulació de l'art. 129 LPACAP que conflueixen en la decisió de dur a terme aquesta iniciativa normativa en atenció a la seva necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. Per demés, la seva observança sotmet aquest exercici de caire discrecional, a la justificació obligada de la concurrència d'aquests principis, a partir de la plasmació en l'expedient obert a l'efecte, del compliment de les determinacions de la LPACAP sobre la bona regulació. Per tant, com veurem més endavant, la configuració del procediment d'elaboració d'ordenança local existent fins a l'entrada en vigor de la LPACAP s'institueix entorn al compliment d'uns tràmits successius des d'un punt de vista absolutament burocràtic i no pas com a *procediment meditat i participatiu* que assegurí el màxim nivell de realisme i aplicabilitat⁴³⁶, circumstància per la qual l'actual marc vigent requerirà una adaptació important a les noves exigències de la millora de la regulació. Per demés, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBGCat) regula també a l'art. 62 els principis generals de millora de la qualitat normativa, assimilables als de l'art. 129 LPACAP però més focalitzats a nocions relacionades amb la transparència i al contingut de la informació, com la previsibilitat del marc normatiu, la intel·ligibilitat, la coherència, la claredat, la proporcionalitat, però també l'existència d'una causa d'interès general que ho justifiqui, entre d'altres⁴³⁷.

⁴³⁵ Art. 70bis LrBRL (introduït per la Llei 57/2003 de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local i que al mateix temps impulsa la creació de mecanismes per a l'exercici de les consultes populars); també art. 61 ROAS.

⁴³⁶ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2004) «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas» *REFC n° 2*, Pàg. 78.

⁴³⁷ De manera separada a aquests principis, l'art. 63 LTBGCat en preveu un altre: *L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma comporti, com a regla general, la simplificació de l'ordenament jurídic vigent*. Aquesta simplificació, referida a la

La iniciativa normativa institucional. Tot i ser la modalitat clàssica per a impulsar l'elaboració normativa, no existeix una regulació expressa que determini quins òrgans estan legitimats per a exercir la iniciativa en la formació o modificació d'ordenances ni tampoc el procediment o requisits formals necessaris que assegurin la promoció adequada per als tràmits que li succeiran; en última instància el reglament orgànic municipal és l'instrument normatiu que determina la seva atribució.

S'entén que la iniciativa normativa correspon per naturalesa als òrgans que continguin un component polític significatiu i una tasca de direcció política determinant en el sí de la corporació local, si bé posteriorment la decisió normativa impulsada serà debatuda pel Ple a fi d'assegurar la continuïtat de la proposta. Davant la inexistència de tota al·lusió, i en la línia del que indica BARATA I MIR en quant a la dimensió subjectiva, ens referim principalment a la figura de l'alcalde en relació a les funcions de guiatge polític i de representació de la institució local, els tinents d'alcalde, la comissió de govern en virtut de les atribucions legalment previstes i les que l'alcalde o altre òrgan municipal li delegui; i també segons les funcions que tinguin assignades, els òrgans administratius de participació interns o òrgans mixts⁴³⁸.

Major detall trobem per exemple, a la Carta Municipal de Barcelona, que com bé assenyala NOGUERA DE LA MUELA, es fa una referència més acurada al tràmit d'iniciativa respecte la que conté el ROAS⁴³⁹. L'art. 27 de la Carta contempla que en la iniciativa de les ordenances municipals –per a l'aprovació, sense fer referència expressa a les modificacions- correspon a l'alcalde o alcaldessa, les comissions del plenari dins les respectives competències, la Comissió de Govern, els regidors, el Consell del Districte i els consells sectorials creats d'acord amb el que disposa la Carta.

En canvi, la iniciativa per a l'aprovació del reglament orgànic i de les ordenances fiscals i preus públics recau exclusivament en l'alcalde, en la Comissió de Govern i en els regidors (art. 27.2 Carta Municipal). És a dir, se n'exclou la iniciativa per a aquestes normes a aquells òrgans de base més representativa i de participació col·lectiva com són

sistematització de gruix normatiu i no pas a la reducció burocràtica i de càrregues administratives, sembla que només va referida a la iniciativa legislativa i no a la reglamentària.

⁴³⁸ BARATA I MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» a *Dret local* FONT i LLOVET T. (Coord.); Marcial Pons, Ed. UB, Sèrie de Publicacions UAB, 1a Ed. Barcelona. Pàg. 102 i seg.

⁴³⁹ NOGUERA DE LA MUELA B. (2008) «La potestad normativa local en la Carta municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del régimen especial de Barcelona» op. cit. Pàg. 128.

els consells sectorials i el consell del districte, i de manera categòrica, la iniciativa ciutadana. S'entén, tal i com afirma GARCIA GARCIA, que l'existència d'una afectació directa als interessos patrimonials particulars no garantiria suficientment la salvaguarda de l'interès públic, especialment pel que fa a les normes de caràcter tributari i pressupostari⁴⁴⁰. A pesar de que en àmbit estatal i autonòmic la iniciativa ciutadana resti exclosa per als reglaments orgànics, trobem que la Llei bàsica no estableix una excepció expressa, encara que per la naturalesa organitzativa de la norma i la manca de destinataris externs, l'interès ciutadà podria resultar escàs⁴⁴¹.

La iniciativa normativa popular. La iniciativa normativa popular es configura a la Llei bàsica com a dret veïnal d'exercici individual (art. 18.1.h) però amb l'exigència d'una col·lectivitat suficient per a què aquest es pugui dur a terme.

Per la seva naturalesa s'ha considerat un mecanisme de participació ciutadana, més pertanyent a les fórmules de la democràcia participativa que no pas com a tècnica de democràcia directa o semidirecta⁴⁴², entre altres raons perquè la iniciativa normativa no es troba sempre vinculada a un referèndum i principalment, perquè la finalitat última es concreta en l'impuls de la tramitació parlamentària d'una norma, la capacitat de decisió de la qual queda reservada a l'òrgan representatiu a qui li correspongui. No cal dir doncs que l'exercici de sobirania mitjançant institucions representatives participades a través dels partits polítics és el marc polític i constitucional que configura el nostre sistema de govern; però per raó de l'art. 23 CE, s'addiciona paral·lelament a aquest, un

⁴⁴⁰ GARCÍA GARCÍA M^a J. (2008) «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» *RCDP núm. 37*. Pàg. 19.

⁴⁴¹ Exclusió que, segons GARCÍA GARCÍA M^a J. tindria menys justificació a l'àmbit municipal donada la proximitat dels veïns als òrgans de govern i per la seva transcendència externa cap als administrats, essent una via de participació veïnal la possible creació a instància ciutadana d'òrgans complementaris participatius; *Ibíd.* (2008) op. cit. Pàg. 20.

⁴⁴² Sobre l'exercici de la iniciativa normativa popular destaquem: GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local» *Cuadernos de Derecho Local n° 24*; GARCÍA GARCÍA M^a J. (2008) «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» op. cit.; CASTEL GAYÁN S. (2011) «Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?» *RCDP núm. 43*; BARATA I MIR (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit.; i en àmbit de la iniciativa legislativa popular, entre d'altres: ARANDA ÁLVAREZ E. (2006) «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular» *REDC núm. 78*, setembre-desembre. Pàg. 187-218; MARCO MARCO J. J. (2006) «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España» *Revista de las Cortes Generales núm. 69*, 3^o Cuatrimestre. Pàg. 39-80.

exercici que atansa els particulars a la gestió dels poders públics⁴⁴³, que pretendria resoldre les disfuncionalitats existents en el sistema de govern, i que sovint s'ha relacionat amb altres figures com el dret de petició, la participació administrativa, els instruments enfront la passivitat administrativa o la consulta popular⁴⁴⁴. Així doncs, no es tracta d'una intermediació en la democràcia representativa sinó una apel·lació a la convivència de sengles fórmules d'expressió democràtica.

En virtut del tractament que des de l'ordenament jurídic de règim local se li ha donat, la iniciativa veïnal esdevé un instrument que promou un procediment normatiu, un compliment de requisits formals amb la finalitat última, tal i com indica BARATA i MIR, d'incorporar a l'ordre del dia de la convocatòria del Ple el tractament d'un assumpte consistent en valorar l'adopció d'una proposta normativa⁴⁴⁵, circumstància que no pressuposa però, l'obligació d'aprovar-la inicialment ni l'existència d'una vinculació jurídica entre la presa en consideració del Ple i l'òrgan competent a qui li correspongui la resolució, tal i com veurem més endavant. Es tracta doncs de promoure la posada en marxa d'un procediment d'elaboració d'ordenança proposant un contingut que respon a les demandes socials que impulsen el seu exercici; per aquest motiu i per considerar-lo un dret veïnal, el seu exercici hauria de presumir-se obert a la col·lectivitat local sense necessitat de requerir un interès legítim o afectació directa. No

⁴⁴³ L'art. 70bis de la LrBRL, sobre la participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local, va ser addicionat per la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de Mesures per a la Modernització del Govern Local, l'exposició de motius de la qual manifesta el foment d'una cultura política participativa, que té com a principal referència les polítiques impulsades pel Consell d'Europa: *«En materia de participación ciudadana, se establecen unos estándares mínimos que constituyen los mecanismos necesarios para su potenciación: el establecimiento de la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva; la aplicación necesaria de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación de forma interactiva, para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, así como para facilitar la realización de trámites administrativos y la introducción en la legislación básica sobre régimen local de las iniciativas ciudadanas, que pueden constituir un importante instrumento participativo, que puede dar lugar, incluso, a consultas populares.*

En definitiva, los diversos mecanismos participativos creados e impulsados por la ley, tanto con carácter general como los que más adelante se señalarán para los municipios a los que resulta de aplicación el título X de la ley, colocan a nuestro régimen local en la línea avanzada de promoción de la participación que está adquiriendo cuerpo en todo el continente, impulsada por el Consejo de Europa, y de la que es una importante manifestación la Recomendación de su Comité de Ministros Rec (2001) 19, que ha servido de fuente de inspiración para esta reforma».

⁴⁴⁴ En relació als mecanismes davant la passivitat de l'Administració, citem a CALVO CHARRO M. (1995) «Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa» *RAP núm. 137 mayo-agosto*, pàg. 239-272. També, GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local» op. cit. Pàg. 9 i seg.

⁴⁴⁵ BARATA i MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit. Pàg. 122.

obstant això, no és un dret que abasti la innovació de l'ordenament jurídic ja que la proposta pot arribar a ser declinada per criteris exclusivament polítics. La canalització de la iniciativa a través del compliment d'un seguit de requisits que són inexistents en la iniciativa institucional, i el sotmetiment absolut a la valoració política del Ple de la proposta per a decidir l'obertura del procediment d'elaboració normativa, porten a considerar aquest instrument ciutadà –amb crítiques majors pel que fa a les consideracions respecte la iniciativa legislativa popular- com a vehicle de participació excessivament restringit i, en últim terme, gairebé d'ús residual⁴⁴⁶.

El desenvolupament de l'exercici d'aquest tipus d'iniciativa normativa i els requisits legals que es prescriuen seran tractats en un apartat posterior.

IV. FASE PRÈVIA DE PREPARACIÓ DE L'AVANTPROJECTE D'ORDENANÇA LOCAL.

L'inici del procediment es du a terme amb la incoació d'un acte formal en el que s'acorda l'inici de l'expedient per a la formació de la norma, s'ordena la constitució d'una comissió d'estudi i es nombren els membres que la compondran, manaments que es solen reunir en un sol document i que responen a allò previst a l'article 62.1 del ROAS⁴⁴⁷.

La comissió està integrada per membres de la corporació local i personal tècnic, que podria ser propi o aliè a l'entitat (art. 62.1 ROAS), i es crea amb caràcter temporal per a la tasca específica encomanada (art. 60.4 TRLMC) normalment mitjançant un acta de constitució per tal de deixar constància de la periodicitat de les reunions i la distribució de tasques i responsabilitats. Amb l'inici de cada expedient normatiu es crea una nova comissió d'estudi en funció de la matèria objecte de regulació, essent un òrgan complementari dels anomenats de “naturalesa especial” per a l'anàlisi d'un assumpte

⁴⁴⁶ *Nuestro sistema puede alardear de contar con un mecanismo de participación directa de carácter extraordinario o excepcional, pero que en realidad está sumido en un profundo adormecimiento; en un estado vegetativo que lo hace poco menos que impracticable.* MARCO MARCO J. J. (2006) «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España» op. cit. pàg. 39.

⁴⁴⁷ L'omissió de l'acord de constitució de la comissió ha estat sovint un element no invalidant del reglament local (SSTSJCAT 809/2009, de 14 de juliol i 1052/2009 de 21 d'octubre, Sentències a les que més endavant ens referirem).

concret, –i diferent als de constitució obligatòria per a municipis de més de cinc mil habitants o per als municipis capital de comarca (art. 60.1 TRLMC)- segons disposa la regulació supletòria del ROF⁴⁴⁸. La tasca que li correspon és la de redactar el text de l'avantprojecte de la norma i dur a terme una recerca d'aquells antecedents i informació rellevant per tal de posar a disposició de l'òrgan que decidirà la seva aprovació, totes aquelles dades que garanteixin el seu encert i idoneïtat⁴⁴⁹. El Reglament orgànic municipal de Barcelona (ROMB) acota de forma més minuciosa la documentació d'acompanyament del projecte normatiu, que ha d'incloure l'exposició de motius i antecedents necessaris per a poder-s'hi pronunciar, l'informe jurídic i els informes tècnics i econòmics escaients dels serveis municipals (art. 110).

L'òrgan competent i en última instància, qui ostenta de les facultats decisòries requerides, pot no tenir els coneixements necessaris per a poder escollir la millor opció normativa, que pot concernir a continguts tant diversos com competències tingui assignades per a desenvolupar la seva activitat local. En conseqüència, la fase preparatòria adquireix un grau d'importància rellevant perquè no solament s'incideix en els aspectes de tècnica jurídica i qualitat formal del text, sinó també sobre els elements substantius referents al contingut: es du a terme un tractament normatiu de la decisió política prèvia que ha donat impuls al procediment. Per tant, la instrucció de l'expedient ha d'incorporar quants informes, dictàmens i consultes es considerin necessaris⁴⁵⁰ i permetre la participació i col·laboració amb experts tècnics i agents externs que proporcionin les dades i informació rellevants a partir dels coneixements i experiència

⁴⁴⁸ El Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals té una aplicació de caràcter supletori a l'àmbit de Catalunya, essent en l'ordre de prelación de les fonts el Decret Legislatiu 2/2003 de 28 d'abril (TRLMC) la regulació específica preferent. En quant al debat sobre la regulació de l'organització municipal i la naturalesa dels òrgans complementaris: FUERTES M. (1991) «Los órganos municipales de carácter complementario» *Documentación Administrativa* n° 228 (octubre-diciembre), pàg. 167-186.

⁴⁴⁹ *En el procedimiento de elaboración de los reglamentos, la Administración debe observar todos los trámites, empezando, como condición sine qua non del ejercicio válido de la potestad reglamentaria, por la observancia de los actos preparatorios que miran a garantizar la legalidad, acierto y la oportunidad del proyecto de la disposición de que se trate: es esencial que conste explícitamente en el expediente administrativo cuantos informes, dictámenes o documentos sean de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma.* STS 21 de gener de 1998 (rec. 1699/1990).

⁴⁵⁰ D'acord amb el que assenyala GARCÍA RUBIO F., la sol·licitud d'informes no interromprà la tramitació procedimental, ja que es consideren no vinculants als efectes d'allò establert a l'art. 80 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre (anterior art. 83 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre). La manca d'informes no impediria la tramitació, però minvaria la finalitat última d'obtenir la informació suficient per a dur a terme una adequada tasca normativa. GARCÍA RUBIO F. (2010) «El procedimiento para la elaboración de la disposiciones administrativas de carácter general» a *Procedimiento Administrativo Local* GONZALEZ BALLESTEROS J., CASTRO ABELLA F., MUÑOZ AMOR Mª M. (Coords.); Edición n° 1, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, Pàg. 1050.

que a la corporació municipal li manca. Per altra banda, s'haurà d'estar a allò que la normativa sectorial indiqui sobre l'obligació d'emetre informes o dictàmens en quant a la matèria objecte de regulació a la concreta ordenança local⁴⁵¹. La composició de la comissió d'estudi correspon a l'òrgan plenari en els termes fixats a la llei i el reglament d'aplicació⁴⁵², però la intervenció de tècnics i altres subjectes en la tasca realitzada durant les sessions ordinàries i extraordinàries correspondria a la pròpia comissió d'estudi (art. 62.2 *in fine* ROAS).

A banda de l'especialització tècnica, durant aquest tràmit inicial poden intervenir en la redacció del text els òrgans mixts en els que formin part els sectors privats afectats, com a modalitat de participació corporativa. En concret, l'art. 158.2.c i d TRLMC preveu que les associacions per a la defensa dels interessos generals i sectorials dels veïns puguin intervenir en les sessions de les comissions d'estudi en els supòsits que es determinin, circumstància que els obre la porta a participar activament en la fase d'elaboració del text del projecte reglamentari. L'assistència a la comissió pot provenir, també, de les relacions assistencials amb ens supramunicipals mitjançant la col·laboració tècnica necessària en la redacció del text i fins la seva aprovació definitiva (art. 62.3 ROAS). El precepte regula la possibilitat que, per raons degudes a no disposar de recursos humans o materials suficients per part de l'Ajuntament, aquest pugui sol·licitar suport a la Diputació, Consell Comarcal on pertanyi el municipi o a la Generalitat de Catalunya en la funció d'assistència als ens locals, per a què elaborin el text de l'avantprojecte.

⁴⁵¹ Per exemple, en matèria urbanística, trobem que l'art. 33.2 de la Llei 9/1993, de 30 de desembre, del patrimoni cultural català, requereix l'informe favorable del Departament de Cultura per a l'aprovació d'instruments de planejament urbanístics de protecció de conjunts històrics, zones arqueològiques així com entorns de protecció de qualsevol bé cultural d'interès nacional, entre d'altres supòsits. També, l'art. 12.3 de la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, exigeix l'informe del departament competent en matèria de turisme per a l'aprovació o revisió d'una figura de planejament urbanística general, o en modificacions del planejament urbanístic general i plans urbanístics derivats que desenvolupin un dels models turístics definits a la llei.

⁴⁵² Si bé l'art. 60.4 del TRLMC indica que *les comissions es poden constituir amb caràcter temporal per a tractar temes específics* (el cas que ens ocupa) per a continuació dir que (art. 60.5) *les comissions són integrades pels membres que designin els diferents grups polítics que formen part de la corporació* (entenen doncs, que les de caràcter temporal també s'ajusten a aquestes regles de composició), resulta més avinent, per la seva concreció en el procediment especial d'elaboració de les ordenances locals, l'aplicació de l'art. 62.2 del ROAS, el qual permet una constitució de la comissió més oberta i flexible: *L'esmentada comissió ha d'estar integrada per membres de la corporació i personal tècnic, propi o aliè, sota la presidència d'un d'aquells. La comissió pot proposar que s'encomanin per a aquesta finalitat estudis, informes o dictàmens a professionals aliens a l'ens. La comissió pot proposar que s'encomanin per a aquesta finalitat estudis, informes o dictàmens a professionals aliens a l'ens.*

La normativa no disposa d'un termini en el qual s'hagi d'elaborar el text normatiu ni tampoc els criteris que han de regir les sessions que se celebren; l'acta de constitució de la comissió haurà de regular la periodicitat de les sessions i altres aspectes relatius al seu funcionament⁴⁵³.

En quant a l'elaboració de l'esborrany normatiu, la denominació d'*avantprojecte* i la de *projecte* que la norma sobre règim jurídic local va enunciant al llarg dels preceptes, segons REBOLLO PUIG M.⁴⁵⁴ podria arribar a resultar "estranya" en el context d'elaboració reglamentària en la que no hi ha una subdivisió procedimental en fase administrativa i en fase parlamentària com ocorre en els procediments d'elaboració dels projectes de llei. La diferent terminologia podria perdre la significació en un procediment d'elaboració de disposicions administratives generals, si bé l'ús d'una diferent denominació del text resultant podria respondre en funció de la solidesa que anés adquirint al llarg del procediment. Sobre aquesta qüestió, trobem que al ROAS (art. 63.1 i 2), l'avantprojecte d'ordenança o reglament passa a tenir la consideració de projecte un cop s'ha dut a terme l'aprovació inicial de l'esborrany –l'art. 127.1.a LrBRL sobre les atribucions a la junta de govern local en els règims de municipis de gran població menciona l'aprovació dels *projectes* d'ordenança i reglament per a referir-se també a l'aprovació inicial-. Caldria entendre doncs, que l'atribució d'un i altre concepte connecta amb les funcions en les fases governamental i parlamentària pel que fa als actes legislatius, per quant la distinció de termes defineix una funció més administrativa i instructora per a l'avantprojecte reglamentari –pròpia de qui promou la iniciativa en seu de govern-, i una tasca més política i de deliberació un cop l'expedient normatiu entra en el Ple i el projecte és debatut. Podríem dir que la divisió conceptual dins la regulació local correspondria més aviat a la pròpia naturalesa de la tramitació i

⁴⁵³ L'art. 104 del TRLMC, indica amb caràcter general, que: *Als dictàmens o informes de les comissions d'estudi, d'informe o de consulta s'han d'adjuntar els vots particulars formulats pels membres que en formen part. Els altres membres de la corporació hi poden formular també esmenes abans que l'assumpte se sotmeti a debat i votació del ple.*

⁴⁵⁴ REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» *RAP núm. 115*, Gener-Abril. Pàg. 147.

Basta conocer un poco de mecánica interna de la elaboración de normas reglamentarias para saber que los distintos borradores se designan unas veces como «anteproyecto» y otras como «proyecto» sin que pueda apreciarse -ni sea posible, además, encontrar- diferencia de contenido o sustancial entre ellos, como no sea la presumible mayor depuración y rigor de los textos posteriores sobre los primitivamente elaborados. Sólo en el caso de elaboración de las leyes suele hablarse de «anteproyecto» para designar el texto que luego como «proyecto» aprueba el Consejo de Ministros y remite luego a las Cortes. STS de 6 de noviembre de 1986 (ROJ 8572/1986).

no tant al caràcter bifàsic de les institucions que intervenen en l'elaboració de la norma legal. Entendríem llavors que l'avantprojecte seria el text o esborrany normatiu proposat per la comissió d'estudi en la fase preparatòria, mentre que la consideració de projecte se li atribuiria en el moment que el text fos consensuat pel Ple mitjançant l'aprovació inicial i s'encaminés cap a l'aprovació definitiva.

El Reglament orgànic municipal de Barcelona⁴⁵⁵ però, va més enllà: tot i no fer referència al concepte d'avantprojecte en fase prèvia a l'aprovació inicial, distingeix – de manera anàloga al procediment legislatiu- entre projectes normatius si la iniciativa prové de l'alcalde, les comissions del Plenari i la Comissió de Govern; i proposicions normatives si provenen dels regidors, consell de Districte, consells sectorials o d'iniciativa ciutadana (art. 109.2 ROMB)⁴⁵⁶.

En aquest sentit, i vista fins ara l'estructura formal que regeix el procediment d'elaboració de les ordenances locals, és a dir, la fase d'aprovació inicial, participació ciutadana i aprovació definitiva (art. 49 LrBRL i art. 178 TRLMC), la intervenció dels ciutadans en l'exposició pública en l'esquema tradicional per a aquesta correlació establerta, ho seria respecte al projecte normatiu i no sobre l'avantprojecte. Però com hem vist, l'exposició pública no és exclusiva i es poden encabir altres modalitats participatives com la de les associacions en defensa d'interessos generals i sectorials en les sessions de la comissió d'estudi en el moment d'elaboració de l'avantprojecte. En aquesta línia, la Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern regula a l'art. 69 el dret de les persones a participar en les iniciatives normatives promogudes per l'Administració pública i la possibilitat d'obrir un tràmit participatiu des de l'inici de la tramitació en el cas que es consideri pertinent per la importància de la iniciativa normativa o de la matèria regulada. Es tracta d'un manament directe a les Administracions públiques de promoure la participació i oferir les eines de publicitat necessàries per a fer-la factible⁴⁵⁷. També, a l'apartat tercer de l'art. 69 es preveu la possibilitat que es puguin trametre propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives

⁴⁵⁵ BOPB 15.3.2001 núm. 64, el qual ha estat objecte de diverses modificacions.

⁴⁵⁶ A més, cal destacar que la regulació prevista al ROMB atenua les obligacions sobre la documentació d'acompanyament de les proposicions normatives respecte la requerida als projectes normatius tal i com ocorre també en les proposicions de llei, per quant els informes tècnics i econòmics s'emetran "si s'escau" (art. 115 ROMB) mentre que en els projectes de norma reglamentària existeix una major rigorositat en el requeriment d'aquesta documentació (art. 110).

⁴⁵⁷ Sobre aquesta qüestió, ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona. Pàg. 250 i seg.

normatives abans del tràmit d'audiència i informació pública, trencant d'aquesta manera amb els esquemes tradicionals de participació ciutadana, que fins ara situaven únicament el tràmit participatiu en una sola ocasió i moment concret.

Diferint però, de les determinacions vistes a la normativa sobre règim jurídic local, la LPACAP al seu art. 133 assenta un sistema de participació d'important magnitud, que com hem raonat amb anterioritat, seria aplicable en el procediment d'elaboració de les normes locals; es mantenen els tràmits d'audiència i informació pública i s'introdueix un nou procés de consulta pública electrònica, prèvia a la redacció de l'avantprojecte normatiu. La consulta pública electrònica és anterior a l'aprovació inicial de l'avantprojecte, en tant que el que es pretén conèixer d'aquesta consulta als ciutadans del municipi, és si resulta convenient o no de crear una norma i si hi ha alguna alternativa a l'opció normativa que pugui resultar més factible i que per tant, no requereixi de la tramitació de l'art. 49 LrBRL ni 178 TRLMC.

Donada la transcendència del tràmit de la participació en l'elaboració normativa, tant la consulta pública prèvia com l'audiència i informació públiques tradicionals, seran objecte de tractament en el present treball en un capítol independent, per la qual cosa, a continuació solament es farà referència al tràmit de participació tradicional que dins ara regia a la llum de l'art. 49b LrBRL.

V. APROVACIÓ INICIAL DEL TEXT I PARTICIPACIÓ CIUTADANA.

L'aprovació inicial i final del text normatiu constitueixen l'esquema comú que la regulació sobre el règim jurídic local estableix per al procediment d'elaboració d'ordenances i reglaments (art. 49 LrBRL, 178 TRLMC, 63 i 65 ROAS). La comissió d'estudi eleva l'avantprojecte de text al Ple per a la seva aprovació inicial, fet que com hem dit, el consolida com a projecte normatiu, i esdevé el text sobre el qual es donarà publicitat durant trenta dies i es comunicarà als afectats per tal de poder formular les

al·legacions i reclamacions pertinents⁴⁵⁸ amb la finalitat d'establir un marc de deliberació actiu.

Correspon al Ple l'aprovació inicial (art. 22.2.d LrBRL i art. 52.2.d TRLMC) amb caràcter indelegable, excepte en la regulació prevista per als municipis de gran població, el qual el seu règim d'aplicació permet que l'aprovació del projecte s'acordi per Junta de Govern Local (art. 127.1.a LrBRL)⁴⁵⁹.

L'acord d'aprovació inicial del text inclou també l'acord d'obertura d'un tràmit «d'informació pública i audiència dels interessats» durant un termini mínim de trenta dies (art. 49.b LrBRL i art. 178.1.b TRLMC). Si bé la informació pública és el tràmit participatiu per excel·lència en l'elaboració de les ordenances locals, l'audiència s'ha de practicar quan hi hagin drets i interessos legítims afectats i, en tot cas, als veïns o associacions que hagin exercit la iniciativa normativa, segons disposa l'art. 63.3 ROAS.

La fase de participació ciutadana esdevé una manifestació directa d'allò que disposa l'article 105a CE i per la seva significació i transcendència, en cas d'omissió comportaria la nul·litat de ple dret de la norma local aprovada⁴⁶⁰. A diferència de les instàncies administratives superiors, la informació pública constitueix el tràmit d'intervenció ciutadana principal i ineludible en l'elaboració de les ordenances⁴⁶¹, entre

⁴⁵⁸ Pel que fa al concepte de reclamació, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya s'ha expressat de la següent manera (STSJCAT 916/2008, de 25 setembre): *Estas «reclamaciones» no son propiamente recursos administrativos, sino una modalidad de colaboración de los vecinos interesados, en la formación de la disposición, pues el acuerdo provisional -no susceptible de recurso contencioso administrativo- puede ser modificado por el órgano municipal a la vista y estudio de las alegaciones o reclamaciones.*

⁴⁵⁹ En el cas de Barcelona, l'aprovació inicial correspon a la Comissió del plenari del Consell Municipal que es creï a l'efecte (art. 12.2.b) de la Carta Municipal de Barcelona). Sobre aquestes qüestions: NOGUERA DE LA MUELA B. (2008) «La potestad normativa local en la Carta Municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial de Barcelona» op. cit. Pàg. 123 i seg.

⁴⁶⁰ Entre d'altres, la STS de 23 de juliol de 1997 (rec. 7060/1991), assenyala que l'omissió del preceptiu tràmit d'informació pública i la possibilitat de formular al·legacions i suggeriments dirigit a la generalitat dels veïns, *acarrea a la nulidad radical de la Ordenanza y su falta de conformidad con el Ordenamiento Jurídico...* (FJ4). També, STS 14 de juny 1994 (rec. 11108/1990), FJ5.

⁴⁶¹ Així per exemple, en el cas de les ordenances fiscals existeix una consolidada doctrina pel que fa al tràmit d'exposició pública en relació a l'art. 17 TRLHL. STS 1 de juliol de 1991, indica: *Dicho trámite o requisito de la «exposición», por excesivamente formalista que parezca, no es, dentro de ese marco de garantías en favor del administrado que proclama la Constitución, un elemento procedimental de observancia discrecional, sino de cumplimiento legalmente reglado, pues, cuando se trate de disposiciones, como las dos de autos, que excedan del ámbito puramente doméstico de la organización administrativa y puedan afectar de forma seria e importante a los intereses de los, en este caso, contribuyentes, el mecanismo complementario de su comunicación general (junto a la publicación en el «Boletín Oficial») habrá de estimarse preceptivo. Imperatividad que se confirma, asimismo, atendiendo a otros dos criterios complementarios: el de que la finalidad del procedimiento establecido para la*

d'altres raons, per ser l'Ajuntament l'entitat més pròxima i més implicada en la vida veïnal del municipi, circumstància que fa que les exigències d'obertura a la participació dels seus destinataris siguin molt majors respecte dels terminis previstos en les altres instàncies de poder.

Per la dicció del redactat del precepte (LrBRL), la jurisprudència ha entès que «*la informació pública i audiència als interessats constitueixen un tràmit únic, la funció de la qual consisteix precisament en que l'Administració localitzi i identifiqui als interessats pròpiament dits i pugui ponderar i confrontar amb l'interès públic les dades suggerides i reclamacions que aportin, abans l'aprovació definitiva del text*» (STS 14 de juny de 1994, Sala Contenciosa, núm. recurs 11108/1990, FJ 5è).

D'acord amb el que disposen els citats preceptes (art. 49 LrBRL, art. 179 TRMLC i art. 63 ROAS), s'entén en principi, que tant el termini establert per a l'audiència i la informació pública és de caire preclusiu, de manera que si en aquest període no es presenta cap al·legació o reclamació, l'acord d'aprovació inicial esdevindrà definitiu.

L'aprovació inicial, per regla general, requereix la majoria simple (art. 47.1 LrBRL, art. 114.1 TRLMC, art. 65 ROAS), de la mateixa manera que en els municipis de gran població (art. 123 LrBRL). En canvi, per a l'aprovació dels reglaments orgànics de la Corporació (art. 47.2.f LrBRL, art. 114.3.a TRLMC), les ordenances fiscals (art. 114.3.j TRLMC i art. 65.2 ROAS)⁴⁶² i les normes que formin part dels plans i instruments d'ordenació urbanística (art. 47.2.ll LrBRL, art. 114.3.k TRLMC i art. 65.2 ROAS), es requerirà el vot favorable de la majoria absoluta del nombre legal dels membres de la Corporació.

El reforçament de la majoria també implica l'exigència d'informe preceptiu per part del secretari de l'entitat per raó de les funcions que li són pròpies (art. 122.5.e LrBRL, art.

elaboración de disposiciones generales es la de garantizar «la legalidad, el acierto y la oportunidad» de las mismas y, bajo este prisma, la «exposición» cuestionada es un elemento esencial a la hora de asegurar tales objetivos; y el principio de que la interpretación de todo el ordenamiento conforme a la Constitución exige, a tenor de su art. 9.2, la concesión de la posibilidad de la participación ciudadana en la forma y en los supuestos establecidos en su subsiguiente art. 105.a). També, STSS 23 juliol 1997 (rec. 7060/1991); 11 de juny de 2001 (rec. 2810/1996); 2 de març de 2002 (rec. 8765/1996); 27 de juny de 2006 (rec. 3124/2001), 3 octubre de 2013 (rec. 4352/2011), entre d'altres.

⁴⁶² L'exigència d'un quòrum superior en les ordenances fiscals va ser suprimida a la LrBRL per mitjà de la modificació de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, en entendre que el quòrum requerit en aquesta matèria era "excessiu i desmesurat" (segons el contingut del preàmbul) i ho va equiparar amb l'exigit per a l'aprovació del pressupost. No obstant això, les determinacions autonòmiques previstes al TRLMC i al ROAS, mantenen la majoria absoluta per a la seva aprovació.

130.2 TRLMC) i, si s'escau, de l'interventor municipal (art. 179 TRLMC i art. 54 TRRL). També serà preceptiu l'informe de legalitat del secretari en la iniciativa normativa popular (art. 70bis.2 LrBRL). L'obligatorietat d'emetre informe per part de l'interventor municipal resulta indeterminada: per una banda l'art. 179 TRLMC requereix l'informe del secretari segons els supòsits establerts legalment, però en quant a l'informe de l'interventor, no es fixa cap requisit de preceptivitat. Partint de la regulació que fins ara ofereixen la LrBRL i el TRLMC, s'entén que per la naturalesa de les seves funcions, l'informe d'intervenció es fa imprescindible quan la norma tingui una incidència de caràcter econòmic o tingui una afectació econòmica directa per als destinataris, de la mateixa manera que ocorre en la iniciativa reglamentària popular, quan la proposta afecti als drets i obligacions de contingut econòmic.

Pel que fa a la forma de practicar la publicació del tràmit de participació ciutadana, fins ara la legislació bàsica ni l'autonòmica no determinaven quin havia de ser el mitjà de difusió i el contingut publicat⁴⁶³, si bé el ROAS ha contemplat una regulació més precisa: tant l'acord d'aprovació inicial com el text normatiu aprovat es sotmeten a informació pública mitjançant la inserció dels anuncis corresponents al Butlletí Oficial de la Província, el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, un dels mitjans de comunicació escrita diaris i al tauler d'edictes de l'entitat per un termini mínim de trenta dies per a què es puguin formular les reclamacions i al·legacions pertinents (art. 63.2)⁴⁶⁴. Però com veurem a continuació, el precepte quedaria rellevat per les

⁴⁶³ En canvi, la regulació estatal per a les hisendes locals sí que fa una major concreció en quant a la publicació durant els tràmits d'exposició pública de les ordenances fiscals (art. 17 TRLHL): *1.Els acords provisionals adoptats per les corporacions locals per a l'establiment, la supressió i l'ordenació de tributs i per a la fixació dels elements necessaris a fi de determinar les quotes tributàries respectives, així com les aprovacions i modificacions de les ordenances fiscals corresponents, s'han d'exposar en el tauler d'anuncis de l'entitat durant trenta dies, com a mínim, dins els quals els interessats poden examinar l'expedient i presentar les reclamacions que considerin oportunes. 2.Les entitats locals han de publicar, en tot cas, els anuncis d'exposició en el butlletí oficial de la província, o, si s'escau, en el de la comunitat autònoma uniprovincial. Les diputacions provincials, els òrgans de govern de les entitats supramunicipals i els ajuntaments de població de més de 10.000 habitants a més els han de publicar en un diari dels de més difusió de la província, o de la comunitat autònoma uniprovincial.*

⁴⁶⁴ Malgrat la importància del tràmit de participació ciutadana, trobem algun pronunciament del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el qual l'omissió d'algun dels requisits d'allò que disposa el ROAS, concretament del termini d'exposició pública, no comporta la nul·litat de ple dret (STSJCAT núm. 141/2008, de 15 de febrer (núm. rec. 53/2005)): *Es deseable la plena observancia por una Administración pública, como la aquí demandada, del ordenamiento jurídico, pero la infracción de lo establecido en el artículo 63 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales (ROAS), en cuanto dispone que el acuerdo de aprobación de los anteproyectos de ordenanzas se deben publicar en el BOP en el DOGC y en uno de los medios de comunicación escrita diaria y en el tablón de anuncios de la Corporación por el plazo mínimo de treinta días, para formular reclamaciones y alegaciones, no es un defecto de procedimiento que haya de comportar la nulidad de la disposición general impugnada, en cuanto que la no publicación en el*

obligacions de publicitat activa, que amplien considerablement el contingut documental que ha de ser objecte de publicació durant aquesta fase de participació.

Sobre els mecanismes d'interrelació amb els ciutadans en les fases de participació durant els procediments d'elaboració normativa, l'art. 133 LPACAP, si bé arran la STC 55/2018, de 24 de maig, resulta inaplicable al procediment reglamentari autonòmic, assenyala que la consulta pública prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte s'ha de substanciar a través del portal web de l'Administració competent, i l'audiència i informació pública s'han de realitzar de tal forma que els potencials destinataris de la norma i qui realitzi aportacions sobre aquesta tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, essent una referència més a la consolidació de les relacions de l'Administració i els ciutadans a través del desenvolupament de les TIC i de l'afermament de l'Administració electrònica⁴⁶⁵.

I és que l'extensió de les TIC arriba a tenir una importància absolutament cabdal en l'obertura de la participació a la col·lectivitat i en la difusió de la documentació necessària per a poder presentar opinions i suggeriments dins el marc del procediment normatiu electrònic. La substanciació de la publicació es du a terme per mitjà del portal web de l'Administració, segons indica la LPACAP. Per la seva banda, la LTBG i LTBGCat, assenten el Portal de Transparència com a instrument bàsic i principal per a donar compliment a les obligacions de publicitat activa i canalitzar els medis de participació ciutadana, d'acord amb el que disposen els arts. 10.1 LTBG i 5 LTBGCat.

Respecte al contingut, es tracta d'informació relativa a les decisions i actuacions amb rellevància jurídica que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència (art. 7.c i d LTBG i art. 10.1.a, c i d LTBGCat), i en tant que obligació de publicitat activa, no serà necessària la sol·licitud prèvia per a poder accedir a la documentació, que resulta ser molt més extensa que la que hem vist indicada a l'art.

DOGC y su exposición pública por un mes, no implica su adopción prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y no consta que su infracción haya comportado perjuicio alguna a la aquí recurrente.

⁴⁶⁵ Els preceptes reguladors de l'audiència i la informació pública en el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries autonòmiques catalanes permeten la instrumentació d'aquests tràmits, també, per mitjans electrònics (arts. 67.5 i 68.3 Llei 26/2010, de 3 d'agost) entenent que a l'actualitat, per raó de l'art. 133 LPACAP i de la LTBGCat, el medi electrònic és ara el preferent.

63.2 ROAS, sobre la publicació de l'acord d'aprovació inicial i el text normatiu projectat⁴⁶⁶.

Les obligacions de publicitat activa de l'art. 10 LTBGCat respecte el procediment d'elaboració normativa, més extenses que les de la Llei estatal, contemplen la publicació dels procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben (art. 10.1.c), les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes i avantprojectes normatius, els diferents textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si s'escau (art. 10.1.d). Es tracta d'aconseguir una màxima transparència documental en els procediments normatius i garantir l'efectivitat del tràmit de participació ciutadana. Per aquest motiu, l'art. 10.2 obliga a incloure en aquesta publicitat els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han de ser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos d'avantprojecte de llei i dels projectes de reglament⁴⁶⁷. La lectura d'aquest precepte s'ha d'enllaçar amb el que disposa l'art. 133.3 LPACAP, el qual demana que la consulta, audiència i informació públiques s'hauran de realitzar de tal forma que els potencials destinataris de la norma i els qui realitzin aportacions sobre la mateixa tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, el qual requerirà que *es posi a la seva disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reunir tota la informació precisa per a poder pronunciar-se sobre la matèria.*

La difusió de l'expedient normatiu tramitat fins al moment temporal en el qual es dona obertura a la participació resulta essencial, i amb independència dels requeriments d'intel·ligibilitat que demana l'art. 133.3 LPACAP respecte a la claredat i concisió del contingut per a un major enteniment dels participants, la provisió de tots els *documents*

⁴⁶⁶ L'escassa publicació documental en els tràmits participatius feia recórrer a la sol·licitud expressa per part del ciutadà per a tenir accés íntegre de l'expedient administratiu en seu municipal per tal de conèixer la documentació complementària restant. Sobre les problemàtiques en la publicitat durant els tràmits de participació ciutadana anteriors a les normatives de transparència i LPACAP, ens remetem a BLANQUER D. (2006) *Curso de derecho administrativo II. El fin y los medios* Tirant lo Blanch, València, Pàg. 593-595.

⁴⁶⁷ Exigències que, en quant a participació ciutadana, es refermen també amb el que disposa l'art. 69.2 LTBGCat: *Els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya, i han de donar-hi informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar la participació ciutadana per mitjà de la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius afectats per la iniciativa.*

necessaris tindrà la seva importància en cada etapa participativa, ja sigui durant la consulta prèvia on no existeix cap tipus d'esborrany normatiu i les opinions recollides siguin més genèriques, com les que s'aportin durant l'audiència i informació pública respecte un text ja definit i dirigit cap a un sentit normatiu concret.

Per últim, tot i que la normativa de règim jurídic local no ho indica expressament, si el text definitiu sotmès a participació pateix modificacions substancials sobre el text, caldrà tornar a obrir de nou el tràmit⁴⁶⁸.

VI. APROVACIÓ DEFINITIVA I PUBLICACIÓ DE LA NORMA.

Transcorregut el termini de participació ciutadana, les reclamacions i al·legacions presentades són remeses a «la comissió informativa que correspongui o que es constitueixi a aquest efecte», la qual en proposarà l'estimació o desestimació total o parcial i formularà proposta d'aprovació definitiva al Ple, qui ostenta la competència de manera indelegable (art. 64.1 i 65.1 ROAS). L'elevació al Ple, un cop fetes les intervencions en la fase de participació, correspon a aquesta mateixa comissió, i pot anar precedida d'un informe jurídic que observi la tramitació de les al·legacions i reclamacions en la fase anterior.

Un cop al Ple, es resoldran de manera raonada les reclamacions i al·legacions presentades en el període d'informació pública i audiència i s'aprovarà definitivament el

⁴⁶⁸ En matèria urbanística, l'art. 112 Decret 305/2006, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Urbanisme sí preveu expressament. En aquest sentit, si a la vista del tràmit d'informació pública s'introdueixen modificacions substancials en el contingut del pla aprovat inicialment, s'ha d'obrir una nova informació pública prèvia a l'aprovació provisional del pla. Sobre aquesta qüestió, TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (2016) *Derecho urbanístico de Cataluña* 6a ed. Atelier, Barcelona. Pàg. 86 i 140.

Sobre el concepte jurídic indeterminat de *canvi substancial de l'ordenació dels plans urbanístics*, el Tribunal Suprem ha portat a precisar-lo de la següent manera: *Pues bien, ese concepto de modificaciones substanciales, puede ser concretado a modo de resumen en las sentencias de esta Sala de 27 de febrero y 23 de abril de 1996, en las que se entiende que tales modificaciones implican que los cambios supongan alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios, habiendo de significar una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, un nuevo esquema del mismo, que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos y su propia estructura, no cuando las modificaciones afecten a aspectos concretos del Plan, y no quede afectado el modelo territorial dibujado.* STS de 6 de noviembre de 2003 (núm. rec. 6193/2000). En aquesta mateixa línia, citem les següents sentències: SSTS 27 de febrer de 2014 (núm. rec. 5116/2011); 25 de març de 2010 (núm. rec. 1385/2006); 11 de maig de 2009 (núm. rec. 4814/2006); 15 de desembre de 2005 (núm. rec. 7376/2002); 19 d'abril de 2005 (núm. rec. 7293/2001); 27 d'abril de 1999 (núm. rec. 2236/1993), entre d'altres.

text normatiu per la majoria exigida en l'aprovació inicial. En cas que no s'hagi presentat cap al·legació o reclamació en el període de participació ciutadana, s'entendrà definitivament adoptat l'acord que fins aquell moment era provisional (art. 49c *in fine* LrBRL, art. 178.1.c TRLMC, art. 65.1 ROAS)⁴⁶⁹. Per aquest motiu, el quòrum requerit en l'aprovació definitiva és el mateix que en l'aprovació inicial.

Un cop s'aprova definitivament l'ordenança local, es du a terme la seva publicació, essent aquest un requisit ineludible per a l'eficàcia de la norma i el seu efecte intangible⁴⁷⁰. La subjecció de les normes al principi de publicitat al que es refereix l'art. 9.3 CE té la seva concreció a l'art. 131 LPACAP, que com a precepte de caràcter bàsic de la normativa sobre procediment administratiu comú, resulta ser en certa manera hereva de l'art. 52.1 de la Llei 30/1992, però ja no solament direccionada a les disposicions administratives, sinó que a l'actualitat el citat precepte de la LPACAP abasta una regulació conjunta del principi de publicitat també, per a les normes amb rang de llei i els reglaments⁴⁷¹, les quals s'hauran de publicar al diari oficial corresponent per a que entrin en vigor i produeixin efectes jurídics⁴⁷².

Per demés, seguint la línia de l'actual marc electrònic, s'incorpora dins l'art. 131 LPACAP el que ja venia establint l'art. 11 sobre les publicacions electròniques dels Butlletins oficials, de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, indicant que la publicació dels diaris o butlletins oficials en les seues

⁴⁶⁹ El paràgraf final de l'apartat c) de l'art. 49 de la LrBRL va ser incorporat per la Llei 11/1999, de 21 d'abril de modificació de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, i altres mesures per al desenvolupament del Govern Local, en matèria de trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat vial i en matèria d'aigües.

⁴⁷⁰ A més, a partir de la publicació comença a computar el termini de dos mesos per a interposar recurs contenciós administratiu contra la mateixa (art. 46.1 Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa-administrativa).

⁴⁷¹ Com a conseqüència d'aquesta extensió, la referència a la inderogabilitat singular fins ara contemplada al punt 2 d'aquest art. 52 Llei 30/1992, ha passat a l'art. 37 dins el Capítol II sobre l'eficàcia dels actes, del Títol III, dels actes administratius.

⁴⁷² Art. 131 LPACAP:

Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

electròniques de l'Administració, òrgan, organisme públic o entitat competent tindrà, en les condicions i amb les garanties que cada Administració Pública determini, els mateixos efectes que els atribuïts a l'edició impresa, amb la finalitat d'afavorir l'accessibilitat dels ciutadans i empreses al contingut de les normes.

Cal fer incís en aquest punt, a la regulació que disposa l'art. 23 LG sobre el règim d'entrada en vigor de les normes amb rang de llei i reglaments estatals, la redacció de la qual ve donada per la Disposició Final Tercera de la LRJSP, i que assenyalava que, sens perjudici d'allò establert a l'art. 2.1 del Codi Civil, les disposicions d'entrada en vigor de les lleis i reglaments estatals, l'aprovació o proposta dels quals correspongui al Govern o als seus membres, i que imposin noves obligacions a les persones físiques o jurídiques que desenvolupin una activitat econòmica o professional com a conseqüència del seu exercici, preveuran l'inici de la seva vigència el 2 de gener o l'1 de juliol següents a la seva aprovació. Aquesta regla general no serà d'aplicació però, als reals decrets- llei, ni quan el compliment del termini de transposició de directives europees o altres raons justificades així ho aconsellin, circumstància que ha de quedar degudament acreditada a la respectiva Memòria. Es tracta en tot cas, d'una mesura innovadora dins l'actual marc d'eficàcia de les normes estatals⁴⁷³ que respondria, com assenyalava FERNÁNDEZ SALMERÓN, a una extensió del compliment del principi de seguretat jurídica i confiança legítima que tindria per finalitat oferir als operadors econòmics un marge de temps suficient per a que puguin adaptar la seva activitat econòmica a les novetats normatives⁴⁷⁴ i així evitar l'efecte sorpresa que pot comportar la immediata entrada en vigor de noves obligacions en les seves activitats empresarials⁴⁷⁵.

Però pel que fa a la regulació específica de l'entrada en vigor de les normes locals, lluny de tenir un propòsit extern de pal·liació dels impactes de noves obligacions als destinataris, com veurem a continuació, l'entrada en vigor de les ordenances resta

⁴⁷³ Es tractaria d'una mesura que ja venia existint al Regne Unit a partir de les anomenades *Common Commencement Dates* per a donar marge als prestadors econòmics davant la nova norma. Sobre aquesta qüestió: PEREZ RENOVALES J. (2015) "Mejores Leyes y mejor conocidas" *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte* n° 154, Pàg. 247. Article citat a SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA* n° 175, Pàg. 13.

⁴⁷⁴ Sobre això: FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* op. cit. Pàg. 2543.

⁴⁷⁵ Si bé però, els casos d'exclusió enunciats al mateix art. 23 LG que eximirien aquesta condició de vigència generen certs dubtes sobre la seva real implantació. Sobre aquesta qüestió: SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA* n° 175, Pàg. 13 i seg.

sotmesa a un mecanisme intern de control de la legalitat a mans del Govern de l'Estat i de la Comunitat Autònoma. No obstant això, davant una regulació tant innovadora com la prevista a la LG per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals a la llum de la LPACAP i la LRJSP, queden obertes les opcions –no solament en l'àmbit local sinó també per a l'Administració autonòmica-, d'establir altres règims d'entrada en vigor que estiguin encaminats a l'assegurament del compliment efectiu de les normes com a mesura última de bona regulació dins el procediment normatiu que ja ha finalitzat, i que ajudin a esmoreir, de manera específica, els impactes de les noves obligacions als prestadors econòmics del sector empresarial o professional en concret.

En tot cas, i sobre el règim actual de publicació i entrada en vigor, el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya remet a les previsions de la Llei bàsica (art. 178.2 TRLMC). L'art. 70.2 LrBRL indica que les ordenances, inclòs l'articulat de les normes dels plans urbanístics així com els seus acords quan l'aprovació definitiva sigui competència local, es publicaran al butlletí oficial de la província, i en quant a la seva entrada en vigor, el precepte la sotmet al compliment de dos requisits: el transcurs del termini de quinze dies hàbils que disposa l'art 65.2 LrBRL i la publicació íntegra del text normatiu⁴⁷⁶. Aquesta regla general de publicació i entrada en vigor de l'art. 70.2 s'exceptua per als pressupostos i ordenances fiscals, que els són d'aplicació allò establert al Text Refós de la Llei reguladora de les Hisendes Locals. La legislació reguladora de les hisendes locals preveu l'entrada en vigor de les ordenances locals, que es produirà amb la publicació de l'acord d'aprovació definitiva i el text íntegre de l'ordenança, sense necessitat que transcorri el termini de quinze dies hàbils de l'art. 65.2 LrBRL (art. 17.4 TRLHL)⁴⁷⁷. No obstant això, es permet l'entrada en vigor de l'ordenança fiscal en data diferent, si així s'indica expressament a la mateixa norma (art.

⁴⁷⁶ En els mateixos termes es refereix l'art. 66.1 ROAS afegint que: *Igualment, s'ha de publicar en el butlletí informatiu local, quan n'hi hagi, inserir-se, en tot cas, en el tauler d'anuncis de la corporació i anunciar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya la referència del Butlletí Oficial de la província en què s'hagi publicat íntegrament el text.*

⁴⁷⁷ Art. 17.4 TRLHL:

4. En todo caso, los acuerdos definitivos a que se refiere el apartado anterior, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría, y el texto íntegro de las ordenanzas o de sus modificaciones, habrán de ser publicados en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial, sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

107.1 LrBRL). El pressupost general definitivament aprovat entra en vigor una vegada publicat en la forma prevista a l'art. 169.3 TRLHL⁴⁷⁸.

Respecte a la primera condició que disposa l'art. 70.2 LrBRL per a què la norma entri en vigor, a banda del tradicional període de *vacatio* de 20 dies prevista a l'art. 2.1 del Codi Civil espanyol si la norma no disposa altra cosa, la norma no pot ser eficaç fins que no hagi transcorregut el termini de quinze dies hàbils a partir del qual l'entitat hagi remès a l'Administració de l'Estat i a la Generalitat de Catalunya⁴⁷⁹ l'acord d'aprovació definitiva de l'ordenança i una còpia íntegra i fefaent del text normatiu (tasca que correspon de manera directa al secretari de la corporació, art. 145 TRLMC i Disposició Addicional Octava LrBRL). Durant aquest període, si l'autoritat estatal o autonòmica considera que l'acte infringeix l'ordenament jurídic, requerirà a l'entitat local titular de la norma jurídica, d'acord amb el mecanisme de control de legalitat previst a l'art. 65 LrBRL –que s'enllaça amb l'art. 56 del mateix text legal-⁴⁸⁰ per a que en el marge d'un mes l'anul·li, essent un tràmit processal previ i de caràcter facultatiu a la impugnació davant la jurisdicció contenciosa-administrativa⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Art. 169.3 TRLHL:

3. El presupuesto general, definitivamente aprobado, será insertado en el boletín oficial de la corporación, si lo tuviera, y, resumido por capítulos de cada uno de los presupuestos que lo integran, en el de la provincia o, en su caso, de la comunidad autónoma uniprovincial.

⁴⁷⁹ Comptats a partir que l'Administració de l'Estat o la Generalitat de Catalunya rebin de l'Administració local la comunicació de l'acord. STS 25/02/2011, Sala Contenciosa (nº rec. 8/2010): *QUINTO* .- *Recordemos que el artículo 65.1 de la LBRL establece que cuando la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma considere de un acto o acuerdo municipal infringe el ordenamiento jurídico podrá requerirla, invocando expresamente el artículo 65.1, para que anule el acto en el plazo de un mes. Este requerimiento, ahora nos encontramos en el apartado 2 del mismo precepto, se formulará en el plazo de quince días contados" a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo". Es decir, la norma legal no sólo establece el plazo administrativo de quince días, sino que también regula el día inicial del mismo que se concreta en el momento de la recepción de la comunicación realizada previamente en cumplimiento del artículo 56.1 de la LBRL sobre cuya interpretación nos pronunciamos en el fundamento tercero .*

En los mismos términos se regula el indicado requerimiento en el artículo 215 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, cuando señala que el requerimiento "se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acto o acuerdo".

⁴⁸⁰ *El control sobre las Ordenanzas (como sobre toda la actividad local en general) es entregado por la LBRL a los Tribunales (cfr. Arts. 65 y 66) operando el Estado y las CCAA sólo como impugnantes en los procedimientos judiciales que se abran en lo casos concretos.* EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales* op. cit. Pàg. 83. En relació a la consagració de la judicialització del control de les corporacions locals i la compatibilitat de l'autonomia local amb el control dels actes i acords locals: RIVERO YSERN J.L. (2010) *Manual de Derecho Local* Thomson Reuters, Civitas, 6a Ed., Navarra. Pàg. 513 i seg.

⁴⁸¹ La legitimació de la impugnació de l'acte o l'acord de l'entitat local és reconeguda a més, sempre que l'Administració de l'Estat o la Comunitat Autònoma ostenti l'interès que l'art. 19 de la Llei 29/1998, de

Per demés, quan es realitza la publicació de la norma, en ares al compliment del principi de seguretat jurídica, és necessari que la seva difusió sigui amb caràcter íntegre⁴⁸², en cas contrari, una publicació parcial o defectuosa afectaria a la pròpia validesa de la mateixa, si bé caldria concretar si els defectes provenen del procediment d'elaboració normativa o si es tracta de mers errors materials o mecanogràfics que no ocasionen dubtes als destinataris sobre el seu contingut⁴⁸³. I és que en aquest sentit, la principal garantia de la publicitat és la inalterabilitat⁴⁸⁴; i tenint en compte les previsions

13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa requereix. La Sentència del Tribunal Suprem de 25 d'octubre de 2005 (núm. rec. 3026/2003) indica: *Cierto es que la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1.985 desarrolla en sus artículos 63 y siguientes los supuestos concretos en que los acuerdos de los Entes Locales pueden ser impugnados, haciendo referencia expresa en el apartado a) del artículo citado a que, en el caso del Estado y de las Comunidades Autónomas, esa posibilidad estará subordinada a los casos y términos previstos en los preceptos de ese mismo Capítulo, con lo que parece poner fin a la posibilidad, hasta entonces explícitamente reconocida, de que el mero interés de la legalidad pudiese justificar la legitimación procesal del Estado en la impugnación de tales actos. Sin embargo, y prescindiendo del específico supuesto del artículo 67 que no es del caso, resulta claro que la legitimación de la Administración Estatal puede seguir apoyándose en dos clases de motivaciones: a) la invasión de competencias que le son propias, la interferencia en su ejercicio, o la exralimitación competencial por parte del Ente Local (artículo 66); b) la consideración, dentro del ámbito de las competencias que le vienen atribuidas, de que el acto o acuerdo del Ente Local infringe el ordenamiento jurídico. Y aún cabría añadir, como señalan las Sentencias de esta Sala de 13 de marzo y 30 de octubre de 1.999 en relación con el artículo 63.1, que también ha de considerarse legitimado al Estado para impugnar cualquier acto o acuerdo siempre que ostente el interés que para ello requiere el artículo 19.1.a) de la Ley jurisdiccional, en el sentido de que el resultado de la acción que se ejercite habrá de suponerle un beneficio o utilidad, económico o de cualquier otro orden -aunque solo sea instrumental e indirecto- siempre en conexión con la naturaleza de la misión que a la Administración del Estado le viene conferida.*

⁴⁸² Les obligacions de publicació íntegra dels Plans urbanístics no abasten els instruments de planejament general, a menys que s'acrediti la seva naturalesa normativa. Sobre aquesta qüestió: STS 21 setembre 2012 (núm. rec. 880/1990), STS 8 octubre 2010 (núm. rec. 4289/2006).

⁴⁸³ En quant a la publicació defectuosa, ja sigui durant el procés d'elaboració o els errors materials o mecanogràfics, ens remetem, entre d'altres a ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 72 i seg.

⁴⁸⁴ Les correccions que alterin o modifiquin el contingut dels documents publicats s'han de tramitar com qualsevol altre document que s'hagi de publicar al DOGC, d'acord amb el que disposa l'art. 15.2 del Decret 129/2010, de 21 de setembre, pel qual s'aprova el Reglament del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Correcció dels documents publicats

15.1 Quan es detectin errors materials en els documents publicats que no afectin el contingut, incloses les errades ortogràfiques, i que siguin atribuïbles als serveis de l'entitat gestora del DOGC, aquesta podrà esmenar-los d'ofici el mateix dia de la publicació, tan bon punt es detectin o es comuniquin.

Quan una edició hagi estat objecte d'esmena d'acord amb el paràgraf anterior, s'ha d'indicar aquesta circumstància, de manera clara, en el sumari corresponent i en el document afectat.

Si es detecten aquests tipus d'errors materials passat el dia de la publicació, l'entitat gestora del DOGC ha de publicar una correcció d'errades, tan bon punt es detectin o es comuniquin.

15.2 Les correccions d'errades no imputables a l'entitat gestora del DOGC, o aquelles que alterin o modifiquin el contingut dels documents publicats, i que es publiquin a iniciativa de la part emissora del document o de l'entitat gestora del DOGC, s'han de tramitar com qualsevol altre document que s'hagi de publicar al DOGC, de conformitat amb el que disposa l'article 7.7 de la Llei 2/2007, de 5 de juny.

anteriors, qualsevol correcció o modificació de les disposicions generals publicades, si aquesta ho és sobre un aspecte substantiu que afecta al contingut i sentit de la norma, només es pot dur a terme a partir d'un nou exercici de la potestat normativa i per tant, d'una nova tramitació del procediment⁴⁸⁵.

En els mateixos termes: art. 26.2 Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial «Boletín Oficial del Estado».

⁴⁸⁵ Un exemple il·lustratiu d'una defectuosa correcció de document publicat, el trobem en el cas del Decret autonòmic 112/2010 de 31 d'agost, pel qual s'aprova el Reglament d'espectacles públics i activitats recreatives, publicat al DOGC núm. 5709, de 7/09/2010. L'art. 43.2 d'aquest Decret, el qual tenia caràcter supletori segons la Disposició Final Primera, preveia que *els establiments on s'exerceixen activitats de naturalesa sexual han de disposar durant el seu horari de funcionament, com a mínim, d'una persona vigilant de seguretat privada*. El caràcter supletori del precepte feia que per al municipi de Barcelona fos d'aplicació preferent l'art. 36.3 de l'Ordenança municipal de les activitats i dels establiments de concurrència pública de Barcelona (aprovada per Acord del Consell Plenari de 11/04/2003), de contingut molt més favorable pel sector empresarial afectat, en tant que l'ordenança només exigia un vigilant de seguretat privada a partir de 50 persones d'aforament en els locals on s'exercia la prostitució. Al cap de tres mesos, i per mitjà d'una Correcció d'errates al DOGC (DOGC núm. 5786, de 30/12/2010), que va passar inadvertit per als destinataris de la norma els quals no van poder tampoc participar en el nou sentit de la norma en no haver-se tramitat cap procediment a l'efecte, s'indicava en relació a la Disposició final primera respecte el caràcter supletori dels articles que: *on diu "43" ha de dir "47"*. Des d'aquell moment, dins el municipi de Barcelona, en virtut de la no supletorietat d'aquest art. 43, es van incrementar les incoacions d'expedients sancionadors i ordres de precinte d'aquest tipus d'activitat per incompliment del servei de vigilància fins al punt d'haver estat objecte de múltiples recursos contenciosos-administratius, en tant que el cost que suposava la contractació d'un vigilant de seguretat per a locals d'aforament inferiors a 50 persones tenia una afectació greu i directa en l'economia d'aquests negocis. La solució a la que s'ha arribat, si bé no resulta la més idònia, és l'emissió per part de la Generalitat de Catalunya, d'un certificat d'exempció singular per a cada un dels locals, per a no haver de complir amb el requisit de de l'art. 43 del Decret 112/2010.

PART III. LA IMPLANTACIÓ DELS INSTRUMENTS DE BONA REGULACIÓ EN L'ELABORACIÓ D'ORDENANCES LOCALS.

CAPÍTOL QUART. EL DISSENY D'INSTITUCIONS PER AL BON FUNCIONAMENT DE L'ACTIVITAT NORMATIVA.

I. LA CONVENIÈNCIA D'ESPECIALITZAR L'ÒRGAN RESPONSABLE DE DUR A TERME L'AVALUACIÓ NORMATIVA.

La conversió d'un model tradicional i clàssic de la presa de decisions a un mecanisme més obert, dinàmic i flexible, i la necessitat de posar en marxa els principis de bona regulació dins l'àmbit local⁴⁸⁶ requereix tenir en consideració determinades qüestions d'estructura i funcionalitat que, en cas de mantenir-les com fins ara, en el moment d'implantar aquest nou patró d'elaboració normativa podrien arribar a produir incompatibilitats amb les noves línies polítiques i esdevenir una important barrera cap a la consecució d'unes fites promogudes des del més alt nivell polític de l'estat així com des de l'àmbit comunitari i internacional.

La incorporació dels principis de bona regulació a la pràctica normativa local requereix tenir en consideració dues vessants. Una que podríem considerar més interna, relativa als aspectes intrínsecs que comporta l'adaptació dels tràmits procedimentals als mandats de la bona regulació; i una altra d'externa, referida a l'entorn institucional, la cooperació i les polítiques de foment per a l'adequada incorporació de les mesures, ja sigui a partir d'un suport assistencial, o a través de la confecció de guies, metodologies i dades tècniques que ajudin als òrgans responsables en les tasques requerides, la formació i assessorament d'aquests òrgans, o la difusió de les pràctiques i criteris avaluadors més actuals de l'acció regulatòria en general.

Situant-nos en el moment de l'elaboració de les normes, i prenent consciència de l'important canvi de mentalitat que han de dur a terme els responsables polítics i

⁴⁸⁶ Són els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència i d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 129 LPACAP).

empleats públics davant les noves vicissituds de la bona regulació, a continuació es farà incís en aquells aspectes de l'estructura administrativa i de procediment normatiu que considerem d'imprescindible observança, i dels elements que es podrien introduir per tal de garantir un exercici normatiu de qualitat conforme amb les polítiques de millora normativa que des de les esferes supralocals s'estan fomentant i que en un estadi final, tancarien el cercle de la qualitat normativa de l'ordenament jurídic intern espanyol respecte les normes emanades per les Administracions públiques.

II. LA RELLEVÀNCIA DE LA FASE PREPARATÒRIA A LA LLUM DE LES DETERMINACIONS DE LA LPACAP.

La introducció d'estudis d'impacte normatiu en el procediment de formació d'ordenances locals converteix l'elaboració de l'expedient administratiu en una tasca molt més complexa i exigent, que posarà a prova principalment la capacitat i la configuració de les unitats administratives responsables, i obrirà la possibilitat de potenciar, mitjançant algun tipus de recolzament institucional extern, el suport i l'assistència necessàries per a proporcionar informació empírica sobre les diverses pràctiques d'avaluació exercides⁴⁸⁷.

Amb la incorporació de les tasques d'avaluació de la norma, la fase preparatòria es converteix en el moment procedimental de més rellevància: en base a criteris de mesurament, s'avaluaran els costos i beneficis socioeconòmics i riscos existents en l'aprovació de la norma, que determinaran l'alternativa més viable per aconseguir el propòsit de la decisió política. Malgrat això, ni la llei estatal bàsica ni el TRLMC han previst un acte formal d'incoació del procediment ni tampoc unes estructures administratives que suportin una hipotètica una fase preparatòria que reculli el desenvolupament d'estudis, consultes i altres activitats administratives preliminars anteriors a l'aprovació inicial⁴⁸⁸. En conseqüència, l'inici del procediment normatiu vist

⁴⁸⁷ Els objectius no són més que els que es fomenten des del pla comunitari i internacional a través de les recomanacions i polítiques públiques sobre els programes de la *better regulation* citats al llarg del present treball. AUBY J.B. i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* INAP, Global Law Press. Pàg. 60.

⁴⁸⁸ Recordem que el procediment gira entorn al règim d'aprovació inicial i definitiva i la participació ciutadana (arts. 49 LrBRL i art. 178 TRLMC), però no disposa una tramitació prèvia.

fins ara es produeix directament amb l'aprovació inicial d'un avantprojecte d'ordenança local sense fase prèvia de preparació. A la llum de les determinacions de la LPACAP, la consideració a efectes normatius d'una fase prèvia a l'aprovació inicial que presti atenció als estudis i treballs entorn als antecedents⁴⁸⁹ és un requisit imprescindible si volem implantar un mecanisme d'avaluació eficient.

Per tant, serà necessari dur a terme els canvis organitzatius que pertoquin per a assegurar unes bones institucions i garantir que la gestió en l'exercici normatiu sigui el més òptim possible.

Només el ROAS regula la fase de formació de l'avantprojecte amb la creació d'una comissió d'estudi per a l'elaboració del text previ a l'elevació al Ple per a la seva aprovació inicial (art. 62.1). En la creació, composició i funcionament d'aquest òrgan de naturalesa complementària encarregada de la fase preparatòria li són aplicables les normes que es contenen a la normativa orgànica municipal, al TRLMC i al contingut que, d'una manera més flexible que la regulació autonòmica, li atorga el ROAS en el supòsit específic de redacció de l'avantprojecte normatiu⁴⁹⁰.

En efecte, si bé l'art. 60.5 TRLMC, en relació a l'art. 58.3 del mateix cos legal, estableix que les comissions d'estudi –en termes generals per a qualsevol comissió d'estudi, d'informe o de consulta- estaran compostes per membres de tots els grups polítics integrants de la corporació de manera proporcional a la seva representativitat a

⁴⁸⁹ Una de les problemàtiques que ja apuntaven PONCE J. i SÁNCHEZ A. a l'any 2005, era la falta de recursos personals i d'especialització de les unitats polítiques a l'hora de realitzar una Avaluació d'impacte normatiu. *Esta dificultad puede ser superada parcialmente mediante la disponibilidad de expertos y de formación impartida por la estructura encargada de la mejora normativa, aunque se necesita un compromiso político, así como respaldo a niveles superiores, para solventar esta dificultad.* PONCE J. i SÁNCHEZ A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a «La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuestas de creación». *Informe de Comisión de Expertos.* GARDE ROCA J.A. (Coord.), Pàg. 156.

⁴⁹⁰ Tot i la detallada regulació sobre els òrgans complementaris municipals contemplada al Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (en endavant, ROF), pel seu caràcter supletori, no s'han condicionat les regulacions dutes a terme a nivell autonòmic i municipal, si bé, tal com indica PEMÁN GAVÍN, ha suposat un ampli influx a l'hora de redactar els reglaments municipals, especialment en matèria d'instruments d'informació i participació veïnal. PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local» *Revista Aragonesa de Administración Pública* núm. 27, Pàg. 31.

En relació a la posició dins l'ordenament jurídic del ROF i l'afectació de la STC 214/1989, de 21 de desembre, en l'ordre de prelación de fonts i el predomini de la regulació autonòmica sobre els reglaments orgànics municipals, destaquem: FUERTES M. (1991) «Los órganos municipales de carácter complementario» *Documentación Administrativa* núm. 228, Pàg. 167 i seg. També, destaquem: EMBID IRUJO A. (2010) *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*, op. cit. Pàg. 106 i seg.

l'ajuntament, el ROAS (art 62.2) mitiga el caràcter essencialment representatiu, en indicar que *ha d'estar integrada per membres de la corporació i personal tècnic, propi o aliè, sota la presidència d'un d'aquells*⁴⁹¹.

La naturalesa d'aquestes comissions d'estudi no respondria a la qualificació de *meres divisions internes del ple municipal*, en el sentit que *han de reproduir, en la mesura del que sigui possible, l'estructura política d'aquest* (STC 32/1985, de 6 de març)⁴⁹² a fi que reflecteixi la força política de cada grup, sinó que la finalitat que se'ls hi encomana implica la contribució d'una sèrie de qüestions i coneixements més aviat tecnocràtics, que legitimin i justifiquin en seu plenària l'actuació administrativa en general i l'adopció de la decisió normativa en particular.

Com hem indicat, les Administracions locals tenen el repte d'ajustar la seva activitat normativa a les determinacions que demana la LPACAP –la qual considerem plenament aplicable en el pla local a la llum de la STC 55/2018, de 24 de maig-, que se situen principalment en aquesta fase prèvia a l'aprovació inicial de l'avantprojecte. Amb caràcter general, han de promoure l'aplicació dels principis de regulació i l'anàlisi econòmic en l'elaboració de les normes per a evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica (art. 130.2 LPACAP).

Però amb caràcter concret, les obligacions de la LPACAP es focalitzen en justificar suficientment a l'exposició de motius l'adequació als principis de bona regulació de l'art. 129.1 LPACAP⁴⁹³, essent una exigència nova de motivació dels estàndards de

⁴⁹¹ Les comissions d'estudi són òrgans administratius complementaris dels anomenats de caràcter especial (tal i com disposa l'art. 124 ROF), però que a diferència del que ocorre amb les comissions permanents, no estan supeditades a les exigències de configuració de la corporació local sinó que es constitueixen per a donar resposta a una necessitat puntual, vinculada en aquest cas, a la incoació de cada procediment normatiu concret. En relació als òrgans complementaris i la seva naturalesa, destaquem: FUERTES M. (1991) «Los órganos municipales de carácter complementario» ob. ult. cit. Pàgs. 167-186; també ORQUÍN SERRANO J.J. i DUART ROSA Y. (2013) «La organización complementaria de los entes locales territoriales» a *Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales* LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO F.A. (Coord.) AAVV Tirant lo Blanch, València, pàg. 216 i seg.

⁴⁹² Sentència a la que fa referència FUERTES M. en al·lusió al principi de representativitat d'aquestes comissions; FUERTES M. (1991) «Los órganos municipales de carácter complementario» op. cit. Pàg. 177.

⁴⁹³ L'art. 129.1 *in fine* LPACAP indica: *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.*

qualitat, que traspasa del mer compliment de principis genèrics o foment d'iniciatives en abstracte per a incidir directament en un aspecte formal del text articulat⁴⁹⁴.

Per demés, cal preveure també l'encaix de la consulta pública electrònica prèvia a través del portal web de l'Administració per a recopilar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma, respecte els punts que s'indiquen al primer paràgraf del precepte: els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives de regulació o de no regulació (art. 133.1 LPACAP). El nou tràmit participatiu es situa en la fase més primària del procediment, previ al redactat de la norma, i suposa una manifestació clara del govern obert, que troba fonament també a la LTBGCat (art. 69) en l'enfortiment de la col·laboració ciutadana i el diàleg permanent en el quefer públic a través de l'ús intensiu de les TIC⁴⁹⁵.

Aquesta nova modalitat d'audiència directa, canalitzada a través de mitjans electrònics, i que revesteix d'importantes obligacions en matèria de transparència⁴⁹⁶, ha de ser tramitada en el moment que es decideix articular normativament la política pública per a consultar públicament la seva conveniència. I des del punt de vista institucional, sense fer incís en el tràmit propi de la consulta prèvia a la que ens referirem a l'apartat sobre participació ciutadana, entenem que s'ha de realitzar un cop s'hagi constituït la comissió d'estudi o òrgan equivalent per tal de poder valorar els aspectes sobre els quals es realitza la consulta, recopilar les opinions i suggeriments en un informe que s'integrarà

⁴⁹⁴ La previsió de que sigui a la part expositiva de la norma el lloc on s'ha de justificar l'adequació dels principis de bona regulació planteja certs dubtes en quant al títol competencial en matèria de procediment d'elaboració normativa i al desbordament de la noció de "bases". En quant això: ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas» *Actualidad administrativa n° 2*, Ed. Wolters Kluwer. Pàg. 3. Per demés, MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L. (2016) «La elaboración de los reglamentos» a AAVV *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público* LÓPEZ MENUDO F. (Dir.) Ed. Universidad de Sevilla, Pàg. 322 i seg.; GONZÁLEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2564.

⁴⁹⁵ En relació a això, entre d'altres, citem a CERRILLO i MARTÍNEZ A. (2015) «Transparencia y buen gobierno en las Administraciones locales de Cataluña: una aproximación local a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre» a AAVV *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local* VILLORIA MENDIETA (Dir.), FORCADELL ESTELLER X. (Coord.), Tecnos, Barcelona, Pàg. 71.

⁴⁹⁶ En relació a la publicitat activa de l'art. 7 LTBG i art. 10 i 69 LTBGCat. Ens remetem, entre d'altres, a FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2017) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de los reglamentos» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2538.

dins la memòria de l'impacte normatiu i, si així ho preveïés la normativa local, podria oferir-se una resposta a les persones que hi participin. Però sobretot, la comissió d'estudi creada a l'efecte, podrà valorar amb criteri suficient si concorren els supòsits d'exclusió d'aquest tràmit participatiu segons el que disposa el segon apartat de l'art. 133.4 LPACAP⁴⁹⁷. Les circumstàncies enumerades en el precepte per a ometre la consulta necessitarà d'una avaluació prèvia per a determinar si procedeix o no practicar el tràmit, el qual propicia que s'elabori una anàlisi de caràcter preliminar que identifiqui els aspectes amb més incidència i determini una òptima avaluació.

Per últim, la consulta sobre les opcions reguladores i les opcions no reguladores obre un ventall encara més ampli d'estudi, en relació a l'anomenada ciència de la conducta humana (*behavioral sciences*) que irromp clarament en els actuals hàbits de la gestió pública i potencia en gran mesura l'opció de no regulació en base a l'anàlisi del comportament humà⁴⁹⁸. Es tracta d'un àmbit encara molt nou, del qual no existeix un marc normatiu ni metodològic dins el nostre ordenament jurídic que prevegi l'aplicació d'aquestes tècniques ni tan sols als nivells administratius superiors, les quals sens dubte, han de situar-se en el moment de valorar les alternatives possibles per a l'efectivitat de la política pública pertinent.

Partim doncs, d'unes premisses en la composició d'aquests òrgans a les que ens referirem detingudament per a valorar si resulten idònies per a implantar la millora de la regulació a les vicissituds del món local.

1) La iniciativa normativa comporta la creació d'un òrgan complementari.

Per la mera consideració d'instruments d'execució i desplegament legal que se'ls

⁴⁹⁷ Art. 133.4 in fine LPACAP: *Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.*

⁴⁹⁸ Com hem assenyalat amb anterioritat, la OCDE i el Banc Mundial estan essent capdavaners en estudis sobre les idees conductuals, destacant la creació en àmbit internacional de la plataforma *European Nudge Network* (web: <http://tenudge.eu/>) sobre l'estudi del *nudge* ("petita empenta"); la celebració del seminari per part de la OCDE, *Behavioral Insights and New Approaches to Policy Design* el mes de gener de 2015 per a tractar les oportunitats i desafiaments de l'aplicació dels coneixements del comportament; o la publicació del Banc Mundial de l'*Informe sobre desarrollo mundial 2015: Mente, Sociedad y conducta*.

atribueix, en l'elaboració de reglaments de caràcter supralocal no es contemplen altres fórmules d'exercici de la iniciativa normativa que les provinents del propi centre directiu, és a dir, de l'òrgan polític del departament competent en la matèria que ho promou⁴⁹⁹. Però a més, la regulació del nucli essencial sobre l'exercici de drets i llibertats dels ciutadans, ja haurà estat prèviament regulat per llei, així doncs l'interès ciutadà en impulsar l'elaboració d'un reglament estatal o autonòmic és molt menor o fins i tot pràcticament inexistent en comparació amb el propòsit d'intervenir en les activitats administratives municipals, més fàcilment perceptibles en quant a l'afectació a l'esfera jurídica dels particulars. No obstant això, no tots els reglaments estatals i autonòmics podrien respondre a un caràcter purament executiu. Coincidint amb aquesta interpretació, la Llei autonòmica 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha recollit a l'art. 70 el *dret a proposar iniciatives normatives* dins el Títol VI sobre el govern obert, el qual preveu expressament un marc general per a exercir la iniciativa normativa popular per als reglaments d'àmbit autonòmic i del que es contempla un desenvolupament via reglament dels requisits que s'exigiran per a exercir-la⁵⁰⁰. El precepte resol aquesta possibilitat fins ara inexistent dins la Llei 26/2010, de 3 d'agost, i amplia el ventall participatiu també per aquests reglaments autonòmics que poden arribar a tenir un interès per part dels ciutadans per a promoure l'impuls del procediment normatiu que li precedirà.

En canvi, el règim jurídic local s'estableix sobre la base d'un model més participatiu basat en el foment d'un teixit associatiu veïnal dins l'activitat pública municipal, tant per l'entrada en vigor de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern Local, com per l'impuls de noves fórmules de participació, plasmades de manera especial en els reglaments municipals de segona generació⁵⁰¹. L'exercici per a instar un procediment d'elaboració d'ordenança local pot provenir de

⁴⁹⁹ L'art. 62 de la Llei autonòmica 26/2010: *1. La tramitació d'un projecte de disposició reglamentària correspon a la unitat directiva corresponent del departament proponent i, en els casos de tramitació conjunta, a les unitats directives designades pels departaments.*

Art. 26.3 LG: 3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados: (...).

⁵⁰⁰ L'apartat tercer de l'art. 70 indica: *Les propostes han de complir els requisits que s'estableixin per reglament i tenir el suport de, com a mínim, quinze mil signatures per a les iniciatives que es presenten davant l'Administració de la Generalitat (...).*

⁵⁰¹ En referència a això: PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 27, Pàg. 21-59; GARCÍA GARCÍA M^aJ. (2008) «La participación ciudadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» RCDP núm. 34, Pàg. 17 i seg.

subjectes externs, com els òrgans mixts o de participació sectorial, com els regulats a l'art. 62.1 i 63 TRLMC⁵⁰². Així doncs, donada la procedència diversa en la iniciativa per a elaborar la norma, per tal d'assegurar que l'expedient mantingui una homogeneïtat i uniformitat en la tramitació prèvia a l'aprovació inicial, semblaria propici que fos un òrgan amb una major especialització qui adquireixi la responsabilitat de tractar amb la informació i dades necessàries un cop s'acordés l'inici de l'elaboració de la norma.

Una separació funcional entre comissió d'estudi i Ple podria arribar a garantir, si es vol, una major objectivitat entre les funcions orgàniques, sobretot pel que fa a les iniciatives de caràcter institucional, més proclives a incidir en l'òrgan administratiu creat a l'efecte: l'allunyament del centre promotor de la norma i de l'interès polític subjacent podria oferir un marge important a la comissió d'estudi per a la recerca de dades i informació empírica que asseguressin la viabilitat de la proposta escollint la millor opció normativa⁵⁰³.

Això no obstant, aconseguir un grau d'independència d'un òrgan complementari respecte la decisió política que conté la proposta resulta difícil: la seva constitució correspondrà en la majoria dels casos al propi Ple –la designació dels membres experts poden tendir fàcilment cap a direccions polítiques concretes- i donada la dimensió de l'Administració municipal i en absència de recursos personals suficients, els membres que la composin fàcilment poden coincidir amb els que componen els òrgans municipals necessaris⁵⁰⁴.

Existiria, en el meu parer, molta representativitat democràtica en un punt que pot

⁵⁰² Però no tots els municipis els incorporen. L'existència d'aquests òrgans deriva del foment polític a l'associacionisme veïnal, tal com recorda PEMÁN GAVÍN J. M^a, si bé dins les fórmules de participació, no es minva el propòsit de potenciar la participació activa del ciutadà amb caràcter individual. PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 43 i seg.

⁵⁰³ Tot i que l'estudi d'avaluació d'impacte va íntimament lligat a la idea de fer més exigent la tasca de la decisió política, d'afavorir la reflexió en el moment de formació del propòsit polític i que per tant es recomana que correspongui al propi promotor, no existeix cap impediment en que aquesta anàlisi pugui ser duta a terme fins i tot per agents externs, com consultores o experts privats, tenint en compte a més, que l'aprovació del text sempre correspondrà al Ple municipal. En aquesta línia: MARCOS FERNÁNDEZ, F. (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP núm. 179*, Pàg. 353.

⁵⁰⁴ No resulta estrany doncs, que els membres de la comissió puguin ser els mateixos que componen el Ple, tal i com ocorre en el supòsit contemplat a la STSJCAT 688/2012, de 9 de novembre, en el que els membres integrants de la comissió per a l'elaboració d'una ordenança reguladora de l'activitat d'ensenyament de l'esquí són tots els regidors que formen l'òrgan plenari, circumstància que, d'acord amb les regles del TRLMC no constitueix un defecte invalidant sinó al contrari: esdevé, segons el raonament de la Sentència, *una garantia de major legitimitat de la proposta normativa*.

veure's ja suficientment acomplerta davant el Ple en fase d'aprovacions i en el període obert a la participació ciutadana, i poca presència tècnica i especialitzada. L'absència de concreció legal d'una composició específica d'aquests òrgans de naturalesa especial i la flexibilitat donada en el ROAS, podria activar la formació d'una unitat administrativa més tècnica que no pas política que compensaria la representativitat amb una dosi de coneixement i especialització, situant doncs, el procés de selecció dels seus membres com a un punt central en l'efectivitat d'una bona pràctica avaluatòria. Tot aquests aspectes ens porten al punt següent.

2) La comissió d'estudi és un òrgan de nova creació per a cada expedient normatiu.

Partint de la base que la comissió d'estudi no col·labora estrictament en la decisió ja que no té facultats resolutòries⁵⁰⁵, no entra en la voluntat ni en el consens del propòsit polític sinó que tant sols contribueix a millorar-lo en termes d'eficiència i eficàcia, resulta necessari dotar de sentit i funcionalitat una unitat administrativa de creació temporal, composta però, per membres escollits discrecionalment, i destinada exclusivament a l'elaboració del text de la disposició general i de l'expedient administratiu que l'acompanya.

La tasca que li correspon constitueix quelcom més que una mera activitat administrativa: les anàlisis quantitatives de les opcions normatives viables d'una decisió política, la propensió a un procediment més interactiu i experimental, fruit d'un *procés meditat i documentat*⁵⁰⁶, i l'increment de la reflexió de la decisió normativa a nivells d'exigència molt més elevats en termes d'eficiència i efectivitat, condueixen a introduir un factor de professionalització i especialització dins la comissió d'estudi per tal d'adaptar-la a la matèria objecte de regulació, essent notori que la matèria competencial susceptible de normació local, a la llum de les competències pròpies, delegades i les diferents a les pròpies i delegades establertes a la Llei bàsica, pot arribar a ser

⁵⁰⁵ Tal i com recorda l'art. 123.1 del ROF.

⁵⁰⁶ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2004) «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas» *REFC* núm. 2. Pàg. 77.

abstrusament extensa.

El seu caràcter no permanent i l'absència d'un reconeixement dins el marc legal que avaluï la seva intervenció durant la tramitació, han propiciat que des de la jurisprudència, l'omissió de l'acord de creació⁵⁰⁷ i fins i tot la pròpia existència de la comissió d'estudi⁵⁰⁸ no es considerin defectes invalidants del procediment d'elaboració normativa local. No formen part dels requisits formals que la jurisprudència considera ha de contenir tot procediment normatiu, és a dir: l'aprovació inicial, la informació pública i l'aprovació definitiva. Aquests tres elements que conformen l'actual esquema formal, són límits a l'exercici de la potestat reglamentària⁵⁰⁹ i constitueixen l'expressió d'uns tràmits mínims que els òrgans jurisdiccionals no permeten dispensar, mentre que l'omissió de la resta d'aspectes procedimentals no invalidarien la norma jurídica perquè no suposen prescindir total i absolutament del procediment legalment establert⁵¹⁰. El propòsit de l'avaluació de l'impacte normatiu requereix d'aquesta fase prèvia, i per tant, del reconeixement dins la normativa d'aplicació de la preceptiva observança de la constitució de l'òrgan d'avaluació, en el que es reforçarien a més els mecanismes

⁵⁰⁷ STSJCAT 809/2009 de 14 de juliol: *Si bien de los datos que obran en el expediente administrativo resulta evidente que no ha existido un acuerdo plenario que creara la Comisión de estudio encargada de redactar el texto del anteproyecto del Reglamento municipal sobre la participación de los concejales y concejalas, así como de los grupos municipales, en los órganos de información y difusión municipales, no lo es menos que en su elaboración se han cumplido con suficiencia los trámites y actuaciones previstos en el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales de Cataluña, entre ellos, la aprobación inicial, la información pública y la aprobación definitiva que son, obviamente, los que deben respetarse.*

També, STSJCAT 1048/2009 de 21 d'octubre.

⁵⁰⁸ STSJCAT 1052/2009 de 21 d'octubre: *En las circunstancias del caso, queda justificado que la Administración disponía con anterioridad a la aprobación inicial de la ordenanza de los datos esenciales para valorar el alcance de la nueva regulación, con la finalidad de garantizar la legalidad, acierto y oportunidad del futuro acto normativo, de manera que la falta de documentación de la preexistente voluntad de la política municipal de proceder a la modificación del anterior reglamento, o la no constitución de una comisión que redactase el proyecto, que esencialmente consiste en el establecimiento de garantías en el proceso de adjudicación de las plazas con prioridad para los transportistas del propio término, y en el reforzamiento de la gestión directa en idéntica forma que la hasta entonces prevista, mediante sociedad de capital municipal, carece de la trascendencia que pretende la demanda.*

⁵⁰⁹ Ho són també els principis generals del dret i la titularitat de la competència, entre d'altres (STSJ 784/2009 de 8 de juliol). En referència al caràcter *ad solemnitatem*: RAZQUIN LIZARRAGA J.A. (2007) «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos» a *Organización y Procedimientos administrativos. Libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* Thomson Aranzadi, Pàg. 223.

⁵¹⁰ S'avalua la validesa d'un procediment normatiu (i per tant, el propi reglament local) en considerar que *el contingut del preàmbul justifica suficientment la prèvia disposició de les dades essencials per a valorar l'abast de la nova regulació* a pesar de no existir cap actuació preparatòria anterior a l'aprovació inicial (STSJCAT 1052/2009 de 21 d'octubre). Així mateix, i en relació a altres tràmits dins el procediment normatiu, la *no publicació al DOGC no es considera un defecte invalidant que hagi de comportar la nul·litat de la disposició impugnada* (STSCAT 997/2011, de 23 de desembre; també STSJCAT 688/2012, de 9 de novembre).

d'impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa en cas d'omissió. En aquest sentit, seria convenient aprofitar la creació temporal d'aquest òrgan i la seva dedicació exclusiva a l'elaboració de l'expedient normatiu, per a optimitzar el recurs humà i institucional en base a l'especialització de la matèria concreta que es reguli.

En el meu parer, la introducció d'un nombre mínim d'experts en la disciplina dins la comissió –ja siguin interns o externs respecte la corporació local- promouria una millora subjectiva de la qualitat normativa⁵¹¹. El criteri de designació dels membres, més procliu actualment a la representativitat democràtica a la llum del citat art. 60.5 del TRLMC, podria tendir a una major tecnificació i experiència dels seus integrants –o una tecnicitat més imperant en la seva composició-, tenint present a més que el producte resultant d'aquest òrgan es presentarà en forma de proposta per a què l'òrgan de màxima legitimitat democràtica dins l'Administració municipal sigui qui decideixi, reservant-se en tot cas la facultat per a prendre la decisió final. D'aquesta manera, l'estudi sobre l'impacte de la norma adquiriria una dimensió menys carregada d'elements de judici polític com fins ara la inèrcia del procediment d'elaboració tradicional ha vinculat de manera intrínseca, i impediria la concurrència d'interessos polítics prioritaris durant la tramitació i les possibles distorsions que poguessin allunyar de l'objectiu de qualitat.

Actualment, l'enorme marge que ofereix el règim jurídic local en la constitució de les unitats administratives responsables de l'elaboració del text d'ordenança i de l'expedient que el relaciona, pot tendir a l'aparició de certes pressions per part de col·lectius interessats que, en últim terme podrien redirigir els estudis d'impacte normatiu cap a resultats que no respondrien als principis d'eficiència, efectivitat i eficàcia, ni tampoc en favor dels interessos generals. Essent la comissió d'estudi l'òrgan responsable del mesurament dels impactes de la norma projectada, resulta necessari redefinir en major mesura possible la seva composició. En aquest sentit, MONTORO CHINER considera que els avantatges que aporten els comitès científics en el procés

⁵¹¹ Sobre la preparació i sensibilització de les unitats administratives responsables, citem entre d'altres: MANCILLA I MUNTADA F. (2014) *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, Pàg. 535 i seg.; BASSOLS COMA M. (2008) «El control de la elaboració de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas» *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 33, Pàg. 47; PONCE SOLÉ J. (2003) «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones» *RAP* n° 162 Septiembre – Diciembre, Pàg. 108-109.

normatiu, tals com l'exactitud i la certesa, són més elevats que els desavantatges relatius al possible clientelisme i influències dels sectors. El procés selectiu d'aquests membres es converteix en un element d'enjudiciament que permetria reduir al màxim els desavantatges mencionats⁵¹².

L'elecció d'una nova comissió cada vegada que s'elabora una norma possibilita singularitzar la unitat administrativa a la matèria objecte de regulació per a cada expedient i evita supeditar l'avaluació sempre al mateix personal de l'Administració, el qual no li és possible dominar tot el coneixement requerit per a desenvolupar una adequada anàlisi. Per contra, el convertiment d'una comissió d'estudi en un òrgan permanent per a una intervenció segura en els processos normatius, no només podria arribar a ser insostenible per a molts ajuntaments amb l'engruiximent de l'estructura administrativa sinó que pot donar lloc a situacions de rigidesa i absència d'especialització si tenim a més present que el procediment de selecció del personal situarà els seus membres en un règim funcional, laboral o eventual, tendents, a excepció d'aquest últim, a la permanència en el seu lloc de treball⁵¹³.

3) La tecnificació de la comissió d'estudi.

La designació d'experts obre el procediment a un coneixement científic i tècnic més objectiu, el qual, en paraules de MONTORO CHINER, *redunda en el control de l'arbitrarietat del legislador, que ha deixat de ser sobirà en allò jurídic i especialista en allò metajurídic*⁵¹⁴. La recerca d'un elevat grau de certesa en la presa de decisions per

⁵¹² MONTORO CHINER fa referència als comitès científics que van sortir als anys setanta en el camp de l'ètica i bioètica, especialment en l'àmbit sanitari –i en concret sobre la fecundació in vitro–, però també en matèria mediambiental. MONTORO CHINER M.J. (2003) «Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos» op. cit. Pàg. 332. I també, MONTORO CHINER M. J. (2001) *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència* EAPC Generalitat de Catalunya. 2001, 1ª Edició.

⁵¹³ Recordaria a grans trets, a les crítiques rebudes pels *draftmen* que componen l'*Office of Parliamentary Counsel* britànic –creat l'any 1869 i encarregat de la tècnica en la redacció dels projectes de llei–, que s'ha considerat en alguna ocasió com a òrgan faltat de tecnicisme o legalisme, degut principalment a la seva tradició. En referència a això, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P. (2011) *Manual de técnica legislativa*, Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra). Pàg. 31 i seg.

⁵¹⁴ I continua assenyalant que: *El hipotético control de las normas, al menos en cuanto a la determinación del supuesto de hecho adecuado y adaptado al estado de la ciencia, de la realidad y de la tecnología, introduce en los procesos normativos o de toma de decisión un tipo de censura de calidad siempre necesaria en el Derecho.* MONTORO CHINER M. J. (2003) «Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos» *Documentación administrativa* n° 266, Pàg. 323. També, vid. PONCE SOLÉ J. (2003) «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la

part del tradicional aparell burocràtic sotmet el propi procés a la consideració del principi de precaució entorn el risc que pot tenir per a la societat l'adopció de determinades decisions i la seva afectació en àmbits on existeix un major grau de discrecionalitat⁵¹⁵, vinculada no solament a l'estat del coneixement sinó també a l'exercici de la pròpia potestat reglamentària⁵¹⁶.

En el marc comunitari, ja a l'any 2002 i arran la publicació del Llibre Blanc sobre la Governança europea de l'any 2001, la Comissió europea va emetre una Comunicació dirigida als seus serveis *sobre la obtención y utilización de asesoramiento por la comisión: principios y directrices* (COM(2002) 173 final) sota el marc del "Fortalecimiento de la base de conocimientos para mejorar las políticas", l'objectiu del qual era el d'ajudar als serveis de la Comissió europea a mobilitzar i explotar l'assessorament més adequat a fi d'establir una base de coneixements sòlida per a la millora de les polítiques⁵¹⁷. La comunicació estableix tres principis considerats fonamentals per a l'obtenció i utilització d'assessorament d'experts fora de la unitat responsable. Aquests són els principis de qualitat, obertura i eficàcia⁵¹⁸, que deriven dels

regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones» ob. ult. cit. Pàg. 108-109

⁵¹⁵ *Al legislador o a la Administración le es exigible en nombre de aquel principio (el de precaución) la labor de identificación y evaluación de los riesgos acudiendo a fuentes objetivas en el seno del proceso de elaboración normativa caracterizado por la transparencia y su apertura en todo caso a todas las opiniones seriamente fundadas (...)* BASSOLS COMA M. (2008) «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas» *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° 33 Pàg. 55. Això no obsta tal i com afirma l'autor, tenir en compte altres opinions científiques no compreses dins la comissió, sobretot en supòsits de clara incertesa sobre els elements potencialment nocius que requereixen revisió constant en el temps en funció del progressiu coneixement científic. Sobre el principi de precaució, citem també, MONTORO CHINER M.J. (2003) «Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos» op. cit. Pàg. 344

⁵¹⁶ Estaríem parlant també, de l'elecció de la millor opció quan existeix un marge de discrecionalitat o una "llibertat d'opció" que és controlable judicialment mitjançant el deure de bona administració. En quant a això: PONCE SOLÉ J. (2003) «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones» *RAP* n° 162, *Setembre-novembre*, Pàg. 122 i seg.. També i en quant al control del poder discrecional: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. (2012) «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional» *RAP* núm. 187, *gener-abril*. Pàg. 141-170.

⁵¹⁷ "El asesoramiento por expertos forma parte integrante de una sociedad dinámica y basada en el conocimiento. Los conocimientos especializados ayudan a crear nuevas oportunidades que pueden impulsar la competitividad y mejorar nuestra calidad de vida. Corresponde a los responsables políticos establecer un marco regulador que permita explotar estas oportunidades de manera sostenible en beneficio del bien común. Para que las opciones políticas aplicadas tengan éxito, es imprescindible que se basen en conocimientos que estén actualizados y sean los mejores disponibles. Para ello, se requiere poder obtener el asesoramiento adecuado en el momento adecuado." COM(2002) 713 Final, Pàg. 3.

⁵¹⁸ La Comunicació s'acompanya d'un Annex amb un seguit de "consells pràctics" per a abordar aspectes relatius al nombre d'experts a seleccionar, els criteris de selecció a tenir en compte, la publicitat de les

prèviament establerts en el Llibre blanc i que han de regir la utilització de recursos científics per part dels serveis responsables, no solament en l'elecció dels experts segons la seva excel·lència i independència, sinó en l'ús eficaç que se'n fa d'aquests recursos i l'actitud transparent i responsable en obtenir la informació. Els principis i directrius sobre la utilització d'aquests recursos experts serien perfectament traslladables en l'àmbit intern estatal a l'hora d'adoptar les polítiques públiques, de la mateixa manera que també ho serien dins l'esfera municipal.

La utilització d'un assessorament que faci creïble les decisions adoptades amb posterioritat pot resultar de diverses formes i les pràctiques poden arribar a ser diverses. El seu suport davant l'absència de coneixements suficients de l'òrgan de govern confereix, tal com indica BASSOLS COMA, unes facultats decisòries que àmpliament excedirien als tradicionals informes preceptius o voluntaris emesos en el procediment d'elaboració de disposicions generals, però dels que tampoc s'ha de desconèixer l'existència d'altres opinions que distingeixen de la mantinguda pels experts de la comissió⁵¹⁹. I és que segons la recomanació comunitària anteriorment citada, el factor determinant de la recerca d'una qualitat en l'assessorament és el pluralisme, consistent en sol·licitar punts de vista diferents que poden divergir en el plantejament científic o tècnic, en el contrast d'opinions o en les diverses tendències de les institucions assessores sobre la mateixa qüestió⁵²⁰.

El que es pretén és acollir perspectives més formades sobre la matèria, actualitzades a l'entorn real, tecnològic i científic en què es vol integrar l'ordenança, tot i que actualment, la decisió sobre l'elecció dels components de la unitat administrativa és fins ara una decisió discrecional de l'Administració municipal. Sota el nostre punt de vista, la modificació del règim jurídic aplicable –més convenientment de la llei bàsica estatal– que contemplés un adequat procés de designació, i fins i tot la reivindicació d'un procés selectiu més acurat, elevaria l'existència d'aquest òrgan d'estudi a un requisit de

convocatòries, la invitació d'altres serveis/departaments quan es tracti de qüestions transversals, l'accés d'aquests experts a la base de coneixements del servei i la disponibilitat prèvia de coneixements dins el departament abans d'acudir a l'assessorament extern, entre d'altres. COM(2002) 713 Final, pàg. 15-21.

⁵¹⁹ BASSOLS COMA M. (2008) «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas» op. cit. Pàg. 56.

⁵²⁰ *Según la cuestión de que se trate y la fase del ciclo de elaboración de políticas, el pluralismo implica también tener en cuenta conocimientos multisectoriales y multidisciplinarios, y puntos de vista minoritarios y no conformistas. También pueden ser importantes otros factores, como diferentes perspectivas geográficas, culturales y de sexo.* COM(2002) 713 Final, Brussel·les 11.12.2002. Pàg. 9.

preceptiva observança, d'ineludible omissió, on l'element de control en seu judicial residiria principalment en la forma de composició de la comissió. I és que en l'enjudiciament de valors, opinions o qüestions polítiques delicades, convenim amb MONTORO CHINER en què les regles de selecció objectives es convertiren en l'element central revisable judicialment, en quant al nivell d'excel·lència, experiència i capacitat dels membres⁵²¹, podent ser també aplicables en aquests supòsits, les regles de formació dels òrgans col·legiats que disposa la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya (art. 13 i seg.)⁵²².

En últim terme però, correspondrà a l'Ajuntament la configuració de la comissió, subjecte a unes regles de selecció que podrien ser establertes legalment, així com la decisió de fer intervenir altres subjectes que no formen part de l'Administració municipal i que poden aportar una major informació a l'expedient. Així, dins l'obligatorietat d'instituir formalment un element d'estudi i avaluació prèvia a l'aprovació inicial de qualsevol avantprojecte d'ordenança s'oferirà a la unitat administrativa corresponent els mitjans necessaris per assegurar un marge de desenvolupament de la tasca que li és encomanada.

A més a més, sempre i quan la matèria objecte de regulació ho requereixi o es sol·liciti a instància particular, a banda del tràmit de consulta pública prèvia de l'art. 133 LPACAP, l'entrada dins la comissió d'aquelles associacions que ostentin una afectació

⁵²¹ *La credibilidad del comité científico es la credibilidad de sus miembros. Por ello, la capacidad de incidir del informe emitido por un comité depende de la autoridad científica y personal de cada uno de ellos.* MONTORO CHINER M^a J. (2003) «Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos» op. cit. Pàg. 343. També, BASSOLS COMA M. (2008) «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas» Pàg. 47.

⁵²² D'aquesta manera s'evitarien o reduirien els supòsits d'influències de sectors, clientelisme o interessos polítics dins el procediment. I és que, tal com diu la Comunicació de la Comissió Europea anteriorment citada: *Es una perogrullada decir que nadie es totalmente "independiente". Nadie puede dejar de lado completamente todo lo que se refiere a su entorno personal: familia, cultura, empresa, patrocinador, etcétera. No obstante, en la medida de lo posible, los expertos tienen que actuar de manera independiente. Evidentemente, pueden poner en juego los conocimientos que poseen por su pertenencia a una empresa o institución o por su nacionalidad, es más, en muchos casos se los podrá seleccionar precisamente por eso. Sin embargo, se trata de minimizar el riesgo de que el asesoramiento resulte distorsionado por intereses creados, estableciendo prácticas que fomenten la integridad, haciendo que las relaciones de dependencia queden explícitas y reconociendo que algunos tipos de dependencia, que pueden variar de una cuestión a otra, podrían incidir más que otras en el proceso de elaboración de políticas.* COM(2002) 713 Final, Brussel·les 11.12.2002. Pàg. 9.

especial proporcionaria una millor imatge de la realitat⁵²³, una informació empírica altament valuosa en el mesurament dels impactes socio-econòmics en relació amb la situació fàctica existent, i alhora consolidaria la justificació de les alternatives més plausibles per a canalitzar la decisió normativa de la manera més eficient i eficaç⁵²⁴.

III. LA CONTINUÏTAT DE LA COMISSIÓ D'ESTUDI AL LLARG DE TOT EL PROCEDIMENT: SOBRE LES COMISSIONS INFORMATIVES EN FASE DE PARTICIPACIÓ CIUTADANA.

La consecució d'un alt nivell de certesa mitjançant l'exigència d'uns criteris rigorosos en la composició de l'òrgan d'estudi encarregat de l'avaluació de l'impacte normatiu podria disminuir si a mig procediment, es crea una altra comissió especial diferent a la primera, per a resoldre les reclamacions i al·legacions presentades sense exigir uns requisits específics en quant a la seva composició com els que havíem demanat per a la comissió d'estudi inicial. S'entén que l'òrgan que seguirà la tramitació procedimental és diferent, ja que segons s'indica al ROAS correspon la tramitació de les reclamacions i al·legacions a la comissió informativa *que correspongui o que es constitueixi a l'efecte* (art. 64.1 ROAS)⁵²⁵. De manera que pot donar lloc novament a la labor de crear una altra comissió.

⁵²³ Resulta interessant l'article anteriorment citat de PEMÁN GAVÍN J. M^a, qui adverteix dels límits i condicionaments de la participació ciutadana en les activitats de l'Administració local, com són el respecte a les facultats decisòries dels òrgans representatius locals en tractar-se d'un recurs no substitutori de la representativitat democràtica, el cost i temps que comporta per als Ajuntaments el manteniment de consells o comissions de participació i també del risc que aquestes es moguin per interessos que responguin a estímuls concrets. PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local» *Revista Aragonesa de Administración Pública* n^o 27, Pàgs. 49-54.

⁵²⁴ Quedaria enrere doncs, la percepció d'un possible temor dels òrgans polítics respecte la participació d'agents externs, com una intromissió directa en les seves funcions, circumstància que s'ha pogut veure com una resistència institucional a l'obertura d'un procediment que expressa l'exercici de la potestat normativa. MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP núm. 179*, Pàg. 358.

⁵²⁵ El redactat de l'art. 64.1 ROAS fa pensar que no es tracta de la mateixa comissió d'estudi creada a en l'acord d'iniciació del procediment normatiu ni que es regeixi per les mateixes regles que la comissió d'estudi, sinó que la seva composició podria respondre a la clàssica formació de representació política dels òrgans complementaris (art. 60.5 TRLMC).

La necessitat d'exigir un procés de selecció per als membres que compondran l'òrgan d'estudi per a l'obtenció del millor coneixement i assessorament –que a més haurà suposat un cost econòmic i de temps per a l'Administració- podria ser un argument de pes per a mantenir la comissió d'estudi inicial durant tot el procés normatiu, i que aquest no s'extingís automàticament amb l'elevació de l'avantprojecte al Ple⁵²⁶. La inversió per a cercar un grup de treball que reuneixi l'expertesa i coneixement suficient per a liderar el procés normatiu fa convenir el manteniment d'aquesta comissió inicial fins a l'elevació de la proposta a definitiva, ja que el temps de dedicació i coneixements seleccionats podrien tractar els *outputs* rebuts –les al·legacions i suggeriments presentats- de la manera més òptima. No obstant això, també podríem entendre que la contribució tècnica que ha sustentat la presa de decisió plenària ja ha estat proporcionada en la fase d'instrucció del procediment i que el Ple ha acceptat a través dels coneixements oferts i mitjançant l'aprovació inicial, l'alternativa proposada. Cal recordar que és al Ple a qui li correspon la deliberació i adopció de l'acord d'aprovar o no l'avantprojecte normatiu, per tant, és el responsable polític sobre la proposta normativa a qui recau la tasca de conèixer a partir dels mitjans i coneixements als que pugui recórrer la viabilitat de la mesura, la qual tindrà uns determinats impactes que requeriran ser avaluats⁵²⁷. Però és necessari que la intervenció de la comissió informativa per a la resolució de les al·legacions i reclamacions plantejades en fase d'audiència i informació pública a fi de formular la proposta d'aprovació de l'ordenança (art. 64.1 ROAS) s'empari en un coneixement adequat per a donar resposta suficient a aquestes al·legacions, i si cal, requereixi d'assessorament tècnic per a encabir les perspectives, idees o problemes pràctics dels destinataris que des d'una vessant institucional pugui resultar difícil de valorar. Per tant, la conveniència o no d'una continuïtat de l'òrgan d'especialització en la consulta ciutadana pot dependre de la necessitat d'assessorar-se en aquest tràmit previ a l'aprovació definitiva, si les

⁵²⁶ El ROF, tot i tenir caràcter supletori, fa menció a l'extinció automàtica de l'òrgan complementari especial un cop ha acomplert l'assumpte pel qual havia estat creat, excepte que l'acord plenari que el creés disposés una altra cosa (art. 124.3 *in fine* ROF).

⁵²⁷ La Comunicació COM(2002) 713 Final, indica, en relació al paper la Comissió europea i l'assessorament d'experts, que (pàg. 10): *la Comisión (...) no debe parecer que se esconda detrás de los expertos (...) Tiene que ser capaz de justificar y explicar la participación de los expertos y las alternativas por las que ha optado basándose en su asesoramiento*. I és que en el cas de la comissió informativa local, en el supòsit ordinari d'una composició totalment política, no deixa de ser un reflex a petita escala del sotmetiment de les al·legacions al propi Ple.

aportacions formulades combinen en un terrenys més tècnic que no pas polític, i sobre les quals es requereixi oferir una resposta més especialitzada.

El que resulta evident és que la interacció entre l'Administració i els subjectes intervinents ha de ser contínua al llarg del procediment en la línia del govern obert perseguit a la LTBGCat, a fi de proporcionar suficient fiabilitat, especialment en casos on existeixi un major grau d'incertesa, conferint vies de comunicació directa d'aquests assessors amb els propis destinataris al·legants⁵²⁸.

IV. EL SUPORT I ASSISTÈNCIA ALS ÒRGANS RESPONSABLES D'ELABORAR L'ORDENANÇA LOCAL.

1) El suport i l'assistència als municipis en les tasques d'elaboració d'ordenances locals.

L'òrgan a qui correspon assumir l'avaluació de l'impacte normatiu ha de rebre l'assessorament suficient per a implementar adequadament les línies de millora de la regulació, tenint en compte que no hi ha una desvinculació orgànica estricta entre el procediment d'aprovació (els requisits de l'art. 49 LrBRL) i el procediment d'avaluació de les anàlisis de l'impacte normatiu⁵²⁹.

⁵²⁸ Com hem vist, el foment de la participació de les parts interessades dins els procediments de consulta sobre les activitats de les institucions europees i especialment al llarg del procediments legislatius, ha estat tractat en l'àmbit comunitari dins els plans d'acció de millora regulatòria, i específicament en la Comunicació de la Comissió europea COM(2002) 704 Final, Brussel·les 11.12.2002 *Hacia una cultura reforzada de consulta i diàlogo –principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*.

⁵²⁹ El Comitè de Regions, en el Dictamen 2012/C 9/04 (DOUE C9/14 de 11.1.2012) ha mostrat un cert recel davant l'externalització de les pràctiques d'avaluació normativa, en el punt núm. 24 de les recomanacions: “[El Comité de Regions]... expresa sus reservas sobre la tendencia a confiar la realización de los análisis de impacto a órganos «independientes», es decir, a externalizar esta misión a firmas asesoras contratadas o a comisiones ad hoc. Es posible dudar que semejante externalización resulte realmente en una mayor transparencia o independencia. Ello implica también negar la misión de la Comisión consistente en representar el interés general de la Unión. Se corre el riesgo igualmente de favorecer a aquellos que disponen de recursos suficientes para llevar a cabo estos análisis en detrimento de las administraciones locales y regionales, de las ONG y de los representantes de la sociedad civil o de los trabajadores que cuentan con medios mucho más modestos”.

A pesar del foment per part de les institucions comunitàries i internacionals d'una política de millora de la regulació liderada dins el marc estatal pel més alt nivell polític, la creació d'un òrgan que assumeixi i encapçali una posició de lideratge en la implantació d'instruments d'avaluació normativa dins els poders públics, inicialment encarregada a l'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques (AEVAL)⁵³⁰ i posteriorment atribuïda a una unitat directiva depenent del Ministeri de Presidència, no ha instituït un sistema transversal de foment, assistència i difusió de les pràctiques avaluadores que pugui integrar tots els nivells de poder i que abasti fins i tot el local⁵³¹. Tot i que s'ha contemplat, com es contemplava des d'un inici a l'AEVAL, l'oferiment d'assistència als altres nivells administratius, aquesta només s'acaba realitzat si l'Administració que la rep aprova expressament aquesta col·laboració.

La implementació de les polítiques de millora de la regulació a través del recolzament institucional i assessorament d'estructures administratives coordinades constitueix un objectiu clau en les recomanacions de la OCDE per al desenvolupament de les funcions dels poders normatius a través de l'impuls des del més alt nivell polític⁵³². Però des de l'òptica local, la plasmació uniforme d'aquesta assistència es fa complexa davant l'actual model descentralitzat i el reconeixement constitucional d'una autonomia pròpia.

⁵³⁰ Les possibles tasques que se li projectaven a l'agència podien ser d'ampli abast. En referència a quin hagués pogut ser el possible paper de l'Agència estatal: PONCE SOLÉ J. (2009) «¿Mejores Normas? .. » op. cit. Pàg. 224 i seg. També, PONCE SOLÉ J. «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites» a *Legislar Mejor 2009* Ministerio de Justicia, Pàg. 226 i seg.

⁵³¹ El desplegament de les seves funcions se circumscriu només en l'esfera estatal, i també així es contemplava en l'AEVAL, ja que la participació en les funcions normatives d'altres Administracions era totalment facultativa i només a petició de l'Administració responsable en qüestió. El canvi de parer en favor d'una unitat dins l'òrgan ministerial sembla ser que respondria a les recomanacions internacionals d'adoptar un major lideratge polític i compromís ferm amb la consecució d'un "centre de gravetat institucional" dins el Ministeri de Presidència. Per aquest motiu, s'hauria cregut convenient prescindir de les funcions d'avaluació normativa de l'agència i centralitzar les tasques dins el propi ministeri. Així ho va percebre la OCDE en l'estudi *Better regulation in Europe: Spain* (2010), pàg. 60-61: *La AEVAL recoge amplios aspectos de la política pública, así como procesos específicos de la Mejora de la regulación (la evaluación de impacto y la reducción de cargas). Sin embargo, algunos recientes cambios institucionales han cambiado la función de la AEVAL, la han integrado más firmemente en el Ministerio de la Presidencia y la han alejado de una función potencial de organismo de evaluación externo de la regulación.*

⁵³² *Delegating full responsibility to regulators without adequate oversight sacrifices RIA to the narrower incentives and mission of the regulators, while, at the other extreme, placing responsibility for RIA in an independent body isolates the analysis from the decision-making process, and renders it an academic and impotent exercise.* JACOBS H. SCOTT (1997) «An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries» a «Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries» Pàg. 22. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>

Sobre les funcions d'assistència als municipis, la reforma de la LrBRL per mitjà de la LRSAL ha consolidat el reforç legal de les diputacions provincials sobre els ens municipals entorn als serveis bàsics i competències específiques, que se sumen a la tradicional assistència als municipis de menys capacitat econòmica i de gestió, i que l'estén a àmbits com per exemple els referits a la prestació de serveis d'Administració electrònica en els municipis amb població inferior a 20.000 habitants (art. 36.1.g LrBRL).

En referència a l'exercici normatiu municipal, el ROAS preveu de manera genèrica la possibilitat de sol·licitar assistència per a l'elaboració del text de l'avantprojecte de l'ordenança i col·laboració tècnica necessària fins a l'aprovació definitiva, al consell comarcal al que pertany, a la diputació provincial o a l'Administració de la Generalitat, les quals s'han de prestar sempre que se'n justifiqui la necessitat (art. 62.3).

A banda de la convenient creació d'una xarxa de suport més global, integradora del sistema multinivell i de les complexitats que deriven de la coordinació de tots els actors públics implicats, els municipis podrien ser assistits i aconsellats per aquelles instàncies supramunicipals (Estat, Comunitats Autònomes i ens supramunicipals) que disposin de més recursos i preparació sempre i quan aquests sol·licitin dels seus serveis, d'acord amb el precepte del ROAS indicat; en aquest sentit, des del món local, les diputacions provincials poden tenir precisament un especial paper de lideratge en aquesta funció normativa⁵³³. Entenem que el reforç i l'assistència de les diputacions provincials –o fins i tot per part dels consells comarcals– sobre els municipis, són mecanismes clau per a l'òptima integració dels instruments de bona regulació, amb l'objecte que els municipis de petites dimensions puguin exercir les seves potestats normatives de manera eficient.

En un escenari com l'actual, l'exigència cap a un nou model de procediment administratiu basat en l'Administració electrònica i la transparència, ha comportat que el tipus de suport prestat sigui sovint de base més tècnica, l'objectiu del qual se centra en superar els obstacles administratius i les resistències internes que arrossega la

⁵³³ D'acord amb el que disposa l'art. 36.1b) LrBRL:

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

(...)

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

implantació de les TIC, com el que es preveu a l'art. 94 LTBGCat, que estableix un programa de suport tècnic i financer i d'assessorament tecnològic i jurídic de l'Administració de la Generalitat, dirigit especialment a les entitats locals que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, amb l'objectiu de fer efectiva la normativa sobre transparència⁵³⁴.

En aquesta línia, considerem primer de tot, que l'assistència als municipis durant l'exercici normatiu resulta necessària si tenim en compte la realitat de les limitacions tècniques i econòmiques dels Ajuntaments, sempre i quan però, es salvaguardi el màxim possible d'intromissions en les potestats normatives i es faciliti les tasques autònomes de l'òrgan responsable. Defensem en aquest punt un reforç de caràcter essencialment complementari, més assistencial i orientatiu, en el qual l'última decisió recaigui únicament sobre l'òrgan municipal responsable, que sigui prioritari respecte a aquelles tasques consistents en l'elaboració directa de les anàlisis d'impacte normatiu o de la substitució de les funcions de redacció jurídic-formals de les normes, sempre i quan existeixi la possibilitat d'una opció assistencial menys intromissiva.

En el reforç d'una col·laboració tècnica resulta essencial⁵³⁵, de manera que faci especial incís a la disponibilitat de plataformes de publicació i establiment de mecanismes segurs de participació electrònica, essent aquests punts on la debilitat dels municipis es fa més notable, tant per als procediments administratius com els d'elaboració normativa.

Així mateix, els mecanismes d'assistència als municipis s'haurien de combinar amb la potenciació de guies metodològiques que puguin tenir com a destinataris directes els Ajuntaments i la seva problemàtica concreta⁵³⁶, en tant que a l'actualitat, tant la Guia

⁵³⁴ Al febrer de 2015 es crea la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya a partir d'un conveni-marc de col·laboració per a facilitar el compliment de la LTBGCat on participen la Generalitat de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, el Consorci d'Administració oberta de Catalunya, les quatre diputacions, l'Associació Catalana de Municipi i Comarques, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Àrea Metropolitana de Barcelona (<http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Organs-de-coordinacio-impuls-i-control/xarxa-de-govern-transparents/>).

⁵³⁵ CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «Las Entidades Locales ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. Los paradigmas derivados de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015» *Actualidad Administrativa* n^o 2, op. cit. Pàg. 9 i seg.; CERESO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» *El Consultor de los Ayuntamientos* n^o 8, Sección Opinión, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, Pàg. 3 i seg.

⁵³⁶ Tot i l'escassetat de guies metodològiques dirigides als ens locals, destaquem el manual que va elaborar en el seu moment la FEMP, el desembre de 2010, per a la reducció de càrregues administratives a l'àmbit local, consultable a l'enllaç web següent: http://femp.femp.es/files/566-970-archivo/Manual_local_cargas_administrativas_23_12_2010_con_logo.pdf

metodològica estatal com la Guia de Bones Pràctiques (GBP) catalana, tenen com a destinataris els òrgans responsables de l'elaboració de les normes estatals i autonòmiques respectivament, sense preveure la seva aplicabilitat per a les ordenances locals. Ja sigui des de la pròpia Àrea de millora de la regulació catalana, o des d'alguna associació d'entitats locals d'àmbit estatal o autonòmic (entre d'altres, la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis) es podria promoure la redacció d'un tipus de guia metodològica que ajudés a aquesta funció⁵³⁷.

2) El suport jurídic a través de les ordenances tipus.

A l'Administració local no existeix un mecanisme o programa de suport definit sobre la millora de la regulació⁵³⁸ a banda de les publicacions sobre directrius i guies que des de l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya s'han elaborat per a oferir orientació als responsables de les seves Administracions sobre com han de tramitar el procediment i potenciar els mecanismes de la participació i foment de les avaluacions per aconseguir un sistema normatiu de qualitat.

Com hem vist, el ROAS contempla com a suport als Ajuntaments, les funcions que li serien pròpies dins el marc de l'assistència jurídica econòmica i tècnica per part de les entitats supramunicipals als municipis del seu territori d'acord amb la normativa de règim local⁵³⁹. Però aquest suport genèric sovint s'ha traduït a la pràctica, dins l'exercici

⁵³⁷ Sí que s'ha elaborat però, un document conjunt de la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) i l'Associació Catalana de Municipis (ACM) en relació a la recent normativa sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, sota el títol de la *Bona Governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014* (http://www.acm.cat/sites/default/files/manual_uploads/transparencia/guia_bona_governanca_i_transparencia_municipal.pdf) així com la creació del Banc de Bones Pràctiques dels Governos Locals de Catalunya (FMC), al web: <http://www.bbp.cat/propuestas.php>.

⁵³⁸ Com hem vist, l'art 94.1 LTBGCat preveu l'establiment per part de l'Administració de la Generalitat, d'un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, per a aplicar la normativa sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, concretament per a la implantació de les obligacions relatives a l'Administració electrònica.

⁵³⁹ Per demés, l'art. 36.1 b) de la LrBRL sobre les competències pròpies de la Diputació o entitat equivalent, indica: *La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.*

de la potestat reglamentària municipal, en elaborar i publicar les anomenades ordenances tipus o estàndard. Són ordenances tipus que no només són elaborades per les Administracions supramunicipals locals, sinó que altres Administracions territorials⁵⁴⁰ o organitzacions que no són Administració pública⁵⁴¹ realitzen també aquestes pràctiques.

Aquesta tècnica dins l'activitat de suport jurídic als municipis, en el cas de la Diputació de Barcelona (DIBA), no té una regulació pròpia⁵⁴², si bé en el web de la Diputació sobre els "criteris de catalogació de la normativa local"⁵⁴³ es defineix de la següent manera: *els models tipus són textos que serveixen com a model als ens locals per redactar la seva pròpia normativa, de manera que es respecta el cos del text i només es modifiquen els aspectes particulars de cada ens.*

La seva aprovació i publicació al BOPB no té efectes jurídics: el propòsit és posar a disposició dels Ajuntaments els models normatius per tal que aquests els adaptin a les seves particularitats a partir de l'adhesió a la publicació feta, ja que, amb tot, les matèries objecte de regulació de l'ordenança tipus s'emmarquen dins les competències

El Decret Legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya, diu:

Article 28

1 Correspon a les comarques:

a) Prestar assistència tècnica, jurídica i econòmica als municipis.

(...)

Article 30 Assessorament als municipis

Sens perjudici de les competències que en aquest àmbit corresponen també a les diputacions provincials:

a) En cada comarca hi ha d'haver un servei de cooperació i d'assistència municipals encarregat d'assessorar els municipis que ho sol·licitin en matèria juridicoadministrativa, economicofinancera i d'obres i serveis. El consell d'alcaldes, atenent la tipologia dels municipis que integren la comarca, pot acordar no crear aquest servei.

⁵⁴⁰ Com l'Ordenança municipal tipus reguladora del soroll i les vibracions, elaborada i aprovada pel Departament de medi ambient de la Generalitat de Catalunya mitjançant acord de resolució de 30 d'octubre de 1995 (DOGC núm. 2126, de 10 de novembre de 1995), que té per objectiu *facilitar la regulació del soroll i les vibracions als municipis de Catalunya, i que disposin d'unes prescripcions tècniques de mesurament comunes que permetin la comparació dels valors en tot el territori de Catalunya*, segons el seu preàmbul.

⁵⁴¹ Citem el cas de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) amb l'elaboració de la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la Información y Reutilización aprovada per la Junta de Govern el 27 de maig de 2014, i que té com a propòsit servir als governs locals de guia per a aconseguir Ajuntaments més transparents i oberts a la participació dels veïns, en compliment de les exigències que disposa la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. El text de l'ordenança es troba disponible al web de la FEMP: www.femp.es

⁵⁴² Tampoc apareix al Reglament sobre l'assistència jurídica, econòmica i tècnica de la Diputació de Barcelona, aprovat el 30 de maig de 1986 i modificat el 24 de març de 1994, que concreta més detalladament en què consisteix l'assistència de la Diputació als municipis. El citat reglament però, no consta que hagi tingut publicació al butlletins oficials.

⁵⁴³ Criteris de catalogació de Normativa local consultables al següent enllaç web: http://www.diba.cat/cido/criteris_1_2.asp

que corresponen únicament als municipis i no a la Diputació provincial o Consell comarcal. Per demés, la Comissió jurídica assessora té competència potestativa per a emetre dictamen sobre les ordenances municipals de caràcter estàndard, tal i com ho disposa l'art. 9.1e) de la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora, per tant, només emetran dictamen quan l'òrgan competent sotmet l'ordenança a la seva consideració⁵⁴⁴. Es tracta d'una adhesió de l'Ajuntament al model prèviament elaborat i publicat al BOPB –en gran part respecte a les ordenances generals de gestió, inspecció i recaptació dels ingressos de dret públic municipals així com les ordenances sobre impostos municipals i taxes corresponents de caràcter anual⁵⁴⁵–, amb la particularitat que si en aquesta adhesió l'Ajuntament convé en acollir en la seva totalitat el model tipus com a ordenança definitiva del municipi, la publicació de la mateixa es remetrà a la que en el seu dia va fer la Diputació provincial o el Consell comarcal al BOPB. Però no es tracta únicament d'ordenances fiscals, sinó que molt sovint són objecte de regulació matèries que, per la seva complexitat o a resultes de processos de transposició de Directives comunitàries on la incidència d'adaptació és major per als municipis, convé oferir-los una eina integradora, sistemàtica i homogeneïtzadora dins el marc normatiu municipal, des d'una perspectiva transversal.

Destaquem a tall d'exemple, l'Ordenança tipus d'intervenció municipal en espectacles públics i activitats recreatives i l'Ordenança tipus d'intervenció municipal ambiental, de seguretat i salut pública elaborades per la DIBA⁵⁴⁶, que acullen la normativa sectorial de dret comunitari sobre la matèria i principalment els manaments derivats de la Directiva 2006/123/CE relativa als serveis en el mercat interior. Posteriorment, i en al·lusió al cas

⁵⁴⁴ Destaquem aquí el Dictamen 282/09, de 17 de setembre de la Comissió Jurídica Assessora sobre el projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 16/2002, de 28 de juny, de protecció contra la contaminació acústica, en la que la Comissió es mostra favorable i aconsella l'assistència als Ajuntaments per la via de l'elaboració d'ordenances tipus: *Caldria afegir una disposició final aclaratòria de l'aplicació del Projecte de decret amb relació al règim especial de Barcelona, ateses les previsions específiques de la seva Carta municipal. A fi de facilitar la col·laboració amb els ajuntaments per a l'adaptació de les ordenances, convindria que el Decret contingüés una disposició final relativa a l'assistència als ajuntaments per la via de la redacció i aprovació d'ordenances tipus o estàndard, com ha estat ja realitzat en el passat; instrument especialment adequat, i sobre el qual aquesta Comissió Jurídica Assessora té competència potestativa en virtut de l'article 9.1.e) de la seva Llei reguladora.*

⁵⁴⁵ Anualment es publiquen al BOPB el conjunt d'ordenances fiscals tipus per als municipis. Destaquem l'anunci publicat al BOPB el 30 de setembre de 2014, sobre els *Models tipus d'ordenances per als ajuntaments de la província de Barcelona per a l'any 2015*; la publicació de l'any anterior, de l'anunci dels *Models tipus del tipus de l'Ordenança general de gestió, inspecció i recaptació dels ingressos de dret públic municipals per a l'any 2014*, publicat al BOPB el 30 de setembre de 2013. En el Cercador d'Informació de Diaris Oficials (CIDO), plataforma de la Diputació de Barcelona, trobem les ordenances i convenis tipus aprovats en els darrers anys: http://www.diba.cat/cido/NCIDO_1_2_2b.asp?page=2

⁵⁴⁶ Sengles normes publicades al BOPB el dia 19 d'octubre de 2012.

concret per exemple de l'Ajuntament de Martorell, aquesta corporació municipal les ha fet seves, acordant l'aprovació inicial del text de les ordenances tipus amb la introducció de modificacions sobre l'articulat (acord plenari de 21 de juliol de 2014) i que han esdevingut definitives un cop s'han exposat els textos a informació pública i no s'han formulat al·legacions, reclamacions i suggeriments (BOPB de 22 de setembre de 2014)⁵⁴⁷.

Es tracta d'una pràctica que tendeix a la ommissió de la fase prèvia del procediment en no haver de servir-se d'una comissió d'estudi municipal per a la redacció de la norma. Aquest mètode de suport normatiu no hauria d'anar en detriment dels pressupòsits que demanen major atenció en la qualitat de l'exercici de la potestat normativa local, precisament per incidir aquests en el procediment d'elaboració i estudi previ dels efectes que la futura norma pot produir. És en aquest punt on la potenciació de la participació ciutadana en la línia del govern obert a través la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP resulta inconnexa, en tant que no guarda una relació adequada amb l'aprovació d'un model tipus normatiu i l'acolliment directe del text en el marc normatiu municipal.

Els supòsits d'excepció a aquesta consulta no contempen aquesta circumstància i resulta incoherent percebre que des de la Diputació provincial o Generalitat es duguin a terme aquestes fases participatives dins un àmbit territorial que acull una col·lectivitat molt més gran que la del municipi, i sobre un model d'ordenança que no té efectes jurídics. I és que l'elaboració d'una ordenança per part d'aquestes entitats –tenint en compte a més, que la Diputació provincial és un òrgan d'elecció indirecta– desnaturalitza de per sí les particularitats de cada municipi, en el moment de dissenyar una ordenança partint d'un escenari supramunicipal, llunyà a la interacció i a les demandes dels veïns cap als Ajuntaments⁵⁴⁸. Entenem que en el moment que l'Ajuntament aculli l'ordenança tipus per a fer-la seva i introdueixi les modificacions

⁵⁴⁷ A la referència dels anuncis al BOPB, es descriuen les modificacions introduïdes a sengles textos normatius i quins han estat els tràmits procedimentals seguits, essent l'única fase la de la informació pública de 30 dies des de l'aprovació inicial.

⁵⁴⁸ No obstant això, no hem de desatendre el fet que, en fase d'obertura d'informació pública com el que s'ha dut a terme en el procediment d'aprovació per part de l'Ajuntament de Martorell d'aquestes dues ordenances tipus de la DIBA citades, no s'hagi presentat cap al·legació, reclamació i suggeriment en cap de les dues normes, malgrat haver estat exposades durant un període de trenta dies. En atenció a la reivindicació d'una posició més activa per part dels ciutadans en les decisions públiques a partir de les fórmules participatives, citem a SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS (2011) *Ciudadanía participativa y Administración municipal* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). Pàg. 49 i seg.

que s'escaiguin en atenció a les particularitats municipals, es dóna compliment a l'adequació i necessitats del municipi en concret i als principis de bona regulació, sempre i quan l'Ajuntament doni seguiment al procediment pertinent d'elaboració i realitzi els corresponents estudis d'impacte normatiu, ja que aquest tipus de suport jurídic supramunicipal no hauria de suposar un motiu per a defugir de les garanties d'una adequada avaluació.

Amb tot, cal indicar que l'aprovació d'ordenances tipus resulten de gran utilitat quan les problemàtiques són comunes entre diferents municipis o les obligacions de normar provenen de directives comunitàries. Aquestes permeten la cohesió de regulacions entre un i altre municipi en ares a uniformitat i la seguretat jurídica dels seus destinataris. Es tracta d'un mecanisme clar de simplificació administrativa que són d'ajut principalment, a aquells municipis que disposen de pocs recursos humans i materials. A pesar de tot, insistim en què la circumstància òptima seria que la tasca normativa fos autònoma per a cada municipi, més en l'era de la tecnologia de la informació i comunicació, que permet articular i propiciar l'assistència mitjançant altres mecanismes que garanteixin poder tenir més participació des de la pròpia iniciativa normativa.

CAPÍTOL CINQUÈ. PROPOSTES AL PROCEDIMENT D'ELABORACIÓ DE LES ORDENANCES LOCALS A LA LLUM DE LA LPACAP.

I. EL PLA ANUAL NORMATIU A L'ÀMBIT LOCAL (ART. 132 LPACAP).

Amb caràcter previ, convé indicar que la STC 55/2018, de 24 de maig, al seu FJ 7.c va declarar l'art. 132 contrari a l'ordre competencial de competències, resultant inaplicable per als procediments reglamentaris autonòmics en entendre que *se trata de una regulaci3n de car3cter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicaci3n del plan normativo)*. Com hem indicat amb anterioritat, el recent pronunciament del TC no fa cap referència als ens locals per no ser una qüestió objecte de controvèrsia del recurs d'inconstitucionalitat; per tant, considerem que no hem de fer una interpretació extensiva de la decisió, sens perjudici que en un futur hi pugui haver alguna modificació legislativa que esclareixi de manera expressa com queden aquests preceptes declarats contraris a l'ordre competencial en relació a l'activitat normativa de les Administracions locals. En conseqüència, considerem que la regulació sobre la planificació normativa resulta a l'actualitat, plenament aplicable a l'Administració local. Amb independència d'això i en la línia del que assenyala la Comissió Jurídica Assessora al seu Dictamen 151/2018, de 12 de juliol, respecte al contingut de l'art. 132, cal dir que ens trobem davant una bona praxi que ha estat desenvolupada en la majoria d'ordenaments jurídics i que es troba lligada a la millora de la regulació i la bona tècnica normativa⁵⁴⁹, essent un mecanisme que s'aconsellaria integrar en l'exercici normatiu de totes les institucions públiques, especialment a les Comunitat Autònomes, on arran aquesta Sentència, ha desaparegut l'obligació d'elaborar i publicar la seva planificació normativa.

L'art. 132 de la LPACAP imposa l'obligació de fer públic un Pla normatiu de caràcter anual que contindrà les iniciatives legals o reglamentàries que s'elevaran per a la seva

⁵⁴⁹ Dictamen 151/2018, de 12 de juliol de la Comissió Jurídica Assessora. Ponent: Joan Manuel Trayter Jiménez.

aprovació l'any següent⁵⁵⁰, i que s'ha de publicar al Portal de la Transparència de l'Administració Pública corresponent.

Fer públiques les iniciatives legals i reglamentàries que preveu exercir l'Administració Pública en el marge d'un any constitueix un dels mecanismes més eficients per a garantir la seguretat jurídica dels ciutadans (art. 129.4 LCAPCAP). D'entre els avantatges que comporta aquest instrument, el coneixement per part dels ciutadans de les actuacions normatives futures que pretén impulsar l'Administració és dels més importants. Publicar la planificació no només genera una confiança de previsió futura per als seus destinataris sinó que hi ha major acolliment de la norma si es promou una gestió transparent des de les intencions normatives fins a l'aprovació de la mateixa. Al mateix temps, ofereix una solució eficaç a la tendent motorització normativa a partir d'organitzar-la i succeir-la ordenadament, i porta a superar la pràctica habitual vista fins ara, en què la primera notícia que es tenia de la voluntat de crear una norma, era directament a partir de la redacció de l'esborrany normatiu⁵⁵¹. De manera més específica, un Pla normatiu dóna peu a una certa preparació dels agents implicats, els quals ja estan advertits per al moment en què s'iniciï el procediment per a intervenir en els processos participatius o per a establir els primers contactes amb els departaments competents així com amb els col·lectius i grups d'interès existents.

Per demés, planificar amb caràcter anual la normativa que es pretén aprovar suposa per a l'Administració Pública responsable una meticulosa reflexió sobre aspectes de coherència i sistemàtica ordinamental. La planificació no només comporta la mera exposició d'una relació normativa, sinó que projecta públicament com quedarà definit l'ordenament jurídic en un futur immediat, que mantingui les condicions d'un marc normatiu estable i integrat.

⁵⁵⁰ Sobre el caràcter anual de la mesura, el Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat, sobre l'avantprojecte de Llei del procediment administratiu comú de les Administracions públiques reitera el que ja va indicar al dictamen 215/2010 sobre la Llei d'Economia Sostenible en relació a l'art. 7 sobre seguiment de la millora de la regulació, en el sentit que *la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejor de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones.*

⁵⁵¹ Sobre això, SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 7 i seg.

La mesura té origen en les polítiques de *better regulation* i de transparència de l'activitat normativa de les institucions europees⁵⁵². Però també guarda important similitud amb la tècnica sorgida en la dècada dels anys vuitanta als Estats Units, sobre la publicació per part de les agències reguladores al *Federal Register* dels programes reguladors anuals respecte les normes amb impacte econòmic sobre les petites empreses, i que posteriorment es va estendre a la resta de normes de rellevància jurídica mitjançant *Executive Orders* posteriors com la de l'era Bush de l'any 2007⁵⁵³.

L'aprovació del Pla anual normatiu –que ja s'entreveia molt difusament a la LES⁵⁵⁴– introdueix una nova exigència de publicitat activa de la LTBG i LTBGCat⁵⁵⁵, per bé que l'enumeració contemplada a les respectives lleis de transparència s'entenen sens perjudici de les obligacions sobre publicitat activa que pugui establir la normativa específica (art. 5.2 LTBG i art. 6.2 LTBGCat). La LPACAP no fa una previsió sobre quins han de ser els efectes jurídics del seu incompliment⁵⁵⁶.

⁵⁵² El pla anual de treball de la Comissió europea és una iniciativa més que assentada en el marc comunitari dins el Cicle anual de planificació estratègica i programació de la Comissió (*Commission's annual Strategic Planning and Programming cycle* (SPP) SEC(2009)92) i *Better Regulation Guidelines* SWD (2017) 350, Brussel·les, 7.07.2017.

⁵⁵³ Establerta a partir de l'*Executive Order 12498 on Regulatory Planning* de 1985, i reiterada a l'*Executive Order 12866* de l'any 2007. Entre d'altres, ens remetem a LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América*, Civitas, Pàg. 90.

⁵⁵⁴ Art. 7 *Transparencia y seguimiento de la mejora regulatoria* (LES).

1. *Con la periodicidad que se acuerde en la Conferencia Sectorial de Administración Pública, la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas publicarán un informe sobre las actuaciones de mejora regulatoria que hayan realizado, incluyendo una referencia a los avances en el programa de reducción de cargas, así como el programa de trabajo en materia de mejora regulatoria para el período siguiente.*

2. *En el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios se aprobará, con la periodicidad que se acuerde, un informe de sus actuaciones que podrá contener propuestas para mejorar el funcionamiento de los mercados.*

⁵⁵⁵ En consonància amb el que disposen l'art. 12 LTBGCat i l'art. 6 LTBG, sobre l'obligació de les Administracions Públiques de publicar els plans i programes anuals i plurianuals que estableixin directrius estratègiques de les polítiques públiques, així com les activitats, mitjans i temps prevists per a la seva consecució.

⁵⁵⁶ En aquest punt, ORDUÑA PRADA considera que li és d'aplicació, per assimilació a les obligacions de transparència dels plans i programes anuals i plurianuals de l'art. 6.2 LTBG, el règim jurídic sancionador per a les obligacions de transparència. LÓPEZ DONAIRE però, adverteix del risc que hi ha en aplicar-ho analògicament, en tant que el règim disciplinari té caràcter restrictiu i el contingut de l'art. 132 LPACAP no encaixaria amb els tipus descrits a la LTBG. ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» *Actualidad Administrativa* n° 2, Pàg. 5; LÓPEZ DONAIRE B. (2017) «Análisis sobre las novedades introducidas en las Leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación» *Actualidad Administrativa* n° 5, Pàg. 4.

Pel que fa al procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments estatals, l'art. 25 LG preveu l'aprovació del Pla anual normatiu abans del 30 d'abril de cada any, amb l'objecte d'assegurar la congruència de totes les iniciatives que es tramitin i evitar successives modificacions del règim legal aplicable a un determinat sector o àrea d'activitat en un espai de temps curt (art. 25.4)⁵⁵⁷. La LG però, sí que preveu una sort de rigorositat que no es dirigeix precisament cap al compliment del Pla anual, sinó cap a aquelles propostes normatives que hagin estat aprovades aquell any i no hagin estat previstes dins el Pla⁵⁵⁸.

La LG estableix que per a acceptar dins l'ordenament jurídic una proposta normativa no prevista al Pla anual s'ha de justificar aquest fet dins la corresponent memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu per tal d'assegurar que la norma s'avé als principis de bona regulació i pal·liar la irregularitat de no haver complert un dels requisits més importants i innovadors de la racionalització normativa, essent l'exigència de la justificació, un element que ha de poder ser revisat per la jurisdicció contenciosa administrativa.

L'instrument, que com hem dit s'assenta sobre raons de predictibilitat i seguretat jurídica de l'ordenament⁵⁵⁹, enllaça oportunament a la LG amb l'informe d'avaluació *ex post*, també anual, que preveu l'art. 28 LG i que s'aprova també abans del 30 d'abril, *per a reflectir el grau de compliment del Pla anual normatiu anterior*, tancant així el cercle de l'avaluació normativa *ex ante* i *ex post*⁵⁶⁰.

A l'àmbit municipal, com bé assenyala ORDUÑA PRADA, l'aprovació del Pla resultaria parcialment nou si tenim en compte que els Ajuntaments ja organitzen el seu treball a través dels Plans de Govern, Plans d'Actuació Municipal (PAM) o Plans de Mandat que contenen el "projecte de municipi", del que entre d'altres qüestions,

⁵⁵⁷ L'art. 25 LG té el seu desplegament a través del Real Decret 286/2017, de 24 de març, pel qual es regulen el Pla Anual Normatiu i l'Informe Anual d'Avaluació Normativa de l'Administració General de l'Estat i es crea la Junta de Planificació i Avaluació Normativa.

⁵⁵⁸ Per mitjà del Real Decret 286/2017, de 24 de març, citat al punt anterior, s'ha creat la Junta de Planificació y Evaluación Normativa, qui s'encarrega de l'elaboració del Pla i de l'informe anual d'avaluació normativa.

⁵⁵⁹ *A través de la elaboración de este tipo de Planes puede evitarse una visión coyuntural y oportunista de la acción pública, que parece admitir únicamente acciones inmediatas y cortoplacistas, en definitiva, de normar a golpe de periódico, de grupos de interés, etc.* ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» op. cit. Pàg. 5.

⁵⁶⁰ I preveient també aquelles normes incloses en informes anteriors amb objectius plurianuals que hagin produït almenys, part dels seus efectes durant l'any que s'avalua (art. 28.1. LG).

incorporen les previsions normatives a elaborar en el corresponent mandat⁵⁶¹. La previsió de projectar i exterioritzar les actuacions normatives futures s'acomoda perfectament als postulats d'una democràcia local oberta a la informació i a les formes possibles de participació en els assumptes locals que es van preconitzant al llarg de la LrBRL⁵⁶².

Però en contraposició amb el què indicàvem amb anterioritat respecte als beneficis que genera la publicació dels plans normatius anuals, els dubtes sobre la veritable eficàcia de la mesura en l'esfera local i les dificultats de posar-la en pràctica hi són presents, i hi ha qui ho veu com una càrrega administrativa innecessària, especialment per la necessitat d'immediatesa i l'apressament propis que caracteritzen la potestat normativa dels Ajuntaments per a reaccionar front les necessitats locals⁵⁶³.

En aquesta línia, ANTELO MARTÍNEZ planteja certs interrogants entorn aquesta implantació, com són els que indiquem a continuació: en primer lloc, els ens locals poden establir de manera autònoma un Pla normatiu respecte reglaments independents i executius, aquests últims respecte lleis prèviament aprovades i no susceptibles de modificació en l'exercici següent. No obstant això, els demés reglaments executius estan subjectes als plans normatius estatals i autonòmics, amb risc d'efectuar una reglamentació *contra legem*. En segon lloc cal preveure, per tal d'evitar la disquisició anterior, un orde seqüencial dels terminis d'aprovació d'aquests Plans normatius en ares a la seguretat jurídica, de manera que pertoqui als ens locals una data posterior respecte l'Estat i la Comunitat Autònoma. En tercer lloc, com ja hem indicat, no es preveuen conseqüències derivades de l'incompliment o defectuós incompliment del Pla normatiu

⁵⁶¹ *La obligación descrita en el citado artículo 132 institucionaliza un modelo de trabajo que persigue la racionalización de la política municipal en tiempos de contención fiscal en el que los principios de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria se ha convertido en clave de bóveda de la actuación de todos los poderes públicos.* ORDUÑA PRADA E. (2016) «Sobre la potestad normativa local y la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» op. cit. Pàg. 5.

⁵⁶² No només amb caràcter genèric en quant als assumptes locals (arts. 69, 70 i següents), sinó també en casos concrets com és el retiment dels comptes anuals a través dels tràmits d'informació pública (art. 116 LrBRL).

⁵⁶³ En aquest sentit negatiu: MENÉNDEZ ALONSO J. M^a (2016) «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática social» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 22*, Ed. Wolters Kluwer, Pàg. 4; també REINOSO CARRIEDO A. (2016) «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 18* Ed. Wolters Kluwer Pàg. 5.

anual⁵⁶⁴. Junt a aquestes circumstàncies, trobem les relatives a les presses i la imprevisibilitat que caracteritza el món de l'Administració local, així com el debat sempre present sobre la disponibilitat suficient de recursos enfront aquesta nova càrrega municipal que genera incertesa no tant en la seva implantació sinó més aviat en el seu compliment i utilitat real en un nivell administratiu tant pròxim als canvis de la societat.

En quant als dos primers punts, el nostre ordenament jurídic no ha previst quina ha de ser la coordinació entre els plans normatius que han d'elaborar les diferents Administracions Públiques. Seguint l'estela del que s'ha establert a la LG, una possibilitat per a afrontar la seqüenciació normativa dels diferents nivells seria la d'establir una data d'aprovació de cada pla a la normativa corresponent, de manera que en l'àmbit municipal, la modificació de la Llei de règim jurídic local fixi una data que es coordini amb les previstes per a l'aprovació dels Plans normatius estatals i autonòmics, i es respectin els *tempos* de desplegament normatiu que es puguin preveure en una llei sectorial en concret quan existeix una relació de subjecció amb els poders superiors. Es podria resoldre i incidir en aspectes relatius al desplegament de lleis generals o especialment sobre normes de transposició de directives comunitàries, en tant que es preveuria un marge de correlació suficient per a què els municipis puguin adaptar el seu ordenament jurídic en situacions on es preveu un desplegament efectiu en un termini fixat des de la llei o des de la normativa comunitària.

Però sobre aquesta qüestió, ARAGUÀS GALCERÀ planteja prendre com a model de coordinació de plans normatius el model estatunidenc, en el qual a partir de l'anomenada Agenda Unificada, es relacionen les actuacions de regulació i desregulació desenvolupades en més de 60 departaments, agències i comissions dependents del Govern federal estatunidenc, de tal manera que a través d'un únic instrument s'obté una visió de tota l'activitat regulatòria, a més d'altres aspectes com els referits a les dates previstes per al període de participació o la data que s'espera que es publiqui la norma⁵⁶⁵. Un mecanisme d'unificació d'aquest tipus faria més efectiva la finalitat dels Plans anuals normatius i permetria als ciutadans oferir una visió comuna del conjunt de

⁵⁶⁴ ANTELO MARTÍNEZ A.R. (2016) «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015» *REALA Nueva Época n° 6*, Pàg. 111; SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA n° 175*, Pàg. 6.

⁵⁶⁵ ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona, Pàg. 206.

l'activitat normativa. S'aconseguiria un procés encara més transparent de les diferents actuacions normatives, tant a nivell interdepartamental respecte una mateixa instància de poder com en relació als diferents nivells administratius

Establir una sort d'Agenda unificada del conjunt de Plans Normatius podria ser idoni en un moment en el qual les Administracions Públiques ja estan materialitzant l'aprovació i publicació d'aquests instruments en compliment del manament de l'art. 132 LPACAP, i on precisament es requereix, també en el nivell local, una màxima transparència, difusió i visió global del que comporta l'aprovació de la planificació normativa i els profitosos efectes de coordinació i sistemàtica que pot tenir més enllà del mer anunci de la relació de futurs projectes normatius.

Com hem dit, des de l'entrada en vigor de la LPACAP gran part de les Administracions Públiques ja donen compliment a la publicació del Pla normatiu que demana l'art. 132⁵⁶⁶. A l'escenari municipal català, trobem algunes Corporacions Locals que han publicat al seu Portal de Transparència aquest document⁵⁶⁷. El format de presentació acostuma a anar precedit d'uns fets i fonaments de dret on es fa al·lusió en termes genèrics al compliment de l'art. 132 LPACAP i als mandats del nou Títol VI relatiu a

⁵⁶⁶ Com és el cas de l' Administració General de l'Estat (<http://www.lamoncloa.gob.es/consejode ministros/Paginas/enlaces/071217-enlaceplan.aspx>).

Pel que fa a les Comunitats Autònomes, amb anterioritat a la STC 55/2018, de 24 de maig, ja havien publicat els seus plans anuals normatius, en moltes actualment trobem ja publicats als seus Portals de Transparència el Pla anual per a l'any 2018, com és el cas de la Comunitat Valenciana, Acord del Consell de 12 de gener de 2018 (<http://www.gvaoberta.gva.es/plan-normativo-de-la-administracion-de-la-generalitat>); la Comunitat de Madrid (BOPCM 10 de mayo de 2017); Aragó, Acord de Govern de 23 de gener de 2018 (<http://transparencia.aragon.es/content/plananualnormativo>); Castella la Manxa (<http://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidenciaprimer/estructura/dgvccp/actuaciones/planes-anuales-normativos>); Navarra, Acord de Govern de 7 de març de 2018 (<http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/plan-anual-normativo>); la Rioja, Acord del Consell de Govern de 29 de desembre de 2017 (<https://www.larioja.org/comunicacion/es/portavoz/gobierno-aprueba-plan-anual-normativo-gobierno-rioja-2018>); País Basc, Acord del Consell de Govern de 13 de febrer de 2018 (<https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1155?stage=discussion>); Regió de Múrcia, Acord del Consell de Govern de 17 de gener de 2018 (<http://transparencia.carm.es/plan-anual-normativo>); Illes Balears, Acord del Consell de Govern de 22 de desembre de 2017 (<http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=3201499&coduo=1426&lang=e>).

⁵⁶⁷ Trobem publicats per a l'any 2018 els següents plans normatius: Ajuntament de Girona (<http://www.girona.cat/transparencia/docs/normatives/Pla-Anual-Normatiu-AjGirona-2018.pdf>); Ajuntament de Manresa (https://www.manresa.cat/docs/arxiu/reso_10675_2017_12_14_000148_signat.pdf); Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat (http://www.l-h.cat/ajuntament/transparencia/919884_1.aspx); Ajuntament de Martorell (<http://martorell.eadministracio.cat/transparencia/1ff83e78-b303-4d7a-819c-3e4d575a021a/>). De l'any 2017: Ajuntament d'Esparreguera (<https://www.esparreguera.cat/seuelectronica/normatives/pla-normatiu/>); Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (<https://seu2.santboi.cat/fitxers/Plaannualnormatiu.pdf/view>); Ajuntament de Manlleu (<http://transparencia.manlleu.cat/info/normativa/pla-anual-normatiu.htm>).

l'exercici de la potestat normativa, i a continuació es relaciona un llistat on s'enuncia el títol que portarà d'encapçalament les propostes normatives que s'enumeren, que resulten ordenades atenent l'àrea, servei o departament d'on provenen. En quant al contingut, el pla inclou tot tipus de matèries de competència municipal (convivència i civisme, seguretat ciutadana, mobilitat, via pública, desenvolupament econòmic i benestar, etc.), ja siguin de nova creació o de modificació de normes ja existents, així com també les ordenances fiscals reguladores dels impostos, taxes i preus públics municipals.

En alguns casos però, el document publicat ofereix més informació, com és el cas del Pla Anual Normatiu aprovat per a l'any 2017 de l'Ajuntament d'Esparreguera, que identifica amb nom i cognoms qui és el responsable tècnic i el responsable polític de cada proposta normativa⁵⁶⁸, fet que facilita al ciutadà conèixer el personal que hi haurà darrere l'expedient normatiu. Un altre exemple és el Pla Anual Normatiu aprovat per a l'any 2018 de l'Ajuntament de Manresa⁵⁶⁹ que va més enllà de la mera relació de les futures normes i identifica per una banda, el servei o secció responsable dels treballs de redacció, i per altra, estableix quina serà la planificació temporal amb la data aproximada d'inici del procediment de participació ciutadana prèvia, en alguns casos amb la indicació d'una data concreta, i en altres assenyalant un mes o el trimestre de l'any que es preveu que tingui inici el procediment.

En cap dels documents es fa referència a què passa si s'incompleix el Pla quan no s'arriba a aprovar alguna de les propostes normatives, o si no es realitza dins la data de planificació temporal com la fixada per al cas de l'Ajuntament de Manresa. Tampoc en relació a l'aprovació de normes que no estaven incloses dins el Pla. En el cas concret del Pla normatiu per a l'any 2018 de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat⁵⁷⁰, s'indica en un punt de l'acord d'aprovació que el Pla podrà ser modificat quan per les àrees de Govern municipal s'elevi proposta justificada de la necessitat inajornable d'incorporació normativa al mateix. És a dir, el propi document fa constar que el contingut del mateix no és inamovible ni taxatiu sota advertència que es puguin aprovar normes no previstes inicialment al Pla, si bé s'haurà de justificar la necessitat

⁵⁶⁸ Si bé l'hem citat en el punt anterior, el document el trobem en el següent enllaç: <https://www.esparreguera.cat/seuelectronica/normatives/pla-normatiu/?any=2017>.

⁵⁶⁹ Sobre el Pla Normatiu de l'Ajuntament de Manresa: https://www.manresa.cat/docs/arxius/reso_10675_2017_12_14_000148_signat.pdf

⁵⁷⁰ L'enllaç és el següent: http://www.l-h.cat/ajuntament/transparencia/919884_1.aspx.

d'incorporar-les al document en un moment posterior. A falta d'una regulació expressa respecte les situacions sobrevingudes en aquest mecanisme de planificació, la Corporació introdueix aquesta mesura, que s'equipararia a grans trets a la justificació exigida via legal per a les iniciatives legals i reglamentàries estatals aprovades i no incloses al Pla (art. 25.3 LG).

Com hem dit, l'art. 132 LPACAP no estableix quins efectes jurídics té el seu incompliment, essent la conseqüència fàctica més immediata, la percepció frustrada dels ciutadans en la confiança que s'hagi pogut lliurar en un document que albirava una major transparència en el bon fer de l'Administració, i que per raó de la seva publicació, es podria arribar a plantejar la possibilitat que se n'exigís el seu compliment⁵⁷¹. No obstant això, considerem que el Pla anual normatiu es configura primordialment com una eina d'informació, com una externalització del pensament de l'Administració pública cap als ciutadans en vistes a un futur immediat i que per això se n'ha d'esperar el seu compliment. Per aquest motiu, quan s'aproven normes que no han estat incloses dins el pla, quan aquest es modifica un cop és publicat o quan s'incompleix perquè alguna de les propostes no s'arriba a aprovar, el mecanisme de la justificació juga un paper important. El Pla normatiu va més enllà d'una simple declaració d'intencions, i l'actuació de l'Administració hauria d'estar subjecta a la planificació que ella mateixa ha establert, si bé considerem però, que el fracàs del mateix no en resultaria causa invalidant de les normes aprovades sempre i quan els estudis d'impacte normatiu demostrin que aquestes s'avenen als principis de bona regulació. Una actuació apartada del Pla normatiu no comportaria la nul·litat de ple dret, almenys en els supòsits que indiquem a continuació.

Un primer cas tindria a veure, com ja hem indicat, amb les situacions imprevistes a les que pot afrontar una Administració Pública en el marge de l'any venidor. Sobre aquesta qüestió, creiem precisament que és a l'Administració municipal on s'ha de preveure un

⁵⁷¹ Si bé a grans trets l'incompliment de la planificació normativa podria recordar a la passivitat administrativa que es produeix quan una norma amb rang de llei preveu el seu desplegament i execució per mitjà de reglament en un termini fixat i aquest no es du a terme, considerem que la situació no podria ser assimilable a aquest segon supòsit pel que fa a la impugnació d'aquesta passivitat, ja que el requeriment d'exercir la iniciativa normativa prové precisament d'una norma amb rang de llei, i per tant és el legislador qui ordena instar aquest exercici per a una matèria concreta, circumstància que no succeeix en la publicació d'un document la finalitat de la qual és la de projectar els plans de caràcter normatiu d'aquella Administració. Sobre aquesta qüestió, CALVO CHARRO M. (1995) «Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa» *RAP n° 137*, pàg. 239-272.

marge més ampli per a la imprevisibilitat precisament per aquest contacte constant amb la col·lectivitat local i les possibles eventualitats que sorgeixen amb freqüència en la convivència ciutadana que, essent circumstàncies de tramitació urgent o no⁵⁷², requereixen sovint d'una resposta immediata en un període gairebé sempre inferior a l'any⁵⁷³. Per aquest motiu, considerem que la concreció normativa que se'n pugui fer per al règim jurídic local d'aquest art. 132 LPACAP hauria d'anar en la línia de la justificació establerta a l'art. 25.3 LG per a propostes normatives estatals, exigint el mateix requisit per a poder valorar si la mesura s'ha apartat o no dels principis de bona regulació, sense necessitat que les Corporacions locals hagin d'incorporar cada vegada als seus plans un apartat d'advertència davant la imprevisibilitat, com hem vist que ocorre en el Pla anual normatiu de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat. Els mecanismes de control tindran com a paràmetre aquest element de justificació que s'ha d'incloure dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu i que ha de ser revisable judicialment, però també en l'informe de revisió normativa *ex post* que demana l'art. 130 LPACAP, on s'haurà de valorar el grau de compliment del pla normatiu de l'any anterior.

Un altre supòsit que legitimaria l'incompliment del Pla aniria vinculat amb la possibilitat que, durant el tràmit d'inici de l'expedient, un cop practicat el tràmit de la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP sobre les alternatives de regulació o de no regulació, s'hagi apostat per aquesta segona opció. En aquest cas, l'expedient obert a l'efecte seguirà cap a la direcció no regulatòria i per tant, no existirà un producte normatiu com inicialment es preveia al Pla. Entenem que si l'art. 133.1 LPACAP preveu que es qüestionin les alternatives no regulatòries és perquè cabria la possibilitat d'optar per aquestes, de manera que l'incompliment del pla anual normatiu o la retirada de la proposta normativa prevista és una conseqüència lògica i irremeiable que no pot ser objecte de reprimenda per l'incompliment de la planificació prevista. La decisió

⁵⁷² S'entén que només s'inclouria la iniciativa institucional, i per tant l'exercici de la iniciativa normativa veïnal no resultarà inclosa al Pla normatiu. Els dubtes sorgeixen però, respecte l'aprovació de les ordenances tipus i la seva inclusió als plans anuals normatius municipals, per quant aquestes ja estaran prèviament redactades per un altre entitat diferent a la Corporació Local.

⁵⁷³ *Se trata de una cosa buena, pero con serias dificultades en cuanto a su aplicación. Porque ¿cómo se hacían y se hacen los Reglamentos y las Ordenanzas Locales? si no es con impulsividad, con improvisación, con apresuramiento. Si ya es difícil a principios de año saber las normas (Reglamentos y Ordenanzas) que se van a aprobar o se van a modificar. Si muchas de ellas, casi el 90%, vienen impuestas por necesidades que surgen en un momento determinado, etc. Resultará verdaderamente complicado su cumplimiento.* REINOSO CARRIEDO A. (2016) «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015» op. cit. Pàg. 4.

s'adoptarà en forma d'acord fonamentat en la consulta prèvia o en els estudis que demostrin que l'alternativa no regulatòria resulti ser la més eficaç.

Respecte a l'òrgan competent, molts dels Plans normatius que fins ara hem trobat publicats són aprovats per l'Alcalde per raó del que disposen els art. 21.1.s LrBRL i 53.1.u TRLMC, els quals estableixen que correspon a l'Alcalde les atribucions que la legislació de l'Estat o de la Comunitat Autònoma assignin al municipi i no atribueixin a altres òrgans municipals⁵⁷⁴. Està clar que la LPACAP no fa menció expressa a quin òrgan municipal en concret li correspondria la potestat d'aprovació del Pla normatiu, però per coherència amb el contingut que aquest mecanisme pretén publicar, entenem que aquest hauria de pertocar a l'òrgan que projecti el mandat de govern municipal i lideri les futures actuacions polítiques i normatives dins la Corporació, essent plausible que sigui l'Alcalde qui reculli en un únic document les peticions i propostes de les diferents àrees o departaments de la Corporació local.

Però la implantació del pla normatiu municipal podria anar més enllà i aprofitar les línies que es fomenten sobre el Govern obert i el diàleg permanent entre l'Administració i el ciutadà per a precisar quina és la informació que el Pla normatiu hauria d'incorporar, que podria incloure no només una data més precisa sobre l'inici de tramitació del procés normatiu al llarg d'aquell any –en la línia del Pla normatiu de l'Ajuntament de Manresa- sinó també la fixació d'un calendari sobre cadascuna de les etapes analítiques futures així com el pla de consulta previst, amb la finalitat d'estalviar gestions afegides a l'hora de tramitar el procediment i preparar al públic per a la seva participació⁵⁷⁵, el qual ja estaria informat i advertit de la projecció d'una nova norma⁵⁷⁶. En concret, el document afavoriria a les associacions veïnals i entitats d'interessos col·lectius municipals per a planificar la seva intervenció en el procés i encarar la seva interacció amb l'Ajuntament.

⁵⁷⁴ Trobem però, que a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat es realitza per mitjà de proposta d'acord de l'alcaldia a la Junta de Govern, i a l'Ajuntament de Manlleu, el Pla anual normatiu per a l'any 2017 va ser aprovat pel Ple, *per analogia amb l'aprovació, modificació i derogació d'ordenances i reglaments locals*.

⁵⁷⁵ Un altre motiu per a indicar el calendari del procediment a tramitar és el fet que la referència al Portal de Transparència només es fa per al Pla anual normatiu, no pas per a les demés exigències de la LPACAP que requereixen també publicitat i que poden passar desapercebudes si es realitzen per un altre canal. En relació a això, SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA n° 175*, pàg. 7.

⁵⁷⁶ L'art. 25.2 LG i l'art. 3 del Real Decret 286/2017, de 24 de març, avancen en l'estadi de la planificació normativa, que el Pla anual normatiu ja identifiqui aquelles normes que hagin de sotmetre's a una anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació.

Però a més a més, la publicació del Pla normatiu anual podria donar lloc a la possibilitat de presentar suggeriments i observacions per part dels ciutadans en aquests orígens de projecció normativa, en consonància amb els postulats que es propugnen als arts. 65 a 69 LTBGCat sobre el foment del govern obert i la participació ciutadana amb l'Administració en la presa de decisions públiques⁵⁷⁷. Les observacions realitzades podrien ser públiques per tal que els demás ciutadans puguin conèixer quines són les preocupacions que s'han exposat per al Pla normatiu d'aquell any.

Cabria la possibilitat d'ajustar el pla normatiu a peticions com la de demanar actuacions normatives no incloses al pla que resultin imprescindibles per a cobrir les necessitats veïnals, o es facilitaria el debat sobre el plantejament de la viabilitat de les alternatives no regulatòries i de l'opció zero, ja que la inclusió d'una iniciativa dins un pla normatiu fa presumir d'entrada la creació d'una norma com a única solució en un moment en el qual els estudis sobre el comportament i la substitució de la normativització per alternatives no regulatòries es troben en alça.

Considerem molt satisfactori el contingut dels plans normatius com els que hem citat anteriorment, que van més enllà del mer llistat de normes i que proporcionen major informació als ciutadans sobre el qui i el quan de la proposta, a partir de la identificació de l'òrgan responsable de les tasques de redacció o de la data d'inici de l'expedient i d'obertura del tràmits de consulta pública prèvia. Podria resultar propici que, en cas que es realitzés un desplegament de l'art. 132 LPACAP per l'Administració local, aquest exigís que el document incorpori la màxima informació, almenys pel que fa al calendari d'etapes del procediment, dates de participació previstes i els òrgans responsables, ja que del que es tracta és d'establir un instrument de màxima transparència de la futura actuació normativa municipal, que faciliti en la mesura del possible la participació de tots els agents implicats.

Per últim, el Pla anual normatiu local hauria d'enllaçar amb la revisió periòdica de la normativa vigent que demana l'art. 130 LPACAP, com així s'ha previst a la LG per a la

⁵⁷⁷ Sobre aquesta qüestió, trobem que el Govern del País Basc té publicat el seu Pla anual normatiu per a l'any 2018 al web de Govern Obert (Ireka), on es permet que els usuaris puguin opinar sobre el contingut del Pla a través d'aquesta plataforma i realitzar comentaris a les finestretes *argumentos a favor/argumentos en contra*, en la qual s'anima a la participació activa en xarxa. L'enllaç, que és el que s'indica a continuació, pregunta als usuaris *¿Estás de acuerdo con el objetivo fundamenta que se persigue? ¿Echas en falta alguna otra iniciativa?:* <https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1155-plan-anual-normativo-del-gobierno-vasco-previsto-para-ano-2018?stage=discussion>

normativa estatal, a fi de verificar les previsions normatives i els objectius marcats, i si estaven justificats els costos i les càrregues imposades. D'aquesta manera es tancaria el cercle d'avaluació amb els instruments prospectius i retrospectius que demana la LPACAP.

II. EL TRÀMIT DE LA INICIACIÓ DEL PROCEDIMENT I CONSULTES PRÈVIES.

1) La iniciació del procediment.

La legislació bàsica sobre règim jurídic local no fa una referència concreta a cap acord formal que marqui el punt de partida a l'inici del procediment. A la normativa aplicable en l'àmbit municipal català, el TRLMC tampoc en contempla expressament la iniciació, si bé en canvi al ROAS es preveu al seu art. 62.1 un acord de formació o modificació d'ordenança, amb caràcter previ a la designació de la comissió d'estudi encarregada de redactar el text de l'avantprojecte de la norma⁵⁷⁸. S'entendria doncs que l'inici del procediment d'elaboració d'ordenances locals tindria lloc a partir d'aquest acte o acord formal.

Establir de manera clara un acord d'incoació del procediment normatiu té la seva rellevància pels següents motius. En primer lloc, es materialitza la projecció normativa que es venia enunciant al Pla anual normatiu aprovat aquell any, en el qual els ciutadans i interessats podrien de sobres estar assabentats de la data concreta d'inici de procediment si aquesta ja hagués estat prevista al propi Pla. En segon lloc i d'acord amb l'art. 62.1 ROAS, a partir de l'acord formal d'inici de procediment s'ordena la

⁵⁷⁸ Art. 62.1 ROAS: *Acordada la formació o modificació d'una ordenança, s'ha de designar una comissió d'estudi encarregada de redactar el text de l'avantprojecte de la norma.*

Respecte el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments estatals, trobem que l'art. 26 LG no preveu cap acte formal que determini l'inici del procediment. Pel que fa a les disposicions reglamentàries a Catalunya, l'art. 61 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, tampoc contempla un acord formal del mateix, si bé assenyala: *1. El procediment d'elaboració d'un projecte de disposició reglamentària s'inicia a proposta del departament competent en la matèria del projecte. Si es tracta de matèries de competència de més d'un departament, la proposta ha d'ésser conjunta o del titular o la titular del Departament de la Presidència.*

constituïció i la designació dels membres que compondran la comissió d'estudi per a aquell procediment normatiu en concret, en el qual concorrerien els arguments a favor d'un procés de selecció que busqués la tecnificació i especialització dels seus membres, tal com ens hem referit al Capítol Quart del present treball. En tercer lloc, l'inici del procediment marca l'obertura del tràmit de la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP.

Per demés, la indicació del moment en el què s'iniciarà i finalitzarà el procediment normatiu adquireix una gran transcendència a la llum dels manaments de transparència del procés d'elaboració normativa⁵⁷⁹, circumstància que porta als òrgans responsables a difondre i a establir un ordre entenedor sobre les fases que tindrà el procediment, des de la iniciació a la finalització del mateix, i especialment respecte els tràmits de participació ciutadana⁵⁸⁰. En aquest punt, l'art. 69.2 LTBGCat és terminant a l'hora de demanar que per a facilitar la participació ciutadana els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu hagin de publicar al Portal de Transparència, entre d'altres elements, la iniciació de la tramitació.

Com hem dit, la consulta pública electrònica prèvia (art. 133.1 LPACAP) es practicaria just en aquest moment procedimental inicial quan encara no s'ha redactat l'esborrany normatiu, per a recopilar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma, amb l'objectiu de proporcionar un patró de reflexió compartida en la recerca de la solució més òptima⁵⁸¹. Com bé assenyala SANTAMARIA PASTOR, la identificació del problema, els objectius i les alternatives regulatòries i no regulatòries, són pressupòsits que fins ara es localitzaven exclusivament a la ment dels promotors i redactors del text normatiu. És evident que l'obertura del procediment en aquesta fase requereix un canvi de mentalitat dels responsables impulsors per a donar pas a aquesta intromissió ciutadana en aquest

⁵⁷⁹ En concret, sobre les obligacions de publicitat activa, l'art. 10.1.c LTBGCat exigeix la publicació dels procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.

⁵⁸⁰ Sobre aquesta qüestió, *vid.*: ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 208 i seg.

⁵⁸¹ Opinions durant la consulta pública prèvia que versaran sobre (art. 133.1 LPACAP):

- a) *Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*
- b) *La necesidad y oportunidad de su aprobación.*
- c) *Los objetivos de la norma.*
- d) *Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

punt previ, ja que com hem dit, la redacció de l'avantprojecte havia estat gairebé sempre el primer pas del procediment⁵⁸².

Per tant, ens trobem en què l'inici del procediment el conforma un acord formal, on a continuació s'obriria la consulta pública prèvia i s'acordaria la constitució de la comissió d'estudi. Sobre les vicissituds de la comissió d'estudi ens hem referit ja amb anterioritat al Capítol Quart, i respecte al tràmit de la consulta pública electrònica prèvia, aquesta serà tractada al Capítol Sisè sobre participació ciutadana. En aquest punt del treball no ens referirem tant a la successió de tràmits procedimentals en l'inici del procediment, sinó en el tractament d'aspectes substantius com la iniciativa normativa popular a la llum del moviment de la bona regulació donat que és un instrument de participació ciutadana que té la seva preeminència en el món municipal; també en la possibilitat d'incorporar avaluacions preliminars com a mesura de simplificació del procediment normatiu i de detecció inicial dels àmbits on es preveurà major impacte de la norma, i en tercer lloc, en l'aplicació dels estudis de comportament per a justificar l'opció de no regular.

Dit això i respecte el primer punt, és un fet evident que la iniciativa normativa institucional per part dels òrgans que formen part de la Corporació Local constitueix la modalitat clàssica d'exercici per a impulsar l'inici del procediment; no obstant això, l'exercici de la iniciativa normativa popular és una fórmula participativa important dins l'àmbit local, i per aquest motiu, a continuació farem referència a la seva naturalesa i aplicabilitat.

2) Sobre la iniciativa normativa popular.

a) Context general i normativa aplicable.

⁵⁸² *Pero formular y someter a consulta tales presupuestos es un método racionalizador de tan indiscutible utilidad como de difícil implantación; entre otras razones, porque la elaboración de un texto suele partir de una idea de absoluta simplicidad acerca de un problema concreto, de manera que los objetivos, los medios para conseguirlos y las alternativas surgen solo al hilo del trabajo de redacción material de un documento articulado.* SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 7-8.

La iniciativa reglamentària popular no té origen en la Constitució espanyola tal i com sí succeeix amb la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), regulada a la Llei Orgànica 3/1984 de 26 de març, i modificada per la Llei 4/2006 de 26 de maig, que incideix en aspectes substancials del text normatiu originari. L'art. 70 bis LrBRL ha permès establir un contingut comú, sens perjudici, tal i com indica el precepte, de la regulació que en la legislació autonòmica se'n pugui fer de la mateixa. Així doncs, els requisits i tractament de l'art. 70 bis LrBRL s'entenen com a legislació de màxims⁵⁸³, circumstància que possibilita a la regulació autonòmica per a establir un règim jurídic molt més favorable. L'apartat primer ordena que els aspectes procedimentals i orgànics per a l'efectivitat de l'exercici hagin de ser regulats pels municipis en normes de caràcter orgànic⁵⁸⁴, tractant-se d'elements d'autoorganització i operativitat d'una matèria la qual vindrà regulada per la legislació bàsica estatal, però sobretot, per l'establerta en la llei autonòmica.

Partint d'aquest respecte a les previsions normatives autonòmiques, cal fer especial esment a la Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer, de la Iniciativa Legislativa Popular (en endavant, LILP)⁵⁸⁵, en la qual a la Disposició Final Primera es preveia que en el marge de sis mesos a partir de l'entrada en vigor de la Llei, el Govern havia de presentar un projecte de llei que regulés el dret d'iniciativa ciutadana per a proposar l'aprovació de disposicions de caràcter general als ens locals; fins ara, aquest exercici normatiu concretat exclusivament en la iniciativa veïnal sobre normes de caràcter local, encara no s'ha produït.

Aquest requeriment legal no hagués estat necessari si tenim present que la Llei bàsica ja contemplava la previsió d'una regulació pròpia dels governs autonòmics en aquesta matèria; no obstant això, l'obligació legal prevista a la Disposició Final Primera de la LILP configura l'exercici legislatiu per al govern autonòmic en un acte degut. El tractament legal de la iniciativa normativa veïnal pot resultar una oportunitat de gran rellevància per a establir des d'un inici, un exercici de participació òptim i accessible en aquesta fase prèvia del procediment normatiu: es poden establir barems percentuals del

⁵⁸³ GARCIA GARCIA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local» *Quadern de Dret Local* 24. Pàg. 25.

⁵⁸⁴ 1. *Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales* (art. 70 bis LrBRL).

⁵⁸⁵ DOGC núm. 4579, de 23 de febrer de 2006.

nombre mínim de signatures que reflectissin una representació ciutadana significativa de la voluntat popular, uns requisits subjectius oberts, una especificació més acurada de l'exercici de la iniciativa per part d'associacions ciutadanes, una instrumentació administrativa més procliva a la coordinació i coparticipació amb els subjectes que exerceixin el seu dret o un major grau de vinculació al Ple en l'apreciació de l'oportunitat i encert de la proposta presentada⁵⁸⁶. La nova regulació possibilitaria la redefinició d'un instrument que per l'actual configuració legal converteix una potencial fórmula participativa en una mera expectativa d'innovació normativa, degut bàsicament a un excés de formalitats en el seu exercici i en l'absència d'una facultat deliberativa i de vinculació amb els òrgans representatius de govern⁵⁸⁷.

Dit això, i davant l'actual absència de regulació legal autonòmica, vegem breument quines són les previsions de la Llei bàsica i del ROAS principalment⁵⁸⁸. Cal dir d'entrada que l'article 70 bis LrBRL no es refereix en exclusiva a la iniciativa de caire normatiu, sinó també en relació a la presentació d'acords o actuacions que no tinguin naturalesa normativa, el qual propicia i garanteix l'existència d'una via de participació molt més àmplia en els assumptes públics. Ens centrarem però, en l'exercici de la iniciativa veïnal en decisions de naturalesa normativa.

L'exercici correspon, segons disposa la llei bàsica, a aquells veïns que gaudeixin del dret de sufragi actiu en les eleccions municipals per tal de poder presentar les propostes

⁵⁸⁶ Requisits que podrien suposar una superació de l'actual desinterès dels ciutadans en els assumptes públics i en la por que les decisions d'origen ciutadà no reflecteixin l'interès general en els àmbits on l'espai discrecional és major; GARCIA GARCIA M^aJ. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local» ob. ult. cit. Pàg. 14.

⁵⁸⁷ Les principals crítiques sobre la iniciativa legislativa popular són traslladables a la iniciativa reglamentària veïnal, per quant l'excés de cauteles que impedeixen convertir l'exercici en un autèntic instrument de vivificació de les relacions amb els ciutadans i la seva participació en els assumptes públics, el converteixen en un mecanisme més que limitat. En relació a aquesta qüestió: ARANDA ÀLVAREZ E. (2006) «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular» op. cit. Pàg. 215.

⁵⁸⁸ Concretament, l'art. 61 ROAS:

61.1 Poden exercir la iniciativa per a la formació o la modificació d'ordenances els òrgans dels ens locals en la forma establerta per la legislació que els regula, i en els municipis, a més, els veïns pel seu compte i/o mitjançant les entitats o associacions, legalment constituïdes, que tinguin per objecte la defensa i la protecció dels interessos dels ciutadans.

61.2 La iniciativa dels veïns no és procedent en matèries alienes a les competències de l'ens local ni en les de caràcter tributari.

61.3 El nombre mínim de veïns per exercir la iniciativa ha de ser el mateix que el que estableix l'article 144.2 de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya.

61.4 L'escrit que contingui la iniciativa s'ha de referir a les línies bàsiques de la norma que es proposi elaborar i al qual s'ha d'acompanyar una memòria justificativa.

61.5 El ple de la corporació ha d'admetre a tràmit o rebutjar la iniciativa i ha de motivar en tot cas la decisió que adopti.

d'acords o actuacions o projectes reglamentaris de competència municipal, i que subscriguin el percentatge veïnal establert a l'apartat 2 de l'art. 70 bis LrBRL en funció del nombre total d'habitants del municipi⁵⁸⁹. L'art. 61 del ROAS en canvi, requereix solament la condició de veí⁵⁹⁰, remetent-se pel que fa al nombre mínim de signatures a la regulació que s'establia a l'anterior Llei municipal i de règim local (Llei 8/1987, de 15 d'abril) sobre les consultes populars, però afegeix a més, que es pot dur a terme per *compte propi o per mitjà d'entitats o associacions legalment constituïdes*⁵⁹¹. La creació d'una associació només hauria de tenir cabuda si aquesta beneficia la recollida de signatures, l'elaboració del text normatiu i altres requisits indispensables per a l'adequada presentació de la proposta, essent la seva intervenció, tal i com afirma BARATA I MIR, de naturalesa extraprocedimental, si tenim en compte aquesta limitació de constitució legal i la naturalesa individual de l'exercici de la iniciativa⁵⁹². En aquest sentit, la LrBRL tampoc fa referència expressa a la canalització de la iniciativa per mitjà d'associacions com a via alternativa a l'exercici individual. L'exigència d'associació legalment constituïda, tal i com requereix el ROAS, trenca amb la presència de l'aformalisme que predomina a la LrBRL i al TRLMC sobre les agrupacions veïnals (art. 72 LrBRL i art. 158 TRLMC), les quals en virtut d'aquesta normativa, se'ls reconeix una important participació en els afers públics per la condició d'entitats de participació ciutadana que se'ls confereix⁵⁹³.

La necessitat de gaudir del dret de sufragi actiu a la condició de veí del municipi, tal i com demana l'art. 70.bis.2 LrBRL, és una expressió clara de la democràcia representativa introduïda dins un mecanisme que d'entrada s'havia entès de naturalesa purament participativa. L'exigència de dret a vot però, redueix el cos electoral respecte al volum total de veïns. D'acord amb el que argumenta GARCÍA GARCÍA M^a J., es

⁵⁸⁹ Art. 70 bis.2 (...): *Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio: a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento. b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento. c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.*

⁵⁹⁰ És a dir, aquelles persones residents inscrites al padró municipal (art. 39.2 TRLMC, art. 15 LrBRL).

⁵⁹¹ Amb l'entrada en vigor de la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum, han quedat derogades les previsions sobre la consulta popular que el TRLMC preveia als arts. 159, 160 i 161; per tant, la remissió dels ROAS ha d'entendre's feta a aquesta llei.

⁵⁹² BARATA I MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit. Pàg. 109.

⁵⁹³ Que l'associació o agrupament de veïns no sigui constituïda legalment ni revesteixi d'una formalitat concreta tampoc hauria d'afectar a l'hora de ser cridades en el tràmit d'audiència (art. 63.3 ROAS) com a impulsors de la norma projectada.

tracta d'una circumstància mancada d'un lligam que es pugui considerar imprescindible per al veí que promou la proposta davant la corporació municipal⁵⁹⁴. En aquest sentit, i d'acord amb l'autora, l'exercici d'un dret de caràcter polític no té raó de ser en una activitat consistent en instar un procediment normatiu –més si la promoció de la iniciativa no n'assegura la tramitació procedimental posterior-, tampoc suposa un pressupòsit de legitimació justificat de la persona que exerceixi la iniciativa veïnal la seva capacitat per a elegir els representants; es tracta en tot cas de diferents habilitacions d'intervenció en l'activitat pública local, tal i com assenyala l'art. 23 de la Constitució⁵⁹⁵. La Llei autonòmica sobre la iniciativa reglamentària local popular que en un futur s'aprovés podria prescindir d'exigir la concurrència del dret a vot i requerir solament la condició única de ser veí del municipi⁵⁹⁶ a fi i efecte de garantir que tota la comunitat veïnal tingui accés a la iniciativa d'ordenança pel sol fet de viure al municipi⁵⁹⁷⁵⁹⁸.

⁵⁹⁴ GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos...» op. cit. Pàg. 25.

⁵⁹⁵ El percentatge de subscripció de la iniciativa es computa sobre la totalitat de persones amb la condició de veïns del municipi, no sobre el total d'aquelles que tinguin dret de sufragi actiu en les eleccions municipals; fet que deixa fora a més, als estrangers empadronats (art. 18 LrBRL). Aquesta circumstància aniria en detriment de poder aconseguir el nombre mínim veïnal que es requereix legalment; sobre això GARCÍA GARCÍA M^a J. (2008) «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 37, Pàg. 18.

⁵⁹⁶ El requisit de veí és imprescindible si tenim en compte que la norma projectada afectarà als interessos d'àmbit exclusivament municipal; un accés universal a l'exercici de la iniciativa podria desvirtuar l'essència d'un dret a instar l'aprovació d'una norma que només afecta a una col·lectivitat territorial concreta. Per demés, en quant a la possibilitat d'ampliar el marc subjectiu a aquells que tinguin un interès municipal a pesar de no estar empadronats, «*los mecanismos de participación ciudadana van fundamentalmente referidos a quienes fueran vecinos de la corporación local, no a quienes no lo son, puesto que el transeúnte actualiza su derecho de participación allí donde sea vecino*» GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación...» op. cit. Pàg. 26.

⁵⁹⁷ A la Carta Municipal de Barcelona (Llei 22/1998, de 30 de desembre) es preveu que s'exerceixi per un nombre mínim de l'ú per cent dels empadronats majors de setze anys o que representi més del tres per cent d'aquesta població en tres districtes d'aquesta ciutat; no essent necessari ostentar el dret a sufragi actiu (art. 28). L'art. 61 del ROAS, tal i com s'ha indicat anteriorment, tampoc requereix major condició que el de ser veí del municipi.

⁵⁹⁸ No obstant això, la recent Llei autonòmica 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, equipara els requisits d'exercici de la iniciativa legislativa popular a la reglamentària, quan diu (art. 70.1): *Les persones legitimades per a promoure la iniciativa legislativa popular tenen el dret de presentar a l'Administració públic propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari*. Per a poder exercir la iniciativa legislativa popular es requereix ser major d'edat i estar inscrit en el cens electoral (art. 1 de la Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular). Però tot i que la llei és d'aplicació al conjunt de les administracions públiques incloses les locals, entenem que bàsicament fa referència a la iniciativa per als reglaments estatals i autonòmics, essent prioritàriament d'aplicació el que disposa la part final del punt 3. del mateix precepte

Per demés, la Llei 4/2010 de 17 de març de consultes populars per via de referèndum per a promoure la convocatòria d'una consulta popular a l'àmbit municipal (art. 38), només requereix tenir la condició de veí del municipi, essent els percentatges de participació veïnal aplicables també a la iniciativa normativa veïnal en virtut de la remissió del ROAS a la regulació de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, que ha estat derogada per aquesta Llei de consultes populars.

A tot això, hem de fer referència també al que disposa la LTBGCat a l'art. 70 sobre el *dret de proposar iniciatives normatives*, el qual al seu apartat primer es diu que *les persones legitimades per a promoure la iniciativa legislativa popular tenen el dret de presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari*. Entenent que aquest precepte també inclouria la iniciativa normativa en l'àmbit local –entre d'altres coses perquè l'apartat tercer de l'art. 70 remet a la legislació específica local per a referir-se al compliment dels requisits per a què la iniciativa prosperi, i per tant, es podria entendre la inclusió de la iniciativa local en els demés apartats on no fa la remissió-, haurem de veure quines són les persones legitimades per a exercir la iniciativa legislativa popular per a equiparar els requisits de legitimació. L'art. 2 de la LILP indica que *estan legitimades per a exercir la iniciativa legislativa popular les persones que tenen la condició política de catalans, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i no estan privades dels drets polítics*⁵⁹⁹. I segons l'art. 7.1 de l'EAC, tenen la condició política de catalans o ciutadans de Catalunya, els ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu a Catalunya⁶⁰⁰. A la vista de la transcripció anterior, l'art. 70 LTBGCat no exigeix majors condicionaments o requisits per a promoure la iniciativa normativa legislativa o reglamentària que els previstos al ROAS.

pel que fa als ens locals: *Les que es presenten davant l'Administració local es regeixen per la seva legislació específica.*

⁵⁹⁹ Per demés, l'apartat segon indica que a més d'aquestes, ho són *les persones que no estan privades dels drets polítics, són més grans de setze anys, estan degudament inscrites com a domiciliades en el padró d'algun municipi de Catalunya i compleixen un dels requisits següents: a) Tenir la nacionalitat espanyola; b) Ésser ciutadans dels estats membres de la Unió Europea altres que l'Estat espanyol o ciutadans d'Islàndia, Liechtenstein, Noruega o Suïssa; c) Residir legalment a Espanya, d'acord amb la normativa en matèria d'estrangeria.*

⁶⁰⁰ També tenen aquesta condició, d'acord amb l'apartat segon, *els espanyols residents a l'estranger que han tingut a Catalunya el darrer veïnatge administratiu, i també llurs descendents que mantenen aquesta ciutadania, si així ho sol·liciten, en la forma que determini la llei.*

La LTBGCat ofereix uns requisits molt oberts, establint un mínim de quinze mil signatures per a les iniciatives que es presenten davant l'Administració de la Generalitat, ja que les que es presentin davant l'Administració local han de complir els requisits que regeixen a la seva legislació específica (art. 70.2)⁶⁰¹.

Tornant al règim jurídic local respecte l'exercici de la iniciativa normativa popular, el nombre mínim de veïns necessari per a què pugui prosperar la presentació de la iniciativa ha de testimoniar una dimensió poblacional suficient per a entendre legitimada la proposta d'innovació de l'ordenament jurídic local. Es tracta en tot cas d'un element essencial que conforma la necessitat de justificar la proposta presentada en relació a un interès col·lectiu i general que transcendeix d'una mera afectació d'un grup d'interessats; una manifestació conjunta de voluntat dels ciutadans sobre un mateix fonament, que en virtut de la massa de població requerida hauria de suposar un revestiment de legitimació considerable per a que la proposta tingui una especial incidència en la presa de decisions de l'ens local. L'aval mínim requerit respon a un grau de justificació suficient de la iniciativa, doncs és en virtut de la reunió d'una col·lectivitat local on es manifesta una voluntat fefaent d'innovar l'ordenament jurídic. Esdevé un requisit bàsic, però com veurem a continuació, a més de les formalitats requerides en la presentació de la proposta, aquesta serà sotmesa a debat i votació del Ple, tràmit que no solament versarà sobre els requisits legals.

La presentació de la iniciativa ha de consistir en unes línies bàsiques de la norma que es pretén projectar i s'ha d'acompanyar d'una memòria justificativa per tal de motivar una iniciativa que s'origina fora de la seu del govern local (art. 61 ROAS). Aquest aspecte divergeix substantivament de la iniciativa institucional, de la qual no es requereix cap esborrany normatiu ni justificació prèvia que emani de l'òrgan promotor; serà en aquest cas la comissió d'estudi la que s'encarregui d'elaborar l'avantprojecte per a la seva aprovació inicial. Tot i així, la presentació d'unes línies bàsiques de la norma és una exigència més aviat laxa en comparació amb la requerida en l'exercici de la iniciativa legislativa popular; la comissió promotora constituïda a l'efecte ha de presentar un text articulat de la proposició de llei precedit d'una exposició de motius, i pot rebre assistència dels serveis jurídics del Parlament per a l'assessorament bàsic en tècnica

⁶⁰¹ SIMÓN CASTELLANO P. (2015) «El govern obert» a *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris a la Llei 19/2014, de 9 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) op. cit. Pàg. 228-229.

legislativa i per al compliment de les condicions formals (art. 5.2 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular).

La presentació de les línies bàsiques de la norma s'acompanya d'una memòria justificativa que detalla les raons per les quals s'aconsella l'adopció de la proposta i l'inici del procediment normatiu; tot i així, l'opinió del col·lectiu promotor no finalitzaria en la fase prèvia de presentació, sinó que se'ls concedeix audiència, en tot cas, en la fase del procediment normatiu destinat a l'efecte, sempre i quan la proposta normativa hagi prosperat i s'hagi aprovat inicialment (art. 63.3 ROAS). Es tracta de dos intervencions ciutadanes diferents: la primera, la d'afermar una manifestació col·lectiva adreçada exclusivament a convèncer l'òrgan plenari sobre els aspectes essencialment substantius i d'oportunitat a efectes del debat i la votació posterior de la proposta; l'audiència als promotors en canvi, es durà a terme sobre un text normatiu consolidat i treballat per part d'altres òrgans administratius que hauran incidit i desplegat les línies bàsiques presentades⁶⁰². Resulta encertat en tot cas, que l'audiència es practiqui preceptivament als impulsors de la iniciativa i no a una entitat de representació comuna dels participants o una comissió promotora *ad hoc*; l'audiència als promotors garanteix l'observança de l'opinió pública del conjunt ciutadà que ha exercit el dret individual d'exercir la iniciativa normativa.

Un cop s'ha presentat la proposta, aquesta es sotmet a debat i votació pel ple del municipi, i serà resolta per l'òrgan competent per raó de la matèria en cas de tractar-se

⁶⁰² Resulta interessant destacar que, de la documentació exigida en l'àmbit de la iniciativa legislativa popular, la Llei Orgànica 4/2006 de 26 de maig de modificació de la Llei Orgànica 3/1984, de 26 de març, reguladora de la iniciativa legislativa popular, va suprimir l'apartat b) de l'art. 3.2, en el qual el redactat original establia l'exigència de la presentació d'un document on es detallassin les raons que aconsellarien la tramitació i aprovació per les Cambres de la proposició de llei –i del que ARANDA ÁLVAREZ considera acomplert amb l'exigència d'una exposició de motius junt al text presentat (ARANDA ÁLVAREZ E. (2006) «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular» op. cit. Pàg. 195)-. La supressió d'aquest document suposa una pèrdua de defensa de la comissió promotora enfront la deliberació en el Ple de la cambra ja que, si bé amb la modificació de l'any 2006 es va possibilitar la participació d'una persona designada per la comissió promotora en la tramitació parlamentària (art. 13.2), es tracta d'un tràmit mancat de preceptivitat, tal com recorda MARCO MARCO J.J. (2006) «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España» op. cit. Pàg. 66; amb la qual cosa, l'eliminació del document justificatiu i la decisió potestativa a mans de les Cambres de permetre o no la representació de la comissió promotora, afebleix considerablement l'oportunitat d'argumentar la proposta presentada. La Llei catalana 1/2006, de 16 de febrer de la iniciativa legislativa popular però, sí que manté com a requisit d'acompanyament a la sol·licitud d'admissió la memòria explicativa de referència (art. 5.1b)) i contempla també, amb caràcter facultatiu, la possibilitat d'escoltar als representants de la comissió promotora (art. 14.2).

d'un òrgan distint, d'acord amb les previsions de la LrBRL⁶⁰³. El debat i votació plenària anirà precedit en tot cas d'un informe jurídic del secretari i també d'un informe de l'interventor, en aquells supòsits en els quals la proposta normativa afecti a drets i obligacions de contingut econòmic de l'ajuntament (art. 70.bis.2 LrBRL). És en aquest informe jurídic on es du a terme una valoració sobre criteris purament legals en relació al compliment dels requisits formals exigits per a considerar correcta la seva presentació o informar de la manca d'algun dels requisits que impedeixin la continuïtat de la proposta davant l'òrgan plenari. S'entén doncs que la posterior valoració del ple un cop s'ha emès l'informe jurídic es practicarà només sobre criteris de naturalesa política sobre els interessos locals afectats⁶⁰⁴; la verificació de la concurrència dels pressupòsits exigits en la presentació haurà estat tractada pel secretari de la corporació municipal, assumint una funció que en la iniciativa legislativa popular correspondria a la mesa del Congrés. Són paràmetres jurídics de caràcter reglat, que no solament versarien en relació al compliment de la documentació i nombre mínim de signatures, sinó també sobre la matèria objecte de la iniciativa.

L'art. 61.2 del ROAS adverteix que la iniciativa no es podrà exercir en matèries que siguin alienes a les competències de l'ens locals ni les de caràcter tributari; la LrBRL fa referència a "matèries de competència municipal" (art. 70.bis LrBRL). Excloent de manera expressa les matèries de caràcter tributari, les quals es troben justificades donada l'especial incidència sobre l'esfera jurídica dels ciutadans en el que l'interès general no en quedaria garantit, la matèria objecte per a poder exercir la iniciativa es redueix a les competències pròpies del municipi establertes a la normativa sobre règim jurídic local⁶⁰⁵, per quant aquestes s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la pròpia

⁶⁰³ Una de les modificacions de la Llei Orgànica 4/2006 sobre la Llei Orgànica 3/1984 de la iniciativa legislativa popular va ser la d'introduir un termini en el qual la mesa ha de donar tràmit per tal d'evitar una dilació injustificada. La modificació octava diu: «1. Recibida la notificación que acredite haberse reunido el número de firmas exigido, la Mesa ordenará la publicación de la Proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del Pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración». En l'àmbit municipal, ni la llei bàsica ni el ROAS disposen de cap termini.

⁶⁰⁴ COBO OLVERA considera però, que *quizás hubiera sido menos complicado, si realmente lo que se pretende es facilitar la participación ciudadana en las tareas municipales, que el órgano competente por la materia resolviera sobre la iniciativa, determinando la procedencia o improcedencia de la misma y las medidas a adoptar*. COBO OLVERA T. (2004) *Ley de bases de régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia: adaptada a la Ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Bosch, Barcelona. Pàg. 477.

⁶⁰⁵ GARCÍA GARCÍA entén que és traslladable a l'exercici de la iniciativa normativa el requisit exigint en les consultes populars establertes a l'art. 71 LrBRL, perquè conflueixen dins un mateix marc competencial i per tractar-se sengles mecanismes, de *manifestacions de participació ciutadana que*

responsabilitat (art. 7 LrBRL)⁶⁰⁶, i de les que no existeix un interès provinent d'una altra Administració territorial que contempli una voluntat política aliena a la local. Per tant, s'exclourien les competències delegades, que per mitjà de la Llei 27/2013 de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL), el redactat de l'article 27.3 LrBRL acota i defineix més específicament les matèries que no tenen la consideració de competències pròpies⁶⁰⁷. No obstant això, pot existir un nucli decisonal atribuït a l'exercici normatiu de l'ens local que no ha de correspondre previsiblement a meres actuacions executives o de gestió –les quals segons la intensitat i marge d'actuació local han de ser observades cas per cas-, si bé predomina una obligació legal de promulgació reglamentària, una voluntat política prèvia i externa a l'esfera de la corporació municipal, en el que l'activitat normativa local pot venir determinada en funció d'uns paràmetres legals preestablerts o incidir en la direcció de la futura mesura normativa, fet que complica el reconeixement de l'exercici de la iniciativa normativa veïnal.

De nou, les limitacions materials difereixen considerablement d'allò previst per a l'exercici de la iniciativa d'origen institucional en tant que no existeix restricció segons la naturalesa de les competències locals, essent un exercici suficientment ampli tant per als òrgans unipersonals com per als col·legiats. Per tant, la iniciativa orgànica es presenta com un exercici il·limitat pel que fa a les matèries a tractar, no requereix el compliment de cap formalitat per a promoure la decisió normativa –deixant de banda la tramitació de la consulta pública electrònica prèvia- ni tampoc vindrà succeïda per un informe jurídic d'admissibilitat.

Podríem entendre que l'absència de restriccions en la iniciativa institucional deriva de la legitimitat que els òrgans interns de la corporació ostenten en virtut del caràcter representatiu que els defineix. Tot i així, quan aquests òrgans de govern tenen una major intervenció participativa poden trobar limitada la iniciativa reglamentària en les matèries de major incidència patrimonial o de naturalesa organitzativa de

comparteixen un mateix fonament. GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos...» op. cit. Pàg. 29.

⁶⁰⁶ L'art. 61.2 del ROAS especifica que: *La iniciativa dels veïns no és procedent en matèries alienes a les competències de l'ens local ni en les de caràcter tributari.*

⁶⁰⁷ És el cas, per exemple, de la competència establerta a l'art. 27.3c) LrBRL sobre «prestació de serveis socials, promoció de la igualtat d'oportunitats i la prevenció de la violència contra la dona», matèria que passa a ser competència delegada amb l'entrada en vigor de la LRSAL.

l'Administració, tal com succeeix al règim jurídic de Barcelona. Així doncs, la Carta municipal estableix per als òrgans de naturalesa més representativa i participativa (com és el cas dels consells sectorials i el consell del districte, en els que existeix una participació externa reconeguda) una restricció de l'exercici de la iniciativa orgànica en matèries referents a la fiscalitat i preus públics, així com també per a l'aprovació del reglament orgànic (art. 27.2 de la Carta Municipal).

El debat i votació per part de l'òrgan plenari, un cop s'ha emès l'informe jurídic i si s'escau, el d'intervenció, no vincula a l'òrgan competent per raó de la matèria segons la Llei bàsica. Així doncs, l'art. 70.bis LrBRL disposa que la iniciativa haurà de ser sotmesa a debat i votació al Ple sens perjudici que sigui resolt per l'òrgan competent per raó de la matèria. La naturalesa d'aquest debat i votació, segons GARCIA GARCIA, no es dirigiria doncs a l'admissió o no de la proposta sinó a esbrinar el recolzament per part dels grups polítics de l'òrgan plenari del que compta la iniciativa proposada per a dotar-la d'un revestiment addicional de legitimació representativa⁶⁰⁸. El ROAS en canvi, estableix que correspon al Ple de la corporació admetre o no a tràmit la iniciativa, havent de motivar en tot cas la decisió adoptada (art. 65.1).

Cal posar de relleu l'efecte advers que sorgeix a la Llei bàsica en relació a la manca de vinculació del resultat que se'n derivi del debat i votació plenària amb l'adopció que finalment dugui a terme l'òrgan competent, ja que si la iniciativa prospera en l'òrgan de màxima representació democràtica de la corporació municipal, l'òrgan competent a qui correspongui adoptar la resolució d'inici del procediment normatiu⁶⁰⁹ es trobarà mancat d'un recolzament equiparable al de l'òrgan plenari per a rebutjar una iniciativa que ha estat revestida amb el més alt nivell de legitimació veïnal i representativa⁶¹⁰. No obstant això, sembla difícil que aquesta circumstància succeeixi i pressuposem que és en el

⁶⁰⁸ No obstant això, considera que *«es muy difícil imaginar que los órganos de gobierno se aparten del criterio popular manifestado a través de la iniciativa popular, sobre todo teniendo en cuenta el elevado número de vecinos que según hemos visto pueden ratificar la propuesta»*. GARCÍA GARCÍA M^aJ. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos...» op. cit. Pàg. 22.

⁶⁰⁹ Aquesta diferenciació orgànica que estableix l'art. 70 bis LrBRL tindria major significat en les iniciatives veïnals sobre propostes d'acords o actuacions municipals; en matèria reglamentària correspondrà sempre al Ple, en el règim jurídic comú, l'aprovació de la norma reglamentària, tot i que s'ha de tenir en compte les previsions referides als règims especials de Barcelona i Madrid i el règim jurídic per als municipis de gran població previst en el títol X de la LrBRL.

⁶¹⁰ Resolució que per altra banda, és susceptible d'impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, tal i com remarca BARATA I MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit. Pàg. 122.

sentit contrari on aquesta desvinculació amb el Ple adquireix més força, ja que cabria la possibilitat que el Ple desaconsellés l'adopció de la proposta i l'òrgan competent resolgués a la inversa.

La regulació catalana però, atribueix plenament a l'òrgan plenari la tasca de resoldre motivadament si admet o no a tràmit la iniciativa, pronunciant-se tant sobre les formalitats de base jurídica com de la prossecució procedimental posterior en base a criteris d'oportunitat política⁶¹¹.

Partint del que hem exposat anteriorment sembla evident concloure que, malgrat la tramitació farragosa i costosa per als veïns del municipi d'un seguit de requisits com els de l'elaboració d'unes línies bàsiques de la norma, la presentació d'una memòria justificativa, i primordialment, l'obtenció d'un nombre mínim de signatures, l'èxit en el seu compliment no resulta determinant per a que la iniciativa popular tingui una rellevància reconeguda en la presa de decisió posterior.

Les reserves existents a l'exercici de la iniciativa amb l'afermament d'unes cauteles en el procediment d'admissió minven el propòsit que hauria pogut tenir aquest mecanisme com a element actiu de participació política; a pesar d'obtenir un quòrum suficientment acreditatiu de la voluntat comuna d'un volum representatiu dins la comunitat local, la decisió sobre si la proposta normativa presentada prospera amb l'inici d'un expedient normatiu o es rebutja, recau en exclusiva sobre l'òrgan plenari, i no solament sobre els paràmetres jurídics.

En aquest sentit, existeix d'entrada una tendència a concloure que la participació activa dels ciutadans no resol de per sí les possibles disfuncionalitats de la democràcia representativa⁶¹², essent aquesta l'element inexcusablement predominant i garantista en l'adopció de qualsevol decisió política d'afectació a la comunitat veïnal⁶¹³. S'entén fins

⁶¹¹ Les dues valoracions són susceptibles de control posterior: el compliment dels paràmetres jurídics tindran un caràcter reglat a efectes d'impugnació jurisdiccional, i en el cas de la ponderació sobre l'oportunitat de la proposta, la motivació habilita a la jurisdicció contenciosa administrativa per a verificar l'adequada justificació de la conveniència o no de la seva tramitació administrativa. GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos...» op. cit. Pàg. 20.

⁶¹² Entre d'altres, GALÁN GALÁN A. (1997) «Posició de les ordenances en el sistema de fonts» a *Dret Local...* op. cit. pàg. 66; BARATA I MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit. Pàg. 120.

⁶¹³ BARATA I MIR considera que « [...] si bé és cert que el ROAS introdueix un factor de participació democràtica directa a propòsit de determinats assumptes d'interès municipal, i no és a priori descartable

i tot que la participació podria arribar a ocasionar un minvament de la legitimitat democràtica sense tenir en compte que la legitimació participativa frega en essència les determinacions de la democràcia directa.

Existeix doncs, el temor que un conjunt d'interessats exerceixin una influència determinant sobre la formació de la voluntat d'un òrgan directament representatiu de la voluntat real del poble i que és legitimat a través de les eleccions municipals⁶¹⁴; en aquesta tessitura, la reunió d'un nombre manifest de signatures es torna supèrflua per a evidenciar la intenció real d'un canvi en l'ordenament jurídic local.

En el meu parer, la fixació d'un percentatge sobre el total de la població local hauria de dotar la proposta d'un mínima legitimitat per a què aquesta doni peu almenys, a iniciar el procediment normatiu en la fase més prèvia, per al discerniment sobre si aquesta pot prosperar o no. És a dir, el quòrum legal de participació veïnal per a què l'exercici de la iniciativa prosperi hauria de pressuposar un volum suficientment significatiu sobre el total de la població del municipi –de major gruix fins i tot, respecte les exigències legals en altres formes de participació en les quals s'insten actuacions administratives de naturalesa no normativa- que comportés un reconeixement de legitimitat ciutadana que elevés el seu tractament en igual terme en que es consideren els assumptes per part d'altres òrgans directament representatius. Aquesta magnitud de veïns a més, dissiparia la conjectura d'una iniciativa instada solament per ciutadans que ostentin un dret o interès legítim entès com a tal.

Amb tot, no es pretén substituir la funció que li correspon a l'òrgan de govern en l'aprovació de la norma jurídica; tractant-se l'elaboració de l'ordenança local d'un procediment que consta d'una aprovació inicial i una de definitiva, la intervenció dels òrgans competents en qualsevol cas en quedaria més que garantida.

És necessari posar de relleu que per a l'aprovació de les ordenances locals tant en l'aprovació inicial com en la definitiva, es requereix el consens més baix en l'assemblea

la possibilitat d'atribuir a determinades fórmules de participació ciutadana capacitat decisòria, també ho és que, sent el nostre marc polític i constitucional el d'una democràcia representativa, la introducció de determinades fórmules de participació ciutadana directa es basa generalment en criteris clarament restringits». BARATA I MIR J. (1997) «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» op. cit. Pàg. 120.

⁶¹⁴ I que trobaria la fonamentació legal a l'art. 69.2 LrBRL: *Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.* Precepte que també reproduceix el TRLMC a l'art. 154.2.

representativa: l'adopció de l'acord es du a terme per majoria simple dels membres presents de la corporació (art. 47.1 LrBRL i art. 144.1 TRLMC) –no del nombre legal de membres de la mateixa, pròpia de la majoria absoluta-. És en aquest punt en el qual un concerniment notori de l'exercici de la iniciativa en l'adopció d'un procediment normatiu a resultes del compliment d'uns requisits legals establerts –que poden esdevenir més rigorosos en el seu compliment- no suposaria un afebliment de la legitimitat democràtica, essent aquesta legitimitat derivada també per la pròpia intervenció ciutadana.

Amb caràcter general, la reformulació d'aquest mecanisme en aquests termes o en altres més propicis, podria evitar que la cultura participativa esdevingui una mera ficció com fins ara s'ha percebut, oferint un nou marc jurídic que suposés l'observança de l'inici del procediment normatiu un cop s'hagin complert els requisits legalment establerts en l'exercici de la iniciativa i que avalin de manera suficient una qualificació legítima de la proposta presentada, l'aprovació definitiva de la qual correspondria en tot cas a l'òrgan competent.

L'inici d'un procediment normatiu no suposa irremeiablement l'adopció de la norma proposada; la tramitació procedimental que l'ha de seguir revestiria de les garanties suficients per a assegurar l'encert i oportunitat d'aquesta, la participació administrativa ciutadana i la consecució d'una qualitat regulatòria. És en aquest punt en el qual els instruments d'anàlisi de l'impacte normatiu efectuarien un estudi complet de la proposta inicial que, tot i tenir el seu origen fora del govern local, tractarien la conveniència d'adoptar definitivament la decisió normativa mitjançant la valoració dels impactes que el projecte normatiu podria produir a través de la intervenció de personal expert.

Seguint aquesta línia, la proposta revestiria d'un major reforçament si es presentés un text normatiu més acurat i complet enlloc d'unes línies bàsiques sobre la norma que es pretén projectar. D'aquesta manera, la voluntat veïnal no es reduiria a unes idees abstractes susceptibles de ser retocades durant l'expedient d'elaboració posterior sinó que es tractaria d'una decisió popular més sòlida i precisa. Podria ser convenient, donada la possible escassetat en l'accés per part dels promotors ciutadans a un major coneixement tècnic i jurídic de la matèria sobre la qual es proposa la innovació normativa, que la regulació sobre la iniciativa reglamentària popular potenciés l'assessorament i assistència de tècnics i lletrats municipals durant l'elaboració de la

proposta normativa per al compliment de les qüestions formals, tal i com s'estableix per a l'exercici de la iniciativa legislativa popular⁶¹⁵; o fins i tot, podria donar lloc a la creació de comissions mixtes que promoguessin el diàleg i la interacció entre els diversos agents així com de grups d'interès, amb la finalitat de dinamitzar i aproximar l'actuació municipal al veïnatge actiu⁶¹⁶. D'aquesta manera es resoldrien les possibles mancances relacionades amb l'especialització material el qual pot suposar un obstacle a l'hora de definir els paràmetres que componen la proposta popular. L'ús de les TIC, plenament assentades per la LPACAP i LRJSP, faciliten aquesta interacció i comunicació entre Administració i veïns, i la realització dels tràmits administratius per a exercir adequadament la iniciativa.

L'art. 70 LTBGCat, sobre el *dret de proposar iniciatives normatives* dins el Títol VI del Govern obert, manté aquesta reserva de la decisió final per als òrgans responsables, amb la distinció entre els elements reglats i els que conformen la valoració i oportunitat de la tramitació, un cop la proposta reglamentària és presentada. Així, l'art 70.6 indica expressament que *la decisió sobre la proposta només pot ésser objecte de recurs fonamentat en la vulneració dels elements reglats aplicables a l'exercici del dret, però no pel que fa a l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa*.

Tot i aquesta salvaguarda, el lliure marge de decisió per a admetre o no la proposta s'estreny a la llum del que indica l'apartat quart d'aquest art. 70, el qual introdueix a grans trets l'obligació de fer una valoració de la proposta en termes de necessitat, els costos que generaria, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públic i impactes sobre el sector, instituint una espècie d'avaluació de l'impacte normatiu de caràcter previ sobre la conveniència o no de tirar endavant una iniciativa promoguda externament. Són elements propis dels principis de bona regulació que amb caràcter analític i des d'una perspectiva economicista, afegeixen major rigorositat a la justificació de la decisió que s'adopti, la qual s'ha de dur a terme en el termini de tres mesos, i passat aquest, s'ha d'entendre desestimada per silenci administratiu. Convenim amb SIMÓN CASTELLANO que, si bé resulta summament beneficiosa la introducció d'una avaluació normativa prèvia per a considerar la conveniència de la norma proposada, no

⁶¹⁵ Art. 5.2 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la Iniciativa legislativa popular. En el marc de la iniciativa normativa local, podria ser convenient plantejar la introducció d'algun tipus de representació del col·lectiu promotor per tal de facilitar el tracte d'aquests amb els tècnics assessors i lletrats de la corporació municipal.

⁶¹⁶ Ens referirem més endavant respecte la possible cabuda de la negociació normativa.

té cap traducció pràctica quan es permet la desestimació per silenci administratiu transcorreguts els tres mesos, circumstància que manté una gran incoherència amb l'apartat cinquè del mateix art. 70, que exigeix una resolució motivada la qual *ha d'exposar els motius pels quals la proposta és acceptada o rebutjada*⁶¹⁷.

b) La incorporació dels estudis d'avaluació de l'impacte en les iniciatives normatives populars.

Partint de la base que la proposta d'ordenança plantejada en exercici d'un dret veïnal no vincula jurídicament a l'òrgan que ha de resoldre l'inici del procediment normatiu, semblaria coherent que, en virtut del compliment previ d'uns paràmetres legals exigits, l'Administració municipal es comprometés almenys a estudiar la practicabilitat de la proposta presentada en el moment en què aquesta té entrada a la seu municipal⁶¹⁸.

L'avaluació tindria lloc en un moment inicial de l'adopció de l'acord, que des d'un inici s'hauria dirigit a la seva normativització per raó de l'exercici de la iniciativa normativa popular. Des d'una base més tècnica, la incorporació d'instruments de millora regulatòria completaria el tractament sobre quina seria la millor opció d'acord amb els principis de bona regulació al fil del què enuncia l'art. 70.4 LTBGCat: la comissió d'estudi creada a l'efecte a partir del plantejament en forma de la iniciativa davant l'Ajuntament, avaluarà aquells impactes, costos i beneficis que contribuïssin a aportar la informació necessària a fi d'il·lustrar la viabilitat de la proposta a aquell òrgan que ostenta la competència per a resoldre l'aprovació de la norma.

⁶¹⁷ Sobre aquesta qüestió, SIMON CASTELLANO P. (2015) «El govern obert» a *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre* op. cit. Pàg. 229.

⁶¹⁸ Amb independència d'això, la labor política en un escenari de reduïdes dimensions com són els municipis (almenys la majoria), faciliten la identificació dels grups d'interessos més concrets i altament definits en els assumptes crucials de la comunitat respecte d'aquells de major entitat però pitjor definits per facilitar la percepció d'una postura clara; circumstància aquesta que en últim terme, i en cas d'adoptar i aprovar la decisió normativa proposada, maximitzaria el recolzament polític de l'òrgan de govern, tal i com convé SALVADOR CODERCH P. (2004) «Técnica legislativa y teorías de la regulación» *InDRET, Working Paper n° 208*, Barcelona. Pàg. 13. GARCÍA GARCÍA M^a J. (2010) «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos...» op. cit. Pàg. 22.

D'aquesta manera, la proposta normativa que ha donat lloc al conjunt d'actuacions prèvies dels ciutadans en exercici del seu dret veïnal, seran tractades des de l'òptica objectiva de la conveniència i l'encert en base a un estudi més especialitzat i rigorós de la intervenció normativa pretesa.

La tasca exercida per la comissió d'estudi no constitueix un element de recolzament de l'exercici veïnal: es tractaria en tot cas d'esbrinar, dins els paràmetres de la racionalitat i el coneixement, la factibilitat d'incorporar una nova decisió normativa dins l'ordenament jurídic municipal⁶¹⁹.

En essència, els estudis d'impacte normatiu a la llum del compliment dels principis de bona regulació permetrien dotar a l'òrgan decisor d'uns elements objectius i ben informats sobre les raons que justificarien l'adopció o no de la proposta presentada, essent un factor clau per a perfilar en major mesura el contingut de les línies bàsiques de la futura norma; constituïria una garantia indirecta per a l'exercici de la discrecionalitat, una dosi de racionalitat en la motivació que legitimaria la presa de decisions en virtut de l'interès general que el promou. En conseqüència, l'acord adoptat en el sí de l'Administració arribaria a ser majorment acceptat per la ciutadania si existeixen unes dades i informació fefaents que, en cas contrari, justificuessin la inviabilitat de la iniciativa popular i de l'expedient normatiu que el correspongués⁶²⁰.

Per tant, la resolució dictada s'afermaria en base a uns elements de judici suficients per a la formació de voluntat de l'òrgan a qui correspongui la seva aprovació en els termes de ponderar l'eficiència, l'efectivitat i l'avaluació del risc en l'assoliment de les finalitats polítiques proposades, essent l'avaluació un autèntic filtre, garant de la funcionalitat de l'exercici de la potestat reglamentària⁶²¹, i que es presentaria gairebé en

⁶¹⁹ Es tractaria de cercar la legitimitat tècnica del reglament per a evitar que es doni lloc a la improvisació; RAZQUIN LIZARRAGA J. A. (2007) «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos» a *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro* ALENZA GARCÍA J.F. i RAZQUIN LIZARRAGA J.A. (Dir.), Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 225.

⁶²⁰ En general, l'adopció de la decisió normativa serà menys qüestionable si s'exposen paràmetres de judici suficients entorn a l'alternativa escollida. En referència a això: MARCOS FERNÁNDEZ F. (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP núm. 179, mayo-agosto*, Pàg. 347.

⁶²¹ Entre d'altres, GONZÁLEZ BUSTOS M^a A. (2017) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a *AAVV Tratado de Procedimiento Administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2560.

iguals termes per a les iniciatives populars així com per les provinents de la pròpia entitat municipal.

Com hem indicat amb anterioritat, la LTBGCat dóna un pas més enllà i a l'apartat quart de l'article 70 sobre el *dret a proposar iniciatives normatives*, indica de forma genèrica que *l'òrgan competent per a iniciar el procediment administratiu ha de valorar la proposta pel que fa a la necessitat de la norma, els costos que comportaria, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públic i els efectes que produiria sobre el sector i els interessos concernits, i ha d'adoptar una decisió en el termini de tres mesos*. Per primera vegada s'estaria introduint una avaluació prèvia de l'impacte normatiu de la proposta presentada per a ponderar els elements no jurídics dins la iniciativa normativa popular, que donarien forma a la justificació racional sobre si convé o no tramitar la iniciativa, i que entenem que també seria d'aplicació a l'activitat normativa de les Administracions locals. Tornaríem no obstant, al raonament anteriorment referit: l'art. 70.4 *in fine*, accepta el silenci administratiu desestimatori com a resposta legítima a una proposta que haurà tingut una tramitació prèvia de gran dimensió per als promotors, i en canvi, l'apartat cinquè del mateix precepte, exigeix una resolució motivada sobre si la proposta és acceptada o rebutjada, que haurà de ser comunicada als proponents. Entenem que existeix una incoherència entre sengles apartats i que la previsió de la figura del silenci administratiu desestimatori hauria de desaparèixer per tal de donar major garantia sobre el correcte desenvolupament de l'activitat administrativa i de l'efectivitat del govern obert. Existeix el risc, per demés, que l'acceptació del silenci administratiu com a resposta vàlida dugui a no complir aquesta avaluació normativa prèvia. L'apartat sisè de l'art. 70 adverteix que no pot ser objecte de recurs *l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa*, amb la qual cosa, la inimpugnabilitat d'una avaluació pobra o fins i tot inexistent en relació a l'oportunitat de la regulació, converteixen les previsions d'una avaluació prèvia en un manament en va, en tant que la seva eficàcia, mala elaboració o la seva omissió, no podran ser mai rebatudes.

Amb independència de l'anterior, en termes generals, la millora regulatòria defineix una nova fórmula de concebre l'interès públic⁶²², el qual ja no resulta ser un producte unilateral de l'Administració responsable, sinó que s'erigeix partir de ponderar no

⁶²² AUBY J.- B. i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* INAP, Global Lay Press. Pàg. 27 i seg.

només interessos públics i privats, sinó els costos, beneficis i impactes que puguin derivar de la intervenció pública en l'activitat privada. En conseqüència, la predisposició d'una avaluació prèvia al reconeixement de la proposta davant l'òrgan plenari, faria front al temor a que la participació ciutadana, i especialment en l'exercici de la iniciativa reglamentària popular, pugui considerar interessos de caire privat que minvin l'interès general i distorsionin l'adopció d'adequades decisions dins el govern local.

3) La conveniència d'incorporar les avaluacions preliminars (test of significance) durant el tràmit de la consulta pública prèvia (art. 133.1 LPACAP) com a mesura de simplificació.

La identificació d'etapes singulars en la tramitació del procediment i elaboració dels estudis d'impacte normatiu ajuden a instituir una successió d'elements ordenats que faciliten les tasques a desenvolupar, sense establir una rigidesa afegida, ja que en últim terme l'avaluació normativa es caracteritzaria pel seu dinamisme i flexibilitat⁶²³. Observem que, en al·lusió a una tramitació ordenada de l'avaluació de l'impacte normatiu en el procediment d'elaboració dels reglaments autonòmics català, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, introdueix un factor de major rigorositat avaluatòria: s'incorporen estudis de caire preliminar en el moment d'adoptar la política pública, a fi de completar la justificació de la necessitat i oportunitat requerides, i principalment, per a mesurar el potencial impacte de la norma⁶²⁴. No obstant això, l'acolliment d'aquestes avaluacions primerenques dins el procediment d'elaboració normativa en el règim jurídic català responia a una voluntat política diferent a les que des de l'àmbit comunitari i internacional s'han volgut promoure: d'acord amb MIR PUIGPELAT, la introducció d'un acord de Govern, previ a l'elaboració d'un avantprojecte de llei,

⁶²³ RAZQUIN LIZARRAGA divideix les actuacions internes de l'Administració en els actes de preparació, la fase d'instrucció de reglament i l'aprovació per l'òrgan competent. RAZQUIN LIZARRAGA J.A. (2007) «Hacia la calidad de las normas la elaboración de los reglamentos» ob. ult. cit. Pàg. 224 i seg.

⁶²⁴ Ja a l'Informe Final del Grup MANDELKERN (13 de novembre de 2001) s'al·ludeix a la possibilitat d'una avaluació preliminar en el punt més proper al desenvolupament de les polítiques per a la identificació dels riscos, problemes, subjectes afectats i impactes probables, basat en el text o prova de significació (*test of significance*), sobre la qual es determinarà el nivell de detall de les avaluacions posteriors (Pàg. 22. MANDELKERN GROUP on Better Regulation, Final Report, 13 November 2001).

pretenia cercar un major consens dins els governs de coalició⁶²⁵. I és que amb l'exigència d'aquest acord de govern en l'inici de tramitació del procediment⁶²⁶, es requereix també la presentació d'una memòria preliminar en la que, de manera anticipada, es valorin i analitzin els elements bàsics entorn la decisió d'intervenir en un determinat sector. La Guia de Bones Pràctiques (GBP) de la Generalitat de Catalunya ha volgut fomentar aquesta pràctica per a les normes amb incidència en l'activitat econòmica: *l'avaluació ex ante s'inicia en el moment previ a la presa de decisió d'elaborar una norma, consistent en què quan es planteja la necessitat i l'oportunitat d'intervenir en un determinat sector o activitat, s'han d'identificar les diverses opcions de regulació, normatives i no normatives, i s'han de concretar els objectes a aconseguir i les repercussions probables de cadascuna de les opcions possibles*⁶²⁷.

L'avaluació preliminar suposa una anàlisi prèvia i inicial que dona fonament sobre una base més tècnica o científica, a l'acció política impulsada. No obstant això, la manca de regulació que detalli i concreti aquest estudi preliminar –fins i tot en les directrius donades en la pròpia Guia de Bones Pràctiques- mitiga la important funció que podria arribar a tenir dins el procediment normatiu autonòmic.

Amb independència d'aquest escenari autonòmic, aquesta anàlisi seria perfectament extrapolable a l'exercici normatiu municipal. No només es perfilen en aquesta etapa i des d'una òptica més jurídica, els objectius i les disconformitats socials i/o econòmiques que propicien l'impuls normatiu, sinó que s'identificarien des d'un inici, els subjectes principalment afectats, quins sectors seran els de major risc i incidència sobre els que recaurà una avaluació més profunda o quines són aquelles opcions que caldria descartar des d'un primer moment per considerar-les desproporcionades i ineficaces per a la

⁶²⁵ La memòria i documentació que acompanyen a l'acord es converteixen doncs, en un element d'afermament i confiança d'aquesta voluntat política dins un govern en el qual pot resultar més laboriós obtenir una clara anuència de les actuacions polítiques que es pretenen projectar. MIR PUIGPELAT O. (2012) «Procedimiento de elaboración de reglamentos y better regulation» op. cit. Pàg. 518.

⁶²⁶ Requisit que va ser introduït per mitjà de l'Acord de Govern de 19 de maig de 2009 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives en relació a la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i que és exigít també per a l'elaboració reglamentària autonòmica a l'art. 61.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, sense que s'hagi aprovat cap decret que determini els supòsits en els que es requerirà aquest acord de govern en el cas dels reglaments.

⁶²⁷ ACORD GOV/63/2010, de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (DOGC núm. 5609, 16.04.2010). Pàg. 28.

consecució dels objectius que es proposen⁶²⁸. El propòsit polític es sotmetria al “test of significance” o “control d’importància”⁶²⁹ –decisori d’una avaluació més detallada– sobre la potencial incidència i els efectes probables que determinarien i redissenyarien *ab initio* un circuit de tramitació en aquells impactes que suscitin una major significació, constituint un element clar de simplificació administrativa del procés que evitaria realitzar altres avaluacions que no siguin les estrictament necessàries i que per tant, es descartarien d’entrada en l’anàlisi posterior aquells sectors sobre els que la norma no projecta cap mena d’afectació⁶³⁰. I amb l’estalvi de recursos en les tasques d’avaluació que aquest estudi preliminar comportaria.

Però en concret, la materialització de l’avaluació preliminar tindria especial incidència en els processos participatius, amb clara connexió amb la consulta pública prèvia que anuncia l’art. 133.1 LPACAP, traslladable a la producció normativa local, i focalitzada en debatre la conveniència o no de crear una nova norma a través de l’opinió i les aportacions dels ciutadans en aquest moment tant inicial⁶³¹. Com veurem més endavant, la consulta pública prèvia pot ometre’s en atenció als supòsits d’exclusió que el propi precepte indica. Aquest fet sembla afavorir, i fins i tot suggerir directament als òrgans responsables, de la necessitat de realitzar una avaluació preliminar en aquest punt, que identifiqui clarament el problema i la finalitat, així com les alternatives possibles per a resoldre el problema, fent partícips als ciutadans des del primer moment. El que ens porta a aconsellar la implantació d’una avaluació normativa prèvia a l’elaboració de l’esborrany normatiu i a l’acord d’inici d’un procediment normatiu a ulls del que

⁶²⁸ La tècnica no és nova, sinó que des de l’àmbit de la Unió Europea l’establiment dels fulls de ruta – *Road maps* –, com ja s’ha dit amb anterioritat, ofereixen una descripció de les opcions d’actuació i el desenvolupament posterior, una eina que serveix principalment per a mantenir informats als interessats mitjançant la publicació primerenca de les iniciatives de la Comissió.

⁶²⁹ *Final Report MANDELKERN GROUP* (2001). Pàg. 22 i seg.; PONCE J. i SÁNCHEZ A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a «La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuestas de creación» *Informe de Comisión de Expertos*. op. cit. Pàg. 155.

⁶³⁰ Circumstància que porta a col·lació el debat d’un disseny funcional dels procediments administratius mitjançant la prospecció metodològica dels estudis i informes que es consideren rellevants respecte els tràmits essencials i imprescindibles que assenten el procediment d’elaboració normativa. En referència a la simplificació administrativa i el redisseny dels procediments administratius: MORA RUIZ M. (2014) «Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos» a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación* GAMERO CASADO E. (Coord.), Tirant lo Blanch, València. Pàg. 77 i seg.

⁶³¹ En clara consonància amb el foment de la participació des de l’inici de la tramitació normativa que proclama l’art. 69 LTBGCat, deixant a mans de l’Administració decidir “per la importància que tenen o la matèria que regulen” l’obertura d’aquest tràmit previ.

disposa l'art. 133 LPACAP, no és el tràmit de consulta prèvia en sí, sinó els supòsits d'excepció que justifiquen que se'n pugui prescindir, és a dir: que *no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una norma* (art. 133.4 *in fine*). Tal i com indicarem més endavant, a l'apartat sobre participació ciutadana en el que també farem referència a aquesta figura, es tracta de supòsits que impliquen necessàriament dur a terme una anàlisi o estudi previ per a determinar si realment concorren les circumstàncies que el precepte explicita per a prescindir del tràmit. La verificació sobre l'existència d'un impacte econòmic, sobre que hi hagi o no obligacions rellevants per als destinataris –determinables en aquesta fase tant primària d'iniciativa normativa- o que es decideixi regular aspectes parcials de la norma, requereix necessàriament fer una valoració prèvia que ho determini. Amb independència que, en el nostre parer, els motius establerts a l'art. 133.4 *in fine* necessitarien ser més concretats i definits –en tant que l'exclusió de la consulta per tractar-se “d'una regulació d'aspectes parcials de la norma” no resulta gens entenedora ni per l'òrgan responsable encarregat de l'avaluació ni pels destinataris als que se'ls nega la participació per aquesta causa-, caldrà veure com les Administracions públiques acullen aquest manament de participació, quin èxit tindrà i si el seu incompliment comporta algun tipus d'invalidesa en cas d'injustificació absoluta. Malgrat tot, l'oportunitat d'elaborar un estudi previ que determini què se n'espera de la futura norma, s'identifiquin els aspectes de més rellevància en funció d'un “control d'importància”, i es localitzin els sectors i destinataris més afectats, podria optimitzar les avaluacions d'impacte normatiu posteriors i simplificar el procediment en el seu conjunt. Els municipis podrien ser pioners si aquesta obligació de realitzar l'avaluació preliminar s'estableix a la futura norma de procediment d'elaboració de les ordenances locals, com a mesura obligatòria per a tot tipus d'ordenances, a fi de preveure, sobre una base de justificació i avaluació prèvia, que aquella norma no imposa obligacions rellevants als destinataris o que no afecta a l'activitat econòmica. D'aquesta manera, i partint d'un treball que delimiti el propòsit que es pretén aconseguir, es dissenyaria un autèntic estudi només sobre aquells aspectes on la norma tindrà impacte real, allunyant-nos de la tendència natural a l'estandardització d'aquests instruments.

En el nostre parer, el control d'importància mitjançant la implantació d'una avaluació preliminar podria resultar útil dins el marc normatiu municipal principalment per a

evitar duplicitats en les avaluacions i definir en major mesura l'espai competencial. Donat el caràcter majoritàriament transversal de les matèries objecte de regulació, es partirà de la base que aquestes han estat prèviament analitzades per les altres instàncies administratives dins les corresponents esferes competencials, essent doncs només el nucli de decisió municipal l'espai conferit per la Llei. Per tant, i amb efectes de simplificació dels tràmits, podria resultar profitós en la identificació prèvia de la competència municipal sobre la matèria i l'oportunitat de la proposta, saber quins són els extrems sobre els que existeix un camp d'actuació més lliure per part de l'Ajuntament i on en conseqüència es requerirà en aquest punt una avaluació més profunda, i en aquells altres sectors que, condicionats pels manaments del legislador, l'actuació municipal vindrà prèviament determinada i restringida a un exercici normatiu concret.

Però no només resultaria determinant en el control d'importància inicial, sinó que delimitaria el perfil d'expert que es requeriria dins la comissió d'estudi de nova creació per a les tasques de redacció de la norma, s'indicarien sobre quins assumptes l'Administració municipal requereix ajuda tècnica i quina hauria de ser l'especialització dels membres que es designaran per mitjà del procés selectiu corresponent⁶³². L'avaluació preliminar projectaria un procediment d'avaluació flexible, de caràcter bifàsic, en el que es remarcarien els aspectes sobre els quals es requereix un estudi més intens respecte d'altres en els que, per tenir nul·la incidència, no caldrà destinar temps i recursos a analitzar els efectes derivats de la norma. Sense un estudi preliminar, que hauria de ser necessari en tota avaluació, podríem trobar-nos davant procediments d'avaluació genèrics, d'estructura estàndard, ineficients a ulls dels destinataris, en tant que el mateix model d'anàlisi serviria per a tota elaboració d'ordenances locals amb independència de la matèria objecte de regulació, i sense observar sobre quin sector l'afectació de la nova norma és més intensa respecte d'altres en el que no hi ha cap tipus de relació. Es resoldria per altra banda, la tendent pràctica d'emetre informes de valoració negativa d'existència d'afectació, guanyant en simplificació documental, si des d'un inici ja es pot percebre la innecessarietat d'aquests documents que només

⁶³² Com hem vist amb anterioritat, cal recordar que la Llei catalana de transparència contempla a grans trets una avaluació de l'impacte normatiu amb caràcter previ per a les propostes presentades en exercici de la iniciativa normativa popular (art. 70.4): *L'òrgan competent per a iniciar el procediment administratiu ha de valorar la proposta pel que fa a la necessitat de la norma, els costos que comportaria, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públics i els efectes que produiria sobre el sector i els interessos concernits, i s'ha d'adoptar una decisió en el termini de tres mesos.*

responen a la mencionada cultura de l'informe⁶³³, subjecte únicament a complir els manaments que de manera rígida la Llei exigiria per a tots els supòsits en general.

4) Sobre l'alternativa de no regular. L'aplicació de les ciències del comportament a l'àmbit local (behavioural insights).

Introduïm el plantejament de l'opció de no regulació dins aquest apartat relatiu als tràmits d'iniciació del procediment d'elaboració normativa tenint present que el debat sobre l'alternativa a no regular seria propici plantejar-lo en el moment de practicar la consulta pública electrònica prèvia a l'elaboració de l'avantprojecte normatiu, en tant que és objecte de consulta en aquest punt *les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores* (art. 133.1.d LPACAP), essent aquest un precepte plenament aplicable a les Administracions locals. No obstant això, es tracta d'una qüestió encara molt genèrica, que no té la seva materialització en cap punt concret del procediment normatiu ni tampoc el legislador bàsic n'ha exigit una avaluació en aquest sentit, tot i que per coherència, l'opció a no regular sempre es plantejarà abans de l'articulació d'un procediment d'aprovació d'una norma i en tot cas, com a pas previ a l'exercici efectiu de la iniciativa normativa, circumstància que podria situar el debat no només en la fase de la consulta prèvia a l'elaboració de la norma, sinó que també podria donar-se en el moment de la planificació normativa, en tant que el document anticipa la normació com a principal opció. No obstant això, hem cregut convenient, pel contingut que ens ofereix l'art. 133.1 LPACAP, que el tractament de les opcions de no regulació se situïn en aquest moment procedimental a l'espera d'un desplegament més concret que se'n pugui fer d'aquests tipus d'estudis.

Dit això, és un fet evident que les institucions comunitàries i internacionals han centrat l'atenció recentment, en noves perspectives a l'hora de formular les polítiques públiques que tinguin en compte la manera en que les persones pensen i prenen les decisions. Els estudis del comportament, *behaviourial sciences* o *behavioural insights*⁶³⁴, ajuden al

⁶³³ SANTAMARIA PASTOR J. A. (2004) «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas» *REFC núm. 2*, pàg. 94 i seg.

⁶³⁴ A l'àmbit de la UE, les *behavioural insights* es van començar a aplicar formalment a la Comissió Europea l'any 2009, durant el procés de formulació de la Directiva 2011/83/UE del Parlament europeu i

redisseny de les polítiques a partir de considerar el comportament com a element clau de l'èxit de la seva implementació⁶³⁵. És un camp encara novedós i d'aplicació recent, sobre el qual es pretén obtenir intervencions polítiques més efectives, que ajudin a dissenyar-ne de noves, suggerir millores a les existents i proporcionar explicacions retrospectives sobre perquè el grup objectiu d'una política pública específica ha reaccionat d'una manera en concret. Però es presenta també, com a instrument especialment útil per a contribuir en l'impuls d'una millor regulació. Els estudis sobre el comportament poden intervenir en el moment de la definició del problema, quan encara no hi ha idees concretes sobre com resoldre el problema i quan s'accepten opcions polítiques innovadores dins el camp de les opcions de no regulació, incrementant significativament la importància de valorar les alternatives possibles⁶³⁶. No obstant això, només tenen cabuda quan existeix aquest element de comportament⁶³⁷, ja que si no hi ha, l'estudi no té sentit.

Fins ara, els estudis publicats ens parlen d'instruments potencialment útils en problemes socials a gran escala com la pobresa, el canvi climàtic o el tabaquisme entre molts d'altres, sobre polítiques de desenvolupament que ajudin als governs a fer front reptes intergeneracionals⁶³⁸. La seva utilitat es troba enfocada a polítiques públiques

del Consell, de 25 d'octubre, dels drets del consumidor, arran els estudis de conducta dels consumidors i les empreses. VAN BAVEL R., HERRMANN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A. (2013) «Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making» JRC Scientific and Policy Reports, European Commission (EUR26033EN), Pàg. 8. La OCDE també està essent capdavantera en l'estudi de les percepcions del comportament arran les nombroses publicacions, conferències i seminaris que podem trobar publicats en el seu web: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

⁶³⁵ *Refleja la idea de que, si se presta atención al modo en que los seres humanos piensan (los procesos de la mente) y al modo en que la historia y el contexto configuran el pensamiento (la influencia de la sociedad), se puede mejorar el diseño y la implementación de las intervenciones y las políticas de desarrollo que se centran en la elección y la acción (conducta)* Banco Mundial (2015) «Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta, cuadernillo del Panorama general» Banco Mundial, Washington DC, Pàg. 13.

⁶³⁶ VAN BAVEL R., HERRMANN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A. (2013) «Applying Behavioural Sciences» op. cit. pàg. 6-10.

⁶³⁷ L'informe del Banc Mundial fa referència a tres principis sobre el mode de pensar que s'apliquen d'igual manera a tots els éssers humans i que ens proporcionen una idea cognitiva bàsica de la conducta humana: el *pensament automàtic* (els individus adopten la majoria de les seves decisions de manera automàtica); el *pensament social* (la manera en què actuen i pensen les persones depèn del que fan o pensen els que els rodegen) i el *pensament basat en models mentals* (els individus d'una societat determinada comparteixen una perspectiva comú sobre el món que els rodeja o sobre sí mateixos) Banco Mundial (2015) «Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta, cuadernillo del Panorama general», Pàg. 5 i seg.

⁶³⁸ En aquest sentit: Banco Mundial (2015) «Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta, cuadernillo del "Panorama general», Pàg. 13. Per la seva banda, la OCDE ha tret recentment una publicació sobre l'aplicació de les *behavioural insights* in diferents sectors polítics com la protecció del consumidor, l'educació, l'energia, el medi ambient, salut i seguretat, les finances, etc. OECD (2017)

intrínseques als comportaments socials, que impliquen el tractament de drets més afectes a l'esfera jurídica de les persones, circumstància que portaria a concloure d'entrada, que són estudis que poden resultar més útils en nivells de poder superior, on s'ostenti major camp de regulació i control sobre matèries com la salut, el medi ambient o les finances, i sobre els quals els ens locals tenen escassa o nul·la capacitat regulatòria. Però no exclouria la possibilitat d'un marge d'aplicabilitat i experimentació en espais socials petits, que permeti la introducció de la ciència del comportament per a entendre millor el comportament social i empènyer-los (*nudge*⁶³⁹) cap a una direcció en particular fora de les tècniques tradicionals del *command and control*.

Evidentment, si el marge ofert constitueix un desplegament normatiu que prové d'una voluntat política aliena a la local i on existeixi a més, un mandat de regulació, difícilment podríem plantejar la intervenció d'aquests tipus instruments quan els mecanismes de regulació resulten necessaris per a salvaguardar l'interès general. Però l'exercici normatiu dels ens locals no ha de correspondre previsiblement a meres actuacions executives o de gestió: el nucli de decisió atribuït al municipi pot apel·lar a aspectes més substantius, de convivència veïnal i ordenació social de la comunitat on la intervenció pública al servei de l'interès general podria practicar-se a través de tècniques com el *nudge*. Pensem per exemple les regulacions sobre la conducta cívica i la convivència entre els residents dins el municipi com pugui ser la cura del silenci i el descans veïnal, en el qual la influència del comportament sobre els demés pot no

«Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World» OECD Publishing, Paris (accessible online: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm>). Per demés, la plataforma de difusió *European Nudge Network*, que permet la difusió i intercanvi d'informació científica dels coneixements aplicats sobre el comportament, també es refereix sobre sectors amplis de la societat (<http://tenudge.eu/>).

⁶³⁹ El *nudging* sorgeix arran les ciències del comportament. Reproduïm la definició que ofereix THALER i SUSTEIN sobre el *nudge*, traduït al català com “la petita empenta”: *A nudge, as we will use the term, is any aspect of the choice architecture that alters people's behavior in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives. To count as a mere nudge, the intervention must be easy and cheap to avoid. Nudges are not mandates. Putting the fruit at eye level counts as a nudge. Banning junk food does not.* THALER RICHARD H. and SUNSTEIN CASS R. (2008) *Nudge. Improving Decisions about health, wealth and happiness* Yale University Press; New Haven & London, Pàg. 6. Per demés, sobre el *nudging*, citem els següents estudis, entre d'altres: RIVERO ORTEGA R. i MERINO ESTRADA V. (2013) «La necesidad de innovación para un buen gobierno local» *CUNAL Revista española de estudios locales* n° 157. Pàg. 10 i seg.; PONCE SOLÉ J. (2014) «*Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del Siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales*» a *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. MÍGUEZ MACHO L., ALMEIDA CERREDA M., SANTIAGO IGLESIAS D. (Coord.) Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, Pàg. 7 i seg.

provenir necessàriament de la regulació⁶⁴⁰. Es tracta d'idees generals que sens dubte, requeriran un aprofundiment molt major per part d'experts en l'àmbit del desenvolupament humà, de la psicologia i de la sociologia. En tot cas, només quan es demostrï que la tècnica del *nudge* resulti ser més efectiva que la implantació d'una norma, serà realment quan s'hauria de recórrer a aquesta⁶⁴¹.

Les ciències del comportament però, poden resultar d'utilitat en moltes més circumstàncies fora del moment de decisió de les opcions de regulació, i és que el propi foment del bon govern i de la transparència documental resulten ser importants al·licients en les conductes i comportaments dels ciutadans a mode de *nudge*, que dependrà de la informació que es publica i la manera en què es publica⁶⁴². Aquest canvi de cultura administrativa pot anar seguida d'un increment de la participació ciutadana, de predisposició dels particulars per a implicar-se en l'adopció de decisions públiques que duguin en últim terme, a modificar la imatge projectada fins ara dels nostres polítics i dels poders públics en general⁶⁴³.

Amb tot, ens trobem encara dins un camp d'experimentació recent que no ha tingut amb prou feines implantació ni incidència en els nivells de poder superiors. Caldrà veure si realment el nostre ordenament jurídic acull aquest tipus d'estudis o si es promouran a partir d'instruments de *soft law*, com es duran a terme a efectes pràctics, si es requerirà algun tipus d'informe sobre l'anàlisi del comportament social respecte les opcions de regulació o no regulació que quedi inserida dins la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu dins l'expedient un cop s'hagi realitzat la consulta pública electrònica prèvia sobre les alternatives de regulació i de no regulació, i si s'acull el *nudging* com a opció vàlida i efectiva, la qual vindrà seguida de quines formes de control s'adoptin per a

⁶⁴⁰ Ens trobem però, amb la disquisició respecte la qual si no existeix singularitat territorial del municipi on s'implanta la tècnica *nudge*, fos més convenient en el meu parer, que aquesta provingués d'un ens supramunicipal a fi d'evitar disparitats entre un i altre municipi. En qualsevol cas, caldrà veure quina influència podrien arribar a tenir aquestes tècniques dins la formulació de polítiques públiques en l'àmbit local i si verdaderament la seva aplicabilitat pot resultar profitosa respecte la que tindria des d'instàncies superiors.

⁶⁴¹ PONCE SOLÉ J. (2014) «Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del Siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales» op. cit. Pàg. 14.

⁶⁴² Ibíd. Pàg.15; THALER RICHARD H. and SUNSTEIN CASS R. (2008) *Nudge. Improving Decisions about health, wealth and happiness* op. cit. Pàg. 244.

⁶⁴³ Sobre aquesta qüestió, RIVERO ORTEGA R. i MERINO ESTRADA V. (2013) «La necesidad de innovación para un buen gobierno local» *CUNAL Revista española de estudios locales* nº 157. Pàg. 11.

evitar el *nudge* tendenciós o parcial per part dels responsables polítics⁶⁴⁴. Per tant, entenem que el moment procedimental ha de ser arran la consulta pública prèvia, i les conclusions que se n'extreguin donarien lloc a un informe sobre els estudis de comportament on es mesurarà i analitzarà la viabilitat de l'alternativa de la no regulació. En conseqüència, s'obre un ventall de possibilitats que requeriran, en primer lloc, revestir dels coneixements i del personal expert, i dels recursos necessaris per a materialitzar-ho.

III. LA FASE D'INSTRUCCIÓ. INFORMES I DICTAMENS.

1) Sobre l'expedient administratiu i les obligacions de la publicitat activa a la llum de la LTBG i la LTBGCat.

a) La necessitat de plasmar els tràmits de l'exercici normatiu a l'expedient i la publicitat activa.

El testimoniatge dels antecedents que han dut a la decisió administrativa escollida⁶⁴⁵, possibilita donar trasllat d'aquest als diversos òrgans administratius i altres subjectes que participin en el procés, així com facilitar la tutela jurídica posterior. L'expedient administratiu és l'expressió documentada de la formació de la voluntat de l'Administració⁶⁴⁶, qui dona compliment al deure de fonamentar la decisió normativa

⁶⁴⁴ THALER RICHARD H. and SUNSTEIN CASS R. (2008) *Nudge. Improving Decisions about health, wealth and happiness* op. cit. Pàg. 9 i seg.; VAN BAVEL R., HERRMANN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A. (2013) «Applying Behavioural Sciences» op. cit. pàg. 10-11.

⁶⁴⁵ D'igual valor jurídic tant en suport informàtic com físic, si bé el medi informàtic es converteix en el format prioritari com bé indicarem a continuació. Ens remetem entre d'altres, a RIVERO ORTEGA R. (2008) *El expediente administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos* Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2º ed. Pàg. 182; SENDÍN GARCÍA M. (2009) «La documentación administrativa II: el expediente administrativo» a AAVV *Régimen jurídico de los documentos. Aspectos administrativos, civiles, penales y procesales* SENDÍN GARCÍA M. i GÓMEZ DÍAZ R. (dir). Ed. Comares, Granada. Pàg. 83-98.

⁶⁴⁶ *La escritura es garantía de una administración más cerebral que pasional, menos caprichosa y mejor informada, con más criterio sobre las decisiones a tomar, más objetiva en suma* RIVERO ORTEGA R. (2008) *El expediente administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos* op. cit. Pàg. 55.

sense la qual s'impediria qualsevol flux de comunicació i accés a la informació pública⁶⁴⁷. La interacció amb les parts interessades passarà pel coneixement del contingut confeccionat a l'efecte.

La LPACAP ha convertit el format electrònic en el medi prioritari de l'activitat administrativa, i així es fa constar també en la definició de com ha de ser l'expedient administratiu (art. 70)⁶⁴⁸. La inserció de les TIC, que no resulta pas nova al nostre ordenament jurídic⁶⁴⁹, ha comportat que la tramitació electrònica sigui la pràctica preferent d'interacció entre l'Administració i els ciutadans, facilitant el compliment

⁶⁴⁷ *Si cada paso dado por la Administración ha quedado documentado, y todos esos documentos se recogen en la carpeta-continente, será mucho más factible la revisión del comportamiento administrativo conforme a la legalidad, pues habrán quedado reflejadas por escrito las razones de sus decisiones, los criterios utilizados, los datos tenidos en cuenta y las irregularidades eventualmente cometidas. Ibíd. Pàg. 106.*

⁶⁴⁸ Art. 70.1 i 2 LPACAP:

- 1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*
- 2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.*

L'art 46 Llei catalana 26/2010, anterior a l'actual la regulació bàsica de l'Administració electrònica en el procediment administratiu comú, indica:

- 1. L'expedient administratiu és integrat pel conjunt de documents corresponents a un procediment administratiu, qualsevol que siguin el suport i el tipus d'informació que continguin. Un mateix document pot formar part d'expedients electrònics diferents.*

I el ROF, molt anterior a l'actual marc normatiu, assenyala (art. 164):

- 1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.*
- 2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación.*

⁶⁴⁹ D'acord amb el preàmbul de la LPACAP, *si bien la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.*

eficaç i immediat de les obligacions de transparència i reforçant les garanties dels interessats⁶⁵⁰.

El recull documental electrònic de la successió de tràmits que es realitzin durant el procediment suposa un esforç de sistematització, organització i actualització tota la informació⁶⁵¹, per a permetre el seu accés per mitjà del Portal de Transparència a mode d'actuació d'ofici de l'Administració pública sota les obligacions que emanen de la LTBG i LTBGCat.

La creació d'un expedient administratiu en l'exercici de l'elaboració normativa ha de constituir un requisit necessari en el procediment d'elaboració de les ordenances locals, en extensió als manaments continguts a l'art. 70 LPACAP i 46 de la Llei catalana 26/2010⁶⁵², amb l'obligació que els documents que s'integrin estiguin degudament indexats, enumerats i ordenats cronològicament i reuneixin els requisits demanats per als expedients en suport electrònic⁶⁵³. En concret, l'expedient recolliria tota aquella documentació generada a partir de la confecció de la memòria de l'impacte normatiu de la proposta, per bé que resultarà necessari a efectes de transparència de l'expedient, i

⁶⁵⁰ La qual cosa planteja una revisió profunda dels recursos tecnològica, la percepció dels responsables dels arxius al canvi sobre el paper i la gestió documental, i el temor present de la realitat de les nostres entitats locals i del suficient personal qualificat que assumeixi aquest repte, més enllà de les adhesions a plataformes i assistències d'Administracions supramunicipals. En relació a això: CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «Las entidades locales ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. Los paradigmas derivados de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015» op. cit. pàg. 9; DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS L. i DAVARA RODRÍGUEZ M. A. (2016) «La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» *Actualidad Administrativa n° 2*, ed. Wolters Kluwer, Pàg. 15.

⁶⁵¹ FONT i LLOVET T. (2014) «Transparència i bon govern en les administracions locals» a AAVV *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris a la Llei 19/2014, de 29 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) Ed. UOC, Barcelona, Pàg. 282; CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «Las entidades locales ante el nuevo procedimiento administrativo electrónico. Los paradigmas derivados de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015» op. cit. pàg. 8.

⁶⁵² L'art. 63 recollit dins el Títol IV del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries de la Llei catalana 26/2010, si bé el precepte no resulta aplicable per a l'Administració local, regula expressament la creació d'un expedient de tramitació d'un projecte de disposició reglamentària:

1. *L'expedient de tramitació d'un projecte de disposició reglamentària comprèn el conjunt de documentació preceptiva, numerada i ordenada cronològicament.*
2. *Els documents que formen part de l'expedient de tramitació han d'ésser signats i datats pels òrgans competents per a llur emissió.*
3. *Quan cal remetre l'expedient per a l'emissió d'informes o per a l'aprovació del projecte de disposició reglamentària, s'ha d'incloure un índex de la documentació que integra.*

⁶⁵³ En referència al que disposa la Llei 26/2010, de 3 d'agost, per als expedients, arxius i registres administratius, ens remetem a LLORENS FERRER M. (2012) «Los derechos a la presentación de documentos y de acceso a la información administrativa» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña* TORNOS MAS J. (Coord.), Iustel, Madrid, 1^a ed. Pàg. 291.

per al cas d'impugnació judicial, conèixer documentalment com s'ha desenvolupat el procés que ha dut a la decisió normativa escollida⁶⁵⁴.

La LTBG i LTBGCat obliga a les Administracions a la publicació de documentació inclosa a l'expedient d'elaboració normativa abans de l'aprovació definitiva del text normatiu sense necessitat de recórrer a la sol·licitud prèvia dins els paràmetres de l'anomenada publicitat activa. En termes generals, s'obliga a la publicació del text dels projectes normatius i els documents que el complementen amb clara al·lusió a la memòria de l'avaluació de l'impacte normatiu i documents justificatius que s'acompanyin, i a la Llei catalana s'exigeix també la transparència dels procediments normatius en curs i el seu estat de tramitació així com de la valoració dels documents originats en procediments de participació ciutadana del procediment⁶⁵⁵. Essent aquestes obligacions legals, mínimes i generals, brinden un important camp d'ampliació per als reglaments locals i en virtut de la seva potestat d'autoorganització⁶⁵⁶, per a poder establir major obertura a aquesta transparència i incloure més informació que la inicialment es troba continguda en aquestes lleis⁶⁵⁷. En concret, en el desenvolupament de les obligacions de transparència en matèria d'elaboració normativa es podria precisar en quin moment s'ha de donar transparència del projecte normatiu i de la documentació complementària, essent preferible que es produeixi com més a l'inici millor, i evitar que els subjectes responsables demorin la publicació de l'expedient normatiu cap a les etapes finals del procediment en detriment de la difusió documental promoguda, essent

⁶⁵⁴ S'ha de tenir cautela però, amb el que disposa l'art. 70.3 LPACAP, on s'indica que no formarà part de l'expedient *la informació que tenga caràcter auxiliar, de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas...* Els documents complementaris generats arran els diàlegs mantinguts amb els grups d'interès o les intervencions d'altres departaments o administratius amb caràcter facultatiu, són documents de rellevància, per quant en l'exercici normatiu els judicis de valor se situen en el centre del debat i l'exclusió de documentació podria anar en detriment d'una major transparència.

⁶⁵⁵ Ens referim a la informació de rellevància jurídica (art. 7.b, c, d, i e LTBG i art. 10.1.a, c, d LTBGCat).

⁶⁵⁶ Disposició Final Tercera LTBGCat: 2. *Els ens locals han d'adoptar les mesures normatives i executives que calguin per a desenvolupar aquesta llei d'acord amb el principi d'autonomia organitzativa.*

⁶⁵⁷ GUICHOT REINA E. (2015) «La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales» a AAVV *Buen Gobierno, Transparencia e integridad institucional en el Gobierno local* VILLORIA MENDIETA M. (Dir.) FORCADELL ESTELLER X. (Coord.) Tecnos, Madrid, Pàg. 114; COTINO HUESO L. (2014) «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades» a AAVV *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información* VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERON M. (Coord.) Thomson reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 65 i seg.

els interessants els que hagin de recórrer al dret d'accés a l'expedient administratiu i, per tant, a la sol·licitud prèvia⁶⁵⁸. Per demés, l'establiment d'una fase participativa avançada, com pugui ser la consulta pública prèvia, defineix obligatòriament un moment temporal de posada a disposició de la informació pertinent, que s'hauria d'estendre a tota aquella documentació que fins al moment es tingui. La transparència podria ser-ho també per l'acord que dóna inici a la iniciativa normativa i a la creació, composició i procediment de selecció dels membres de la comissió d'estudi o comissió tècnica corresponent, així com de qualsevol document que justifiqui la tramitació del projecte, com puguin ser els estudis d'experts externs als que se'ls hagi sol·licitat opinió.

b) La plasmació documental dels plans de consulta pública. L'empremta normativa (footprint).

No resulta expressament definida a la LPACAP la plasmació documental dels tràmits de consulta previstos a l'art. 133. La seva previsió hagués comportat l'exigència d'un tràmit sobre un aspecte substantiu, més avinent a l'ordenació formal d'un procediment comú d'elaboració normativa el qual la LPACAP no ha acabat establint⁶⁵⁹, i en qual la STC 55/2018, de 24 de maig, ha recordat la manca de competència del legislador bàsic sobre la regulació de caràcter formal o procedimental que ascendeixi a qüestions de detall pertanyents a l'esfera competencial de les Comunitats Autònomes. La Llei catalana 26/2010 i la LG incorporen les valoracions, observacions i aportacions rebudes en els tràmits participatius dins la memòria de l'avaluació de l'impacte normatiu a mode de valoració general⁶⁶⁰, i en termes similars a les pretensions sobre govern obert de l'art.

⁶⁵⁸ A diferència de la LTBGCat, la Llei estatal de transparència imposa una limitació temporal de la publicació de la documentació per a l'elaboració reglamentària, en indicar que aquesta es produirà un cop s'hagi sol·licitat el dictamen preceptiu als òrgans consultius corresponents (art. 7.c *in fine* LTBG). Tenint en compte el "caràcter últim" d'aquest dictamen, la transparència documental es produirà a la recta final del procés normatiu quan la decisió ja està presa i conluda per part de l'òrgan directiu. Sobre això, FERNÁNDEZ RAMOS S. i PÉREZ MONGUIÓ J.M. (2014) *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre* Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 122.

⁶⁵⁹ MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a AAVV *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) op. cit. Pàg. 554.

⁶⁶⁰ Art. 64.5 de la Llei catalana 26/2010, de 3 d'agost, indica:

69 LTBGCat⁶⁶¹. Ni la LrBRL ni la TRLMC preveuen documentar la participació ciutadana en el pla normatiu local per ser una regulació poc acurada i allunyada dels estàndards de motivació que ara s'exigeixen per a l'activitat normativa. De la mateixa manera que les memòries d'avaluació de l'impacte inserides a les normes sobre procediments reglamentaris estatal i autonòmic català incorporen un recull o memòria sobre les observacions i al·legacions presentades durant aquesta fase de consulta i es testimonia dins memòria de l'avaluació de l'impacte normatiu⁶⁶², la nova institució participativa de l'art. 133 LPACAP es podria haver acompanyat de l'exigència d'un testimoniatge documental, sense definir una forma concreta de constatació, amb

5. L'expedient ha d'incloure una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes, si escau, i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Art. 26.3.g LG:

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

(...)

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

Art. 26.10 LG, estableix:

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

⁶⁶¹ Art. 69.3 LTBGCat: *Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.*

⁶⁶² L'art. 2.1.i) del Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals, detalla la previsió de l'art. 26.3.g LG:

i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:

1.º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

2.º La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto. Deberá ponerse de manifiesto expresamente en la memoria y justificarse la reducción de los plazos de audiencia e información pública, o la omisión de dicho trámite conforme a lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

3.º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma.

4.º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, la memoria mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

l'obligació de publicar-ho al Portal de Transparència en consonància amb el propòsit de màxima obertura a la informació i de retiment de comptes sobre les decisions adoptades enfront les opinions i suggeriments proposats pels ciutadans⁶⁶³.

No només per a la participació ordinària, sinó que s'hagués pogut incloure la regulació de l'empremta o rastre normatiu, que té per objecte assegurar la identificació clara de la influència de qualsevol grup d'interès sobre la presa de decisions, de manera que quedi reflectida formalment en un document que deixi "rastre" de tots aquells contactes que han influït en la redacció de la norma⁶⁶⁴. Tot i ser un terme usat per a referir-se a la intervenció dels lobbys i l'interès per a fer-la més transparent⁶⁶⁵, la finalitat del seguiment s'estén a la participació en general, amb la voluntat única de conèixer i visualitzar les diferents intervencions externes que han existit dins un procediment normatiu.

L'adaptació de la regulació sobre el procediment d'elaboració de les ordenances locals ha d'incorporar el requeriment d'haver de documentar els suggeriments i les aportacions presentades així com les valoracions que en faci l'Administració responsable, tant en els tràmits ordinaris com en la consulta prèvia i altres que s'hi contemplin en els reglaments orgànics i de funcionament de cada municipi.

Correspondria en seu municipal a l'òrgan complementari o comissió informativa que correspongui o que s'hagi constituït a l'efecte, segons disposa l'art. 64.1 del ROAS en

⁶⁶³ Sobre aquesta qüestió, ARAGUÀS GALCERÀ I. (*La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona, pàg. 111 i seg. Amb tot, constitueix ja una obligació de publicitat activa dins el règim jurídic català segons el que disposa l'art. 10.1d) LTBGCat: d) *Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau.*

⁶⁶⁴ *La denominada huella legislativa (...) sería un documento que detallaría el momento, la persona y el objeto de un contacto del poder normativo con una persona física o jurídica, con el objeto de asegurar que la influencia de los grupos de interés en el desarrollo de políticas públicas mediante normas no es desproporcionado, lo que llevaría a una indebida influencia y a una captura del regulador.* PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca a transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* op. cit. Pàg. 134. Sobre la figura dels lobbys, *vid.* entre altres, ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés» *Revista Vasca Administración Pública n° 106, Septiembre-Diciembre*, Pàg. 282 i seg.

⁶⁶⁵ Apareix al principi sisè del conjunt de principis proposats per la OCDE en quant a la transparència dels lobbys, per quant els participants interessats haurien de poder examinar la seva activitat: «OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2013» a <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. També en fa referència, VILLORIA M. (2014) «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas» *Transparency International España, www.transparencia.org.es*. Pàg. 97.

l'àmbit de Catalunya⁶⁶⁶, rebre aquestes reclamacions i al·legacions presentades, ja que se li encomana la tasca de proposar si les estima o desestima total o parcialment, a fi de formular la proposta d'aprovació de l'ordenança a l'òrgan plenari. Ens trobem que el ROAS, en consonància amb l'essència participativa que caracteritza el règim d'elaboració d'ordenances locals, ja estableix una interacció per a l'àmbit municipal sobre l'obligació de respondre els ciutadans, requerint que es pronunciï sobre la seva estimació o desestimació, en termes traslladables respecte l'obligació legal de motivar els actes administratius.

I és que amb la plasmació documental, la intenció no és cap altra que la de conèixer quines han estat les aportacions efectuades dins un expedient que integrarà tot el recorregut que els òrgans responsables hauran realitzat per a arribar a l'aprovació definitiva de l'ordenança local⁶⁶⁷. L'expedient revelarà quin ha estat el procés racional d'adopció de la decisió normativa en un marc d'actuació totalment transparent. Però a més identificarà la forma de participació i en quin moment procedimental s'ha produït, qui ha participat, amb quin membre de la corporació local o funcionari s'ha interrelacionat, etc. De manera que l'expedient resulti complet i fàcilment constatable per a tercers intervinents i per a l'òrgan jurisdiccional, en cas que la norma sigui impugnada. La LTBGCat contempla una regulació més concreta que les regulacions específiques estatals i autonòmica sobre el procediment d'elaboració normativa, i és la de publicar al Portal de Transparència la *relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si s'escau* (art. 10.1.d). El precepte regula tres supòsits: la publicitat dels documents originats pel procediment d'informació pública; els que s'originin a partir del procediment de participació ciutadana, com a referència genèrica a qualsevol tipus de participació on quedaria inclosa l'audiència i la consulta prèvia; i la referida a la intervenció dels grups d'interès. La referència al terme *intervenció* y no pas a participació, deixa constància de la intenció de la llei d'incloure qualsevol tipus de

⁶⁶⁶ Art. 64.1 ROAS: *Les reclamacions i al·legacions presentades s'han de trametre a la comissió informativa que correspongui o que es constitueixi a aquest efecte, la qual n'ha de proposar l'estimació o desestimació total o parcial i formular la proposta d'aprovació de l'ordenança.*

⁶⁶⁷ *La transparencia y la motivación, en efecto, aconsejan que tanto los participantes en el procedimiento como la opinión pública, en general, puedan rastrear el origen de las distintas medidas adoptadas por la Administración en la norma finalmente aprobada, y conocer los motivos por los que ha cambiado de opinión.* MIR PUIGPELAT (2012) «Procedimiento de elaboración de reglamentos y Better Regulation» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña* TORNOS MAS (Coord.), op. cit. Pàg. 532.

contacte per part d'aquests subjectes amb l'Administració, fora dels de la via ordinària de la participació.

En aquest sentit, el Codi ReNEUAL⁶⁶⁸, tot i no tenir efectes jurídics, estableix que quan es produeix la intervenció d'experts i *grups d'interès* en la fase de preparació del projecte, s'identifiqui tant l'autor com la font d'on prové la informació que serà manejada al llarg de la tramitació procedimental que farà arribar a una decisió normativa i que ha d'incloure's a l'expedient⁶⁶⁹, amb la voluntat de tenir coneixement ple de les dades tractades, la publicitat de la qual permetrà que siguin analitzades per tota la resta de ciutadans.

El Codi sobre el procediment administratiu europeu també imposa l'obligació a l'autoritat encarregada d'elaborar el projecte, de redactar un informe un cop s'hagi practicat la fase de consultes, que faci expressa referència als canvis realitzats respecte el projecte inicial arran aquesta participació, i que sigui "suficientment motivat per a permetre un control administratiu i judicial efectiu"⁶⁷⁰.

Tot i el nou marc de participació en l'exercici de la potestat normativa i de l'obligatorietat de posar a disposició els documents necessaris per a emetre les oportunes opinions (art. 133.3 LPACAP), es necessita tancar el cercle de transparència a través d'una regulació més detallada sobre la manera en què es plasmarà aquesta participació dins l'expedient normatiu⁶⁷¹, on es deixi constància de les intervencions que han hagut, les valoracions que se'n fan de les aportacions rebudes, així com la incidència que aquestes han tingut sobre el text normatiu resultant. Tenint en compte les previsions anteriors, la normativa específica que reguli el procediment d'elaboració de

⁶⁶⁸ Red de investigación sobre derecho administrativo de la UE (ReNEUAL). *Código ReNEUAL del procedimiento administrativo de la Unión Europea*, INAP, Madrid, 2015. Enllaç web: <http://www.reneual.eu/images/Home/codigoreneualdeprocedimientoadministrativodelaue.pdf>

⁶⁶⁹ Art. II-3.2: *Si durante la fase preparatoria de la elaboración del acto se hubiera dado audiencia a expertos o grupos de interés, la memoria explicativa los identificará y publicará toda la documentación que haya aportado, indicando su fuente. Código ReNEUAL de procedimiento...* cit. Pàg.114.

⁶⁷⁰ Art. II-5 *Código ReNEUAL de procedimiento...* cit. Pàg. 115. A semblança amb l'exigència jurisprudencial estatunidenca de la doctrina *hard look* referida en un apartat anterior, de fer una recollida formal en l'expedient administratiu de la informació que porti a la norma finalment adoptada, facilitant l'escrutini judicial que hi pugui haver.

⁶⁷¹ Els reglaments orgànics i de funcionament municipals poden preveure aquest requisit, com ocorre per exemple al municipi de Barcelona, en el que el Reglament orgànic municipal de Barcelona (ROMB) preveu al seu article 113 apartat primer la presa en consideració dels suggeriments i al·legacions, sense explicitar l'exigència d'una possible resposta motivada: *Es prendran en consideració els suggeriments i al·legacions trameses a l'adreça electrònica que s'indiqui en l'anunci corresponent, sempre que es rebin durant el període d'informació pública.*

les ordenances locals a les actuals línies de la bona regulació, ha de preveure que, dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, s'ha de fer constar la relació i valoració detallada de les aportacions realitzades en les fases de participació, fent una menció expressa al recull també, de les *intervencions* dels grups d'interès, en la línia d'allò establert a l'art. 10.1.d) LTBGCat.

Per tant, *en quant al tipus d'intervenció*, la diferenciació en aquest punt ha de ser expressa: respecte a la participació ciutadana en els tràmits de consulta prèvia, audiència i informació pública, i respecte a aquelles intervencions realitzades pels grups d'interès. Amb aquesta referència, s'inclourà dins la memòria de l'avaluació de l'impacte normatiu l'activitat dels grups d'interès com a subjecte rellevant en el procés de creació normativa, el qual fins ara el legislador ha mantingut a l'ombra.

En quant al contingut, s'ha de deixar constància de les aportacions i suggeriments rebuts a partir d'una relació detallada dels participants, i dur a terme una valoració de les mateixes, motivant la seva consideració o no en el resultat final. Per demés, també s'hauria d'indicar, en quant a les intervencions dels grups d'interès fora de les modalitats participatives ordinàries, en quin moment procedimental s'han dut a terme i la manera en què s'han produït, així com la incidència sobre el text normatiu resultant. D'aquesta manera, es completaria substantivament la regulació que ha avançat la LTBGCat en aquest precepte i que necessita ser detallada per la normativa específica sobre el procediment d'elaboració de normes.

2) L'informe general sobre l'oportunitat i conveniència de crear una nova norma.

L'informe general sobre l'oportunitat i conveniència del projecte normatiu és el document clàssic que es venia regulant per a les instàncies superiors (art. 129.1 LPA 1958, i anterior art. 63.2 Llei 13/1989, de 14 de desembre, de procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya), i que suposa l'externalització documental de les intencions normatives de l'òrgan promotor. En l'àmbit municipal no s'ha previst fins ara la justificació de l'oportunitat i la necessitat en els termes que

s'exigeix per a aquelles instàncies⁶⁷², raó per la qual considerem que hauria de tenir la seva equivalència dins l'expedient d'elaboració de l'ordenança local, no només perquè en el document s'inclouran aspectes més jurídics i d'ordenació sistemàtica que no han de ser desatesos dins l'anàlisi normatiu, sinó perquè el seu contingut adquireix una dimensió diferent a partir de la pràctica de la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP.

L'informe de l'oportunitat i conveniència projectava el pensament unilateral de l'òrgan responsable d'elaborar la norma. Amb la consulta pública prèvia a la redacció de l'avantprojecte normatiu, l'informe pren una direcció de plasmació de les conclusions internes i externes, de justificació compartida entre l'òrgan l'impulsor i els destinataris, que dota de major legitimitat la necessitat de tirar endavant el procediment normatiu. En aquest sentit, la justificació de la proposta normativa comportarà la identificació precisa de la situació o problema que ocasiona aquella intervenció pública amb l'objectiu de donar compliment al principi de seguretat jurídica mitjançant l'assegurament d'una claredat i intel·ligibilitat de les actuacions administratives que satisfacin en última instància els interessos implicats⁶⁷³. Havent valorat altres accions públiques viables i menys restrictives per a l'interès general, la decisió de crear una nova norma constitueix el punt de partida de tot el circuit analític posterior, amb la creació d'un marc adequat per al debat, les consultes i l'avaluació en general. Amb tot, l'ordenació de la realitat social haurà d'estar justificada en base a un interès públic⁶⁷⁴, una finalitat legítima que defugui de tota actuació arbitrària dels poders públics⁶⁷⁵.

⁶⁷² En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, es presenta en forma de memòria i no pas d'informe (art. 36.3 Llei 13/2008, de 5 de novembre, per a projectes de llei, i art 64.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, per a les disposicions reglamentàries).

⁶⁷³ En essència, la definició del problema i la necessitat de justificar el canvi de la realitat social i econòmica esdevé una de les qüestions pròpies de la tècnica legislativa, i que ja s'integrava en les primeres *checklists* de tècnica normativa com a primer pas per a l'anàlisi ulterior; a mode d'exemple, destaquem el treball de MARTIN CASALS sobre la metòdica, dins l'obra de GRETEL: MARTIN CASALS M. (1989) «Planificación de la intervención legislativa» a GRETEL *Curso de técnica legislativa, Serie de técnica legislativa I* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

⁶⁷⁴ *Los intereses públicos ya no son producto de la exclusiva voluntad de la Administración, sino de la ponderación y equilibrio entre costes y beneficios. El interés público ya no es algo que la voluntad de la Administración pueda declarar unilateralmente, por puro decisionismo, sino que tiene que justificarse, que construirse*; AUBY J.-B. (2009) *La evaluación del impacto regulatorio*, op. cit. Pàg. 28.

⁶⁷⁵ La STSJCAT n° 467/2012, de 13 de juliol, assevera la importància de la justificació en l'exercici de la potestat normativa: *El sentido de la motivación, determinante en el control jurisdiccional de la potestad reglamentaria según lo previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es el de justificar la razón de ser de la nueva norma. Ciertamente la potestad reglamentaria es esencialmente una facultad de contenido discrecional de acuerdo con la función de configuración del ordenamiento que le es propia.*

La LPACAP (art. 129) demana que el compliment dels principis de bona regulació hagin de ser observats per l'Administració com autèntics límits materials a l'exercici normatiu, com a elements de reducció de la discrecionalitat administrativa, amb l'exigència que s'incorporin a l'exposició de motius, per ser aquesta una part del text d'important valor dogmàtic i interpretatiu respecte el cos normatiu que el precedeix⁶⁷⁶. La inclusió dels principis de bona regulació dins el text articulat constitueix un condicionant formal del nou estàndard de motivació que obre un seguit d'arguments d'impugnació en el marc d'un recurs directe o indirecte⁶⁷⁷, i un debat sobre la suficient justificació i grau de detall que s'ha d'oferir en aquesta part de la norma. I és que, en tant que elements jurídicament vinculants, aquests principis servrien de paràmetres d'enjudiciament de la legalitat en cas d'omissió o mala justificació. Es troba a mans dels tribunals contenciosos administratius exercir un control judicial sobre uns principis que, en últim terme, s'articulen sobre valoracions polítiques i d'oportunitat, la intervenció judicial de la qual es limiti amb molta probabilitat als casos extrems de vulneració⁶⁷⁸.

Però no solament l'exposició de motius ha de reflectir l'adequació als principis de bona regulació sinó que també han d'estar necessàriament expressats dins la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu que es confeccioni per tal de verificar que el contingut

En este contexto la motivación responde al imperativo de justificar que este ejercicio discrecional se corresponde con una finalidad legítima y no supone un ejercicio de arbitrariedad, límite este último que es predicable de toda la actividad administrativa de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución. (...) En el caso que nos ocupa el expediente incorpora muchos documentos que refieren los diversos trámites que siguió la propuesta inicial del Decreto. Destaca, en lo que aquí interesa, la memoria inicial sobre el proyecto, la lista de disposiciones afectadas, dos informes de análisis coste-beneficio, el trámite de audiencia, varios informes jurídicos y el informe de la Comisión Jurídica Asesora. Ahora bien, contrasta con esta abundancia de trámites las escasas referencias a los motivos que justifican la nueva disposición (...).

En definitiva, cabe concluir que la memoria del Decreto impugnado no incluyó una motivación suficiente para justificar la oportunidad y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen. La memoria se limitó a invocar una justificación abstracta, desligada de las circunstancias del caso. Motivación que no permite justificar materialmente la norma descartando un ejercicio arbitrario de la potestad normativa, aunque sea en una aproximación general.

⁶⁷⁶ Sobre aquesta qüestió, CEPEDA MORRÁS J. i DURAN VIDENTE H. (2016) «De la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» a AAVV *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) op. cit. Pàg. 856; també, SÁINZ MORENO F. (1989) *La calidad de las leyes* op. cit. Pàg. 26.

⁶⁷⁷ PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» *RAP núm. 201*, Madrid, Pàg. 344; SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA núm. 175*, Pàg. 5.

⁶⁷⁸ *Dada la laxitud de muchos de estos enunciados, cabe la posibilidad de que los tribunales contenciosos mantengan su tradicional actitud de deferencia hacia los productos normativos de la Administración, y que rehúsen entrar a aplicar estos principios, en cuanto entrañan valoraciones de oportunidad que una sentencia judicial no debiera normalmente hacer (...).* SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit., Pàg. 5.

de la norma respongui realment a aquests atributs, d'acord amb els principis de necessitat i eficàcia que demana l'art. 129.2 LPACAP. Per això, en quant als aspectes formals que s'exigeixin, hauria de figurar documentalment a l'expedient l'informe general, a semblança del que es demana en àmbit estatal i autonòmic⁶⁷⁹, de manera que s'incorpori la necessitat i oportunitat de la proposta i la seva adequació als principis de bona regulació, però també la referència a aspectes més jurídics i de correcció tècnica i sistemàtica, com puguin ser qüestions relatives a la distribució competencial, el marc normatiu en què s'inserirà, una taula de vigències, derogacions i de disposicions afectades⁶⁸⁰, i també les alternatives de regulació estudiades i el recull de l'experiència de la consulta prèvia, entre d'altres aspectes possibles⁶⁸¹.

En quant a aquest últim punt, l'informe general adopta un major sentit si s'enllaça precisament amb el tràmit de la consulta pública prèvia, ja que arran d'aquesta

⁶⁷⁹ Art. 64.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions públiques de Catalunya:

2. La memòria general ha de contenir, com a mínim:

- a) La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen.*
- b) El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.*
- c) La relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.*
- d) La competència de la Generalitat sobre la matèria.*
- e) La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.*
- f) La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.*

L'art. 26.3.a,b,c, LG:

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.*
 - b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.*
 - c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.*
- (...)

⁶⁸⁰ Aspectes relatius al compliment del principi de seguretat jurídica de l'art. 129.4 LPACAP.

⁶⁸¹ En la línia del que disposa l'art. 64.2.e Llei 26/2010 per als reglaments autonòmics catalans, l'informe general per al procediment d'elaboració d'ordenances locals podria identificar les persones i les entitats a les quals s'haurà d'atorgar el tràmit d'audiència un cop feta l'aprovació inicial. Aquesta pretensió tenia la seva lògica abans de l'entrada en vigor de la LPACAP en aquelles instàncies administratives on l'audiència als interessats era el tràmit participatiu imperant i la informació pública facultativa. Però a l'àmbit local el procediment d'elaboració de les ordenances es vertebrava precisament entorn a la informació pública, raó per la qual, essent un tràmit de participació molt més obert, la transcendència en la detecció dels interessats a l'informe general no seria la mateixa, però tampoc descartable en aquest punt del procediment.

participació s'oferirà una definició conjunta dels problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries (art. 133.1 LPACAP).

3) Sobre els informes de caràcter econòmic.

Les polítiques de desregulació estatals dels anys vuitanta i la preocupació de l'eficiència normativa dels anys noranta, han fomentat des d'un origen, que l'avaluació normativa centrés l'atenció en les relacions entre el dret i l'economia –Estat i mercat-, tant en la vessant de la simplificació i eliminació dels costos de transacció innecessaris que afecten al funcionament del mercat com en la implantació de patrons de reflexió en els processos de creació normativa des d'una perspectiva predominantment econòmica⁶⁸². La instrumentalització de la funció econòmica del dret és la que també ha imperat en el pensament estatunidenc a través de la implantació de l'anàlisi cost-benefici com a principal mecanisme d'avaluació normativa.

En el moment en que l'ús de les eines econòmiques en el dret conflueixen amb els moviments de reforma i de millora de la regulació, l'articulació de l'anàlisi econòmic normatiu ha de fer-se lloc juntament amb altres ciències multidisciplinàries que també valoraran els seus impactes i argumentaran la millor decisió. Tal com indica MERCADO PACHECO, es replantegen de forma important els pressupòsits de la teoria de la legislació a partir d'una visió més ampliada a la llum del nou paradigma de la governança, on l'eficàcia, la competitivitat i la legitimació són els objectius principals⁶⁸³.

⁶⁸² MERCADO PACHECO P. (2013) «Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos» *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 47, Pàg. 88-89. GAMERO CASADO E. (2014) «La simplificación del procedimiento como categoría jurídica» a AAVV *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* GAMERO CASADO E. (Coord.) op. cit. Pàg. 36 i seg.

⁶⁸³ MERCADO PACHECO P. (2013) «Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos» op. cit. Pàg. 91.

L'art. 130.2 LPACAP⁶⁸⁴ enuncia la figura de l'avaluació *ex ante* a partir de la promoció de l'anàlisi econòmic en l'elaboració de les normes, en la que en particular es faci incís en evitar la introducció de restriccions injustificades o desproporcionades a l'activitat econòmica. Dita referència no resulta novedosa, sinó que prové, com ja hem indicat, de la regulació sobre l'avaluació normativa prèvia que feia la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (LES) al seu art. 5.1 amb l'objectiu de contribuir a l'aplicació dels principis de sostenibilitat i de bona regulació. La Llei de procediment administratiu comú acull un enfocament de caire economicista⁶⁸⁵, amb la contrarietat d'instituir una visió analítica que hauria de ser més global, que inclogués altres anàlisis de naturalesa no econòmica que poguessin resultar imprescindibles en el moment d'avaluació *ex ante*⁶⁸⁶. De tal manera que l'avaluació normativa prèvia disposada a la LPACAP sembla que es destini exclusivament per a l'òptica econòmica de la norma, si bé convenim precisament en què l'avaluació de l'impacte normatiu no és sinònim de l'anàlisi cost-benefici⁶⁸⁷.

Però els arguments de racionalització econòmica mantenen una especial rellevància dins les avaluacions d'impacte normatiu, que es consoliden en major mesura arran la introducció de l'observança del principi d'estabilitat pressupostària de l'art. 135 CE⁶⁸⁸.

⁶⁸⁴ Sobre aquest apartat, la STC 55/2018, de 24 de maig, es pronuncia de la següent manera: *Los artículos 129 y 130.2 de la Ley 39/2015 no regulan las fases del procedimiento administrativo de elaboración de normas ni siquiera establecen la estructura general del iter procedimental. Se limitan a recoger directrices a las que deben responder las políticas, cualquiera que sea su signo, de los diferentes niveles de gobierno.*

⁶⁸⁵ Entre d'altres, MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a AAVV *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) op. cit. Pàg. 518.

⁶⁸⁶ L'al·lusió a la vessant economicista de l'avaluació té major sentit en una llei sobre sostenibilitat econòmica com la LES (art. 5), tal com també la tindria respecte la Llei 20/2013 de garantia de la unitat de mercat (art. 14), quan demana una avaluació de l'impacte sobre la unitat de mercat. En atenció a aquest últim, PADRÓS REIG C. i MACÍAS CASTAÑO J. M^a (2014) «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado» *RAP n° 194*, Pàg. 114 i seg.

⁶⁸⁷ AUBY J.B i PERROUD T. (2013) *La evaluación de impacto regulatorio* INAP, Global Law Press. Pàg. 16; ORTÍ FERRER P. (2016) «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència» *Activitat Parlamentària núm. 29*, Pàg. 73 i seg.

⁶⁸⁸ En termes generals, l'anàlisi econòmic impera el conjunt de l'avaluació en quedar subsumit en l'argumentativa del dret quan es duen a terme ponderacions o mesuraments de proporcionalitat dels principis aplicables en ares a obtenir la solució més òptima en funció de la que presenti més bon balanç MERCADO PACHECO P. (2013) «Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos» op. cit. Pàg. 92.

La materialització a nivell municipal de l'avaluació normativa ha de tenir la seva corresponent plasmació procedimental en els mateixos termes que les instàncies de poder superiors i ha de predominar al llarg de tot el cicle normatiu i no solament en el moment de creació normativa. Convenim amb MERCADO PACHECO que la contribució de l'anàlisi econòmic del dret en la fase d'avaluació *ex ante* serveix per a realitzar tres tipus de judici: determinar les alternatives polítiques viables, identificar les propostes més eficaces i eficients al menor cost, i realitzar un balanç entre costos estimats i beneficis esperats⁶⁸⁹. L'articulació més idònia en l'esfera municipal consistiria en traslladar les pràctiques desenvolupades en els altres nivells administratius i adaptar-les a les característiques de l'Administració local.

En termes generals, l'avaluació dels aspectes econòmics podria consistir en l'elaboració de dos tipus d'informes diferenciats que formessin part de la memòria d'impacte. El primer informe, sota una rúbrica referida a *l'impacte pressupostari i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*, valoraria la disposició dels recursos públics i l'impacte econòmic amb un caràcter *ad intra*, més avinent a l'organització econòmica interna, a la justificació de la dotació pressupostària i destí del diner públic en aquell propòsit normatiu; i un altre informe *sobre l'impacte econòmic i social per als ciutadans i sectors empresarials afectats*, que inclogui la identificació i valoració de les càrregues administratives i de simplificació, en el que es reflectirien els efectes econòmics sobre tercers, *ad extra*, deixant de banda aspectes relatius a la fiscalització i equilibri pressupostari⁶⁹⁰.

I) Respecte al primer informe, relatiu a *l'impacte pressupostari i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*, la justificació motivada de la despesa pública és un paràmetre bàsic de retiment de comptes per a fomentar l'actuació pública transparent, i que s'ha de formalitzar a través de l'elaboració d'un

⁶⁸⁹ Ibíd. (2013) op. cit. Pàg. 100.

⁶⁹⁰ Sobre el terreny, trobem per exemple que l'Ajuntament de Barcelona per a l'Ordenança reguladora d'administració electrònica, elabora dos documents sota el títol de "Informe fiscal i pressupostari" en relació a la repercussió dels recursos materials i personals de l'entitat, i "informe d'impacte econòmic i social", que vindria a reflectir aquesta dualitat dels efectes econòmics interns i externs (*informes consultables a: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/ordenanca-administracio-electronica>*). Per demés, en la tramitació del Reglament per a l'equitat de gènere a l'Ajuntament de Barcelona, per la seva vessant interna, solament s'elabora la "memòria d'impacte pressupostari i fiscal" (*<https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/reglament-igualtat-de-genere>*).

document o informe que incorpori aquesta informació pressupostària⁶⁹¹, i que per la seva intrínseca vinculació, l'enllaçaríem amb l'observança dels principis de suficiència financera que demana l'art. 129.7 LPACAP. El citat precepte assenyala com a principi de la bona regulació, que quan la *iniciativa normativa afecti a les despeses i ingressos públics presents o futurs, s'hauran de quantificar i valorar les seves repercussions i efectes, i supeditar-ho al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera*. A banda de la justificació que aquest principi hagi de tenir en l'exposició de motius de la norma en virtut de l'art. 129.1 LPACAP⁶⁹². Com ja hem indicat amb anterioritat, aquest condicionant gairebé sempre resultarà ser preceptiu, en tant que difícilment l'ordenança municipal no tindrà afectació a les despeses i ingressos públics presents o futurs, per quant la valoració i ajust a aquests principis resultarà gairebé sempre obligatòria⁶⁹³.

La LPACAP demana un plus a aquest principi, no solament justificable a l'exposició de motius, sinó que es converteix en una declaració explícita de la incorporació d'aquesta quantificació a la memòria d'impacte normatiu.

Correspondria a l'interventor municipal l'elaboració preceptiva de l'informe⁶⁹⁴, a efectes de justificació de la dotació pressupostària, de repercussió de l'ordenança en els recursos personals i materials de l'Ajuntament, de les fonts i els procediments de finançament si s'escau⁶⁹⁵, així com del compliment dels principis de suficiència

⁶⁹¹ Informe sobre el qual ja es venia demanant en l'antiga redacció de l'art. 24.1.a) LG per als reglaments estatals, i també en la derogada Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya per als reglaments autonòmics catalans, sobre la realització d'un "estudi econòmic en termes de cost-benefici" (art. 63.2).

⁶⁹² PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» op. cit. Pàg. 356; GONZÁLEZ BUSTOS M^aA. (2016) «Principios de buena regulación y evaluación de su cumplimiento» a AAVV *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2573.

⁶⁹³ Pensem per demés, que l'activitat local en l'exercici de les competències que li són pròpies i les atribuïdes per delegació, queden subjectes a les determinacions d'estabilitat i sostenibilitat financera de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local (LRSAL).

⁶⁹⁴ En termes generals, la funció interventora, d'acord amb l'art. 214 del Real Decret Legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei Reguladora de les Hisendes Locals és la següent:

1. La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

⁶⁹⁵ En la línia de l'art. 64.3a Llei 26/2010 per als reglaments autonòmics catalans:

financera. La inclusió com a principi de bona regulació i l'exigència de quantificació i valoració de les repercussions, enllaça com hem dit amb anterioritat, amb les obligacions de publicitat activa en quant al retiment de comptes de les actuacions municipals, si bé no té una referència expressa a la transparència sobre la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial que regula l'art. 11 LTBGCat, s'encabiria a l'art. 10.1.e, en tant que constitueix un document justificatiu de la tramitació d'avantprojectes normatius.

2) El segon anàlisi proposat, relatiu als efectes econòmics *ad extra*, inclouria la valoració i quantificació d'aquelles càrregues administratives que necessàriament hagi d'imposar la proposta normativa i de justificació d'una màxima simplificació administrativa, així com de l'impacte econòmic i social per als ciutadans i sectors empresarials afectats. També s'inclouria en aquest punt, l'avaluació de l'impacte sobre la unitat de mercat, en el que tant el projecte normatiu com la memòria es posarien a disposició de les autoritats pertinents, sempre i quan el projecte normatiu pogués tenir-hi alguna incidència⁶⁹⁶. Per demés, la realització del test PIME també s'incorporaria en l'informe, en consonància amb les recomanacions de la Comunicació de la Comissió europea *Small Business Act*⁶⁹⁷ per a millorar de l'entorn regulatori per a les petites i mitjanes empreses. La realització del test PIME ja es troba incorporat a l'art. 26.3.d *in fine* LG per a les normes estatals⁶⁹⁸ i també es contempla a Catalunya per a les disposicions reglamentàries i avantprojectes de llei, en l'informe d'impacte econòmic i

a) Un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de la disposició reglamentària en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si escau.

⁶⁹⁶ D'acord amb la petició de l'art. 14 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat:

(...)

2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

⁶⁹⁷ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones. Revisión de la «Small Business Act» para Europa.* COM(2011)78 Final, Brussel·les 23.2.2011. Accessible al següent enllaç web: <http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Marco/Paginas/SmallBusinessAct.aspx>

⁶⁹⁸ Art. 26.3.d *in fine* LG: *Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.*

social, de conformitat amb el Test de Pimes que es va aprovar per Acord de Govern d'11 de febrer de 2014 ⁶⁹⁹.

Els municipis podrien servir-se de les publicacions realitzades des de l'Àrea de Millora de la Regulació i tenir a disposició, tant la Guia de Bones Pràctiques de 13 d'abril de 2010, com a metodologia útil i bàsica del mesurament de la incidència normativa en l'activitat econòmica, com el Manual internacional traduït al català, del Model de Costos estàndard (*Standard Cost Model*), sistema àmpliament acceptat per a mesurament dels costos administratius, així com els fulls de càlcul del model de costos estàndard i del sistema de costos unitaris que es troben al web de l'Àrea de Millora de la Regulació ⁷⁰⁰, que resultarien de gran utilitat en l'escenari municipal per a valorar el cost que suposa per a les empreses afectades obligacions com la sol·licitud d'inscripcions al registre, efectuar una comunicació prèvia, aportar documentació d'important complexitat o aportar certificacions tècniques preceptives, entre d'altres. Els avenços i estratègies respecte el mesurament dels costos administratius així com d'altres costos econòmics i no econòmics, han d'anar de la mà dels progressos i canvis sobre els tipus de mètodes d'anàlisi que siguin acceptades en les instàncies de poder superiors.

Però l'anàlisi econòmic i el criteri d'eficiència no pot ser l'única avaluació, sinó que ha de ser vista com una perspectiva més de les que conformen l'avaluació de l'impacte normatiu. En conseqüència, resulta important no economitzar per complet l'anàlisi sinó ampliar l'horitzó sobre altres impactes també importants ⁷⁰¹, que incloguin el mesurament d'impactes no econòmics, socials o sobre el medi ambient. En aquest sentit, cal tenir present que les ordenances de civisme arriben a tenir un gran

⁶⁹⁹ «Recomanacions sobre la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades: esquema de continguts» Àrea de Millora de la Regulació, de 14 de juliol de 2014, Pàg. 6. Enllaç web: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/memoria_avaluacio/recomanacions_memoria_avaluacio_esquema.pdf

⁷⁰⁰ L'Àrea de Millora de la Regulació posa a disposició del públic documentació suficient per a facilitar als empleats públics la quantificació de les càrregues administratives: http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio-i-reduccio-de-carregues-administratives/metologies-de-quantificacio/

⁷⁰¹ *No debe exagerarse el peso de la cuantificación en la preferencia del argumento* MERCADO PACHECO P. (2013) «Calidad de la Ley, evaluación del impacto normativo y argumentos económicos» op. cit. Pàg. 93. També, REVUELTA PÉREZ I. (2014) «Análisis normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria» *RAP núm. 193*, Pàg. 97; FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2016) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos» a *AAVV Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del Sector Público* GAMERO CASADO E. (Dir.) op. cit. Pàg. 2522; ORTÍ FERRER P. (2016) «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència» op. cit. Pàg. 74.

protagonisme en l'ordenació de les relacions socials i de convivència dels ciutadans així com en relació al territori, per bé que l'avaluació no es pot focalitzar solament des d'una òptica econòmica. Malgrat això, no trobem indicadors suficients en aquest últim punt que serveixin de referència global per a aprofundir sobre aquests últims aspectes, especialment sobre l'impacte en el medi ambient, el qual ha estat obviat en la configuració del procediment d'elaboració normativa estatal dins la LG, i en l'àmbit autonòmic català dins la Llei 26/2010⁷⁰².

4) L'informe d'avaluació de l'impacte de gènere.

El foment per a la igualtat entre homes i dones lidera un canvi de model en les polítiques públiques actuals amb la promoció d'un renovat plantejament del feminisme i l'adopció de la transversalització del gènere com a mesura prioritària⁷⁰³. Sorgeix principalment a partir del compromís adoptat per la Plataforma d'Acció aprovada per la IV Conferència mundial sobre la Dona celebrada per les Nacions Unides a Beijing l'any 1995 i les posteriors ocasions en què la Unió Europea ha incidit en la integració de la perspectiva de gènere en tots els àmbits d'actuació dels poders públics⁷⁰⁴, i a través del

⁷⁰² Com ja hem indicat amb anterioritat, el Real Decret 931/2017, el qual regula la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals, sí que contempla un apartat a mode de "calaix de sastre" sobre altres impactes que puguin ser rellevants a criteri de l'òrgan proponent, on sí recull l'avaluació de l'impacte (art. 2.1.g):

g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

⁷⁰³ En referència al tractament de la corrent principal de la igualtat de gènere en les polítiques generals, destaquem, entre d'altres: LOUSADA AROCHENA J.F.(2004) «El informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa» *La Ley* núm. 6092, 23 septiembre, pàg. 39-46; GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España. Los informes de Evaluación de Impacto de Género* Tirant lo Blanch, València; CATURLA CARRATALÁ C. i COBACHO GÓMEZ M^a C. (2009) «Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos» *REFC* núm. 12, (diciembre), Pàg. 123-136; REY MARTÍNEZ F. (2004) «Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género» *Revista Teoría y Realidad Constitucional* núm. 14, 2n semestre, Pàg. 505-523; GENSANA RIERA, M^a A. (2005) «Informes d'impacte de gènere» a *EINES*; ed. Institut Català de les Dones; núm. 1:2005.

⁷⁰⁴ Ho trobem, per exemple, a les Comunicacions de la Comissió Europea COM (96)67 Final, Brussel·les 21.02.1996, relativa a integrar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en el conjunt de les polítiques i accions comunitàries; COM(1998)122 Final, Brussel·les 4.03.1998, per al conjunt de polítiques i accions comunitàries; COM (2010) 78 Final, Brussel·les 5.03.2010, en el que s'adopta la Carta de la Dona, entre d'altres; la Recomanació del Consell de 2.12.1996 relativa a la participació

reconeixement d'aquest principi en els Tractats d'Amsterdam i posteriorment, de Lisboa. La iniciativa té per voluntat eradicar la discriminació des de l'acció pública, però sobretot sorgeix com a resposta als resultats infructuosos de les reivindicacions tradicionals de promoció de la igualtat formal amb la llei, més definida però que la igualtat d'oportunitats, en la que l'acció positiva i la discriminació indirecta no han acabat de superar el model d'oportunitats dins una societat que ha estat definida clarament per homes⁷⁰⁵.

En la vessant de la promoció de la igualtat formal entre homes i dones dins la preparació de textos normatius, la integració de la dimensió del gènere dins l'ordenament jurídic català es produeix arran l'aprovació de la Llei catalana 4/2001, de 9 d'abril, que modifica el redactat de l'art. 63.2 de la Llei autonòmica 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, per a introduir un informe de caràcter interdepartamental de l'impacte de gènere de les mesures que estableix la disposició normativa⁷⁰⁶. En aquest sentit, i des de la perspectiva del dret, els informes d'impacte de gènere dins l'exercici normatiu es converteixen en instruments idonis que doten de contingut el principi d'integració dels objectius de les polítiques comunitàries d'igualtat d'oportunitats en les polítiques generals⁷⁰⁷.

equilibrada de les dones i dels homes en els processos de presa de decisió (96/694/CE); la Directiva 2002/73/CE del Parlament Europeu i del Consell de 23 de setembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consell relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte entre homes i dones relatiu a l'accés al treball, a la formació i a la promoció professionals i a les condicions de treball; la Directiva 2006/54/CE de 5 de juliol, relatiu a l'aplicació del principi d'igualtat d'oportunitats i igualtat de tracte entre homes i dones en assumptes de treball i ocupació; Directiva 2004/113/CE de 13 de desembre, sobre l'aplicació del principi d'igualtat de tracte entre homes i dones a l'accés a béns i serveis i el seu subministrament, entre d'altres. Destaquem també, la recent estratègia per a la igualtat entre dones i homes 2010-2015 que recull la Comunicació COM(2010)491 Final, Brussel·les 21.09.2010, així com l'adopció del segon Pacte europeu per a la igualtat de gènere (2011-2020) adoptat per l'Estratègia Europa 2020.

⁷⁰⁵ En relació a les carències del principi d'igualtat, entre d'altres, LOUSADA AROCHENA J.F. (2004) «El informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa» ob. ult. cit. Pàg. 40 i seg.

⁷⁰⁶ En la vessant de la tècnica legislativa, la regulació es veu reforçada, tot i que de manera escarida, amb l'aprovació del Decret 162/2002, de 28 de maig, de modificació del Decret 107/1987 de 13 de març, pel qual es regula l'ús de les llengües oficials per part de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, amb l'objecte de promoure l'ús d'un llenguatge simplificat i no discriminatori i de terminologia catalana normalitzada (DOGC núm. 3660, de 19 de juliol 2002).

⁷⁰⁷ CATURLA CARRATALÁ C. i COBACHO GÓMEZ M^a C. (2009) «Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos» ob. ult. cit. pàg. 134.

Però el reconeixement a escala governamental de la dimensió de gènere en l'elaboració de disposicions generals de rang legal i reglamentari estatals, es fa patent amb la Llei 30/2003 de 13 d'octubre, sobre mesures per a incorporar la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives que elabori el Govern de l'Estat, que modificava l'anterior redactat dels articles 22.2 i 24.1.b LG, per a introduir l'informe sobre l'impacte de gènere dins el procediment d'elaboració de disposicions generals i que actualment es troba a l'art. 26.3.f LG. Amb posterioritat, s'aprova la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, que pretén donar una resposta integral a la dimensió del gènere a la llum de l'art. 14 de la Constitució Espanyola, reiterant la incorporació de l'informe d'avaluació del gènere i fent referència al principi de transversalitat com a element d'integració de les polítiques d'igualtat de gènere en tots els aspectes polítics. Tot i que l'art. 26.3.f LG preveu dins la memòria, l'avaluació de l'impacte per raó de gènere com a aspecte únic d'aquest apartat, observem que el desenvolupament que se n'ha fet per mitjà del Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, engloba dins un mateix apartat, l'impacte per raó de gènere, a la infància i adolescència i a la família (art. 2.1.f)⁷⁰⁸. En el pla autonòmic català l'informe es recull dins la memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades (art 64.3 Llei 26/2010)⁷⁰⁹. La incorporació d'aquesta mesura ha requerit de la publicació de guies sobre indicadors i barems d'estudi per part dels organismes públics competents en matèria d'igualtat, per a què en aquesta fase de diagnosi prèvia serveixin de suport als responsables de l'informe per a poder complir amb els propòsits de la llei⁷¹⁰⁷¹¹.

⁷⁰⁸ No trobem desplegament major respecte a com s'han de dur a terme les avaluacions dels impactes a la infància i adolescència i a la família. Art. 2.1.f Reial Decret 931/2017, de 27 d'octubre: *Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.*

⁷⁰⁹ En la iniciativa legislativa, l'avaluació de l'impacte de gènere es recull a l'art. 36.3.b) de la Llei 13/2008, de 5 de novembre.

⁷¹⁰ A l'àmbit europeu, es va aprovar la Guia per a l'avaluació de l'impacte en funció del gènere, Luxemburg: Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees, 1999. En el pla estatal, el Instituto de la Mujer va publicar al setembre de 2005 la Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003 (<http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/guiaimpacto.pdf>); la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del Análisis del Impacto Normativo, d'11 de desembre de 2009, també incorpora un apartat a l'anàlisi de l'impacte de gènere. I a Catalunya, l'Institut Català de les Dones, va

El principi de transversalitat (traducció del neologisme anglès *Gender Mainstreaming*)⁷¹² és un principi creixent que té per finalitat inserir la igualtat de gènere en la totalitat dels àmbits d'actuació amb les corresponents modificacions de les polítiques, programes i normativa vigent per a l'adaptació als criteris d'igualtat⁷¹³, si bé l'acolliment a l'exercici normatiu s'ha anat acotant en funció de la potestat normativa de cada nivell administratiu⁷¹⁴, circumstància que suposa l'adopció de normatives pròpies en l'anàlisi de l'impacte de gènere. L'eficàcia per a introduir el principi d'igualtat de gènere en les polítiques públiques porta a considerar que, malgrat el caràcter no vinculant però preceptiu de l'informe, i a efectes d'evitar pràctiques disperses, l'articulació més òptima i integradora a la que apunten CATURLA CARRATALÁ i COBACHO GÓMEZ és la de què l'òrgan administratiu impulsor n'assumeixi la redacció, i posteriorment, l'òrgan específic en matèria d'igualtat informi també sobre la matèria⁷¹⁵, garantint d'aquesta manera un elevat nivell de competència i coneixements

dedicar l'any 2005 el núm. 1 de la col·lecció *Eines als informes d'impacte de gènere* (GENSANA RIERA M^a A.) projectat com a material pràctic per integrar la perspectiva de gènere en la gestió de les polítiques públiques (http://dones.gencat.cat/ca/serveis/centre_documentacio/publicacions/eines/eines_01/).

⁷¹¹ Les guies desglossen com ha de ser aquest reconeixement i maneig de les dades que ha de tractar l'anàlisi, fent referència a la delimitació de la situació de partida i a la previsió de resultats en funció de tractament normatiu que fa el projecte sobre la igualtat. En aquest sentit, per exemple, la Guia de aplicació pràctica del Instituto de la Mujer, planteja el reconeixement del nombre i percentatges de dones i homes als que els afecta l'objecte i àmbit d'aplicació de la norma, les principals diferències detectades i conseqüències sobre la posició social de dones i homes, o la identificació de creences, valors, costums i opinions socials, relacionades amb el gènere, que puguin tenir incidència a l'àmbit d'aplicació de la norma, entre d'altres.

⁷¹² La Comissió Europea acull el concepte arran la Comunicació COM(96) 67 Final de 21.02.1996 per a "integrar la igualtat d'oportunitats entre homes i dones en el conjunt de les polítiques i accions comunitàries", i que defineix l'objectiu del principi en el sentit de *movilizar explícitamente -con vistas a la igualdad- todas las acciones y políticas generales, teniendo en cuenta activa y visiblemente en el diseño de las mismas sus posibles efectos sobre las situaciones respectivas de los hombres y de las mujeres* (Pàg. 2).

⁷¹³ L'art. 15 de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes, indica: *El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades*. No obstant això, com adverteix GIL RUIZ, la traducció espanyola del terme *mainstreaming* perd la connotació de "corrent principal" per la de mera "incorporació" de les qüestions de gènere. GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 70.

⁷¹⁴ *El propòsit de la transversalització de gènere és que els agents implicats en l'elaboració de polítiques incorporin una perspectiva de gènere a totes les polítiques, a tots els nivells i a totes les etapes, per promoure relacions més equitatives entre dones i homes*. GENSANA RIERA, M^a A. (2005) «Informes d'impacte de gènere» *EINES* Pàg. 30.

⁷¹⁵ CATURLA CARRATALÁ C. i COBACHO GÓMEZ M^a C. (2009) «Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos» op. cit. pàg. 130. Proposta també defensada per GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 89 i seg.

en gènere que de contrari no s'obtidrien amb la única intervenció dels propis òrgans impulsors de la norma⁷¹⁶. En el cas de Catalunya, per mitjà de l'Acord del Consell Executiu de la Generalitat de 15 de maig de 2001 es va atribuir a l'organisme autònom de l'Institut Català de les Dones l'elaboració de l'informe d'impacte de gènere per a les normes autonòmiques, definit a la Llei 13/1989, de 14 de desembre, com a informe de caràcter interdepartamental⁷¹⁷.

L'experiència mostrada sobre la implementació de la mesura dins l'ordenament jurídic intern ha permès detectar alguns defectes comuns entre els estats, que ja van ser advertits l'any 1998 per part de la Comissió Europea⁷¹⁸ però que a més, segueixen presents a l'actualitat tal com recorda GIL RUIZ, i que es concreten en l'absència de sensibilitat i conscienciació entorn a la igualtat de gènere, la manca de dotació pressupostària, econòmica i humana, i especialment la nul·la formació en matèria de gènere⁷¹⁹. Malgrat el caràcter preceptiu però no vinculant de l'informe, la falta d'informe pot no tenir efectes sobre la prossecució dels tràmits que segueixen el procediment en atenció a l'art. 80.3 LPACAP sobre el règim d'evacuació dels informes⁷²⁰, si bé el precepte disposa que quan aquests són preceptius –sense al·lusió

⁷¹⁶ I és que *la metodología que incorpora la perspectiva de género no se intuye*; GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 97. La validació definitiva de l'informe d'impacte de gènere a través d'un segon informe és el que RUIZ GIL es refereix com a Informe d'Observacions de l'Informe d'Avaluació de l'Impacte de Gènere (IOIEG) com a garantia de l'expertícia en la matèria sobre gènere i l'extrapola del model adoptat a Andalusia amb l'aprovació del Decreto 93/2004 de 9 de marzo, *por el que se regula el informe de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno*, que atribuïa al Instituto Andaluz de la Mujer, l'elaboració d'un informe de supervisió, de caràcter no vinculant. No obstant això, per mitjà del Decreto 17/2012, de 7 de febrer, es va optar per derogar l'anterior norma i crear unitats d'Igualtat de Gènere dins l'Administració que desplaçarien la funció inicialment prevista per al Instituto Andaluz de la Mujer. GIL RUIZ M^a J. (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 84 i seg.

⁷¹⁷ Tot i així, no resulta estrany a la pràctica trobar casos en els que les unitats proposants del projecte també elaboren el seu propi informe d'impacte de gènere a part del que l'Institut Català de les Dones elabori, circumstància que reforça l'avaluació de gènere des de la perspectiva de l'òrgan expert i de l'òrgan responsable del projecte normatiu. Així ho trobem en els següents Dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora: núm. 83/12, de 12 d'abril; núm. 346/12, de 30 d'octubre; núm. 104/12, de 19 d'abril, entre d'altres.

⁷¹⁸ COM(1998) 122 Final, Brussel·les 4.03.1998. *Informe de la Comisión sobre el seguimiento de la Comunicación: "Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias"*.

⁷¹⁹ GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 131 i seg.

⁷²⁰ Així ho ha entès la Comissió Jurídica Assessora en els seus dictàmens quan, havent observat la sol·licitud de l'informe a l'Institut Català de les Dones, *en la mesura que ha transcorregut el termini donat a l'Institut per a elaborar l'informe, la manca d'aquest no té efectes sobre la correcció del procediment* (Dictamen núm. 239/12, de 19 de juliol); el caràcter no vinculant dels informes d'aquests organismes fa que *no siguin determinants* i es pugui *seguir la tramitació del decret* (Dictamen núm. 90/08, de 17 d'abril); tot i que l'acreditació de la sol·licitud per part de l'òrgan proponent resulta rellevant

expressa a que siguin determinants, tal com sí feia l'art. 83 de la derogada Llei 30/1992- es podrà suspendre el transcurs del termini legal per a resoldre el procediment. Però una circumstància destacable que se'n deriva precisament d'aquest caràcter no vinculant, és l'elevat nombre d'expedients en els que l'òrgan administratiu responsable decideix desatendre (majoritàriament de manera motivada) les propostes formulades per l'Institut Català de les Dones⁷²¹. Això portaria a pensar que una de les raons de la desatenció podria ser la dissociació en aquesta part de l'anàlisi del gènere, atribuïda a una institució externa que no ha participat directament en el procés de redacció de la norma, que impediria percebre quina ha estat la perspectiva en quant a gènere de l'òrgan impulsor per a decidir determinades qüestions en matèria d'igualtat entre homes i dones que potser no són tant tècniques com les ofertes per un expert en gènere, dins el conjunt del contingut del text i en relació als altres impactes que genera el projecte normatiu. En la justificació posterior on s'explica la desatenció de les propostes de l'Institut Català de les Dones és on es coneixen les raons per les que l'òrgan administratiu prefereix adoptar uns criteris diferents dels oferts per l'organisme autònom. Però si aquest raonament es produís amb anterioritat, la percepció posterior de l'òrgan expert en matèria d'igualtat partiria d'una major informació i d'elements de judici essencials en matèria de gènere, per a l'elaboració del seu informe. En el nostre parer, considerem convenient l'emissió del doble informe a què es refereixen els autors anteriors per a resoldre principalment les següents qüestions:

-Primerament per a oferir una visió integradora, no solament de l'element de la igualtat⁷²² sinó de la igualtat sobre un determinada matèria en la que concorren altres aspectes i elements de judici a tenir en compte que podrien generar altres efectes discriminatoris si no es tenen presents totes les circumstàncies en conjunt i en les que l'òrgan promotor ha de ser necessàriament partícip d'aquesta valoració;

en quant al compliment de la naturalesa preceptiva (Dictàmens núm. 104/12, de 19 d'abril, núm. 274/08, de 6 de novembre; núm. 88/05, de 10 de març, entre d'altres).

⁷²¹ Només en els anys 2012 i 2013, els Dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora on consta que s'han desatès les propostes contingudes a l'informe de gènere de l'Institut Català de les Dones són nombrosos: Dictàmens núm. 3/12, de 12 de gener (no justifica la desatenció de l'informe); núm. 48/12, d'1 de març; núm. 152/12, de 17 de maig; núm. 393/12, de 4 de desembre; núm. 413/12, de 20 de desembre; núm. 3/13, de 10 de gener; núm. 173/13, de 9 de maig; núm. 199/13, de 30 de maig; núm. 203/13 de 6 de juny; núm. 204/13, de 6 de juny; núm. 285/13, de 5 de setembre; núm. 172/13, de 9 de maig; núm. 345/13, de 17 d'octubre; núm. 408/13, de 12 de desembre.

⁷²² Doble informe que és el que proposa RUIZ GIL per tal de garantir un nivell de competència, i que a la vegada demana que el que elabori l'organisme d'igualtat competent sigui vinculant. GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 89 i seg.

-en segon terme, per dirimir la propensió a desatendre les propostes de l'òrgan extern pel seu caràcter no vinculant, prevenint també una situació de total mancança d'informe sobre gènere si només s'atribueix a la institució externa i aquesta no l'emet.

Aquesta articulació podria ser traslladable en els projectes d'ordenança local, essent l'Institut Català de les Dones qui podria mantenir la mateixa funció que li és encomanada respecte les disposicions normatives autonòmiques, i que en la nostra opinió, podria mantenir el caràcter preceptiu però no vinculant, per tal de defugir d'un probable qüestionament d'envaïment de l'autonomia local en la intervenció sobre l'exercici normatiu municipal d'una institució creada en el sí de l'Administració autonòmica. Tenint en compte les consideracions anteriors, la comissió d'estudi que es creés en seu municipal s'encarregaria d'elaborar l'informe sobre l'impacte de gènere juntament amb la memòria de l'impacte normatiu que es preveïés, i posteriorment, l'Institut Català de les Dones emetria un informe d'observacions per tal de completar els coneixements d'una comissió d'estudi que haurà estat creada *ad hoc* –circumstància que planteja el fet de completar els requisits que s'exigeixen d'experiència i formació en el procés de selecció dels membres experts que la compondran, amb altres coneixements afegits sobre gènere i igualtat-.

Amb independència de la forma d'adaptació de la mesura, existeix una obligació dels poders administratius d'actuar de manera coordinada i integrada, malgrat que la normativa anteriorment citada eludeixi la incorporació de l'informe de gènere en els procediments d'elaboració d'ordenances locals i que portaria doncs a exigir al legislador, una correcció en aquest sentit. La consecució de la transversalitat de les disposicions que elabora el govern així com l'execució per part dels responsables de les polítiques sectorials passaria per observar també l'anàlisi del gènere en el nivell administratiu més baix, anàlisi que tancaria el cercle que parteix des de la planificació de la política pública fins a l'aplicació reglamentària concreta. I es que l'existència d'un nucli de disponibilitat propi en l'exercici normatiu municipal pressuposa un grau de desenvolupament que, per la proximitat amb els destinataris, l'exigència d'una anàlisi del tractament del gènere en les normes locals estaria més que justificat en l'assegurament d'una regulació no discriminatòria⁷²³.

⁷²³ *Son las normas reglamentarias las que, debido a su mayor grado de desarrollo y concreción, inciden más directamente en los ámbitos antes señalados [vida económica, social, civil, etc.] y por lo tanto, son*

No obstant això, amb independència de la inclusió dels informes d'impacte de gènere en el procés de confecció de les ordenances locals –que considerem del tot necessària-, les problemàtiques reals percebudes en els altres nivells administratius que ja han acollit aquesta dimensió de la igualtat dins l'elaboració normativa i que banalitzen la realització de l'informe – per causes com l'absència de sensibilització en la matèria o de dotació de recursos i formació insuficients⁷²⁴, podrien ser també perfectament visibles dins l'àmbit municipal en el moment en que aquest requisit s'exigís normativament, ja sigui per qüestions de cultura jurídica interna –que afloren clarament quan es tracta d'innovar les tradicionals pràctiques administratives-, o per una actitud sovint generalitzada de tendir a realitzar determinats tràmits amb certa lleugeresa o rutinarietat. I no només en quant a la realització de l'informe sinó també al seu contingut, ja que es sol recórrer a clàssiques fórmules passives que mencionen la mera omisió de discriminació enlloc de realitzar una valoració activa dels pressupòsits que la norma ofereix sobre el gènere⁷²⁵. El treball sobre la conscienciació de la igualtat de gènere en la societat ha dut a promoure tractaments jurídics diferenciats entre homes i dones per a escurçar el camí cap a la igualtat efectiva⁷²⁶ –que es vegin reflectides per exemple en les xifres salarials i d'atur-, i que a efectes resolutoris, completarien l'acció normativa que el legislador ha emprès com a punt de partida de la conscienciació del nou dret.

5) L'avaluació de la legalitat: el paper del Consell Consultiu en els procediments d'elaboració de les ordenances locals. La funció del secretari municipal.

más susceptibles de generar consecuencias negativas no intencionadas que, de algún modo, pueda favorecer situaciones de discriminación. CATURLA CARRATALÁ C. i COBACHO GÓMEZ M^a C. (2009) «Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos» op. cit. Pàg. 129. També, GENSANA RIERA, M^a A. (2005) «Informes d'impacte de gènere» op. cit. Pàg. 28

⁷²⁴ En relació a les experiències en l'aplicabilitat de l'avaluació i la realització dels informes: RODRIGUEZ MUÑOZ J.M. (2011) «Tratamiento de los defectos en el procedimiento de elaboración...» op. cit. Pàg. 177-216; YAÑEZ DÍAZ C. (2014) «La problemática elaboración de los reglamentos: el contenido de las memorias. Una visión desde Madrid» *REFC n° 14*, pàg. 103-130.

⁷²⁵ Sobre això, YAÑEZ DÍAZ C. (2014) «La problemática elaboración de los reglamentos: el contenido de las memorias. Una visión desde Madrid» op. cit. Pàg. 123.

⁷²⁶ *El derecho no hace milagros, lo que no quita que pueda convertirse en un instrumento fundamental en la tarea de remoción de las raíces subordinadoras patriarcales* GIL RUIZ J. M^a (2012) *Las nuevas técnicas legislativas en España...* op. cit. Pàg. 133. També, REY MARTINEZ F. (2004) «Comentario a los informes de Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género» *Teoría y Realidad Constitucional n° 14, 2º semestre*, Pàg. 510 i seg.

El control de l'activitat administrativa s'ha definit essencialment com un control de legalitat en virtut de la posició jurídica de l'Administració Pública en tasques d'execució envers el poder legislatiu i la relació de les normes reglamentàries amb les lleis dins el sistema normatiu. Però aquest control no solament es projecta sota una funció jurisdiccional de les potestats administratives sinó que el reconeixement a la Constitució espanyola del Consell d'Estat ens permet parlar d'una garantia constitucional entorn una institució que no forma part de l'Administració activa⁷²⁷, a la que se li atribueix la funció de garant de l'objectivitat i imparcialitat de l'activitat del Govern i de l'Administració⁷²⁸, i que completaria la que es du a terme en seu judicial⁷²⁹.

⁷²⁷ Sobre la funció del consell d'estat en el control de les normes, destaquem, entre d'altres: RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» *REFC núm. 7, enero-junio* Pàg. 33-58; FONT i LLOVET T (2000) «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» a *El Derecho Administrativo en el Umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* SOSA WAGNER F. (Coord.), Tomo I, Tirant lo Blanch, València, pàg. 397-410; FONT i LLOVET T. (2001) «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad» *Revista Española de Derecho Constitucional n° 26, mayo-agosto*, pàg. 57-75; DOMÈNECH PASCUAL G. (2005) «El seguimiento de las normas y actos jurídicos» *RAP n° 167*, Pàg. 97-145; AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA J. (1984) «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional» *RAP n° 105, Septiembre-diciembre*, Pàg. 27-64; RODRIGUEZ MUÑOZ J.M. (2011) «Tratamiento de los defectos en el procedimiento de elaboración de reglamentos, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura» *REFC n°15, enero-junio*, Pàg. 177-216; TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» *REFC n° 12*, Pàg. 19-40; MIR PUIGPELAT, O. (2013) *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora* Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora, Ed. electrònica, novembre; GARRIDO MAYOL, V. (Dir.) GARCÍA MENGUAL F. (Coord.) (2008) *Código de la función consultiva*; Tirant lo Blanch, València. Destaquem també els monogràfics de la Revista Española de la Función Consultiva de l'any 2006 (núm. 6), dedicat a la tècnica legislativa, i la de 2009 (núm. 11 i 12), sobre tècnica i qualitat normativa, i ens referim especialment a les següents publicacions: GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa: a propósito del cuestionario previo» pàg. 41-96; CANO BUESO J. (2006) «Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas» pàg. 121-130; SALGUEIRO CORTIÑAS Mª J. (2006) «La función consultiva como garantía de las normas» pàg. 153-160; MIR PUIGPELAT O. (2006) «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas» pàg. 161-170; LAVILLA RUBIRA J. J. (2009) «El procedimiento de elaboración de reglamentos» pàg. 17-30; FONT i LLOVET T. (2009) «Los órganos consultivos y la calidad normativa» pàg. 133-150.

⁷²⁸ STS de 24 de març de 2009 (núm. rec. 3563/2005): *Conviene señalar para la resolución de este motivo de casación, respecto de la exigencia de dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de disposiciones generales, que con la intervención de dicho órgano consultivo se pretende hacer efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho que proclama el art. 103.1 de la Constitución (SSTS de 10 de mayo y 16 de junio de 1989), actuando como una garantía preventiva, para asegurar en lo posible el imperio de la Ley, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración (STS 23-12-2001), centrándose la función consultiva que ejerce el Consejo de Estado en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el art. 2.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.*

Arran la Sentència del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de novembre, es va reafirmar el reforçament de la funció consultiva amb el reconeixement de consells consultius autonòmics en les regulacions estatutàries o legals autonòmiques. El desenvolupament territorial ha tingut desplegaments diversos i a Catalunya l'activitat jurídic-administrativa és assumida per la Comissió Jurídica Assessora, qui reuneix els trets comuns que definirien la posició institucional referida (òrgan consultiu superior dotat d'autonomia orgànica i funcional i legitimat pel coneixement jurídic dels seus membres)⁷³⁰, regulat a la Llei 5/2005, de 2 de maig, i definit a l'art. 1 com a alt òrgan consultiu del Govern.

L'activitat de la institució és clarament definida i caracteritzada, des d'una dimensió històrica, pel coneixement, experiència i prestigi que ostenten els membres que componen l'òrgan col·legiat⁷³¹, i que conformen la funció jurídic-consultiva d'assistència i assessorament que l'allunyaria d'un exercici clàssic d'*auctoritas* sobre el govern⁷³², tot i que el possible caràcter vinculant dels seus informes en matèries i procediments específics l'acostarien a una vessant més característica del control i tutela de l'activitat administrativa⁷³³.

⁷²⁹ Tal i com afirma FONT i LLOVET, el caràcter previ i “no solament puntual” –com succeiria en seu jurisdiccional- de l'actuació de l'òrgan consultiu, és capaç de situar un determinat projecte en un context més general, per a discernir i adoptar una determinada decisió dins el conjunt de l'ordenament jurídic. FONT i LLOVET T. (2001) «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad» ob. ult. cit. Pàg. 58. També a FONT i LLOVET T. (2009) «Los órganos consultivos y la calidad normativa» ob. ult. cit. Pàg. 139.

⁷³⁰ Se separa de la funció jurídic-estatutària, sobre l'activitat del legislador, atribuïda al Consell de Garanties Estatutàries (que arran la Llei Orgànica 6/2006 de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, substitueix l'anterior Consell Consultiu del Govern). Sobre la funció consultiva dins l'estat autonòmic, citem: GALERA VICTORIA A. *Constitución, función consultiva y estado autonómico*, ed. Civitas, Madrid 2007, pàg. 49 i seg.; TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» *REFC núm. 12*, pàg. 28; FONT i LLOVET T. (2000) «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» op. cit. Pàg. 398.

⁷³¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER fan al·lusió a la figura consultiva en època de Lluís XIV com a Consell “savi i il·lustrat” del que se'n pugui servir de les seves “llums i experiències”. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 34.

⁷³² TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» op. cit. Pàg. 25; SALGUEIRO CORTIÑAS M^a J. (2006) «La función consultiva como garantía de las normas» op. cit. Pàg. 155 i seg.; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 34.

⁷³³ En referència a la funció de tutela de l'activitat envers la tasca de mer assessorament: TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» op. cit. Pàg. 26 i seg. L'art. 8.1 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, anteriorment citada, estableix el caràcter vinculant o no de la consulta: *La consulta a la Comissió Jurídica Assessora és preceptiva en els casos a què fan referència els apartats 2 i*

En l'àmbit local, existeix una relació directa amb la Corporació local quan aquesta es converteix en destinatària i interessada de l'emissió de dictamen preceptiu per part de l'òrgan consultiu autonòmic sobre matèries específiques⁷³⁴, de caire procedimental i d'ordenació territorial entre d'altres supòsits, que la pròpia Llei 5/2005 de la Comissió Jurídica Assessora enumera a l'art. 8.2 i 3 i els que una norma amb rang de llei disposi també de la preceptivitat d'informe o dictamen⁷³⁵. En tant que Administració Pública, les entitats locals es troben subjectes a l'obligació de sol·licitar dictamen o informe al Consell d'Estat o òrgan consultiu autonòmic equivalent quan el legislador bàsic així ho estableixi i es trobin dins l'àmbit d'aplicació d'aquella norma⁷³⁶ formant part d'aquell model constitucional anteriorment definit. Aquesta delimitació territorial entreveu l'aplicació del principi de preferència destacat per FONT i LLOVET del consells consultius autonòmics envers el Consell d'Estat, i que des d'una òptica territorial, reforçaria la funció de “garantia jurídica preventiva de caràcter general” al llarg de tota la Comunitat Autònoma⁷³⁷.

En matèria d'elaboració normativa, l'elevat grau de discrecionalitat de la potestat reglamentària torna imprescindible la intervenció d'un òrgan altament qualificat per la seva experiència i coneixements jurídics, per a l'observança del desenvolupament

3 i en els altres casos en què ho estableixi una norma amb rang de llei, i és facultativa en la resta de casos. Els seus dictàmens no són vinculants, llevat dels casos en què ho hagin d'ésser per llei.

⁷³⁴ Relació que ha estat remarcada per AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA per a recolzar l'encaix constitucional de les funcions del Consell d'Estat en una dimensió més àmplia que la d'òrgan d'assessorament del Govern establerta a l'art. 107 de la Constitució Espanyola. AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA J. (1984) «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional» op. cit. 28 i seg.

⁷³⁵ Per exemple, en matèria de contractació administrativa, l'art. 121 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic exigeix dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu autonòmic en l'aprovació, en àmbit local, del plec de clàusules administratives generals. Per la seva part, el Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril (TRLMC) requereix la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora mitjançant l'emissió d'informe preceptiu, en diversos supòsits regulats al llarg del text legal, com són els conflictes de delimitació i atermenament de termes municipals (art. 25.2), la constitució d'entitats municipals descentralitzades (art. 80.1), la interpretació, resolució, nul·litat i modificació dels contractes administratius (art. 275.3), l'aprovació del Plec de clàusules administratives generals (art. 278.1), entre d'altres. En general, es tracta de supòsits que ja vénen enumerats a l'art. 8.3 de la Llei 5/2005, de 2 de maig.

⁷³⁶ Com és el cas de la intervenció de l'òrgan consultiu en la revisió d'ofici de disposicions i actes nuls (art. 106 LPACAP) i de responsabilitat patrimonial si la indemnització reclamada sigui igual o superior a 50.000 euros o la que estableixi la legislació autonòmica (art. 81 LPACAP). En referència a això: FONT i LLOVET T. (2000) «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» op. cit. Pàg. 400 i seg.

⁷³⁷ *Ibíd.* (2000) op. cit. Pàg. 407. També, SALGUEIRO CORTIÑAS M^a J. (2006) «La función consultiva como garantía de las normas» pàg. 154-155; TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» op. cit. Pàg. 27 i seg.

d'aquest exercici i la seva adequació a la legalitat. L'òptica del Consell consultiu sobre el conjunt del sistema normatiu on s'insereix la norma és més gran, ja que té una visió de conjunt que compliria amb la funció de sistematització de la norma local⁷³⁸. L'anticipació a l'emanació de la norma cobreix una important funció de prevenció que de forma més àmplia pot arribar a tractar la discrecionalitat en major intensitat que en seu jurisdiccional, ja que aquesta última quedarà limitada al *petitum* de la part actora i per tant, focalitzada a un element concret d'il·legalitat de la norma. I és que la funció consultiva dins el procediment normatiu anhela sovint, no només a la consecució d'una garantia de legalitat, sinó també a la participació d'aquesta institució externa en la definició de l'interès públic subjacent que correspondria al propi govern⁷³⁹, essent aquest aspecte, més pertanyent a un judici d'oportunitat i conveniència que no pas una observança estrictament jurídica. Certament, l'exercici competencial sobre un àmbit reservat a aquestes corporacions i el reconeixement d'una autonomia en la gestió d'aquests interessos locals, que alhora tindrien una clara incidència sobre els interessos generals, situen l'òrgan consultiu com a subjecte idoni per a la consecució d'una consonància entre sengles interessos que diferiria d'una formal intromissió dels òrgans administratius de nivell superior sobre l'activitat administrativa local i que evitaria una probable accentuació de la desigualtat en l'aplicació del dret amb la generació d'una clara situació d'injustícia entre els ciutadans⁷⁴⁰.

Deixant a banda però, el dilema clàssic que plantejaria el benefici que un òrgan consultiu d'alt prestigi es pronunciés també sobre els elements d'oportunitat i conveniència del projecte normatiu sotmès a consulta –debat que s'hauria intensificat

⁷³⁸ En referència a això AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA J. (1984) «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional» *RAP n° 105, Septiembre-diciembre*, Pàg. 30 i seg.; GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa: a propósito del cuestionario previo» op. cit. Pàg. 45; FONT I LLOVET T. (2001) «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad» op. cit. Pàg. 58;.

⁷³⁹ Sobre aquesta qüestió, RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 37 i seg.; FONT I LLOVET T. (2001) «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad» op. cit. Pàg. 62 i seg.

⁷⁴⁰ En relació a això, GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa: a propósito del cuestionario previo» op. cit. Pàg. 44. D'una manera similar, AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA fa referència a aquestes intervencions puntuals dins els interessos locals, per part dels òrgans administratius de nivell superior precisament per la projecció d'aquests sobre els interessos generals, però disten de la intervenció proposada per l'òrgan consultiu per l'existent posició jeràrquica de l'Administració estatal o autonòmica. AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA J. (1984) «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones locales en el nuevo marco constitucional» op. cit. Pàg. 42-43.

arran la incorporació de les avaluacions d'impacte normatiu en els procediments d'elaboració normativa-, ens referirem més específicament al paper que aquesta funció consultiva en els termes que la norma de creació li concedeix, podria tenir dins l'àmbit de l'elaboració de les ordenances locals.

En la línia que indica FONT i LLOVET, es podria arribar a sostenir la projecció intraautonòmica citada per l'autor també a l'esfera local, per a preveure una possible funció jurídic-consultiva dels consells autonòmics en els procediments normatius dels ens locals -actualment inexistent-, en tant que òrgans d'Administració i de govern en els mateixos termes que les Comunitats Autònomes i l'Estat⁷⁴¹. Aquesta extensió territorial però, no tindria més base ara per ara, que la del caràcter facultatiu que s'articula en la funció pròpiament consultiva per a intervenir en els supòsits que s'enumeren a l'art. 9.1 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, quan l'òrgan competent els sotmeti a la seva consideració i per tant sigui de sol·licitud expressa, i que comprèn a l'apartat e) el supòsit de les ordenances municipals de caràcter estàndard⁷⁴².

A l'actualitat, ni la Llei estatal de bases de règim local ni les regulacions autonòmiques en matèria d'elaboració de les ordenances locals contempen la intervenció preceptiva de cap institució consultiva –estatal o autonòmica- que garanteixi la legalitat des d'una perspectiva independent respecte l'òrgan administratiu responsable de la tramitació de l'expedient i amb independència de la intervenció del secretari municipal.

És innegable que l'actual sistema territorial de poder concedeix un protagonisme significatiu als ens locals per quant tenen reservada l'autonomia per a la gestió dels seus propis interessos⁷⁴³. La participació preceptiva de la institució consultiva dins

⁷⁴¹ FONT i LLOVET T. (2000) «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» op. cit. Pàg. 405.

⁷⁴² Art. 9.1 Llei 5/2005: *Correspon a la Comissió Jurídica Assessora dictaminar sobre els supòsits següents si l'òrgan competent els sotmet a la seva consideració:*

a) *Els avantprojectes de llei i els projectes de reglaments i de disposicions de caràcter general que no inclou l'article 8.2.b.*

b) *Els plecs de clàusules administratives de contractació de caràcter estàndard.* c) *Els procediments sancionadors d'especial rellevància.*

d) *Els convenis que l'Administració de la Generalitat signa amb l'Administració de l'Estat o amb les administracions d'altres comunitats autònomes.*

e) *Les ordenances municipals de caràcter estàndard.*

⁷⁴³ *En nuestro sistema constitucional son mucho más que Administración y tienen también un significado político, en su composición, gobierno y funciones;* RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 51.

l'elaboració de les normes locals resultaria convenient i afí amb l'objectiu que proposa la Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora⁷⁴⁴, i en la línia del que disposa l'art. 2.1 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat respecte a “vetllar per l'observança de la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic”.

El control de la legalitat comprendria per una banda, l'adequació d'aquestes ordenances al marc general de relació amb la llei i el grau de desenvolupament i detall reservat per a aquests ens, però també al compliment dels requisits procedimentals que acomodarien aquest exercici normatiu a la legalitat. El primer aspecte ens duria a debatre la naturalesa de l'objecte sotmès a consulta, i que inevitablement ens porta a fer esment als reglaments anomenats independents. Mentre que el reglament executiu segueix un fil de desenvolupament que deriva dels manaments contemplats des d'altres poders normatius superiors, el reglament independent es caracteritza precisament per la diferent relació que tenen amb la llei, a partir del que doctrinalment s'ha anomenat com a vinculació negativa amb la llei. En conseqüència, en un marc on es preveïés la intervenció preceptiva de l'òrgan consultiu a través d'un judici estrictament jurídic del projecte normatiu, sembla que per als reglaments independents no s'ajustaria a la finalitat prevista. No obstant això, tal i com indica FONT i LLOVET en relació a aquest assumpte, precisament aquest allunyament respecte el paràmetre de legalitat del que se'n deriva un difícil control judicial posterior, no és motiu per a què els reglaments independents no siguin mereixedors d'aquest auxili del consell consultiu⁷⁴⁵.

Podríem arribar a plantejar però, l'existència d'un possible risc d'intromissió a l'autonomia local constitucionalment garantida, si bé, tal com indica el mateix autor, no en resultaria cap ingerència de la Comunitat Autònoma sobre l'Administració local en tractar-se principalment, d'una institució que no forma part de l'Administració activa⁷⁴⁶, com ja s'havia indicat, però que amb independència de la seva naturalesa institucional,

⁷⁴⁴ El preàmbul de la Llei 5/2005, de 2 de maig, és clarament indicatiu: *El Decret del 17 d'octubre de 1978 va restablir la Comissió Jurídica Assessora, com a alt òrgan consultiu del Govern, amb la funció principal de controlar preventivament la legalitat de les disposicions de caràcter general i de determinats actes tant de l'Administració de la Generalitat com de les administracions locals.*(...)

⁷⁴⁵ I és que, segons l'autor, en l'àmbit de les entitats locals s'hauria de preveure la conveniència d'aquesta intervenció, amb caràcter facultatiu però, dins la legislació corresponent. FONT i LLOVET T. (2000) «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» op. cit. Pàg. 406.

⁷⁴⁶ *Ibíd.* Pàg. 405. TORNOS MAS J. (2009) «La posición institucional de los Consejos Consultivos» op. cit. Pàg. 28; GARRIDO MAYOL V. (2006) «Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley» *REFC n° 6*, Pàg. 148 i seg.

la intervenció preceptiva en l'assessorament només tindria sentit si aquesta es limita a fer observacions sobre aspectes exclusius de legalitat i de qüestions relacionades amb la tècnica legislativa que no implicarien cap immissió dins la presa de decisió normativa d'una determinada direcció política per part del govern local, a menys que aquest ho sol·licités expressament.

En segon terme, i en quant als requisits procedimentals de l'elaboració normativa, la introducció a les normes legals autonòmiques i estatals dels estudis d'impacte normatiu en forma de memòries i informes que s'han d'incloure a l'expedient, fa que siguin també observables per l'òrgan consultiu com a aspectes de rigor tècnic que l'òrgan responsable de la tramitació del procediment normatiu ha d'haver complert. En aquesta línia, una futura previsió normativa dels estudis d'avaluació d'impacte normatiu que haurien d'integrar l'actual esquema procedimental d'elaboració de les ordenances locals, oferirien a la institució consultiva la possibilitat d'apreciar i d'emparar que s'ha complert amb les previsions deixant constància en el dictamen o informe preceptiu. I és que amb independència de la verificació del text en base a un examen d'intel·ligibilitat, claredat i bon ús del llenguatge jurídic, la recerca de la factibilitat de la norma porta a tenir en consideració altres aspectes que responen més al procés d'adopció de l'opció normativa triada, quina és la forma escollida per a aconseguir l'objectiu perseguit i si s'han contemplat tots els paràmetres, o sobre quina justificació es dona a la memòria de l'expedient en quant a la necessitat de crear la norma.

Tots aquests elements, formarien part del que RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER anomena com a "examen motivat del mèrit", que exclouria els elements d'oportunitat política així com dels aspectes clàssics de debat polític, però que verificarien la conveniència de la norma en virtut del seu procediment d'elaboració⁷⁴⁷. És aquí on els principis de bona regulació establerts a la LPACAP han de tenir reflex en el procediment d'elaboració, el compliment del qual ha de poder ser observat a través dels condicionants formals que s'estableixin. I és que aquest auxili i assessorament al poder decisor sobre la forma més adequada per arribar als fins polítics, entraria dins de

⁷⁴⁷ *No se trata de una mezcla entre orden jurídico y orden político, sino que, dentro del propio orden jurídico, se puedan valorar, fuera de adscripciones partidistas y desde una posición, por así decirlo, neutral, la calidad intrínseca de las propuestas reguladoras más allá de su examen textual.* RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 43.

l'observança dels paràmetres de la bona regulació⁷⁴⁸. L'òrgan consultiu coneixeria la qualitat intrínseca de la norma, vinculada també al valor de la seguretat jurídica, la coherència del missatge normatiu per a instrumentar aquella direcció política que dóna peu a la seva elaboració⁷⁴⁹. Aquesta apreciació no només romandria en el compliment de la proporcionalitat en quant als costos i impacte sobre els destinataris, la participació ciutadana o la motivació com a aspectes formals exigits, sinó en la forma en què havent complert tots aquests requisits es justifica l'adopció i ponderació del resultat finalment escollit. La verificació de l'òrgan consultiu es basaria en l'anàlisi previ dut a terme per l'òrgan avaluador. D'aquesta circumstància susciten diverses qüestions com la que el mateix autor alerta sobre que l'examen de l'oportunitat no pretén ser un examen des d'un punt de vista polític⁷⁵⁰. La racionalitat de la norma no respondria doncs a una mera qüestió estètica però tampoc pretendria una intromissió a l'esfera de la llibertat política –i menys si no es demanés dictamen d'oportunitat de manera expressa⁷⁵¹–, d'aquí que en el discerniment entre els defectes i millores normatives sovint es recorri per part dels consells consultius a termes com els que GASCÓN ABELLÁN anomena com a “objecció essencial/objecció no essencial” per a separar la vàlida-invàlida normativa de la deficient qualitat d'aquesta⁷⁵². Per altra banda, i només en quant al grau d'intensitat o profunditat de revisió permesa per part de la institució, la rellevància notòria que atorgaríem al dictamen sobre el judici dels paràmetres de bona regulació en quant a la conveniència de promulgar la norma, ens podria portar a qüestionar si els

⁷⁴⁸ En relació a això: GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa: a propósito del cuestionario previo» op. cit. Pàg. 42 i seg. També, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 43.; FONT i LLOVET T. (2009) «Los órganos consultivos y la calidad normativa» op. cit. Pàg. 134 i seg.; MIR PUIGPELAT O. (2006) «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas» op. cit. Pàg. 161 i seg.

⁷⁴⁹ En aquesta mateixa línia, l'article de GASCÓN ABELLÁN M. que es troba al monogràfic de l'any 2006 de la Revista Española de la Función Consultiva (núm. 6, juliol-desembre), confecciona un qüestionari previ destinat als consells consultius en el que s'integren aspectes centrals vinculats a la qualitat normativa. GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo» op. cit. Pàg. 51 i seg.

⁷⁵⁰ *La dificultad que ha de soslayarse es que la toma de posición en materia de oportunidad pueda aparecer como una toma de posición política o una toma “de partido” sobre todo en los temas en los que existe un debate político abierto sobre la cuestión,...*; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 39.

⁷⁵¹ L'art. 2.1 *in fine* de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril del Consell d'Estat, adverteix que: *Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.*

I l'art. 13.4 de la Llei catalana 5/2005, de 2 de maig, disposa: *El judici d'oportunitat o de conveniència no correspon a la Comissió Jurídica Assessora, excepte quan hom li'l sol·liciti expressament.*

⁷⁵² GASCÓN ABELLÁN M. (2006) «Calidad de las leyes y técnica legislativa. A propósito del cuestionario previo» op. cit. Pàg. 50 i seg.

membres de la institució consultiva ostenten les capacitats i competència tècnica suficient per a debatre aspectes que excedeixen d'un estricte control d'ordre purament jurídic⁷⁵³.

Amb independència d'això, a tall d'exemple, l'Institut Català de les Dones va publicar un material relatiu a l'elaboració dels *informes d'impacte de gènere* com a material pràctic dels aspectes a tenir en compte per part dels responsables de l'elaboració. La "guia" divideix l'elaboració de l'informe en l'apreciació de dos vessants: la revisió del llenguatge emprat a la proposta i la revisió de la part dispositiva de la proposta⁷⁵⁴. El primer té per objecte la revisió i assegurament d'un llenguatge simplificat i no discriminatori, destinat a eradicar el sexisme lingüístic, ja que el propi llenguatge adopta "un paper fonamental en la formació de la identitat social". Per a la revisió de la part dispositiva, l'anàlisi es secciona en tres fases: la prèvia, relativa a la diagnosi i anàlisi de la situació; la intermèdia, sobre la comprovació de la pertinença en relació amb el gènere; i la fase final, sobre les propostes de modificació en relació a les qüestions anteriors. El propòsit d'aquesta fase intermèdia gira entorn a resoldre en quina mesura els objectius d'actuació són els adequats per assolir l'objectiu de la igualtat d'oportunitats entre les dones i els homes. Es tracta d'una anàlisi que ultrapassa la verificació del llenguatge tècnic i de la racionalitat sistèmica d'inserció de la norma en un sistema normatiu més ampli, i és que l'anàlisi sobre la igualtat de gènere només té sentit si s'estudia la conveniència del contingut de la proposta normativa per a la consecució del fi en els termes de la igualtat⁷⁵⁵. Per contra, estariem davant un mer anàlisi lingüístic que no seria capaç de prevenir situacions discriminatòries derivades d'una mala regulació. A tots els efectes, l'elaboració d'aquest informe

⁷⁵³ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER destaca el raonament fet per PERE JOVER en el que posa en dubte la capacitat dels consells consultius en tècniques més properes de la política de la sociologia jurídica perquè excedeixen de la tradicional dogmàtica jurídica. RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. (2007) «La función consultiva en la España actual» op. cit. Pàg. 38.

⁷⁵⁴ GENSANA RIERA, M^a A. (2005) «Informes d'impacte de gènere» *EINES*; ed. Institut Català de les Dones; núm. 1:2005. Pàg. 33, punt 7. Document consultable a l'enllaç web següent: http://dones.gencat.cat/ca/serveis/centre_documentacio/publicacions/eines/eines_01/

⁷⁵⁵ L'estudi detingut de la proposta normativa porta a tenir en consideració els següents paràmetres, segons la publicació per a l'elaboració de l'informe: 1) *determinar si el projecte normatiu té objectius clars, concrets i mesurables, atès que d'una altra manera serà impossible determinar amb precisió l'impacte que produirà*; 2) *Examinar si s'indica expressament la progressió temporal de l'impacte a curt, mitja i llarg termini i, si és possible, quantificar anualment la previsió de resultats*; 3) *Avaluar la incidència social que pot arribar a tenir la norma o política que s'està configurant*; 4) *Tenir present si s'inclou a la norma les autoritats i/o els organismes responsables d'executar-la*; 5) *Constatar la inclusió, o no, de les previsions pressupostàries necessàries per assegurar l'eficàcia de la norma o disposició*. GENSANA RIERA M^a A. (2005) «Informes d'impacte de gènere» Pàg. 37.

interdepartamental de l'impacte de gènere –també de caràcter preceptiu però no vinculant- correspon a l'Institut Català de les Dones i no al Consell consultiu; això no obstant, no trobaríem justificació doncs, per a restringir el judici de la conveniència a una institució consultiva de màxim prestigi i sí per a atorgar-la a un organisme autònom adscrit al Departament de Benestar de la Generalitat de Catalunya.

El que és evident és que excloure la possibilitat que l'òrgan consultiu avaluï aspectes d'aquest tipus redueix la seva tasca a valoracions més aviat pobres si tenim en compte la seva expertesa i el poc profit que n'extrauria de la institució; el seu pronunciament es reduiria a un mer control d'adequació a la legalitat que ja es trobaria cobert en seu judicial. El paper de l'òrgan consultiu pot arribar a tenir una funció rellevant i summament important en la verificació de les avaluacions d'impacte normatiu ja que aquests instruments de qualitat graviten entre les regulacions establertes en les normes jurídiques sobre procediment i les directrius aprovades per les instàncies de govern per a guiar als responsables de la seva elaboració. Tal i com assenyala FONT i LLOVET l'òrgan consultiu pot fer valdre i tenir en consideració paràmetres que ni tan sols són normatius, sinó que deriven de directrius o regles internes de l'Administració que no tenen eficàcia jurídica i que poden ser vistes en el pronunciament del dictamen com a paràmetre de judici, però que davant l'òrgan jurisdiccional no es podrien arribar a fer valdre per no tenir rang normatiu⁷⁵⁶. Però d'aquí la importància de la intervenció dels consells en aquests instruments d'avaluació normativa, de poder servir-se i donar importància a normes *soft law* per a dictaminar una proposta emparada en aquestes guies aprovades i publicades per les pròpies instàncies de govern, que tot i no tenir reconeixement en seu jurisdiccional dins un judici de legalitat, poden adquirir cert protagonisme atenent al reconeixement que se li doni al dictamen del consell consultiu per a la resolució del litigi. Aquesta qüestió portaria a plantejar el fet de si, en un hipotètic cas en el que el dictamen pogués arribar a ser vinculant, les directrius adoptarien un valor superior a través del dictamen consultiu. Evidentment, deixant de banda que el caràcter vinculant del dictamen en la potestat normativa resultaria d'entrada una clara intromissió de l'activitat del govern, entenem que justament la naturalesa de les directrius i guies metodològiques no es dirigeixen cap a la rigidesa del

⁷⁵⁶ Sobre això, FONT i LLOVET T. (2009) «Los órganos consultivos y la calidad normativa» op. cit. Pàg. 139-140.

seu contingut o exigència de compliment, sinó que la finalitat conflueix en ser un suport d'ajuda, una eina d'auxili per a l'òrgan avaluador.

Tornant a l'àmbit municipal, la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora per mitjà de l'emissió d'un dictamen amb caràcter últim dins el procediment d'elaboració de les ordenances locals, seria l'instrument idoni d'una garantia jurídica preventiva de la futura norma, que atorgaria una perspectiva diferent i valuosa dins el quefer d'una comissió d'estudi que ha estat creada a l'efecte. Fora d'una funció merament consultiva, el dictamen podria esdevenir preceptiu però no vinculant també dins l'esfera local, en els mateixos termes i per al mateix fi que l'establert a l'art. 8 de la Llei 5/2005, de 2 de maig, per als projectes de disposicions normatives elaborades pel Govern de la Generalitat de Catalunya. La comissió d'estudi, un cop evacuats els tràmits relatius a l'elaboració dels estudis de l'impacte de l'avantprojecte i havent conferit la participació ciutadana adient, traslladaria l'expedient administratiu a la Comissió Jurídica Assessora, qui en últim terme verificaria l'adequació de l'elaboració a la legalitat i als paràmetres de la bona regulació.

Ara bé, malgrat la projecció d'estendre la consulta preceptiva a majors àmbits, la regulació d'una intervenció directa dins l'activitat local requeriria la modificació de la pròpia Llei 5/2005 de 2 de maig, per a incloure aquesta nova previsió, o bé, l'existència d'una norma amb rang de llei per a aquest fi a efectes de donar compliment a l'art. 8.1 del mateix text legal, en quant a que la preceptivitat vingui requerida per una norma amb rang de llei. I és que l'art. 8.1 ofereix la possibilitat que per mitjà d'una norma legal –la que reguli, en aquest cas, el procediment d'elaboració de les ordenances locals– s'estableixi la intervenció de la Comissió Jurídica Assessora en aquest procés i la preceptivitat de la seva consulta, sense necessitat doncs de modificar directament la Llei 5/2005 de la Comissió Jurídica Assessora per a encabir aquest nou supòsit.

A l'actualitat, l'única garantia de la legalitat de la norma projectada en seu municipal a dia d'avui, la trobem en l'emissió de l'informe per part del secretari municipal, qui té atribuït l'assessorament ordinari de l'Administració i que com veurem a continuació, la normativa no el contempla com a element imprescindible en el procediment normatiu. L'art. 179 TRLMC⁷⁵⁷ estableix els supòsits concrets en què l'informe del secretari municipal és preceptiu i, a menys que sigui requerit expressament pel president de la

⁷⁵⁷ En els mateixos termes del que disposa l'art. 54 del TRRL.

corporació o per un terç dels seus membres, o es tracti de l'aprovació d'una norma municipal que requereixi una majoria qualificada de l'òrgan plenari, o que la legislació de règim local o legislació sectorial així ho demani⁷⁵⁸, l'emissió de l'informe jurídic no és necessari. Considerem d'entrada que la intervenció del secretari municipal és del tot necessària en l'elaboració de les ordenances locals sigui quina sigui la majoria exigida per a la seva aprovació. I resulta imprescindible especialment, per a poder assistir al Ple en les sessions d'aprovació inicial i definitiva de la norma. Si bé podríem plantejar les reserves a la participació de la Comissió Jurídica Assessora en base a arguments entorn a la intromissió a esferes d'actuació alienes, una omissió de l'assistència del secretari municipal en l'exercici de la potestat normativa local portaria a l'absència total del mecanisme intern de verificació de la legalitat del procediment normatiu municipal.

No existint actualment una posterior preservació de la legalitat per un òrgan independent, la intervenció del secretari és més que important. La seva funció dins el funcionament de l'organització municipal es defineix per l'assistència i assessorament al Ple, qui es caracteritza a la normativa local per ser un òrgan necessitat de tutela i recolzament per altres òrgans, experts i assessors en la matèria, per tal d'exercitar les seves responsabilitats⁷⁵⁹. En aquest sentit, entenem que no només caldria un informe d'assessorament en l'aprovació inicial, en el qual s'indiqués que la iniciativa normativa exercida s'ajusta a la legalitat⁷⁶⁰ i que la matèria objecte de regulació és de competència municipal, sinó que per a l'aprovació definitiva en sessió plenària, convindria que s'informés jurídicament si s'ha donat compliment als tràmits procedimentals establerts, i més específicament en relació als informes d'impacte de l'avantprojecte, els estudis econòmics i socials i a la consulta ciutadana i la resposta a les al·legacions i

⁷⁵⁸ Com ocorre per exemple, em matèria de contractació administrativa. Disposició Addicional Tercera, punt 8, Llei 9/2017, de 28 de novembre, de Contractes del Sector Públic: *Los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario. Será también preceptivo el informe jurídico del Secretario en la aprobación de expedientes de contratación, modificación de contratos, revisión de precios, prórrogas, mantenimiento del equilibrio económico, interpretación y resolución de los contratos. Corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

⁷⁵⁹ En referència a la presència del Secretari a les sessions plenàries: LOPERENA ROTA D. (1991) «El pleno del Ayuntamiento» *Documentación Administrativa* núm. 228, octubre-desembre. Pàg. 112.

⁷⁶⁰ I no només en la iniciativa reglamentària popular com actualment la LrBRL requereix expressament (art. 70 bis).

reclamacions presentades⁷⁶¹. D'aquesta manera, existiria una justificació de caire jurídic de totes les actuacions administratives derivades de la tramitació de la futura ordenança municipal que avalés un futur control jurisdiccional si es donés el cas.

Considerem però, que la situació òptima ens portaria a exigir també informe o dictamen de l'òrgan consultiu de reconeixement que complementés l'assessorament ordinari intern, per tal d'assegurar una opinió feta des d'una posició d'autonomia i objectivitat, qualificada que a més per la seva expertesa, oferís coneixements sobre altres aspectes – com pugui ser per exemple en matèria de tècnica legislativa- que sens dubte excedirien del coneixement que el secretari municipal pugui tenir. Exigiríem doncs, un doble informe de legalitat a ulls de la incorporació dels estudis d'impacte normatiu dins l'elaboració de les ordenances municipals.

IV. TRÀMITS D'APROVACIÓ, CONCLUSIÓ I DE SEGUIMENT.

1) L'aprovació de l'ordenança local i la finalització del procediment.

Els informes emesos durant aquesta fase d'instrucció a la que ens hem vingut referint en el punt anterior formaran part de la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, que servirà de fonamentació del text resultant de l'avantprojecte d'ordenança municipal que la comissió d'estudi haurà d'elevat al Ple per a la seva aprovació inicial d'acord amb els arts. 22.2.d LrBRL i 52.2.d TRLMC.

Tal i com ja indicàvem al Capítol Tercer –al qual ens remetem plenament per a fer referència a l'estructura del procediment normatiu local establert a l'art. 49 LrBRL-, l'aprovació inicial, informació pública i audiència i aprovació definitiva de la norma constitueixen l'esquema comú que la normativa sobre règim jurídic local estableix per al procediment d'elaboració d'ordenances locals (també, art. 178 TRLMC). Sobre aquests elements vertebradors, els quals considerem imprescindibles, s'ha de garantir la fase d'instrucció i preparació prèvia per a l'avaluació de l'impacte de la norma com a

⁷⁶¹ La funció del secretari és descrita al TRRL de forma molt minsa (art. 162.1):

1. La función de la Secretaría comprende:

a) El asesoramiento legal preceptivo de la Corporación, así como de su Presidencia y Comisiones;
b) La fe pública de todos los actos y acuerdos.

part inherent del procediment a fi de justificar l'adequació de l'exercici de la potestat normativa als principis de bona regulació. A l'exigència del compliment del procediment bàsic fixat a l'art. 49 LrBRL ha d'estendre's també l'ineludible compliment de la realització d'aquesta tramitació prèvia a través de l'elaboració de la citada memòria, de tal manera que la seva inobservança o defectuós incompliment puguin ser motius suficients per a qüestionar la pròpia validesa de la norma⁷⁶².

L'acord d'aprovació inicial de l'avantprojecte d'ordenança local suposa l'element de legitimitat democràtica d'un expedient fins ara a mans de la comissió d'estudi, l'acord del qual inclou també l'obertura del tràmit d'informació pública i audiència als interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments, d'acord amb l'art. 49.b LrBRL. La memòria d'avaluació de l'impacte normatiu dona fonament al projecte d'ordenança aprovat, que consistirà en un text articulat que anirà precedit d'un preàmbul on s'expressarà la motivació de la nova norma, on quedaran recollides les reflexions de les actuacions inicials anteriorment indicades i suficientment justificada la seva adequació als principis de bona regulació, tal com demana l'art. 129.1 LPACAP⁷⁶³.

Donada la transcendència de la participació ciutadana en l'elaboració de les ordenances locals, el tràmit de l'audiència i informació pública que s'obririen en aquest moment procedimental seran objecte de tractament en el següent capítol, de tal manera que només els citem a efectes de fixar l'ordre seqüencial que tindria el procediment normatiu i deixarem per a més endavant les referències a la participació ciutadana, especialment a partir del nou marc establert a l'art. 133 LPACAP.

Per tant, un cop transcorregut el termini per a la participació, les reclamacions i al·legacions s'han de trametre a la comissió informativa per tal de proposar-ne l'estimació o desestimació total o parcial i formular la proposta d'aprovació de

⁷⁶² Sobre aquestes qüestions ja referides, *vid.*: BLANQUER D. (2006) *Curso de derecho administrativo II. El fin y los medios* Tirant lo Blanch, València, Pàg. 585; PONCE SOLÉ J. (2016) «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración» *REDA n° 175*, Pàg. 4 i seg.; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común...* op. cit. Pàg. 553.

⁷⁶³ Art. 129.1 *in fine* LPACAP: *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.*

l'ordenança (art. 64.1 ROAS)⁷⁶⁴. En aquest punt del procediment, l'expedient normatiu constituirà el recull documental electrònic de tots els tràmits i informes realitzats, que haurà d'incloure també, la plasmació documental dels tràmits de consulta previstos a l'art. 133 LCAPAP a mode "d'informe sobre les observacions i al·legacions presentades" durant les fases participatives⁷⁶⁵. A continuació el Ple aprovarà definitivament el text normatiu, i en cas que no s'hagi presentat cap al·legació o reclamació en el període de participació ciutadana, s'entendrà definitivament adoptat l'acord que fins aquell moment era provisional (art. 49.c *in fine* LrBRL, art. 178.1.c TRLMC, art. 65.1 ROAS).

La norma aprovada definitivament s'haurà de publicar al Butlletí oficial de la província per a que pugui entrar en vigor. L'art. 131 LPACAP estableix amb caràcter genèric, la referència a la publicació al diari oficial corresponent de les normes amb rang de llei, els reglaments i disposicions administratives per a què entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. Respecte a aquesta qüestió, i per a evitar una reiteració del contingut, ens remetem a les determinacions indicades al Punt IV del Capítol Tercer del present treball, en tant que la normativa local estableix un règim específic de publicació i especialment, d'entrada en vigor de les ordenances locals, a l'art. 70.2 LrBRL.

Un cop l'ordenança local és publicada i entra en vigor, deixa d'estar a mans de l'Administració responsable impulsora de la mateixa i només tornarà a ser tractada quan es dugui a terme l'informe de revisió normativa que disposa l'art. 130 LPACAP al que ens referirem a continuació. Per tant, el procediment d'elaboració de l'ordenança local finalitza el seu recorregut amb la seva publicació i entrada en vigor, essent aquest l'últim pas del procediment.

Per demés, essent una informació de rellevància jurídica de les establertes en les obligacions de publicitat activa de l'Administració, l'ordenança s'ha de publicar al

⁷⁶⁴ Sobre la conveniència de mantenir la comissió d'estudi creada en la fase d'instrucció un cop feta l'aprovació inicial per a donar resposta a les al·legacions i reclamacions presentades, ens remetem al Capítol Quart del present treball.

⁷⁶⁵ En la línia del que es preveu per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals (art. 26.3.g i art. 26.10 LG), i per als reglaments autonòmics catalans (art. 64.5 Llei 26/2010, de 3 d'agost). Respecte a aquesta qüestió els remetem al punt III.1 del Capítol Cinquè de present treball.

Portal de Transparència a efectes de complir amb els mandats de transparència (art. 7b LTBG i art.10.1.a LTGBCat⁷⁶⁶).

2) *La revisió normativa local.*

Com a garantia del compliment dels principis de bona regulació previstos a l'art. 129 LPACAP, la Llei imposa a l'art. 130 l'obligació de revisar periòdicament la normativa vigent, a fi de completar i tancar aquest cicle d'anàlisi continu que es demana des de les línies de la *Better Regulation* i de l'*Smart Regulation*⁷⁶⁷. I és que la manera per a determinar l'èxit de la norma és avaluar-ne el seu grau de compliment i assegurar que l'opció triada en el seu moment va ser la més adequada. Ens trobem per tant, que la norma que va ser en el seu moment inserida a l'ordenament jurídic un cop avaluada la seva factibilitat *ex ante*, torna a estar de nou sota l'òptica de l'Administració pública per a fer una valoració del seus resultats.

L'avaluació retrospectiva de la norma⁷⁶⁸ té un reflex directe en les recomanacions europees, que venien demanant la inclusió de les *sunset clauses* (clàusules de revisió o de reexamen) amb el propòsit d'assegurar que la norma resulta efectiva tot i el pas del temps⁷⁶⁹. L'interès per a la revisió de la normativa vigent s'ha focalitzat en gran mesura, en procurar reduir el gruix normatiu i eliminar els costos administratius que s'imposen

⁷⁶⁶ La normativa catalana exigeix la disponibilitat de les versions en el format originari de les normes aprovades i en el cas que hagin estat modificades, també les versions consolidades.

⁷⁶⁷ A aquesta revisió es refereix l'exposició de motius de la LPACAP quan indica: *Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.*

⁷⁶⁸ SANCHEZ GRAELLS parla de "l'oportunitat en el temps" o *sunsetting*, que comporta la revisió periòdica de les normes per a evitar possibles incongruències davant un context socioeconòmic que va variant contínuament: les normes han de ser necessàries al llarg de tota la vida de la norma, en cas contrari, ens trobaríem davant un text obsolet. SANCHEZ GRAELLS A. (2006) «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» *Libro Marrón, Círculo de Empresarios, núm. 1*, Pàg. 315.

⁷⁶⁹ *Sin perjuicio de su derecho de iniciativa, la Comisión se compromete a introducir, cuando lo juzgue oportuno, una cláusula de reexamen, o incluso de revisión, en sus propuestas legislativas, en particular en aquellas sujetas a una rápida evolución tecnológica, a fin de garantizar la actualización y adaptación regulares de la legislación. Atendiendo, especialmente, a la información facilitada por los Estados miembros y las partes interesadas, la Comisión redactará un informe y propondrá, en su caso, adaptar la legislación en cuestión.* COM(2002)278 Final. *Plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"* Brussel·les 5.6.2002. Pàg. 8.

als prestadors econòmics i que afecten a la competitivitat i al mercat. La guia de la Comissió Europea sobre la millora de la regulació (*Better Regulation Guidelines*) ha incorporat dins les tasques avaluadores l'instrument de revisió *Fitness Check*, projectat des de la Plataforma REFIT –qui s'encarrega d'aquesta tasca de simplificació del cos legislatiu de la Unió Europea⁷⁷⁰–, per a identificar superposicions, efectes acumulatius i elements onerosos de la normativa que suposin una restricció per a les empreses i els ciutadans.

La LPACAP ha traslladat aquestes idees inicials cap a un mecanisme propi que no era nou al nostre ordenament jurídic. La Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible (LES) preveia més detalladament, als derogats articles 6 i 7, la revisió i seguiment de les normes; i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, ho preveu al vigent art. 15 des d'una perspectiva revisora de l'impacte normatiu en la unitat del mercat.

La revisió normativa és un mecanisme de control administratiu, “d'auditoria” de les normes⁷⁷¹, que té per finalitat revisar si la norma s'ha adaptat als principis de bona regulació, si s'han complert els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades en aquestes. L'objecte de revisió per tant, és triple. Dita avaluació s'ha de plasmar en un informe, que es farà públic amb el detall, periodicitat i per l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent (art. 130.1 *in fine* LPACAP). De nou, ens trobem que l'instrument d'avaluació que presenta la LPACAP fa especialment incís en la part final d'aquest apartat a cercar la menor onerositat respecte les càrregues i costos, a través d'una perspectiva que converteix la revisió en un mecanisme de base essencialment economicista⁷⁷². En aquest sentit, la presentació com a instrument de dimensió integral

⁷⁷⁰ Sobre la Plataforma *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT) i l'instrument *Fitness Check*, *Commission Decision of 19.5.2015 establishing the REFIT Platform*, Strasbourg 19.5.2015 C(2015)3261 Final. L'enllaç web del document és el següent: https://ec.europa.eu/info/files/commission-decision-c2015-3261-establishing-refit-platform-0_en

⁷⁷¹ CEPEDA MORRÀS (2016) «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones» a AAVV *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común* RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 862. També, MESEGUER YEBRA J. (2016) «Procedimiento de elaboración de normas y better regulation en el ejercicio de la potestad reglamentara local» a AAVV *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015* CAMPOS ACUÑA C. (Coord.), Wolters Kluwer, Madrid, Pàg. 145.

⁷⁷² En quant això: ANTELO MARTÍNEZ A.R. (2016) «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015» *REALA, Nueva época, n° 6*, Pàg.

per a la revisió de tot tipus d'impacte hagués reportat una visió molt més completa que la verificació d'un àmbit en concret com sembla que així s'ha definit. I és que la revisió d'una norma en vigor proporcionarà informació sobre el grau d'aplicació i efectivitat amb els resultats esperats, el nombre de litigis que ha generat, el compliment de la norma per part de la societat per acte voluntari o a través de la incoació d'expedients sancionadors, entre d'altres⁷⁷³.

La revisió periòdica es farà amb la freqüència que digui el desenvolupament reglamentari que cada Administració Pública faci al respecte. A l'àmbit estatal és amb caràcter anual i l'informe s'ha d'aprovar abans del 30 d'abril de cada any (art. 28 LG)⁷⁷⁴. Sobre aquesta qüestió, la LG preveu amb major grau de detall l'articulació revisora de les normes estatals i de les qüestions que se sotmeten a avaluació, que enllacen directament amb les previsions i el compliment del pla anual normatiu de l'any anterior⁷⁷⁵. Amb tot, el desplegament que la LRJSP ha dut a terme per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals a la LG, ens porta a concloure que l'instrument de revisió projectat ho és sobre la normativa sobre la qual s'ha dut a terme el procés

118; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a AAVV *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) op. cit. Pàg. 534.

⁷⁷³ PONCE SOLÉ J. (2014) «De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament» *Escola Innovació núm. 31, Escola d'Administració Pública de Catalunya*, Pàg. 4.

⁷⁷⁴ La periodicitat anual que sí fixava l'avantprojecte de Llei 39/2015 respecte la revisió normativa, es va suprimir arran el Dictamen 275/2015, de 29 d'abril, del Consell d'Estat emès a l'efecte: *El Consejo de Estado reitera ahora lo que ya dijera en el dictamen 215/2010 sobre el entonces anteproyecto de Ley de Economía Sostenible, esto es, que la periodicidad anual con que se regulan los instrumentos de mejora de la regulación es poco realista, lo que entraña el riesgo de privar de auténtica utilidad a tales actuaciones.*

⁷⁷⁵ Article 28 LG: 1. *El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.*

2. *En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso:*

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.*
- b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias.*
- c) La sostenibilidad de la disposición.*

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

d'avaluació prèvia de l'impacte normatiu conforme als principis de bona regulació previstos a l'art. 129 LPACAP, un mecanisme de comparació que es fa dependre dels informes, memòries i comprovacions realitzades *ex ante* de quan la norma era encara un projecte normatiu; però no com a instrument de revisió general per a totes les normes que integren l'ordenament jurídic, i que pugui comprendre aquelles que són anteriors als actuals manaments de bona regulació de la LPACAP.

La regulació de l'art. 130 LPACAP no detalla el medi de publicació de l'informe, de la projecció institucional que tindrà la rendició de comptes normativa⁷⁷⁶, del contingut de l'informe i barems d'avaluació, de la periodicitat de la seva emissió i de l'òrgan responsable d'elaborar-lo.

Sobre el medi en què es realitza la publicitat, s'entén que aquesta es practica a través del Portal de Transparència, com de manera expressa l'art. 132.2 LPACAP sí preveu per al Pla anual normatiu. I és a través de Portal de Transparència on es realitza la publicació de l'informe anual d'avaluació normativa del Govern de l'Estat segons indica l'art. 4.4 del Real Decret 286/2017, de 24 de març, pel qual es regulen el Pla Anual Normatiu i l'Informe Anual d'Avaluació Normativa de l'Administració General de l'Estat i es crea la Junta de Planificació i Avaluació Normativa.

En quant a l'òrgan responsable, els derogats art. 6 i 7 de la LES atribueixen a la Conferència Sectorial de l'Administració Pública la seva confecció, en el qual es preveia una actuació conjunta en el marc del Comitè per a la Millora de la Regulació de les activitats de Serveis⁷⁷⁷, on les Administracions devien cooperar per aprofundir en l'anàlisi econòmica de la regulació i evitar la introducció de restriccions injustificades i desproporcionades en el funcionament del mercat⁷⁷⁸.

En l'àmbit local, el detall d'aquests elements queden actualment en abstracte a la llum del contingut establert a l'art. 130 LPACAP i a falta de desplegament en el règim jurídic

⁷⁷⁶ LÓPEZ DONAIRE planteja la possibilitat de que es doni compte d'aquest informe dels executius autonòmics i estatal davant el Congrés o Parlament autonòmic, en un exercici similar al Debat de la Nació. LÓPEZ DONAIRE B. (2017) «Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación» *Actualidad Administrativa n° 5*, Sección Actualidad, Ed. Wolters Kluwer, Pàg. 4.

⁷⁷⁷ A l'actualitat, per a la normativa de l'Administració General de l'Estat correspon a la Junta de Planificació i Avaluació Normativa, creada a l'efecte pel Real Decret 286/2017, de 24 de març.

⁷⁷⁸ I la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat es refereix a les conferències sectorials com a òrgans responsables que impulsaran l'avaluació periòdica (art. 15.2).

local. Com hem dit, el mecanisme de revisió se situa a la part final del cicle de l'avaluació; tenint en compte que tot just, des de l'entrada en vigor de la LPACAP a finals del 2016, hem pogut localitzar els plans anuals normatius per a l'any 2017 o per al 2018 d'alguns pocs municipis, encara no trobem a l'actualitat experiències d'informes de revisió normativa municipal que ja es trobin publicats.

Amb independència d'això, i tornant a les previsions de la LPACAP, són presents també, els dubtes sobre la indeterminació de les conseqüències jurídiques en cas de no realitzar-se l'informe dins el període establert, de no publicar-se o de no complir amb el contingut que se'ls demana⁷⁷⁹. La LPACAP tampoc fa cap previsió sobre què ocorre si l'informe d'avaluació resulta desfavorable i quina vinculació jurídica podria tenir⁷⁸⁰.

Sobre aquesta qüestió, CAMPOS ACUÑA considera que, davant un informe desfavorable o contradictori amb les noves línies de regulació, l'Administració té dues úniques opcions: derogar la normativa afectada o introduir quantes modificacions siguin necessàries per al compliment suficient dels principis de bona regulació⁷⁸¹. La finalitat d'exigir una avaluació sobre el compliment i eficàcia de la norma comporta el deure implícit d'afrontar els resultats d'aquesta anàlisi a partir d'una posició activa de l'Administració, dirigida a esmenar i corregir aquells punts on la factibilitat de la norma s'hagi mostrat més dèbil. Aquesta circumstància porta a plantejar també, si l'emissió de l'informe desfavorable podria ser una condició suficient per a què els ciutadans exigeixin a l'Administració pública les modificacions necessàries –o derogacions- que reconduïxin la norma als propòsits oportuns en cas que la pròpia Administració no realitzi cap tipus d'actuació.

Respecte a la freqüència de la revisió, la pretensió d'enllaçar el compliment dels objectius amb les previsions aprovades en la planificació normativa anual, en la línia de la LG per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals, porta a configurar

⁷⁷⁹ LÓPEZ DONAIRE B. (2017) «Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación» op. cit. Pàg. 4; REINOSO CARRIEDO A. (2016) «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tres las Leyes 39/2015 y 40/2015» *El Consultor de los Ayuntamientos n° 18, Sección Opinión, Ed. Wolters Kluwer*, Pàg. 5.

⁷⁸⁰ ANTELO MARTÍNEZ A. (2016) «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015» op. cit. Pàg. 119; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» op. cit. Pàg. 535.

⁷⁸¹ CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria» a *AAVV Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación* GALLARDO CASTILLO M^a J. (Dir.) CEMCi Publicaciones, Granada, Pàg. 592.

l'avaluació com a instrument de seguiment de la normativa inclosa en la planificació anual de l'any anterior i, en la seva conseqüència, la freqüència tindria una dinàmica anual en relació al pla normatiu aprovat en aquell període concret, sens perjudici que es pugui contemplar l'avaluació d'aquella regulació que pugui tenir objectius plurianuals⁷⁸². Amb tot, l'establiment d'un termini general que operés amb caràcter supletori per a totes les Administracions, hagués evitat una indefinició patent de la periodicitat, que pot servir de pretext per a ometre l'elaboració de l'informe⁷⁸³.

Sobre aquesta qüestió, que ahora enllaça amb el que explicàvem anteriorment, es desconeix què passa amb la norma un cop ja ha transcorregut aquest any i ja s'hagi practicat l'avaluació normativa anual. Si la norma ha estat un èxit, ha resultat útil i ha tingut els efectes esperats sobre els objectius inicialment pretesos, quin haurà de ser el seu destí d'ara en endavant. Una norma podria ser projectada per a tenir una esperança de vida curta, però no és la circumstància habitual, més si tenim en compte l'esforç invertit en el seu procediment d'elaboració per a assegurar que no només sigui un producte útil, sinó que a més pugui ser perdurable en el temps i no ser objecte de modificacions constants que esmenin errors no previstos en el moment de la seva creació. Donada aquesta circumstància, podríem discernir entre "avaluació posterior" i "avaluació periòdica", aquesta última extensible a un període més enllà de l'any. Si bé l'art. 130.1 LPACAP fa referència a una "revisió periòdica", el contingut del mateix i el desplegament que se n'ha fet per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals a l'art. 28 LG a través de la LRJSP, responen més a un concepte d'avaluació posterior, de comprovació i comparació retrospectiva dels paràmetres que fonamentaven en el seu moment, en l'any anterior, la memòria i l'expedient administratiu de la norma objecte d'avaluació. Evidentment, dins l'avaluació normativa pot tenir cabuda l'anàlisi de normes amb objectius plurianuals tal com així ho ha resolt l'art. 28.1 LG, però no es dóna una solució clara respecte la resta de l'ordenament jurídic, no només respecte a aquelles normes anteriors a les obligacions de bona regulació que no han estat subjectes

⁷⁸² Tal com així preveu l'art. 28 LG per salvaguardar l'avaluació per a aquelles normes estatals que siguin prèvies al pla anual immediatament anterior a la revisió i que hagin produït part dels seus efectes a l'any que s'avalua.

⁷⁸³ A grans trets, i respecte a la viabilitat del mecanisme de revisió, REINOSO CARRIEDO posa l'exemple de la Llei Orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, en la que a la Disposició Addicional onzena s'establia l'obligació d'una avaluació cada tres anys sobre el compliment de la llei. No obstant això, després de dotze anys de vigència, solament s'ha dut a terme una avaluació l'any 2008. REINOSO CARRIEDO A. (2016) «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015» op. cit. Pàg. 5.

a avaluacions d'impacte normatiu, sinó també de les demés normes vigents superiors a un any de vida –gairebé totes-, on calgui fer algun tipus de comprovació de manera cíclica –ja sigui anual, bianual o triennial-, sobre si es manté l'oportunitat en el temps (*sunsetting*), és a dir, que el principi de necessitat i proporcionalitat es mantinguin al llarg de la seva vigència davant els canvis socials i econòmics que hi puguin haver, a fi de no mantenir normes obsoletes o incongruents amb la realitat dins el sistema normatiu⁷⁸⁴.

En conseqüència, la revisió periòdica que projecta l'art. 130.1 LPACAP podria tenir una perspectiva més generalista en el seu desplegament, almenys pel que fa a l'àmbit local, on a banda de constituir la peça de l'engranatge que dóna fi a una experiència regulatòria anual, abastés d'alguna manera la revisió de les demés normes vigents.

Pel que fa referència a l'òrgan responsable d'elaborar l'informe d'avaluació normativa, LÓPEZ DONAIRE proposa la creació d'una oficina d'avaluació normativa o comitè tècnic d'avaluació de composició col·legiada a partir de membres independents, que no siguin designats per sistema de lliure designació sinó per mitjà de concurs per tal d'assegurar la imparcialitat, en el qual fins i tot es permetés l'entrada de representants de la ciutadania⁷⁸⁵. En un escenari com el municipal, la creació d'un òrgan amb caràcter indefinit de nova inserció dins l'estructura administrativa, per a que dugui a terme l'avaluació normativa que demana l'art. 130 LAPCAP, dependrà de la disponibilitat de recursos materials i personals del propi ens municipal per a poder desenvolupar-la. I és que la creació d'un òrgan especialitzat que alhora revesteixi del nivell suficient de preparació per a elaborar l'esmentat informe, és un propòsit que resulta molt més difícil de complir en municipis petits respecte els altres nivells de poder superiors o municipis de gran població⁷⁸⁶. Davant aquestes circumstàncies, la recerca de solucions

⁷⁸⁴ Sobre aquesta qüestió, SÁNCHEZ GRAELLS A. (2006) «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» op. cit. Pàg. 315 i seg.

⁷⁸⁵ LÓPEZ DONAIRE perfila com podria ser la composició dels membres entorn als següents perfils, on també s'inclourien experts en la matèria atenent a la norma objecte d'avaluació. *Entre los vocales creo conveniente que formaran parte: (i) un representante de los servicios jurídicos (ii) un representante de la Dirección General de Presupuestos (iii) un representante de la Oficina de Transparencia así como un representante de la Inspección General de Servicios.* LÓPEZ DONAIRE B. (2017) «Análisis sobre las novedades introducidas en las leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación» op. cit. Pàg. 4

⁷⁸⁶ *Evaluar periódicamente cada una de estas normas para acomodarlas a todos y cada uno de los principios de buena regulación, comprobar si han logrado sus objetivos y ponderar la corrección de sus cálculos de los costes y cargas que suponían, me parece, dicho modestamente, una tarea que excede de las fuerzas de todas las Administraciones, cuyos servidores han de atender a la realización de tareas*

encaminades a establir una mena de reforç, assistència i recolzament per part dels ens locals supramunicipals sobre aquells municipis amb poca preparació o pocs recursos, ha de ser valorada positivament.

Una altra possibilitat seria que, donat el moment de realitzar la revisió normativa, l'Administració municipal insti cada vegada a la creació d'un òrgan complementari *ad hoc* en funció de la periodicitat en la que s'obligaria a realitzar l'informe, els membres dels quals podrien formar part del propi ens, però també s'obriria la possibilitat d'incorporar membres externs amb certa especialització i expertesa en la matèria, així com també hi podrien formar part una representació significativa dels destinataris de la norma, amb la finalitat de reunir una perspectiva més completa per a detectar els problemes d'implementació de les polítiques públiques locals⁷⁸⁷.

Seguint una línia semblant a la idea d'incorporar la veu ciutadana com a part integrant de l'òrgan responsable d'emetre l'informe, la revisió normativa per a les ordenances locals podria exigir l'obertura d'un tràmit de consulta o d'informació pública amb caràcter previ a la proposta d'aprovació de l'informe.

Aquesta participació, i més en un escenari com el municipal, ajudaria a extrapolar la perspectiva governamental respecte el compliment dels objectius a partir de la percepció que han tingut els ciutadans sobre una normativa en concret, en la línia de la projecció i foment del govern obert. Els ciutadans podrien oferir, des de la seva posició de principals receptors dels manaments imposats a la norma, la seva visió sobre el compliment, eficàcia i eficiència dels propòsits que es contemplaven i sobre si l'alternativa escollida ha estat la més útil.

La dimensió popular d'aquest cicle avaluador al llarg de la vida de la norma, promogut entorn els principis de bona regulació, podria mantenir-se en aquesta fase *ex post* –la qual constitueix una autèntica avaluació amb caràcter retrospectiu- si es dóna veu als

ejecutivas mucho más perentorias. SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» REDA n° 175, op. cit. Pàg. 15. Vid. també, MONTORO CHINER M.J. (2017) «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» REDA núm. 182, enero-marzo, Pàg. 37.

⁷⁸⁷ Com a idea més extrema, SANTAMARIA PASTOR suggereix encomanar als destinataris de la norma, l'execució material dels treballs d'avaluació que la LPACAP preveu, reservant per a l'Administració competent la decisió final sobre les modificacions proposades a l'informe d'avaluació. SANTAMARÍA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 16.

destinatariis de la mateixa, especialment si el sentit desfavorable de l'informe insta a l'adaptació de la norma a les noves línies de regulació, per tal de disposar de tota la informació que ajudi a una correcta modificació. Aquest component de participació externa oferiria un coneixement i informació útils per a decidir en sentit favorable o desfavorable de l'informe, i formaria part de la fonamentació de l'informe, juntament amb els suggeriments que realitzin els membres o experts de l'òrgan competent.

Un cop l'informe hagi estat elaborat, podria ser convenient que aquest rendís comptes davant el Ple de la Corporació local, amb caràcter previ a la seva publicació al Portal de la Transparència per tal de posar-ho en coneixement de tothom.

Per últim, l'obertura del tràmit de consulta o informació pública per a l'emissió de l'informe d'avaluació normativa podria anar més enllà i, en relació a la quantificació dels costos i càrregues que demana l'art. 130.1 LPACAP, la valoració que es dugui a terme sobre si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues administratives imposades a la norma, podria tenir en consideració les opinions dels empresaris i prestadors econòmics d'aquell sector en concret. La concreció en aquest punt de la revisió, convertiria l'avaluació tècnica de les càrregues administratives en una altra de més pràctica, respecte els subjectes afectats. En la línia acollida des de la Plataforma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) en l'àmbit comunitari, la consulta pública podria preveure la publicació de formularis destinats als prestadors econòmics afectats per la normativa en qüestió, de la mateixa manera que des d'aquesta plataforma comunitària s'ofereix el formulari *Lighten the load –Have your say*, la traducció de la qual vindria a ser “alleugera la càrrega –digues la teva opinió”⁷⁸⁸. Aquesta mesura, que podria ser traslladable al conjunt de les Administracions Públiques espanyoles i especialment a l'Administració municipal, podria tenir bona acollida entre el sector empresarial en veure's particip de les tasques d'avaluació, qui havent viscut els efectes jurídics de la norma en vigor, pot explicar quins beneficis han percebut de la norma o quines traves burocràtiques els han dificultat més l'accés i l'establiment de la seva activitat empresarial. Però la mesura de recollida d'opinions no només s'hauria de reservar als empresaris sinó que el formulari –publicat i gestionat electrònicament– també podria rebre les opinions i suggeriments dels particulars de cara a la interrelació

⁷⁸⁸ Sobre el formulari de contacte i la informació relativa a la iniciativa *Lighten the load- Have your say*, impulsat pel REFIT, citem el següent enllaç web: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_en.htm#up

amb les oficines d'atenció ciutadana, dels sindicats, d'altres autoritats públiques, i de les associacions i fundacions, entre d'altres subjectes interessats.

CAPÍTOL SISÈ. LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA EN L'ELABORACIÓ DE LES ORDENANCES LOCALS.

I. EL PAPER DELS MUNICIPIS EN EL FENOMEN CREIXENT DE LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA.

La participació dels ciutadans en l'activitat administrativa esdevé una peça essencial en la configuració del nostre sistema constitucional a partir del reconeixement de l'Estat social i democràtic de Dret⁷⁸⁹, que ha tingut històricament un clar apogeu durant la dècada dels anys seixanta i setanta amb l'aparició de nombroses associacions i entitats sense ànim de lucre i amb finalitats socials diverses. Aquestes però, van anar perdent força arran el convenciment que el recent implantat sistema de representació democràtica resoldria les necessitats ciutadanes i supliria les línies d'associacionisme

⁷⁸⁹ Una completa evolució històrica des de l'estat del Dret a la segona meitat del S. XX fins al reconeixement de l'estat social, la trobem a FERNANDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* Bosch, 1a ed., Barcelona. En referència a les diverses publicacions i articles sobre la participació ciutadana, entre les més recents, citem: TRAYTER J.M. (2008) «La participación ciudadana» a *Comentarios al Régimen municipal especial de Barcelona* BETANCOR A. (Dir.) Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 143-156; SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y Administración Local* Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra); CASTEL GAYÁN S. (2011) «Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?» *RCDP núm. 43*, Pàg. 1-30; RODRÍGUEZ-ARANA J. (2012) *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar* Iustel, 1º ed. Madrid; SÁNCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol» *RCDP núm. 37*, pàg. 1-12; PEMÁN GAVÍN J. Mª (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» *Revista Aragonesa de la Administración pública núm. 27*, pàg. 19-60; JIMÉNEZ ASENSIO R. (2005) «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana» *Anuario del Gobierno local, Estudios. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic*. Pàg. 27-90; COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa en el nivell local: debat i experiències a Europa» *RCPD núm. 37*, Pàg. 1-22; GARCÍA GARCÍA Mª J. (2008) «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» *RCDP núm. 37*, Pàg. 1-22; RIVERO YSERN J. (2010) *Manual de Derecho Local*, Thomson Reuters; ROCA XIRAU P. (2007) «La participación ciudadana como eje de la vida local: sus mecanismos» *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 5, Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal. La Ley*; LORA-TAMAYO VALLVÉ M. (2015) *Manual de Derecho Local*, Iustel, 3ª ed., Madrid.

dels sectors socials que havien emergit al llarg d'aquells anys⁷⁹⁰. Històricament, la participació ciutadana té la seva cabuda quan la catalogació de la funció administrativa com a servidora de la llei i el principi de legalitat com a únic control de les actuacions de l'Administració Pública, evolucionen i obren pas a la realització efectiva del principi democràtic amb la implicació dels individus i dels anomenats poders fàctics i econòmics per a definir conjuntament el concepte d'interès públic⁷⁹¹. L'articulació de l'ampli marge de discrecionalitat que ostenta l'Administració es materialitza precisament a partir d'aquest element democràtic que atribueix legitimitat a la decisió presa⁷⁹². Tot i que en els últims anys s'ha produït un augment de la desafecció ciutadana en la gestió dels poders públics i un estancament de la participació en l'activitat administrativa⁷⁹³, els canvis constants de direcció política davant els recents fenòmens socials, econòmics i financers i el creixent nombre de casos de corrupció, han empès al conjunt de la societat a qüestionar la suficiència de la concessió de la legitimitat ciutadana únicament en la representació política. Els valors proclamats en el nou model de governança envers la crisi de la tradicional gestió burocràtica jerarquitzada⁷⁹⁴, ha

⁷⁹⁰ En relació a l'evolució del moviment associacionista: ROCA XIRAU P. (2007) «La participación ciudadana como eje de la vida local: Sus mecanismos» ob. ult. cit. Pàg. 739-758. També, SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y Administración Local* op. cit. Pàg. 445 i seg.

⁷⁹¹ Si bé la utilització dels termes "interès públic" i "interès general" és indistint, el concepte d'interès públic és usat per a dotar de sentit l'actuació de l'Administració pública, i com bé indica RODRIGUEZ-ARANA, en el marc de l'Estat social i democràtic de Dret, l'interès que ha de sotmetre's l'Administració és el de la comunitat, el de la societat, l'interès general, no pròpiament el de la institució sinó el de tots els ciutadans com a membres de la comunitat. RODRIGUEZ-ARANA J. (2012) *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar* ob. ult. cit., Pàg. 29 i seg.

⁷⁹² Entre d'altres, TRAYTER JIMÉNEZ J.M.(2008) «La participación ciudadana» a Comentarios al régimen municipal especial de Barcelona op. cit. Pàg. 145; FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* ob. ult. cit. Pàg. 23; RAZQUÍN LIZARRAGA J.A. (2007) «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos» a *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro* AAVV, ALENZA GARCÍA J.F. y RAZQUÍN LIZARRAGA J.A. (Directores). Thomson Aranzadi, Pàg. 217.

⁷⁹³ La denotació d'una creixent desafecció política, el desprestigi d'aquesta activitat davant la ciutadania, el perceptible distanciament de les institucions democràtiques respecte els ciutadans, entre d'altres, es tornen símptomes evidents dels defectes d'una representativitat exclusiva en la legitimació del poder a mans dels representants. FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* op. cit. Pàg. 28; COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa en el nivell local: debat i experiències a Europa» op. cit. pàg. 2; CASTEL GAYÁN S. (2011) «Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?» op. cit. pàg. 2; SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y Administración Local* op. cit. Pàg. 48-50.

⁷⁹⁴ COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa en el nivell local: debat i experiències a Europa» op. cit. Pàg. 5; CASTEL GAYÁN S. (2011) «Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?» op. cit. Pàg. 2.

albirat un canvi de tornes en la proactivitat dels ciutadans dins l'actuació administrativa del que ja en el seu dia la doctrina va anomenar com a “eufòria participativa”⁷⁹⁵.

En aquesta disquisició, els defectes perceptibles en la democràcia representativa –que té com a base l'art. 23 CE en quant al dret fonamental a participar en els assumptes públics- i el continu debat sobre la interrelació d'aquesta fórmula de representativitat amb la democràcia participativa, han situat els governs locals europeus en el pla central, en un intent de renovar els mecanismes democràtics actuals des de baix⁷⁹⁶. I és que l'Estat social i democràtic de Dret porta a contemplar no solament la legitimitat democràtica activa i passiva propugnada a l'art. 23 CE sinó també altres vies i fórmules de participació més directa en l'activitat del poder públic⁷⁹⁷. Aquesta circumstància es veu més evident en l'àmbit municipal, on el protagonisme creixent del ciutadà va de la mà d'aquesta posició nuclear atribuïda al municipi arran l'evident connexió entre el principi democràtic i autonòmic reconegut constitucionalment⁷⁹⁸. Convenim amb JIMENEZ ASENSIO en què el paral·lelisme existent entre els òrgans de representativitat municipals i les càmeres parlamentàries així com la gran proximitat d'aquest nivell de poder amb els ciutadans, propicien la intensificació d'aquests

⁷⁹⁵ Concepte d'“eufòria participativa” al que PEMÁN GAVÍN es remet a FERNÁNDEZ T.R. i GARCÍA DE ENTERRÍA (1977) a *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, en al·lusió al terme referit per SCHMITT-GLAESER. PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 23-24; també en fa referència FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* op. cit. pàg. 23.

⁷⁹⁶ L'enriquiment de la democràcia local per a recuperar i afavorir les relacions dels electes amb els ciutadans ha estat present en estats com Alemanya, França o el Regne Unit, que com indiquen COLINO C. I DEL PINO E., a finals de la dècada dels noranta s'estableixen diverses estratègies de reforma del govern local: s'aproven un conjunt de lleis a finals d'aquells anys a França dins el marc de la *politique de la ville* i es creen *comités consultatifs* per a potenciar la intervenció ciutadana municipal, s'impulsa l'estratègia de “renovació de la política des de baix” a Alemanya, mesures que acullen en gran part l'aplicació de tècniques del sector privat derivades de la Nova Gestió Pública, com el principi de *Best Value* al Regne Unit, sobre la consecució de major eficiència i qualitat en la prestació de serveis públics, que modifiquen sovint la posició del ciutadà, vist en ocasions més aviat com a client. Sobre aquesta qüestió: COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa en el nivell local: debat i experiències a Europa» op. cit. Pàg. 7 i seg.; *Vid.* també, SÁNCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà...» op. cit. Pàg. 7 i seg.

⁷⁹⁷ No obstant això, les crítiques al limitat marge que es concedeix a la participació –especialment pel que fa als mecanismes de democràcia directa com la iniciativa legislativa popular o el referèndum- és recurrent entre la doctrina i en els textos que hem citat. En aquests termes, SÁNCHEZ MORÓN per exemple, es planteja si, davant un sistema consolidat de monopoli de la “partitocràcia” realment queda espai per a una participació real i efectiva del ciutadà “del carrer” en la vida pública. SÁNCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà...» op. cit. Pàg. 4.

⁷⁹⁸ En referència a això: SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y Administración Local* op. cit. Pàg. 45. També, JIMENEZ ASENSIO R. (2005) «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana» op. cit. Pàg. 33 i seg.

mecanismes participatius⁷⁹⁹ que adopten fórmules de participació diverses, més o menys intenses, com la iniciativa normativa ciutadana, la participació corporativa col·lectiva o l'associacionisme, la participació orgànica, la participació funcional a la que a continuació ens referirem, o altres fórmules de participació com els fòrums de consulta, els panels ciutadans i els jurats ciutadans⁸⁰⁰, entre d'altres⁸⁰¹.

La participació es converteix en un “mètode de treball social”⁸⁰² que ajuda a formar més correctament la decisió administrativa per tal que aquesta sigui la que més s'ajusti a les exigències socials, la millor opció entre les possibles dins de l'ampli marc de l'exercici de la discrecionalitat.

Com a punt de partida, les diferents modalitats de participació en el nivell local troben el seu fonament bàsic en la Carta Europea de l'Autonomia Local (CEAL)⁸⁰³. Per demés,

⁷⁹⁹ *El gobierno municipal es, por tanto, un “gobierno representativo”, quizás con la condición de que se encuentra epidérmicamente en contacto con sus representados, dada la evidente proximidad o cercanía de ese nivel de gobierno con la población, lo que tal vez explique que en ese ámbito se arbitren con mayor comodidad mecanismos de participación ciudadana de mayor intensidad que en otros niveles de gobierno.* JIMENEZ ASENSIO R. (2005) «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana» op. cit. Pàg. 34.

⁸⁰⁰ Els consells ciutadans, com a fórmula de participació en les processos de presa de decisions de les polítiques públiques, són un clar exemple d'interacció amb l'Administració, que ha tingut més visibilitat per a la seva pràctica en assumptes de planificació urbanística, de provisió de serveis i infraestructures i de debat sobre l'ús dels espais públics. En relació als consells ciutadans i els seus límits: FONT J. i MEDINA L. (2001) «Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?» a *Ciudadanos y decisiones públicas* FONT J. (Coord.), ed. Ariel, 1a edició. Pàg. 153-174. En aquesta mateixa línia de participació orgànica i de consulta, la Carta municipal de Barcelona regula la creació del Consell de Ciutat de Barcelona, com a espai de participació dels assumptes rellevants del municipi. En relació a això: TRAYTER J. M. (2008) «La participación ciudadana» a *Comentarios del régimen municipal especial de Barcelona* op. cit. Pàg. 152 i seg.

⁸⁰¹ A part de les modalitats de participació contemplades a la LrBRL (principalment en el Capítol IV, Títol V), cal tenir present les específiques reconegudes en les lleis sectorials, com per exemple el tràmit d'informació pública en matèria d'urbanisme i medi ambient en els seus procediments administratius corresponents (per exemple, l'art. 8, 48, 83, 85, entre d'altres, del Decret Legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, del Text refós de la Llei d'Urbanisme de Catalunya o l'art. 20 de la Llei 20/2009 de 4 de desembre, de prevenció i control ambiental de les activitats).

⁸⁰² *El interés general, desde una aproximación democrática, es el interés de las personas como miembros de la sociedad en que el funcionamiento de la Administración pública repercute en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos fortaleciendo los valores superiores del Estado social y democrático de Derecho. Por eso, nada más alejado al interés general que esas versiones unilaterales, estáticas, profundamente ideológicas, que confunden el aparato público con una organización al servicio en cada momento de los que mandan, del gobierno de turno.* RODRIGUEZ-ARANA J. (2012) *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar* op. cit. Pàg. 35.

⁸⁰³ Que es justifica precisament en el propi concepte d'autonomia local de l'art. 3 de la CEAL:

1. *Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.*
2. *Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables*

no podem perdre de vist que la immersió en processos participatius de la major part dels governs locals europeus en aquestes últimes dècades és un fenomen creixent i les reformes per a la modernització local han tingut una implicació rellevant en aquests mecanismes d'interacció, com en els casos que destaquen els autors COLINO C. i DEL PINO E. en el Regne Unit, amb la publicació del *Modern Local Government: In Touch with the people White Paper* de l'any 1998 i la posterior llei de govern local (*Local Government Act*) de l'any 2000⁸⁰⁴ amb clara influència a la participació del ciutadà en els assumptes locals; o en el cas de França entorn la *politique de la ville* i l'entrada en vigor de la Llei marc sobre la ciutat i la Llei de l'Administració territorial de la República, de 13 de juliol de 1991 i de 6 de febrer de 1992, respectivament⁸⁰⁵ com a normativa reformadora de l'anterior règim jurídic local amb una significativa presència dels instruments participatius.

El Consell d'Europa se n'ha fet ressò en advertir a la Recomanació del Comitè de Ministres de 6 de desembre de 2001 que el desenvolupament de la democràcia local està a l'ordre del dia de tots els països europeus⁸⁰⁶. El text és una actualització del primer document que es va publicar entorn a la qüestió –la Recomanació núm. R(81) 18, de 6 de novembre de 1981, del Comitè de Ministres dels Estats membres, referent a la participació en el nivell municipal-, que proposa als decisors polítics un conjunt coherent de principis essencials i unes línies directives per a enfortir i afavorir la participació dels ciutadans en la vida pública en el nivell local, tot i que de caràcter molt genèric, tals com que la promoció de la participació s'elevi a rang de política pública i que s'estimuli a les pròpies autoritats locals a definir-les i aplicar-les, amb el compromís dels altres nivells de govern⁸⁰⁷.

ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley.

⁸⁰⁴ En relació al diagnòstic sobre les reformes recents en els governs locals al Regne Unit, França o Alemanya, els autors COLINO C. i DEL PINO E. fan un breu recorregut per les seves polítiques i normatives entorn la democràcia local durant les dècades vuitanta i noranta; COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa en el nivell local: debats i experiències a Europa» op. cit. Pàg. 7 i seg.

⁸⁰⁵ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville i Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. *Ibíd.* Pàg. 9-10.

⁸⁰⁶ Es tracta de la Recomendación N° (2001)19 del Comité de Ministros a Los Estados miembros. *Sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.*

⁸⁰⁷ Si bé l'estimulació de l'acció política de participació de la societat civil en les estructures administratives és un eix central davant l'apreciació en varis Estats membres d'un declivi d'interès i d'implicació respecte la política, les preocupacions que es ressalten en la Recomanació giren entorn la

Per demés, les polítiques públiques sobre la *better regulation* articulades a través de les recomanacions que conformen el *soft law* i que hem vist amb anterioritat, han situat el pla participatiu no solament com un mer principi definidor de la qualitat normativa sinó com a requisit essencial i imprescindible a l'hora d'adoptar decisions des d'una perspectiva comuna i transparent⁸⁰⁸.

1) Evolució històrica del marc legal de la participació en els procediments d'elaboració de reglaments a l'ordenament jurídic intern.

La Constitució espanyola es revesteix al llarg del text de múltiples mencions a la participació, com per exemple en els arts. 9.2, 23 i 105.a⁸⁰⁹. Si bé la promulgació de la LrBRL i el ROF esdevenen els textos normatius que han marcat el punt de partida del desenvolupament participatiu en l'activitat administrativa local, l'impuls que consolida la participació com a característica intrínseca del municipalisme actual es va fer notar a partir de l'anomenat Pacte Local, per mitjà del qual es van promulgar un conjunt de lleis a finals de la dècada dels anys noranta, que tenien la finalitat de redissenyar les estructures administratives per adequar-les a les necessitats democràtiques i demogràfiques dels municipis. Però és sobretot la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del Govern Local, el text clau per a la implantació d'un model d'Administració i govern de base participatiu⁸¹⁰. No obstant això, es tracta d'una

capacitat efectiva de les entitats locals per assumir el paper que se'ls assigna en el context de la societat global, de les relacions ciutadanes i dels electes locals, així com l'amplitud de la participació ciutadana en el procés polític en el nivell local. Recomendación nº (2001) 19 del Comité de Ministros; pàg. 7.

⁸⁰⁸ *Cada vez es mayor en la "sociedad civil" la impresión de que Europa ofrece una buena plataforma para modificar las orientaciones políticas y cambiar la sociedad. Esta nueva visión abre verdaderas perspectivas de ampliación del debate sobre el papel de Europa. Brinda asimismo la oportunidad de lograr que los ciudadanos participen más activamente en la realización de los objetivos de la Unión y de ofrecerles una vía estructurada para canalizar sus reacciones, críticas y protestas.* La Gobernanza europea. Un libro blanco COM2001 (428)Final, de 25 de juliol de 2001 de la Comissió Europea. Pàg. 16. Per demés, destaquem també la Comunicació de la Comissió COM(2002)704 final, de 11.12.2002, *Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas*, que contribueix directament en els plans de millora de la regulació i estableix normes mínimes per a una adequada pràctica de al consulta.

⁸⁰⁹ Citem també del text constitucional altres articles de referència participativa com són els arts. 20.3, 27.5, 27.7, 48, 51.1, 51.2, 52, 87.3, 125, 129, 131.2, entre d'altres.

⁸¹⁰ PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 31 i seg.; COLINO C. i DEL PINO E. (2008) «Democràcia participativa... » op. cit. Pàg. 9. El preàmbul de la Llei 57/2003, de 16 de desembre, ja indicava: *En este*

matèria que la Llei bàsica ha deixat supeditada a la regulació autonòmica, però principalment a la local, en tant que *los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos*, tal com indica l'art. 70bis.1 de la LrBRL⁸¹¹. Però com hem apuntat amb anterioritat, les Lleis 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic (LRJSP) i 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques (LPACAP) institueixen – especialment l'última llei mencionada- un nou model d'exercici de les potestats normatives que descansa sobre patrons de racionalitat i transparència, i al servei de les tecnologies. Davant el nou context legal, caldrà veure quin serà l'efecte real dels mecanismes de democràcia directa i de participació individual davant un marc d'accés més obert a la informació completa i veraç, doncs tal i com assenyalava SANCHEZ MORÓN en el seu moment, de previsions i regles de participació no en falten, però la debilitat pràctica es revesteix d'excessives cauteles per part dels propis dirigents, qui poden veure com una amenaça l'impuls d'un protagonisme ciutadà que implica un conjunt de reformes en una direcció sovint oposada als seus propis fins⁸¹².

Sobre aquesta participació funcional⁸¹³ dins el procediment normatiu, l'art. 105.a CE és el precepte constitucional que ha servit de referència per a instituir l'actual procediment

sentido, se ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana se hace en la LRBRL. En este tercer ámbito, existe una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública. En esta materia, hay que destacar la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local, lo que no constituye en modo alguno un elemento contradictorio con los anteriores, sino que, por el contrario, los complementa y enriquece.

⁸¹¹ I en aquesta línia, a tall d'exemple, la Comissió Executiva de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, va aprovar el 26 d'abril de 2005 el Reglament-típus de Participació Ciutadana redactat per PINDADO SÁNCHEZ F., d'orientació general per a l'elaboració del reglament de participació ciutadana del municipi (www.femp.es).

⁸¹² *Acceptaran els nostres governants augmentar substancialment la transparència sobre els seus projectes i activitats i garantir a tots els ciutadans el dret d'accés a documents i informacions que avui se'ls nega? Admetran una pràctica nova i diferent de la usual, molt més oberta i participativa, per elaborar els reglaments, els plans d'urbanisme i prendre altre decisions de gran transcendència col·lectiva? Estaran disposats a atorgar a qualsevol associació o entitat ciutadana un tracte similar, a efectes de la seva participació institucional, sense fer prevaler les que els siguin més afins o que, com les grans centrals sindicals, ja formen part d'un entramat institucional consolidat?* SÁNCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà...» op. cit. Pàg. 12.

⁸¹³ Cal entendre, tal i com assenyalava FERNÁNDEZ RAMOS, que el concepte de participació funcional integraria no solament el tràmit d'audiència i informació pública dins un procediment administratiu, sinó també la iniciativa popular o ciutadana, les consultes populars, o les audiències públiques o *public hearings* britàniques –que no s'han de confondre amb el tradicional tràmit d'audiència-, així com les

d'elaboració reglamentària, en reconèixer una reserva legal sobre la regulació de l'audiència als ciutadans directament o a través d'organitzacions reconegudes per la llei en l'elaboració de disposicions administratives que els hi afectin. L'entrada en vigor de la Constitució va confluïr amb la vigència que encara tenia l'art. 130.4 de la Llei de Procediment Administratiu de 17 de juliol de 1958 (LPA), aplicable al conjunt de les Administracions públiques, i que va donar lloc durant els anys vuitanta i noranta a una nombrosa i heterogènia jurisprudència que va acabar assentant el tractament jurídic de l'audiència, que adquiriria una virtualitat invalidant de la norma quan es produïa l'omissió d'aquest tràmit a les entitats interessades⁸¹⁴.

En un primer moment, en la interpretació d'aquest tràmit en una etapa preconstitucional, la principal línia jurisprudencial feia un esforç interpretatiu per a desvincular l'audiència envers la funció garantista que per una altra banda tenia aquest tràmit dins el procediment administratiu comú, propi de la doctrina jurídica lliberal⁸¹⁵. Tot i que la naturalesa facultativa del tràmit es regia precisament per la no concurrència de la teoria de la invalidesa dels actes, del principi contradictori i de la possible indefensió, l'efecte no invalidant es justificava precisament per la possibilitat que tenien els afectats d'exercir la defensa dels seus interessos en un moment posterior, en seu jurisdiccional⁸¹⁶. Però el canvi de tornes apareix no només a partir de l'entrada en vigor

enquestes i estudis d'opinió, en menor intensitat. FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* op. cit. Pàg. 207 i seg.

⁸¹⁴ Varis autors han tractat el tema de l'audiència i la interpretació de l'art. 130.4 LPA en relació amb l'art. 105a) CE, destaquem, entre d'altres: TRAYTER J.M. (1992) *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?* Tecnos, Madrid; REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» *RAP núm. 115, Enero-Abril*, Pàg. 99-166; CASTELLÀ ANDREU J. M^a (1992) «La participación ciudadana en la Administración Pública (estudio del artículo 105 a) de la Constitución» *RVAP núm. 34*, Pàg. 1-45; SALA ATIENZA P. (2008) «El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo» *RAP núm. 177, Septiembre-Diciembre*, Pàg. 247-263. Tal com assenyala SALA ATIENZA, tampoc seria aplicable el principi d'economia processal per a eludir el seu compliment: la intranscendència anul·latòria no es pot justificar en la garantia d'un control *a posteriori* davant la seu judicial, però sí tindria sentit en la reiteració d'un tràmit ja complert, SALA ATIENZA (2008) «El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo» op. cit. Pàg. 254-255.

⁸¹⁵ REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas...» op. cit. Pàg. 102-103.

⁸¹⁶ Raonament que portava a col·lació la legitimació dels interessos col·lectius o difusos en la tutela processal. En referència a això: BUJOSA VADELL L.M. (2007) «La protección jurisdiccional de los intereses de grupo (colectivos y difusos): estado de la cuestión en España» a *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en homenaje del Profesor Almagro Nosete* GIMENO SENDRA V. (Dir.) Iustel, Madrid, 1a ed. Pàg. 599 i seg.; REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» op. cit. Pàg. 103 i seg.

de la Constitució espanyola, sinó també en reconsiderar el propòsit del tràmit a la llum d'aquest art. 105a) CE, que garanteix no només la legalitat sinó també l'encert i l'oportunitat de la norma, aspectes que es perdrien de ser garantits en seu judicial⁸¹⁷. I és que la inoperància d'aquests elements té raó de ser precisament perquè es relacionen amb el nucli d'oportunitat de l'Administració responsable en aquest exercici de la potestat reglamentària.

Tal com assenyala TRAYTER JIMÉNEZ, l'audiència que es definia com a facultativa en l'anterior normativa, amb el nou precepte constitucional passava a tenir caràcter preceptiu⁸¹⁸, alhora que es limitaven considerablement els condicionaments que la LPA imposava per a la seva pràctica⁸¹⁹. Es precisava amb rigor la consideració de les organitzacions reconegudes per la llei, les quals essent afectades per la norma projectada, tenien dret a aquesta audiència; per tant, l'Administració restava obligada a conferir-ne el tràmit. La fórmula d'audiència que concebia l'art. 130.4 LPA i que ha seguit prevalent a resultes de la interpretació de l'art 105.a CE s'enfocava a les entitats que per llei ostentessin la representació dels interessos de caràcter general i que es trobessin afectades pel projecte normatiu, que es concretaven en els sindicats de treballadors i associacions empresarials, si bé més endavant serien els col·legis

⁸¹⁷ Entre d'altres, citem la STS de 12 de maig de 1999 (núm. rec. 1911/1991): *Tal audiencia, que posibilita la participación ciudadana y específicamente, la de los afectados directamente por tal disposición, no se ve satisfecha con la formulación de los recursos pertinentes, porque tras la referida audiencia, durante la elaboración de la disposición, pueden existir alegaciones, sugerencias o reclamaciones, que hechas en esa vía administrativa de la tramitación del expediente, pueden dar lugar a una rectificación del criterios de la Administración y que sin embargo formulados en la vía jurisdiccional resultan ya inoperantes, por lo que tal ausencia del procedimiento regulado en el artículo 49 de la Ley de Bases de Régimen Local, en la elaboración de esa disposición general, ha producido la indefensión del recurrente, lo que conduce a la estimación del recurso y a la anulación del acto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.*

⁸¹⁸ TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (1992) *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?* op. cit. Pàg. 23.

⁸¹⁹ Condicionaments que derivaven del redactat de l'art. 130.4 de la LPA: *Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto.* Sobre la seva interpretació jurisprudencial, SALA ATIENZA desglossa minuciosament les observacions fetes pel Tribunal Suprem en relació als conceptes jurídics indeterminats que s'exposen dins el propi precepte; SALA ATIENZA P. (2008) «El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo» op. cit. Pàg. 250 i seg.; també REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» op. cit. Pàg. 108 i seg.

professionals, en el qual es requereix una predeterminació legal de la seva existència⁸²⁰. Es tracta d'una posició jurisprudencial que s'ha mantingut a l'actualitat per raó del que disposa l'art. 105.a CE. Fora d'aquests supòsits, les organitzacions constituïdes amb caràcter voluntari en virtut de la llibertat associativa i afectades també pel projecte normatiu no ostenten un dret a ser cridades a audiència⁸²¹, si bé això no vol dir que se'ls impedeixi que puguin presentar-se en el procediment i participar durant la seva tramitació si així ho sol·liciten, malgrat que l'absència de notificació pugui donar lloc d'entrada, al desconeixement en sí de l'existència d'un expedient administratiu en tràmit.

L'anterior redactat de l'art. 24 LG sobre el procediment d'elaboració dels reglaments estatals no introduïa cap canvi important al que es predisposava a l'anterior LPA de l'any 1958 sobre l'audiència. Els condicionaments que eximien la pràctica del tràmit es reduïen a una única circumstància: quan concorreguessin greus raons d'interès públic i aquestes s'explicitessin degudament.

El tràmit d'audiència i informació pública en el procediment d'elaboració de reglaments autonòmics de Catalunya resulta regulat als arts. 67 i 68 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost⁸²². La participació era ja prevista en l'anterior regulació de la Llei 13/1989, de

⁸²⁰ Sense excloure d'aquella normativa sectorial en el que una norma amb rang legal imposa l'obligació de ser informats en el procediment d'elaboració normativa. Per exemple l'art. 39 del Reial Decret Legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel que s'aprova el text refós de la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries, que prescriu l'audiència dins el procés d'elaboració de disposicions de caràcter general relatives a matèries que afectin directament als consumidors i usuaris.

⁸²¹ S'entén, a partir de la jurisprudència que es va consolidant arran la promulgació de la Constitució Espanyola, que la voluntarietat en la seva configuració denota que aquesta representació no ho és de l'interès general, només de la dels seus afiliats o associats, circumstància que s'uneix també a la multiplicitat d'organitzacions sobre un sector en concret que no necessàriament defensen els mateixos interessos, però que són en definitiva, representatius d'interessos col·lectius o interessos difusos. En relació a això: REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» op. cit. Pàg. 150 i seg. No obstant això, el cert és que la doctrina jurisprudencial tant ha exclòs a les associacions empresarials de l'atorgament de l'audiència sota pena de nul·litat de la norma per tenir aquestes un caràcter voluntari i no representar necessàriament l'interès general -SALA ATIENZA enumera entre d'altres, les següents SSTS 30 de juliol 1996 (Ar. 6363), 11 gener, 17 juliol, 19 setembre i 25 novembre de 1996 (Ar. 168, 6429, 6970 i 8291)-, com, en altres Sentències, les ha entès mereixedores de l'audiència sempre i quan estiguin constituïdes legalment i les seves finalitats tinguin una relació directa amb l'objecte de la norma. SALA ATIENZA P. (2008) «El trámite de audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo» op. cit. Pàg. 258 i seg.

⁸²² Sobre el procediment d'elaboració de reglaments autonòmics: MIR PUIGPELAT O. (2012) «Procedimiento de elaboración de reglamentos y la better regulation» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña* TORNOS MAS J. (Coord.) 1ª ed. Iustel, Madrid.

14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (art. 64), però malgrat ser una regulació posterior al text constitucional, perfilava una predisposició a l'audiència més aviat allunyada de la que establien les línies jurisprudencials anteriorment referides: la participació ciutadana en l'elaboració reglamentària autonòmica era possible només en el cas que una llei així ho preveïés o si ho decidia segons els casos, el propi Govern o el Conseller competent, sense especificar en quin moment s'havia de practicar ni per quin termini⁸²³.

La Llei 26/2010 trenca amb l'anterior regulació, i a diferència de l'estatal, contempla tant l'audiència com la informació pública a la llum de l'Administració electrònica per clara influència de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics. Es preveu a l'art. 66 la consulta interdepartamental en el que la iniciativa es posa en coneixement dels altres departaments per a què formulin les observacions pertinents dins un termini no inferior a quinze dies hàbils i previ a l'audiència i informació pública. El projecte de disposició reglamentària es sotmet a audiència també, per un termini no inferior a quinze dies hàbils quan afecti als drets o interessos legítims dels ciutadans, ja sigui directament o a través de les entitats reconegudes per llei que els agrupin o representin si tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària. En els mateixos termes que en la regulació estatal, el tràmit es pot ometre si existeixen greus raons d'interès públic degudament acreditades i es pot reduir el termini a set dies per raons justificades i degudament motivades. S'exclou l'audiència, com també ocorre en el procediment d'elaboració de reglaments estatals, en relació a les disposicions que regulin els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern, així com les disposicions orgàniques de l'Administració de la Generalitat i dels seus organismes adscrits o dependents.

⁸²³ En el seu moment, el Consell Consultiu de la Generalitat ja va advertir de la desnaturalització del tràmit tal com ho disposava el precepte autonòmic en relació amb la interpretació que se n'havia fet de l'art. 105a) CE, ja que la seva pertinència es convertia en una decisió absolutament discrecional de l'autoritat administrativa. *La regulació de la participació dels ciutadans que conté aquest precepte és contrària a la norma fonamental, ja que com afirma el dictamen esmentat, i és una consideració que compartim totalment, «la Constitució impedeix que el tràmit d'audiència a les organitzacions i associacions reconegudes per llei pugui quedar configurat en termes de discrecionalitat absoluta de l'òrgan administratiu corresponent»* CASES PALLARÈS L. (1990) «La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions administratives» *RCDP* núm. 12, desembre, Pàg. 242. En al·lusió al Dictamen del Consell Consultiu núm. 161, publicat al BOPC núm. 83, de 26 de juny de 1989.

La informació pública prevista a l'art. 68, també en la mateixa línia que l'anterior redactat de l'art. 24 LG, es configura com a facultativa i per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que poden coincidir en el temps amb el tràmit d'audiència conferit, però amb possibilitat de reduir-lo a set dies hàbils per raons degudament motivades⁸²⁴.

Per tant, fins al moment de l'entrada en vigor de la LPACAP, el tràmit d'audiència en el procediment d'elaboració reglamentària estatal i autonòmic català només és preceptiu en el cas d'existir ciutadans afectats directament per la disposició normativa, i en qualsevol cas, la informació pública s'estableix com a facultativa, a lliure criteri de l'òrgan responsable de l'elaboració de la norma.

L'art. 49.b LrBRL, dins l'esquema general d'elaboració de les ordenances locals, contempla la informació pública i audiència dels interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments. L'art. 178.1.b del TRLMC reproduïx fidelment el contingut d'aquest art. 49.b LrBRL; en canvi, l'art. 63.2 del ROAS solament menciona la informació pública com a vehicle de participació principal sense fer referència al tràmit d'audiència, si bé en tot cas aquesta es concedirà als veïns o les associacions que hagin exercit la iniciativa normativa (art. 63.3).

Observem d'entrada, que la participació prevista a l'art. 49 LrBRL es presenta molt més àmplia i oberta respecte la participació prevista per als projectes de reglament d'aquestes instàncies superiors, especialment en conferir un termini mínim de trenta dies, el doble del que disposen les altres regulacions. No només el termini s'estableix de mínims, sinó que el temps és suficientment raonable per a possibilitar la participació efectiva dels ciutadans dins del procediment, encara que suposi un perllongament del procediment normatiu en si⁸²⁵. Tampoc existeix cap tipus de condicionament en el qual es permeti eludir el tràmit ni eximir la seva pràctica mitjançant una justificació raonada: la participació ciutadana és obligatòria en tot procediment d'elaboració d'ordenança local.

⁸²⁴ Per demés, la Llei demana elaborar una memòria de les observacions i al·legacions presentades en aquests tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i els informes, si s'escau, i també de les raons que han conduït a desestimar-les si és el cas (art. 64.5).

⁸²⁵ Pel que fa al còmput del termini, ens remetem al què indica SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, per quant aquest s'entendria com a dies hàbils a la llum del que disposava l'art. 48.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, actual art. 30.2 LPACAP. SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y Administración Local* op. cit. Pàg. 65.

Però el més destacable és precisament aquest caràcter simultani de l'audiència i de la informació pública, i és que, en paraules de REBOLLO PUIG, la pràctica simultània de la informació pública no fa innecessària l'audiència⁸²⁶, essent per tant un tràmit de pràctica per a dues modalitats de participació, conferides en igualtat de condicions en quant a l'obligació de practicar-les (sempre i quan existeixin afectats clarament determinats per a l'Administració per a obrir l'audiència) però també pel que fa al termini de trenta dies conferit. De la recepció de les aportacions, que s'entenen d'igual qualificació a l'hora de ser respostes, el ROAS assenyala que correspon a la Comissió informativa, qui en aquesta fase instructora haurà de donar resposta a les qüestions d'oportunitat i legalitat plantejades. Contra aquestes contestacions, que no donen lloc a cap tipus de resolució administrativa pròpiament dita, no hi caben impugnacions via recurs administratiu ni tampoc en seu contenciosa administrativa⁸²⁷.

La informació pública no queda relegada a un mer tràmit en contraposició a l'essencialitat fins ara vista de l'audiència. Ens trobem doncs que, per raó de l'art. 105.a CE, la participació dins el procés de formació reglamentària es cenyia a l'acreditació d'una posició subjectiva i objectiva d'afectació especial de la norma, que reduïa en últim terme a un tipus d'audiència corporativa de configuració legal reconeguda i que devia ostentar una relació directa amb la norma projectada; però en l'escenari local, la LrBRL fa extensiva la participació a un estadi molt més ampli. L'especial posició del municipi en relació amb els ciutadans, aquesta proximitat existent amb els governants durant el tractament de les qüestions locals, justifiquen la ineludible intensitat participativa.

Tal i com ha precisat la jurisprudència, de la que destaquem la STS de 14 de juny de 1994⁸²⁸, sengles mecanismes participatius convergeixen en un tràmit únic, de manera que l'audiència permet la defensa als interessats dels seus drets i interessos legítims i la informació pública constitueix "un mecanisme de participació connatural a un Estat social i democràtic de Dret", possibilitant a l'Administració identificar al interessats i afectats i poder ponderar i confrontar amb l'interès públic les dades, suggeriments i

⁸²⁶ REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» op. cit. Pàg. 165.

⁸²⁷ En aquest sentit, ens remetem a FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* op. cit. Pàg. 224.

⁸²⁸ Sentència 14 de juny de 1994, del Tribunal Suprem (Secció Primera, Sala Contenciosa). Ar. 4597.

reclamacions que s'aportin abans de l'aprovació definitiva del text⁸²⁹. Així, el precepte resol aquelles circumstàncies que poden ocórrer en l'obertura de l'audiència i que en àmbit estatal i autonòmic no s'ofereix: la informació pública permetria la intervenció d'aquells interessats que no hagin pogut ser identificats a l'expedient per a ser cridats a audiència o que, en cas d'una pluralitat d'organitzacions representatives d'interessos comuns, l'elecció discrecional de l'Administració les hagi exclòs de la crida. La sentència citada fa palesa la noció d'interessat que el propi art. 49.b LrBRL esmenta per a discernir entre aquells que ostenten un dret i interès legítim a l'hora de ser notificats del tràmit per a presentar les reclamacions oportunes, d'aquells que puguin formular mers suggeriments. Tal i com assenyala REBOLLO PUIG en relació al citat precepte de la Llei bàsica, hauria estat preferible que el redactat s'hagués referit a l'audiència als ciutadans afectats, ja que, com convenim amb l'autor, no existeixen veritables interessats dins el concepte tradicionalment reconegut⁸³⁰.

El que resulta evident és l'indiscutible protagonisme ciutadà durant la presa de decisions en l'exercici reglamentari per mitjà de l'obertura d'un tràmit molt més obert, no arrelat a cap interès o dret subjectiu. Per tant, només quan existeixin afectats clarament determinats i identificats per l'Administració responsable, se'ls notificarà l'obertura del tràmit per a la seva participació.

2) La importància de l'associacionisme veïnal.

⁸²⁹ I en quant a l'audiència corporativa, el FJ6 d'aquesta citada Sentència subratlla la importància de les inscripcions al Registre municipal d'associacions veïnals per al reconeixement de les entitats que han de ser notificades: *La audiencia corporativa no deja por ello de tener garantía en el ámbito local -en el que por definición debe ser mayor la osmosis entre el nivel de gobierno municipal y el de sus representados- sin ser necesario para ello dar aplicación en forma supletoria al art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo que se nos invoca. En efecto, a través del Registro Municipal de Asociaciones Vecinales que prevé el art. 236 de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales se puede dar cauce a la audiencia corporativa mencionada ya que el Ayuntamiento deberá, sin duda, notificar en su propio domicilio social a las entidades inscritas en el Registro que hayan efectuado la solicitud que prevé el art. 234 a) del Reglamento el acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados de los proyectos de Ordenanza que afecten a cuestiones relacionadas con el objeto social de las mismas. En el presente caso -en que nada se aduce por la apelante sobre las normas citadas o el Registro citado- la cuestión carecería también de relevancia, al resultar claro que la audiencia corporativa quedó suficientemente cumplida con la mera publicación del trámite de información pública, dadas las alegaciones presentadas entre las que, como anteriormente expresamos, se encuentra la de la propia apelante.*

⁸³⁰ REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» op. cit. Pàg. 165. També: CASTELLÀ ANDREU J. M^a (1992) «La participación ciudadana en la Administración Pública (estudio del artículo 105 a) de la Constitución» op. cit. Pàg. 17.

Les associacions i entitats socials representatives d'interessos col·lectius han tingut un protagonisme rellevant a la vida local des dels primers anys de la democràcia espanyola⁸³¹. La importància del paper d'aquestes organitzacions⁸³² ha estat present en el debat constituent, en el qual el professor MARTIN-RETORTILLO, qui va ser Senador, va plantejar una esmena a la Constitució per a incorporar-les en els mateixos termes en que es regularien al text constitucional els Sindicats o organitzacions empresarials; malgrat això, l'esmena no va prosperar⁸³³.

La Llei bàsica i el ROF han tingut en compte els moviments participatius socials en el seu articulat a l'hora de regular les modalitats de participació orgànica, és a dir, la integració d'aquestes organitzacions dins els propis òrgans de l'Ajuntament mitjançant la seva institucionalització en consells municipals (art. 131 LrBRL), en òrgans de gestió desconcentrada de serveis municipals (art. 24 LrBRL) o en consells sectorials (art. 130 ROF)⁸³⁴ per exemple, però també per a potenciar i fomentar les pròpies associacions i entitats veïnals amb la voluntat de mantenir aquest *government by contact* necessari en l'adopció de decisions públiques adequades, que encabiria múltiples fórmules

⁸³¹ Les associacions veïnals, que tenen de base l'art. 23 CE sobre el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics, i deriven del dret subjectiu reconegut als veïns de participar en la gestió municipal a la LrBRL (art. 18.1.b), han estat clars elements de reivindicació i moviment veïnal per a la millora de la qualitat de vida, de demanda d'un canvi social en moments històrics de recent instauració de la democràcia en el qual es qüestionen necessitats diverses que a títol individual són difícils de solucionar. En relació a això: ROCA XIRAU P. (2007) «La participación ciudadana como eje de la vida local... » op. cit. Pàg. 747. També citem a PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración Local» op. cit., Pàg. 27; SÁNCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS L. (2011) *Ciudadanía participativa y administración municipal* op. cit. Pàg. 445 i seg.

⁸³² Ens remetem a la definició de BERRIATÚA SAN SEBASTIAN J. M^a sobre les associacions de veïns com a *asociación inframunicipal que tiene por objeto la defensa de intereses vecinales. Son, pues, asociaciones vecinales que tienen, como elemento personal, a los vecinos. Como ámbito territorial una unidad vecinal inframunicipal, esto es, un barrio. Y, por último, como fin social, la defensa de intereses vecinales. Asociaciones que son una respuesta no institucional desde el punto de vista del Derecho Público*. BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN J. M^a (1977) *Las asociaciones de vecinos* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Pàg. 66-67.

⁸³³ «*Simplemente quiero decir que se trata de un fenómeno reciente, de un fenómeno moderno, pero con gran futuro, que hay que alentar, porque constituye una práctica diaria que contribuye, con todas las garantías, a sentar y a afianzar el fenómeno democrático. De modo que si se constitucionalizan las asociaciones de empresarios, si se constitucionalizan los Colegios profesionales, si se constitucionalizan otras asociaciones profesionales, no sé bien por qué no hay que incluir a las asociaciones de vecinos*» MARTIN-RETORTILLO L. (1984) *Materiales para una Constitución* AKAL Editor, Madrid, Pàg. 47 i seg.

⁸³⁴ En quant als òrgans de participació i els òrgans participats en l'Administració local ens remetem a FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local*, op. cit. Pàg. 177 i seg.

d'interacció, com les consultes, reunions, conferències, meses de treball o de negociació, que tenen una finalitat comuna de diàleg, de promoció del consens i solució de les divergències socials que puguin afectar a la comunitat⁸³⁵. Arran la Llei de modernització del govern local, però especialment a partir de la recent transformació dels mètodes d'interacció ciutadana en l'era de la Tecnologia de la Informació i la Comunicació (TIC), és on s'ha promogut en major mesura la participació pública. Si bé la recent normativa ha impulsat la participació a un títol més individual precisament per aquesta comunicació directa amb les institucions a través d'Internet⁸³⁶, no s'ha deixat de banda la promoció de les fórmules de participació col·lectives de la participació veïnal.

Per a fomentar aquest tipus de *participació cooperativa*⁸³⁷, l'art. 72 de la LrBRL contempla l'accés a ajudes públiques i el reconeixement de la declaració d'associacions d'utilitat pública per tal d'afavorir-ne la seva creació i manteniment⁸³⁸. Malgrat el seu foment, aquest tipus de participació no està exempta de crítiques, no solament pel cost que suposa pels Ajuntaments en termes de prolongació dels processos de decisió i les càrregues financeres per mantenir-les tal com adverteix PEMÁN GAVÍN⁸³⁹, sinó perquè pot inclinar a les associacions veïnals a mantenir amb més interès els seus

⁸³⁵ SÁNCHEZ MORÓN M. (1992) «Información y participación ciudadana en la Administración local» a *Ponències del Seminari de Dret Local*, Tercera edició (curs. 90-91) ed. Ajuntament de Barcelona. Pàg. 263.

⁸³⁶ És notòria, arran la nova llei de procediment administratiu comú així com la normativa sobre transparència, la potenciació de les vies participatives a partir de l'ús obligatori d'Internet per mitjà dels Portals de Transparència, així com la promoció de l'audiència o l'obligatorietat de la informació pública, que atrauen al ciutadà individual, que no necessàriament s'ha de trobar integrat en cap col·lectiu associatiu.

⁸³⁷ Sobre aquesta qüestió, ROCA XIRAU P. (2007) «La participación ciudadana como eje de la vida local: sus mecanismos» op. cit. Pàg. 749.

⁸³⁸ El foment mitjançant subvencions per a poder dur la seva tasca de defensa dels interessos generals o sectorials dels veïns es repeteix en altres textos normatius com a l'art. 158.3 TRLMC: *Els municipis, d'acord amb llurs possibilitats econòmiques, han de determinar els mitjans públics que poden ésser utilitzats per les associacions en l'exercici de llurs funcions, i també els ajuts econòmics de què poden gaudir a càrrec dels pressupostos corresponents. L'assignació de mitjans i la distribució dels ajuts s'han d'efectuar amb criteris objectius, d'acord amb la importància i la representativitat de les entitats.*

També, art. 232 ROF: *1. En la medida en que lo permitan los recursos presupuestados, el Ayuntamiento podrá subvencionar económicamente a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, tanto por lo que se refiere a sus gastos generales como a las actividades que realicen. 2. En tal caso, el presupuesto municipal incluirá una partida destinada a tal fin, y en sus bases de ejecución se establecerán los criterios de distribución de la misma que, en todo caso, contemplarán su representatividad, el grado de interés o utilidad ciudadana de sus fines, su capacidad económica autónoma y las ayudas que reciban de otras entidades públicas o privadas.*

⁸³⁹ PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 53.

vincles institucionals que no pas a reforçar la seva base social⁸⁴⁰, circumstància que desviaria la defensa dels interessos generals o sectorials de la comunitat a l'avinentsa de compensacions o incentius cap a l'organització. Amb independència d'això, com a entitats de participació ciutadana expressament reconegudes així pel TRLMC (art. 158.1), poden rebre informació directa dels assumptes que són del seu interès, elevar propostes d'actuació a l'àmbit de les matèries de competència municipal, formar part dels òrgans de participació o intervenir en les sessions del Ple i de les comissions d'estudi, d'informe o de consulta en els supòsits específics que es determinin (art. 158.2 TRLMC).

Per demés, tot i ser la regulació orgànica de cada municipi la que contemplaria les relacions de les associacions amb l'entitat municipal, el ROF, tot i el caràcter supletori, reconeix a aquestes la possibilitat que els representants de les organitzacions acudeixin a les sessions de les comissions informatives només a efectes que siguin escoltats i poder presentar el seu informe respecte a un tema concret, tenint en compte que les sessions de les comissions informatives no són públiques (art. 227.2 ROF); o de poder fer una exposició davant el Ple en relació a un punt de l'ordre del dia en què l'associació en resulti ser interessada, prèvia sol·licitud a l'Alcalde (art. 228.1 ROF). Poden fer ús dels medis públics municipals com els locals o medis de comunicació (art. 233 ROF) i se'ls reconeix, sens perjudici del dret general d'accés a la informació municipal reconegut als veïns en general, el dret a rebre en el seu domicili social les convocatòries dels òrgans col·legiats municipals que celebrin sessions públiques i que puguin afectar als seus interessos així com rebre publicacions que editi l'Ajuntament, sempre que d'acord amb el seu objecte social resultin d'interès per a l'entitat (art. 234 ROF).

Però la Llei bàsica estableix el límit de la participació ciutadana en els assumptes públics, i és que aquests no poden menyscar les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per llei (art. 69.2 LrBRL⁸⁴¹), en tant que l'exercici de

⁸⁴⁰ SÁNCHEZ MORÓN M. (1992) «Información y participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 265. *La realidad es que existen algunas de estas asociaciones que en este momento están –al parecer– muy instrumentalizadas por partidos políticos y otras en cambio, las más pequeñas, mantienen un contacto, podríamos decir, ágil con el Ayuntamiento.* ROCA XIRAU P. (2007) «La participación ciudadana como eje de la vida local: sus mecanismos» op. cit. pàg. 749.

⁸⁴¹ Art. 69.2 LrBRL: *Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.*

poder es manifesta en l'aprovació de la norma i que correspon al Ple sigui quina sigui la forma de participació i la intensitat d'intervenció de les organitzacions veïnals.

La inscripció de les associacions al registre municipal d'associacions que cada ens local crea a l'efecte (art. 158.4 TRLMC) es converteix en un requisit important, una condició necessària per a poder exercir els drets que prescriu el ROF (art. 236). I és que l'objectiu d'aquest tipus de registre, com indica aquest art. 236, és el de *permetre a l'Ajuntament conèixer el nombre d'entitats existents al Municipi, les seves finalitats i la seva representativitat, als efectes de possibilitar una correcta política municipal de foment de l'associacionisme veïnal*. L'àmbit subjectiu és molt ampli en quant a la inclusió de tot tipus d'associacions (art. 236.3)⁸⁴², i es requereix per a la seva inscripció un conjunt d'informació i dades com per exemple, els estatuts de l'associació, el número d'inscripció al Registre General d'Associacions i en altres Registres públics, el nombre de persones que ocupen els càrrecs directius, el domicili social, el pressupost anual, el programa d'activitats anual i una certificació del nombre de socis (art. 236.4).

La inscripció també resulta rellevant per a la participació en l'elaboració de normes, ja que la consideració d'entitats de participació ciutadana els permet estar informats directament sobre els assumptes d'interès d'acord amb el seu objecte social i per tant en relació a la voluntat de projectar una nova ordenança sobre una matèria determinada, i com hem dit, a formar part dels òrgans de participació i a intervenir en les sessions del Ple, comissions d'estudi, d'informe i de consulta en els supòsits que es determinin⁸⁴³. Per aquest motiu, les tasques de redacció de la norma poden estar participades constantment per la intervenció de les associacions veïnals durant les sessions de la comissió d'estudi encarregada d'elaborar el projecte normatiu, institucionalitzades dins

⁸⁴² ...todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio y, en particular, las asociaciones de vecinos de un barrio o distrito, las de padres de alumnos, las entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares. (art. 236.3 ROF).

⁸⁴³ Com a nota d'interès, observem que, en l'àmbit de les normes amb rang de llei i reglaments estatals, en relació a les organitzacions i associacions interessades, l'art. 24.1.d LG, sobre el tràmit d'audiència, estableix que es pot prescindir de cridar a audiència a les organitzacions i associacions interessades si ja han participat per mitjà de consultes i informes durant el procés d'elaboració:

d) No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b).

El contingut d'aquest punt de l'article però, no apareix a la nova regulació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de Règim Jurídic del Sector Públic, que preveu a la Disposició Final tercera, apartat dotze, un nou marc de regulació del procediment d'elaboració dels reglaments estatals (art. 26).

l'organisme en òrgans consultius⁸⁴⁴, per mitjà de l'emissió d'informes, o com a intervinents en la comissió creada a l'efecte per a elaborar l'esborrany normatiu, oferint la seva visió i experiència tècnica i professional de la matèria que es regularà.

I en aquesta tessitura, la inscripció al registre d'associacions possibilita a l'Ajuntament identificar les organitzacions que per raó del seu objecte social degudament inscrit, puguin resultar afectades pel projecte d'ordenança i hagin de ser cridades en el tràmit d'audiència. Les associacions expressen la voluntat de ser presents i intervinents en les actuacions i decisions del govern local, i per tant, la crida a l'audiència ha d'entendre's obligatòria si l'avantprojecte normatiu afecta al seu objecte social –i sempre i quan no concorri una causa d'exclusió expressament contemplada a la norma o es tracti d'una matèria en el que no es requereixi obrir el tràmit⁸⁴⁵-. Per a aquestes organitzacions privades de caràcter voluntari i inscrites al registre municipal, l'omissió de la crida a l'audiència hauria de ser considerada una causa invalidant de la mateixa manera que ho seria per a les entitats reconegudes per llei⁸⁴⁶, assimilant sengles estatus d'entitats a una

⁸⁴⁴ L'art. 235 *in fine* ROF estableix el límit de participació als òrgans deliberants consultius a menys que una llei autoritzi als seus representants a integrar-se en òrgans decisoris: *En principio, la participación de estas asociaciones sólo se admitirá en relación con órganos deliberantes consultivos, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios.*

⁸⁴⁵ *La audiencia corporativa no deja por ello de tener garantía en el ámbito local -en el que por definición debe ser mayor la osmosis entre el nivel de gobierno municipal y el de sus representados- sin ser necesario para ello dar aplicación en forma supletoria al art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo que se nos invoca. En efecto, a través del Registro Municipal de Asociaciones Vecinales que prevé el art. 236 de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales se puede dar cauce a la audiencia corporativa mencionada ya que el Ayuntamiento deberá, sin duda, notificar en su propio domicilio social a las entidades inscritas en el Registro que hayan efectuado la solicitud que prevé el art. 234 a) del Reglamento de acuerdo de apertura del trámite de información pública y audiencia a los interesados de los proyectos de Ordenanza que afecten a cuestiones relacionadas con el objeto social de las mismas.* (FJ6). STS núm. 2.310 de 14 de juny de 1994, Secció Quarta, Sala Contenciosa.

⁸⁴⁶ La jurisprudència ha reconegut l'audiència a organitzacions de caràcter voluntari, com és el cas de la STS de 31 de maig de 2004 (Ar. 3674) que indica (FJ 4): *Pues bien, en el caso presente concurren circunstancias singulares que nos llevan a entender ajustada a Derecho la solución adoptada por la Sala de instancia. Porque, es verdad, las recurrentes son asociaciones voluntarias que no tienen conferida por la Ley la representación de intereses generales. No obstante, los suyos, se ven directamente afectados por el Decreto impugnado. Y aunque, ciertamente, estas entidades surgen al amparo del artículo 22 de la Constitución, no puede desconocerse que, como a los sindicatos, su artículo 7 les atribuye una especial posición y que la participación en el proceso de formación de los reglamentos es una forma cualificada de hacer valer los intereses que representan. Por otra parte, es clara la relevancia del sector del transporte terrestre por carretera en Canarias, donde no existe el ferrocarril. Además, dado el ámbito espacial (la Comunidad Autónoma de Canarias) y material (el transporte por carretera) al que se dirige la regulación contenida en el Decreto 165/1996, no debe suponer especial dificultad para la Administración autonómica conocer cuáles son las entidades que tienen, no un interés cualquiera, sino uno especial y directo en la materia objeto de regulación, como ocurre con las formadas por quienes se dedican a prestar privadamente un servicio de evidente interés público.*

En este contexto, no se alcanza a comprender la razón por la cual se dio audiencia, además de a los Cabildos insulares y a otras organizaciones, a las asociaciones de empresarios de transportes de otras

mena de reconeixement igualitari de la participació als processos normatius. Si concorren diverses associacions inscrites, representatives dels mateixos interessos i afectades pel projecte normatiu, s'entén que la crida a la participació ho ha de ser per a totes elles, essent una garantia de participació la voluntat de veure's inscrites al registre, però també haurien de ser cridades aquelles que l'Ajuntament té identificades fora del registre municipal d'associacions –plataformes veïnals o col·lectius que hagin mostrat la seva voluntat de ser partícips del procediment-, per bé que una participació oberta legitimaria la bona intenció de l'Administració i la decisió adquiria major solidesa, amb independència de la forma jurídica d'aquests col·lectius, la qual no pot ser impediment per a la participació efectiva a l'audiència⁸⁴⁷.

II. PROPOSTES A LA PARTICIPACIÓ CIUTADANA A LA LLUM DE LA LPACAP.

Com ja apuntàvem amb anterioritat, el Títol VI de la LPACAP suposa un recull de regles i principis que no marquen un procediment en sentit clar i de manera estricte aquells passos que esdevindrien formalment imprescindibles per a crear una norma. Però aquesta tendència canviaria clarament respecte del contingut de l'art. 133 LPACAP sobre la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments, la qual emergeix dins aquest recull de regles com a un nucli indisponible i immanent dins el procediment normatiu. Aquesta qüestió ha estat recentment advertida pel Tribunal Constitucional a la Sentència 55/2018, de 24 de maig, que assenyala que les previsions de l'art. 133 (a excepció del primer incís del primer apartat 133.1 i primer apartat 133.4) descendeixen a qüestions procedimentals de detall desbordant l'àmbit d'allò considerat bàsic, i per tant, vulneren les competències estatutàries de les Comunitats Autònomes en relació amb l'elaboració de les seves pròpies disposicions administratives. Per tant, arran aquest pronunciament de TC, gairebé la totalitat de l'art. 133 a excepció dels incisos indicats, no són aplicables en els

islas (Fuerteventura, La Palma, Lanzarote) y no se hizo lo mismo con las de Tenerife, tal como quedó establecido en el proceso de instancia. Del mismo modo que la Administración pudo escuchar a las asociaciones de empresarios de esas otras islas, pudo haberlo hecho con las recurrentes.

⁸⁴⁷ Ens referim també als moviments veïnals de constitució puntual davant de situacions socials o econòmiques concretes, que pretenen influir en la direcció política adoptada per l'Ajuntament.

procediments reglamentaris autonòmics⁸⁴⁸. El precepte no ha quedat invalidat i la STC no fa referència alguna a la seva aplicabilitat respecte les Administracions locals, per tant considerem, com ja indicàvem amb anterioritat, que l'art. 133 és aplicable íntegrament en l'activitat normativa local sens perjudici de futures impugnacions o modificacions legislatives que puguin tenir afectació directa a l'esfera local.

Certament, el detall de l'art. 133 a qüestions procedimentals també incideix en aquest nivell administratiu, i tal com hem vist, és el legislador bàsic sobre règim local qui ha regulat l'íter procedimental a l'art. 49 LrBRL, establint l'ordre seqüencial i terminis d'obertura de la participació ciutadana. A la vista del recent pronunciament TC i fora de les disquisicions sobre la invasió competencial a les reserves estatutàries, entenem que la regulació de la LPACAP, si bé promulgada per raó de l'art. 149.1.18 CE, escapa de la norma de capçalera on s'hauria d'haver introduït aquests elements formals que no responen a les directrius i regles genèriques com ho serien els principis de bona regulació de l'art. 129. Un cop aquesta regulació ha deixat de tenir una aplicabilitat conjunta i uniforme a tot l'exercici normatiu dels diferents nivells de govern, desapareix la raó de ser del Títol VI dins la Llei de procediment administratiu comú.

A tots els efectes, elements com la introducció d'una consulta prèvia, s'haurien hagut de fer des d'un inici en el propi íter procedimental de l'art. 49 LrBRL, en tant que ara ens trobem davant un procediment la regulació de la qual es troba dispersa en diverses Lleis.

Amb independència de l'anterior, cal indicar que malgrat la preponderància conferida, trobem que el camí cap a l'adequada aplicació resulta insuficient si partim només del contingut ofert per aquest precepte. Tal com es dirà més endavant, l'estat normatiu actual ens porta a requerir una concreció de la norma, que assenyali de quina forma s'ha de canalitzar i dur a terme el contingut d'aquest article.

Amb tot, l'art. 133, amb anterioritat a la STC 55/2018, de 24 de maig, es presentava com una clàusula general de garantia de la participació ciutadana en l'elaboració

⁸⁴⁸ STC 55/2018, de 24 de maig FJ 7.c: *no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas.*

normativa, que incorpora novetats especialment rellevants que no es trobaven recollides amb anterioritat, com el tràmit de la consulta pública prèvia. Tot i que aquesta regulació té unes repercussions importants en l'esquema que estableix l'art. 49 LrBRL, cal tenir en compte que els municipis gaudeixen dins aquest àmbit d'amplis marges en la seva potestat d'autoorganització per a assegurar aquesta participació, ja que d'acord amb el que disposa l'art. 70 bis LrBRL, els Ajuntaments han d'establir i regular en normes de caràcter orgànic els procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local.

El contingut de l'art. 133 LPACAP és el següent:

1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.

c) Los objetivos de la norma.

d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad

económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

1) Sobre la consulta pública electrónica previa.

Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, es substanciarà una consulta pública a través del portal web de l'Administració competent per a recopilar l'opinió dels subjectes i organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma, sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores (l'art. 133.1). Tal com s'observa, la mesura es contempla tant per als projectes i avantprojectes de llei com per als reglaments, essent per tant una modalitat de participació de caràcter unidireccional on no està prevista la deliberació dels participants amb l'Administració proponent⁸⁴⁹, que s'estén a tota l'activitat normativa de l'Administració i que sembla unificar en iguals termes els diferents rangs normatius⁸⁵⁰. Entenent que la decisió d'inaplicabilitat d'aquest precepte, continguda al pronunciament del Tribunal Constitucional es dirigeix a la potestat reglamentària

⁸⁴⁹ Com sí ho serien les audiències públiques (*public hearing*), d'origen anglosaxó, caracteritzades per l'oralitat, el debat i la presència veïnal en unitat d'acte en un espai de retrobament amb l'Ajuntament, tal com ha estat acollit en alguns reglaments orgànics municipals com és el cas del municipi de Barcelona (Art. 31 de la Carta Municipal de Barcelona). Respecte aquesta modalitat participativa, ens remetem a FERNÁNDEZ RAMOS S. (2005) *La información y participación ciudadana en la Administración local* op. cit. Pàg. 247; PEMÁN GAVÍN J. M^a (2005) «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» op. cit. Pàg. 41; SÁNCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol» op. cit. Pag. 7, entre d'altres.

⁸⁵⁰ La STC 55/2018 de 24 de maig, l'ha declarat inaplicable per a les iniciatives legislatives autonòmiques (no per a les estatals), mantenint la seva aplicabilitat per als reglaments autonòmics només el primer incís del primer apartat 133.1 (“Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, es substanciarà una consulta pública”) i el primer apartat 133.4 (“Es podrà prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques previstos en aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin”). Per tant, queden fora d'aplicació per a les Comunitats autònomes aspectes com el mitjà sobre el qual es durà a terme la consulta prèvia (portal web, etc.), les qüestions objecte de consulta, la naturalesa dels seus destinataris o altres supòsits pels quals es pot ometre el tràmit, entre d'altres.

autonòmica, aquests aspectes de detall de l'art. 133 sí prevalen per a les Administracions locals, raó per la qual, a continuació farem referència als tràmits de participació a la llum del contingut íntegre d'aquest article de la LPACAP.

En aquest sentit, cal assenyalar que el tràmit de consulta pública prèvia esdevé un mecanisme de participació directa dels ciutadans, en consonància amb les línies del govern obert⁸⁵¹, l'objectiu del qual és la de fer partícip al públic en aquesta fase inicial per a poder recopilar la informació i dades que puguin ajudar a elaborar la futura actuació normativa quan encara estan obertes totes les possibilitats. Sobre aquest mecanisme en destacaríem els avantatges següents:

1) En primer lloc, la consulta pública prèvia amplia l'horitzó participatiu respecte l'anterior marc legal. El procediment té una projecció més oberta cap al públic. Per una banda, la fase de la consulta pública prèvia modifica l'esquema procedimental, l'obre fins a un estadi que fins ara era totalment intern, gairebé mental, del promotor de la norma. Per altra, ens trobem que la LPACAP marcaria distincions entre participants atenent al tràmit concret: la consulta pública prèvia està destinada als subjectes i organitzacions més representatives *potencialment afectats per la futura norma*⁸⁵²; l'audiència pública a les persones físiques o organitzacions o associacions reconegudes per llei la norma de la qual afecti als seus drets o interessos legítims; la informació pública ho és per a tots els ciutadans. La repercussió d'incorporar la consulta prèvia en el procediment normatiu té major visualització en els procediments reglamentaris estatals i autonòmic respecte al procediment normatiu local: el reforçament de la participació trenca amb la naturalesa d'una posició jurídica subjectiva qualificada de l'audiència com a principal canal de participació en les instàncies de poder superiors, l'obertura de la qual se sotmet a l'existència o no de subjectes interessats, de manera que la consulta amplia l'àmbit subjectiu cap als *potencials destinataris de la norma* (art.

⁸⁵¹ L'article 69 LTBGCat, pertanyent al Títol VI del Govern Obert, indica:

1. Les persones tenen el dret de participar, per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.

⁸⁵² Sobre aquesta qüestió, ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparència en el exercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 51; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» op. cit. Pàg. 541 i seg.

133.3 LPACAP). A l'escenari municipal, la participació ja revestia de la major obertura possible en ser la informació pública el tràmit per excel·lència, obert a qualsevol persona, de manera que la referència a ser un *potencial destinatari de la norma* tindria d'entrada una percepció més restringida respecte l'accés de qualsevol persona a participar en el tràmit de la informació pública. Amb tot, l'ampliació de la participació més enllà de l'audiència i informació pública resulta positiva, fa que aquest sentiment de coparticipació en el producte normatiu resultant des de l'estadi més inicial acabi generant majors adhesions i avinences per part dels ciutadans.

2) El moment procedimental escollit marca una tipologia diferent de participació respecte del tràmit d'audiència i informació pública, designant utilitats diferents per a cada una de les etapes. L'absència d'un text previ pot donar lloc a una participació més oberta i genèrica en una fase molt primària del procediment, es dona publicitat a les intencions de l'Administració per a rebre la intervenció pública quan encara no s'ha donat una forma definida, a extrems de poder plantejar fins i tot la necessitat del propi exercici regulatori⁸⁵³. Les opinions obtingudes contrastaran amb les al·legacions i suggeriments sobre l'avantprojecte, que seran més concrets, definits i direccionats, on el debat sobre la necessitat i oportunitat, les alternatives no reguladores o l'opció zero, ja no hi tindran cabuda⁸⁵⁴. En aquest sentit, la consulta es presenta com una mesura de racionalització important que trenca amb la rigidesa que caracteritzarien les al·legacions respecte un esborrany prèviament redactat⁸⁵⁵, i que irremeiablement condueix als participants cap a una direcció concreta. El tràmit es salvaguarda d'un text normatiu previ que *sedueixi* o faci inclinar al particular en la línia de la informació que se li ofereix. No obstant això, caldrà marcar d'alguna manera quina és la informació que s'ha de sotmetre a consulta encara que aquesta sigui mínima, ja que l'absència total

⁸⁵³ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 7; ALONSO TIMÓN A. J. (2016) «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación» Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 34, Pàg. 81.

⁸⁵⁴ PRIETO ROMERO C. (2016) «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» op. cit. Pàg. 358; MORA RUIZ M. (2016) «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» op. cit. Pàg. 556.

⁸⁵⁵ SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 8.

d'informació o objectius preannunciats poden conduir a rebre opinions i idees excessivament abstractes o fins i tot desviades del propòsit inicial⁸⁵⁶.

3) Es tracta d'un tràmit que s'adhesiona a la finalitat comuna d'assegurar l'efectivitat de la proposta, però principalment coopera a evitar l'anomenat "risc d'actualització"⁸⁵⁷, és a dir, que un cop practicada l'audiència i informació pública als interessats i sectors potencialment afectats, la informació rellevant que pugui ser aportada en aquest moment posterior aconsellin precisament una direcció totalment diferent a l'exercitada, circumstància per la qual hagi de ser necessari modificar substancialment el sentit de l'esborrany proposat per no haver contemplat la realitat social que resultava transcendental per a materialitzar aquella política pública. El mecanisme guarda gran similitud amb la incorporació dins el procediment reglamentari estatunidenc *notice and comment*, de la tècnica de participació prèvia *Advance Notice of Proposed Rulemaking*, per a assumptes especialment complexos on es necessita obtenir tota la informació i dades decisives per a elaborar el projecte normatiu, i que permet des d'un inici l'aportació dels afectats coneixedors de la matèria, essent un instrument que en termes d'eficiència redueix el cost i el temps de tramitació⁸⁵⁸.

4) La consulta pública, en tant que no es troba instrumentalitzada dins l'entitat, podria resoldre també, les circumstàncies de rigidesa i poca representativitat de les modalitats de participació corporatives –a les quals se li sumarien l'engruiximent excessiu de l'organització administrativa-. Tal com assenyala SANCHEZ MORÓN, aquest tipus de participació no individual es formalitza i es burocratitza en excés, i no acaben sent portadors reals dels interessos que veritablement preocupen al ciutadà en no existir tampoc llaços d'interacció entre aquests consells i els propis ciutadans⁸⁵⁹; a la llarga,

⁸⁵⁶ Sobre aquesta qüestió: MONTORO CHINER M.J. (2017) «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» *REDA n° 182*, Pàg. 37.

⁸⁵⁷ LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos de América* op. cit. Pàg. 163.

⁸⁵⁸ *Ibíd.* Pàg. 162-163. *Vid.* també, ELLIG J. i FIKE R. (2013) «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis» op. cit. Pàg. 4; STRAUSS P.L. (2009) «Los procedimientos de elaboración de reglamentos y disposiciones administrativas en EEUU» op. cit. Pàg. 357.

⁸⁵⁹ Sobre aquesta qüestió, cal destacar la Comissió Especial de Suggestiments i Reclamacions per a la defensa dels drets dels veïns que preveu la LrBRL per als municipis de gran població (art. 132), com a via de comunicació amb l'Administració, d'idea similar al defensor del poble a nivell municipal. Amb aquesta fórmula es pretén un contacte més pròxim amb el ciutadà, en el que aquest té la possibilitat de

assoleixen sovint un rol rutinari en les seves tasques, i no acaben reflectint una veritable participació del ciutadà com a individu sinó la “d’un conjunt de membres d’una elit associativa privada”⁸⁶⁰. Per tant, les opinions recollides de la consulta externa, aliena i general, confluirien en aquests procediments normatius amb la intervenció dels òrgans de participació ordinaris com els consells sectorials dins d’una àrea d’activitat pública o consells econòmics i socials⁸⁶¹ inserits dins l’entitat municipal.

Per demés, cal assenyalar que l’art. 69 LTBGCat ja apuntava cap aquesta direcció, si bé d’una manera més genèrica, en assenyalar que el dret de participar de les persones es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l’Administració considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l’inici de la tramitació del procediment administratiu. Les determinacions de la LTBGCat concilien perfectament amb les de la LPACAP, essent aquesta última qui ho detalla en major mesura i ho converteix en un tràmit més del procediment⁸⁶².

La consulta prèvia no resulta pas nova al món local. En matèria urbanística, l’obertura del tràmit d’informació pública de l’*avanç del Pla*, tràmit que dóna inici al procediment d’elaboració del Pla, és obligatòria a Catalunya en els supòsits de formulació o revisió del Pla d’ordenació urbanística municipal per tal que els ciutadans puguin intervenir en

jutjar l’actuació i gestió de l’activitat municipal, de fiscalitzar l’actuació pública. En relació a això: Roca Xirau P. (2007) «La participació ciutadana como eje de la vida local: Sus mecanismos» op. cit. Pàg. 742 i seg.

⁸⁶⁰ *El model dels consells ha conduït a una certa hipertròfia dels òrgans consultius de l’Administració, ja que, un cop s’ha creat un consell i se n’han designat els membres, és molt difícil suprimir-lo, encara que se’n constati la inoperància més absoluta.* SANCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol» op. cit. Pàg. 6.

⁸⁶¹ Òrgans complementaris que tenen la seva regulació en el reglament orgànic de cada municipi i que el Real Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s’aprova el Reglament d’Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals (ROF) també contempla als articles 119 i següents.

⁸⁶² La Comissió Jurídica Assessora però, ha posat de relleu en diversos Dictàmens (Dictàmens 299/2017, 306/2017, 6/2018 i el recent 115/2018), que *el tràmit de consulta pública prèvia i el tràmit de participació ciutadana de l’article 69 de la Llei de transparència són dos tràmits que tenen una regulació clarament diferenciada. La consulta pública prèvia de l’article 133.1 LPACAP és un tràmit de caràcter imperatiu que s’ha de substanciar en un moment anterior a l’elaboració del text normatiu (“amb caràcter previ a l’elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament”). A diferència d’aquesta consulta, el tràmit de participació previst a l’article 69 de la Llei 19/2014, és un tràmit que es pot obrir en relació amb “les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l’Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l’inici de la tramitació del procediment administratiu”, en el qual es valora el contingut de “la versió inicial del projecte normatiu” (article 69.2 de la Llei 39/2014) (Dictamen 150/2018, de 12 de juny).*

aquest moment procedimental previ⁸⁶³, d'acord amb el previst a l'art. 106.4 del Decret 305/2006, de 18 de juliol pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'Urbanisme de Catalunya⁸⁶⁴.

Vistos fins ara els elements més característics del tràmit, a continuació ens referirem a aquells aspectes que mereixen més atenció per a la seva aplicabilitat a l'àmbit municipal.

Sobre el contingut. La consulta prèvia pot tenir repercussions positives dins el procediment normatiu municipal, però l'absència d'una concreció major dels requisits i de la manera de dur-la a terme, pot debilitar-ne el seu propòsit. En el cas de l'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments estatals, trobem que el contingut que disposa l'art. 26 LG en relació a la participació pública, ha estat desplegat per l'Ordre PRE/1590/2016, de 3 d'octubre, el qual publica un Acord del Consell de Ministres sobre les instruccions per a habilitar la participació pública en el procés d'elaboració normativa a través dels portals webs dels departaments ministerials⁸⁶⁵. Les referides

⁸⁶³ Art. 106 Decret 305/2006, de 18 de juliol: *106.1 Per facilitar la participació dels ciutadans en la formulació dels plans urbanístics, prèviament a l'aprovació inicial l'administració competent pot acordar publicar i sotmetre a informació pública avanços dels instruments de planejament urbanístic.*

106.2 L'avanç de l'instrument de planejament ha de contenir:

a) Els objectius i els criteris generals del pla.

b) Una síntesi de les alternatives considerades i dels objectius i criteris urbanístics, ambientals o socials que justifiquen l'elecció de la proposta bàsica sotmesa a informació pública.

c) La descripció de les característiques bàsiques de la proposta d'ordenació.

d) Si l'instrument de planejament està sotmès a avaluació ambiental, un informe ambiental preliminar per tal que l'òrgan ambiental pugui determinar l'amplitud, nivell de detall i grau d'especificació de l'informe de sostenibilitat ambiental. Sens perjudici del què pugui establir la normativa sobre avaluació ambiental de plans i programes, l'informe ambiental preliminar, quan es tracti del pla d'ordenació urbanística municipal, ha de contenir els aspectes assenyalats en les lletres a i b de l'article 70 d'aquest Reglament i, quan es tracti de plans urbanístics derivats, ha de contenir els aspectes assenyalats en les lletres a i b de l'apartat 1 de l'article 100 d'aquest Reglament.

Sobre aquesta qüestió, TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (2016) *Derecho Urbanístico de Cataluña* 6a ed. Atelier, Barcelona Pàg. 84.

⁸⁶⁴ Si bé els supòsits d'intervenció pública anticipada en processos normatius és escassa, el foment de la participació és un dels principals eixos del marc d'interrelació dels governs municipals amb la ciutadania. A efectes il·lustratius, l'Ajuntament de Barcelona ha aprovat un nou Reglament de Participació Ciutadana (Acord del Plenari del Consell Municipal de 6 d'octubre de 2017), que tot i no fer referència expressa a la participació en processos normatius, s'estableixen les normes de les iniciatives ciutadanes, els processos participatius i les consultes en l'activitat municipal, es regulen els medis d'interacció comuns (plataforma digital, accés i canals de rebuda), així com també la institució dels òrgans de participació com el Consell de Ciutat, els consells de barri o les comissions de seguiment de les consultes. Per demés, i en la mateixa línia, l'Ajuntament de Barcelona ha impulsat la plataforma de participació www.decidim.barcelona, per a fomentar els espais de debat, trobades públiques i la realització de propostes entorn a assumptes actuals de la Ciutat (remodelacions urbanístiques, usos d'espais singulars, etc.).

⁸⁶⁵ Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el

instruccions contemplen que, per a la consulta prèvia, es reculli un llistat de les iniciatives i propostes normatives per a les que es trobi obert aquest tràmit, amb el títol i la data en que finalitza el termini de consulta. La informació que s'ofereix versarà sobre els següents aspectes: antecedents de la norma (breu referència als antecedents normatius), problemes que es pretenen solucionar amb la nova norma, necessitat i oportunitat de la seva aprovació, objectius de la norma i possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores. La instrucció posa un especial èmfasi en la materialització externa de les consultes, és a dir, en el punt d'accés on els ciutadans poden realitzar les seves aportacions, a partir d'un quadre de text lliure amb l'opció d'adjuntar documents, i en l'acreditació d'aquestes aportacions a partir d'un avís al ciutadà de la seva recepció. Respecte al contingut a publicar, es tracta d'una reproducció del que disposa l'art. 133.1 LPACAP⁸⁶⁶ a excepció del primer punt referit als antecedents, el qual té ple sentit sempre i quan existeixin antecedents normatius. Vista la pràctica estatal duta a terme, l'elaboració d'unes instruccions per a complementar amb major detall les previsions de la LPACAP pot resultar d'utilitat en l'àmbit municipal, on podria ser necessari unificar el desplegament de l'art. 133.1 LPACAP a partir d'algun tipus d'instrument que concreti de la millor manera possible quina és la informació que pretén ser sotmesa a consulta per a qualsevol procés normatiu i que compleixi algun tipus de criteris respecte la claredat, intel·ligibilitat i síntesi esquemàtica, de manera que es faciliti la comprensió dels participants i s'eviti la publicació de textos excessivament extensos o complexes. Es tracta de projectar les idees inicials per tal que les opinions s'ajustin a la interacció pretesa i per a la temàtica concreta, encara que la consulta tingui un enfocament més genèric respecte l'audiència i informació pública. Per demés, tal com demana l'art. 133.3 LPACAP els tràmits de participació ciutadana s'han de realitzar de forma que els potencials destinataris de la norma i els qui realitzin aportacions, tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, raó per la qual s'han de posar a disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reunir tota la informació precisa per a poder pronunciar-se sobre la matèria.

proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales. BOE nº 241, 5.10.2016.

⁸⁶⁶ Tal i com així ho adverteix MONTORO CHINER M.J. (2017) «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» op. cit. Pàg. 36.

La LPACAP no requereix cap forma concreta per a acordar l'obertura del tràmit⁸⁶⁷. La pràctica municipal vista fins ara consisteix en assenyalar directament l'obertura del tràmit de consulta per via electrònica, on s'enuncia el títol de la nova norma o de la modificació de la norma, s'indica la data d'obertura i la data de finalització de la consulta, i s'adjunta un *document informatiu* que conté el desplegament dels punts de l'art. 133.1 LPACAP relatius als problemes que es pretenen solucionar amb la norma, la necessitat i oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores⁸⁶⁸. Trobem que, un cop finalitzat el termini de participació, es publica un document de valoració de les aportacions rebudes –l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat l'anomena *Memòria de la consulta pública prèvia*-⁸⁶⁹ que s'annexa a continuació del *document informatiu*, i on es responen de manera sintetitzada les diverses aportacions fetes⁸⁷⁰. Es tracta d'una actuació del tot

⁸⁶⁷ No obstant això, trobem el cas concret de l'Ajuntament de Girona, que va acordar l'obertura del tràmit per mitjà de Decret d'Alcaldia de 7 de juliol de 2017, en relació al projecte de modificació de l'Ordenança municipal de circulació, per un període de quinze dies naturals. Enllaç web: http://www.girona.cat/transparencia/cat/normativa_consultaprevia.php. L'aprovació via Decret del sotmetiment a consulta ens porta a qüestionar si aquest també s'emetria en cas d'acordar-ne la denegació del tràmit, i si com a acte administratiu de caràcter resolutori aquest podria ser impugnat.

⁸⁶⁸ A tall d'exemple, l'Ajuntament de Barcelona té publicada la normativa en tràmit dins el portal de transparència, i dins de cada procediment, té penjat el “document informatiu” publicat per a poder realitzar la consulta prèvia, com és el cas de la modificació de l'Ordenança d'Obres, en el que el termini de consulta va finalitzar el 14 de febrer de 2018 (<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/modificacio-ordenanca-obres>), o la modificació de l'Ordenança de Terrasses, el tràmit del qual es va tancar el dia 9 de gener de 2018 (<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/modificacio-ordenanca-terrasses>). Per la seva banda, la seu electrònica de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat ofereix un accés al tràmit més senzill i de visualització més immediata de la normativa en qüestió, en tant que no s'ha de clicar a cada norma en concret per a conèixer l'estat de tramitació sinó que aquestes estan ordenades en funció del tràmit participatiu on es trobin, assenyalant l'àrea orgànica a qui correspon cada proposta normativa, el temps de consulta en web i la possibilitat que l'ajuntament adjunti, a part del document informatiu per al procés de consulta, altra documentació d'interès que pugui resultar d'utilitat per al participant de la consulta (gairebé sempre consistent en normativa relacionada): https://seuelectronica.l-h.cat/1110985_1.aspx?id=1.

⁸⁶⁹ Les memòries de la consulta pública prèvia de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat, a banda de donar resposta a les aportacions rebudes, s'indica quina publicació se n'ha fet del tràmit de consulta (Portal de transparència, pàgina web de participació ciutadana, web de l'àrea orgànica de referència, difusió per les xarxes socials institucionals). A tall d'exemple, ens remetem al contingut de la Memòria de la Consulta Pública prèvia de l'Ordenança municipal de protecció, control i tinença d'animals de l'Hospitalet de Llobregat: <https://seuelectronica.l-h.cat/utills/obreFitxer.ashx?Fw9EVw48XS5tVITmKm6VBvqazAkZjqICY3mOalJSckki01r01ACEtWtvozh5re6bt>

⁸⁷⁰ En el cas de la tramitació de la modificació de l'Ordenança de Terrasses, l'ajuntament de Barcelona ho tramita com a informe jurídic, com es pot veure en relació a l'*informe sobre les aportacions rebudes* en la consulta pública prèvia: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/modificacio-ordenanca-terrasses>.

encertada si tenim en compte que la LPACAP no exigeix expressament que l'Administració hagi de donar cap tipus de resposta durant aquest període⁸⁷¹.

A la vista del que disposa la LPACAP trobem que, a diferència dels demés instruments de garantia de la bona regulació, el tractament específic que l'art. 133 ha donat a les categories participatives, fa que aquestes es consolidin com a elements ineludibles i nuclears del procediment d'elaboració normativa, essent les úniques fases procedimentals que la Llei ha determinat de manera expressa. Caldrà doncs plantejar si convé un desplegament normatiu més detallat sobre aquesta regulació en relació als municipis, o si és possible dur-ho a terme per mitjà de directrius o instruccions que determinin de quina manera s'ha de substanciar la consulta.

La LrBRL podria fer seu el nou marc de participació ciutadana de l'art. 133 LPACAP –i en especial el seu punt primer relatiu a la consulta-, dins el precepte regulador del procediment d'elaboració d'ordenances locals, de manera que els passos procedimentals a seguir resultarien més entenedors que l'actual redacció de l'art. 49 LrBRL –enlloc d'acudir a una segona Llei (LPACAP) per a que el seu contingut sigui reïnterpretat a les noves determinacions-; i que podria aprofitar per a definir aspectes específics com l'obligació d'emetre el document informatiu, elaborar un document de resposta a les consultes o fixar un termini mínim d'obertura de la consulta que garanteixi un temps raonable per a la seva pràctica⁸⁷², qüestió aquesta que els Ajuntaments han anat solventant al llarg d'aquest temps, on es poden observar períodes de consulta diferents entre ells i entre les diferents consultes practicades per una mateixa Corporació, el qual entenem que respon al tipus de matèria objecte de consulta⁸⁷³. Però a nivell

⁸⁷¹ Sí que ho demana però, l'art. 69.3 LTBGCat: *Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.*

⁸⁷² L'art. 26.2 *in fine* LG estableix per a les normes amb rang de llei i reglaments estatals, un termini per a la consulta *suficient, el qual no pot ser inferior a quinze dies naturals*. El termini afegeix major complexitat per als òrgans responsables i ciutadans intervinents en el procés, en haver de contemplar terminis naturals per a la consulta i terminis hàbils per als tràmits participatius ordinaris.

⁸⁷³ A efectes il·lustratius, la modificació de l'Ordenança municipal de circulació de Girona va estar oberta a consulta 15 dies naturals (8/07/17 al 22/07/17) (http://www.girona.cat/transparencia/cat/normativa_consultaprevia.php); la modificació de l'Ordenança d'obres de l'Ajuntament de Barcelona, 21 dies naturals (25/01/18-14/02/2018) (<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/modificacio-ordenanca-obres>); la modificació de l'Ordenança de terrasses de l'Ajuntament de Barcelona, 22 dies naturals (<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/modificacio-ordenanca-terrasses>); la Modificació del Reglament del consell educatiu de l'Hospitalet de Llobregat, un mes (5/09/17-5/10/17);

d'aplicabilitat pràctica, convé establir algunes pautes o instruments que facin de “guia” per tal de poder oferir als òrgans responsables els instruments suficients per a materialitzar aquest tràmit. Per aquest motiu, en la línia del que assenyalava MONTORO CHINER⁸⁷⁴, la regulació oferta en aquest art. 133 LPACAP es podria complementar a partir de la publicació d'unes directrius que proporcionin una orientació més detallada del contingut ha de tenir el *document informatiu* al que ens referit anteriorment, aspectes relatius a la intel·ligibilitat i claredat d'aquest tipus de document no jurídic, qüestions de tècnica legislativa i de recursos sobre el seu disseny i estructura, amb el propòsit d'aconseguir la interacció pretesa amb els ciutadans i que l'enfocament d'aquest primer contacte del procediment pugui resultar profitós per als tràmits que vénen a continuació⁸⁷⁵, en compliment de la claredat i concisió que demana l'art. 133.3 LPACAP respecte els documents necessaris per a què les persones participants puguin pronunciar-se sobre la matèria. Per demés, la guia podria discernir la normativa que, per la seva incidència *ad extra*, convingui una major dedicació en descriure adequadament els punts relatius a l'art. 133.1 LPACAP (problemes que es pretenen solucionar, necessitat i oportunitat de la seva aprovació, objectius i possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores), d'aquella que, per tenir una naturalesa més tècnica, l'aportació ciutadana no tindrà la mateixa repercussió ni utilitat per als redactors de la norma. Tanmateix, les directrius podrien resultar útils en els aspectes relatius als canals de publicació i el format de publicació i interacció ciutadana, com a continuació assenyalarem.

l'Ordenança municipal de civisme i convivència de l'Hospitalet de Llobregat, 23 dies naturals (29/03/17-20/04/18) (https://seuelectronica.l-h.cat/1110985_1.aspx?id=1).

⁸⁷⁴ MONTORO CHINER M. J. (2017) «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» op. cit. Pàg. 37.

⁸⁷⁵ Cal fer referència a l'experiència de la consulta prèvia duta a terme en el procediment de modificació de l'Ordenança de Terrasses de l'Ajuntament de Barcelona. Si bé cal dir que la norma va resultar d'entrada molt polèmica degut a la nova ordenació dels espais públics i a la intensa afectació sobre el sector de la restauració i assimilats, i que ha donat lloc a modificacions diverses, l'informe jurídic emès un cop es va dur a terme la consulta, va acabar conclouent que no era el moment procedimental per a entrar en la valoració d'unes aportacions que havien estat expressades sobre un projecte normatiu en concret, acordant emplaçar durant el tràmit d'audiència i informació pública a les persones i entitats que havien intervingut en la consulta. Per tant, la consulta no va arribar a complir la seva finalitat perquè existia ja un text normatiu. Enllaç web del document:

http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/sites/default/files/01_informe_aportacions_tramite_inf_publica_pd.pdf

Sobre la forma. L'art. 133.1 LPACAP estableix que la consulta pública es substanciarà a través del portal web de l'Administració competent. Pel que fa a l'àmbit estatal, l'art. 26.3 LG indica que es durà a terme a través del portal web del departament competent, i l'Ordre citada PRE/1590/2016, de 3 d'octubre, pel qual es publiquen les instruccions per a habilitar la participació pública en el procés d'elaboració normativa estatal, reitera la mateixa idea⁸⁷⁶.

L'art. 69 LTBGCat assenyala el Portal de Transparència com a canal de referència per a facilitar la participació ciutadana amb la publicació de la iniciació del procediment, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya. Així mateix, respecte les propostes i suggeriments rebuts abans del tràmit d'audiència i informació pública –que s'ajustarien a aquesta fase de consulta prèvia–, el precepte indica que l'Administració ha de fer-ne una valoració general, i que aquesta s'ha de publicar al Portal de Transparència⁸⁷⁷.

L'experiència municipal ens mostra que alguns ajuntaments fan servir el propi Portal de Transparència per a penjar directament les fases de la normativa en tràmit dins l'apartat d'informació de rellevància jurídica i documental o d'acció de govern (com és el cas de l'Ajuntament de Barcelona i Girona⁸⁷⁸), i d'altres es localitzen a la seu electrònica de la Corporació local o la fan direccionar a la mateixa des del Portal de Transparència, (com és el cas de l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat i de Manresa⁸⁷⁹). No obstant això, ens trobem en un moment temporal en el qual els Ajuntaments encara estan duent

⁸⁷⁶ L'acord segon de l'Ordre PRE/1590/2016 indica que: *En la pantalla de inicio del portal web de cada departamento ministerial figurará en lugar visible un punto de acceso para facilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración de las normas a que se refiere el apartado anterior. El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas facilitará a los restantes departamentos ministeriales la imagen identificativa de este acceso, que incluirá la expresión «Participación pública en proyectos normativos».*

I a continuació, fa referència a l'enllaç d'aquests portals web amb el Portal de Transparència:

Asimismo, la participación ciudadana podrá también iniciarse a través del Portal de Transparencia, que canalizará a cada departamento ministerial competente las correspondientes propuestas.

⁸⁷⁷ Si bé la referència de la LPACAP al Portal de Transparència només es fa per al Pla anual normatiu i no pas per les demés exigències de la Llei que requereixen també publicitat, el Portal de Transparència hauria d'actuar com a principal canal d'informació per a garantir-ne la visibilitat i evitar dispersions, o que la publicació acabi passant desapercebuda. Sobre això, SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA n° 175, Pàg. 7.*

⁸⁷⁸ Ajuntament de Barcelona: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/informacio-de-rellevancia-juridica-i-documental>

Ajuntament Girona: http://www.girona.cat/transparencia/cat/normativa_consultaprevia.php

⁸⁷⁹ Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat: https://seuelectronica.l-h.cat/1110985_1.aspx?id=1

Ajuntament de Manresa: <https://www.manresa.cat/web/article/7602-ordenances-i-reglaments-en-tramit>

a terme les gestions d'implementació de la consulta a través dels mitjans electrònics, per la qual cosa la identificació de casos concrets no són indicatius de pràctiques habituals o experiències plenament establertes.

La forma de publicació, el canal de rebuda de les aportacions i la localització ràpida i immediata del tràmit electrònic, són primordials per a l'èxit dels tràmits de participació ciutadana. La presentació ha de resultar molt visual i simple, que no indueixi a l'usuari a confusió respecte el tràmit que està realitzant. Tal com indicàvem amb anterioritat, la complementació de la regulació donada per l'art. 133.1 LPACAP a partir de l'elaboració d'unes directrius que serveixin de guia per a la materialització de la consulta, resultarien de gran utilitat dins l'escenari municipal i podrien resoldre dificultats sobre la seva aplicabilitat. Podrien oferir una pauta orientativa sobre com s'ha de projectar el tràmit a partir dels mitjans electrònics, indicant aquelles dades que siguin imprescindibles, com assenyalar de manera clara el títol de la proposta normativa i que visualment es pugui detectar la informació rellevant, com el termini d'inici i finalització de la consulta, l'accés per a poder realitzar les aportacions i el format del *document informatiu* objecte de consulta⁸⁸⁰.

Es podria unificar la pràctica municipal amb la implantació d'un mecanisme estàndard que pugui ser vàlid per a tots els Ajuntaments, que pugui consistir en possibilitar la realització de les aportacions mitjançant un quadre de text lliure, per exemple, i on es puguin adjuntar els documents que els participants considerin convenients. També podria resultar d'utilitat establir a banda del quadre de text lliure, un qüestionari que formés part de la pròpia consulta, en termes similars al que du a terme en els tràmits de consulta prèvia l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat⁸⁸¹, a fi d'aconseguir dirigir les aportacions cap a una direcció més concreta respecte els punts que demana l'art.

⁸⁸⁰ Per a fer efectiu el principi de transparència, s'ha de facilitar la consulta de la informació amb l'ús de mitjans informàtics en formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització (art. 6.1.e LTBGCat).

⁸⁸¹ A tall d'exemple, per al procediment d'elaboració de l'Ordenança municipal de protecció, control i tinença d'animals, la consulta prèvia va consistir en un qüestionari tipus test: *Quins són els principals problemes a solucionar que ha de regular la tinença d'animals? a) Deposicions a la via pública; b) Manca de control dels animals; c) Ús de l'espai compartit entre persones i animals; d) Altres: camp obert. Veu vostè necessària aquesta ordenança? a) Sí b) No, la normativa actual és vàlida. Assenyali els principals objectius de la futura ordenança: a) Regulació de la salut pública b) Regular els drets i les obligacions dels propietaris d'animals.*

Enllaç de la memòria del procés de consulta:

<https://seuelectronica.l-h.cat/utills/obreFitxer.ashx?Fw9EVw48XS5tVITmKm6VBvqazAkZjcqICY3mOalJSckki01r01ACEtWtvozh5re6bt>

133.1 LPACAP, però que sigui suficientment flexible per a no emmarcar les respostes cap a un qüestionari tancat. D'aquesta manera, a banda de possibilitar la realització d'aportacions lliures respecte la proposta normativa projectada, es preguntaria als participants entre d'altres qüestions possibles, si consideren necessària la creació o modificació d'una norma a través d'un test Sí/No i el per què, o quins objectius principals consideren que ha de cobrir d'entre els que l'òrgan responsable enumeri, permetent que l'usuari pugui assenyalar-ne d'altres diferents.

Sota el nostre punt de vista, l'elaboració d'unes directius que completin els manaments de la participació ciutadana per a ajudar als municipis a implantar amb èxit la consulta prèvia podria ser una solució adequada per tal d'evitar anquilosar d'entrada en una llei bàsica com la LrBRL un mecanisme que es troba en els seus inicis i que pot tenir encara un marge d'evolució i desplegament interessants dins les línies de foment de la participació activa en la presa de decisions públiques.

Per demés, la identificació prèvia dels participants per a accedir a la consulta pot servir per a definir precisament el concepte de *potencials destinataris de la norma* i per a identificar aquells participants que pel seu grau d'afectació, puguin ser emplaçats en els tràmits de participació posteriors. L'accés a la consulta ha de demanar la identificació del participant, i en el cas concret per exemple, de la consulta d'una futura ordenança amb gran impacte territorial, es podria demanar en el moment de la identificació del participant el seu domicili, ja sigui per adreça o codi postal, per tal de comprovar que l'usuari del mitjà electrònic sigui un potencial destinatari de la norma.

Amb tot, un dels propòsits que ha de promoure en aquest punt l'Administració local d'acord amb les línies del govern obert, és el foment d'una participació ciutadana més activa i dinàmica, que tingui per objectiu escurçar el distanciament de les institucions governamentals amb els ciutadans⁸⁸². La posada a disposició d'un marc de consulta

⁸⁸² Art. 66 LTBGCat:

Mesures de foment del govern obert

- 1. Els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.*
- 2. L'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions.*
- 3. Els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadanes s'han de donar a conèixer per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per a permetre'n un coneixement tan generalitzat com sigui possible.*
- 4. Els instruments de participació i col·laboració s'han d'adreçar al conjunt de la ciutadania, i l'Administració ha de posar a la seva disposició les eines de formació pertinents perquè en pugui*

coherent, que es presenti visualment atractiu i que sigui d'utilització fàcil i simple⁸⁸³, ha d'anar acompanyada d'una difusió activa de l'obertura de les fases participatives a partir dels medis habilitats que permetin arribar al major nombre de potencials destinataris, ja sigui a través de les diverses plataformes institucionals de participació⁸⁸⁴, i fins i tot si s'escaigués, de la complementació amb medis més informals però de gran abast en quant a la divulgació i apropament als ciutadans, com són les xarxes socials⁸⁸⁵.

Sobre la seva naturalesa. D'acord amb la regulació de l'art. 133, el tràmit de la consulta pública prèvia té en principi, un caràcter preceptiu. L'establiment d'uns supòsits d'exclusió a l'art. 133.4 LPACAP confirmen que la consulta s'ha de dur a terme a menys que concorrin les circumstàncies allà establertes; de contrari, si el mecanisme s'hagués volgut implantar amb caràcter facultatiu no hagués requerit l'esforç d'establir-ne exempcions sobre l'obertura. Com hem dit, el precepte finalitza amb una clàusula de supòsits on es permet prescindir de la consulta, audiència i informació pública, en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes, o quan concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin.

dominar l'ús. També es poden destinar als sectors de la ciutadania i d'entitats directament afectats per les polítiques públiques.

En la mateixa línia: art. 29 i ss. Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; art. 36 i ss. Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno abierto de Extremadura; art. 43 i ss. Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

⁸⁸³ L'era informàtica ja no és una circumstància recent i les TIC formen part de la nostra vida quotidiana. No obstant això, com bé indica SÁNCHEZ MORÓN, des de la Llei d'accés electrònic de l'any 2007 i l'arrelament cada vegada major dels mitjans informàtics en el quefer diari, incrementa la "bretxa informàtica" entre els qui tenen accés i els qui no. SANCHEZ MORÓN M. (2008) «Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol» op. cit. Pàg. 8. També, MORCILLO MORENO J. (2010) «Las TIC en el marco de la globalización: pasado, presente y futuro de la Administración electrónica» *La Ley: revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7470, secció doctrina. Pàg. 6 i seg.

⁸⁸⁴ Com per exemple la implantació en varis municipis de la plataforma participativa digital DECIDIM per a la participació en trobades, debats i propostes, dissenyat per a ajudar a reduir la bretxa digital i crear noves formes de participació a tots els nivells (per exemple: *decidim.badalona.cat*; *decidim.santcugat.cat*; *decidim.mataro.cat*; *decidim.barcelona*).

⁸⁸⁵ A efectes il·lustratius, la difusió del període de consulta per a la modificació del Reglament del Consell Educatiu de l'Hospitalet de Llobregat es va dur a terme, a banda dels medis ordinaris electrònics, per mitjà de les xarxes socials institucionals (*Facebook*, *Twitter*) per a afavorir la màxima participació ciutadana. Memòria de la consulta, accessible al següent enllaç: https://seuelectronica.l-h.cat/1110985_1.aspx?id=1

En tractar-se de supòsits per al conjunt de les modalitats de participació del precepte, en farem referència en l'apartat sobre l'audiència i informació pública.

El segon apartat de l'art. 133.4 LPACAP contempla l'omissió del tràmit de la consulta pública prèvia *quan la proposta normativa no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria*⁸⁸⁶. Els supòsits d'exclusió, únicament ampliat per a la consulta prèvia, permeten observar que el tràmit no es trobaria al mateix nivell de rellevància que l'audiència i la informació pública. Per demés, es tracta d'un apartat que arran la STC 55/2018, 24 de maig, no resulta aplicable al procediment reglamentari autonòmic, reservant a les Comunitats Autònomes la seva pròpia regulació en quant als supòsits d'omissió del tràmit, si és que n'hi ha d'haver.

Tornant al seu contingut, les expressions referides resulten excessivament genèriques, de poca precisió, les quals habiliten fàcilment al centre directiu responsable a ometre la participació anticipada i converteixen la consulta en un requisit més pròxim a l'excepcionalitat que no pas en una regla general⁸⁸⁷. La certesa sobre si la futura norma no té impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria, no resulta garantida precisament, en un moment en el que es demana una definició anticipada de la problemàtica i les solucions possibles per tal d'esclarir quina és la realitat davant la que es troba l'Administració, i de poder obtenir les opinions sobre una mesura que encara no té forma normativa i pot no tenir-la, i que en funció de la intervenció política o jurídica triada, pot tenir unes obligacions més o menys rellevants per als destinataris o regularà aspectes que inicialment es preveien parcials però que per coherència o per demanda social, acabarà englobant aspectes majors. Els supòsits d'exclusió s'assenten sobre conceptes jurídics indeterminats⁸⁸⁸ i, com a tals, requereixen d'una valoració prèvia o

⁸⁸⁶ També indica que, *si la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa o de la potestat reglamentària per una Administració preveu la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit per aquesta circumstància s'ajustarà a allò previst en aquella*. No obstant això, a l'àmbit local, la tramitació urgent del procediment normatiu no està prevista en la normativa d'aplicació.

⁸⁸⁷ Sobre aquesta qüestió, MESEGUER YEBRA J. (2016) «Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local» op. cit. Pàg. 133; PRIETO ROMERO C. (2016) «Un nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» op. cit. Pàg. 359; SANTAMARIA PASTOR J.A. (2016) «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» op. cit. Pàg. 8.

⁸⁸⁸ El Dictamen 275/2015, de 29 d'abril de 2015 del Consell d'Estat relatiu a l'Avantprojecte de Llei del Procediment administratiu comú de les Administracions Públiques, assenyalava:

complementària de les circumstàncies que les esclareixi, en tant que per al cas concret de la regulació dels aspectes parcials d'una matèria, aquesta pot tenir múltiples interpretacions, com per exemple que aquest aspecte parcial el constitueixi el propi nucli reconegut als municipis per a regular una part d'una matèria sectorial, premissa que habilitaria automàticament l'omissió de la consulta per a qualsevol procediment d'elaboració d'ordenances locals.

La prèvia valoració sobre la concurrència o no d'aquests supòsits aconsellaria la incorporació en aquest estadi de participació avançada, de les avaluacions de caràcter preliminar a les que ens hem referit en el Punt II.3 del Capítol Cinquè del present treball. L'apreciació d'un impacte significatiu en l'activitat econòmica o l'existència d'obligacions rellevants per als destinataris, són circumstàncies que no es poden conèixer sense avaluar si aquest impacte efectivament existeix. Tal com s'ha dit sobre aquesta qüestió, l'inici de procediment per a l'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments autonòmics catalans (art. 36 Llei 13/2008 i art. 61.2 Llei 26/2010), preveu que per a determinats supòsits establerts reglamentàriament es requereixi un acord previ sobre l'oportunitat de la iniciativa el qual s'ha d'acompanyar d'una memòria preliminar que valori els elements bàsics entorn la decisió d'intervenir en un determinat sector⁸⁸⁹. Però a més a més, trobem que la Guia de Bones Pràctiques (GBP) de la Generalitat de Catalunya publicada a l'efecte, incentiva l'avaluació en fase preliminar per a les normes amb incidència en l'activitat econòmica, en indicar que *l'avaluació ex ante s'inicia en el moment previ a la presa de decisió d'elaborar una norma, consistent en què quan es planteja la necessitat i l'oportunitat d'intervenir en un determinat sector o activitat, s'han d'identificar les diverses opcions de regulació, normatives i no normatives, i*

En este punto, el anteproyecto ganaría en claridad si evitase el uso de conceptos jurídicos indeterminados, tales como "obligaciones relevantes", "impacto significativo" o "regulación de aspectos parciales de una materia" como supuestos justificativos de la posible omisión de este trámite de consulta pública.

⁸⁸⁹ El requisit va ser introduït per mitjà de l'Acord de Govern de 29 de maig de 2009 relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives i també per a l'elaboració reglamentària de l'art. 62.1 de la Llei 26/2010, sense que s'hagi aprovat cap decret que determini els supòsits en el que es requerirà aquest acord de govern en el cas dels reglaments. Sobre aquesta qüestió, ens remetem a MIR PUIGPELAT O. (2012) «Procedimiento de elaboración de los reglamentos y Better regulation» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya*, AAVV, TORNOS MAS J. (Coord.) 1ª Ed. Iustel, Pàg. 518.

s'han de concretar els objectes a aconseguir i les repercussions probables de cadascuna de les opcions possibles⁸⁹⁰.

El tràmit de la consulta prèvia i la configuració genèrica donada als motius d'exclusió de la mateixa, semblen reclamar precisament la realització d'aquesta avaluació de caire preliminar en aquest moment temporal del procediment, que revestiria dels següents aspectes positius:

1) L'anàlisi preliminar sotmetria la proposta normativa a un *test of significance* (control d'importància)⁸⁹¹, decisor d'una avaluació futura més detallada sobre la potencial incidència i efectes probables de la norma, i on es descartaria des d'un inici la feina d'avaluar aquells àmbits de nul·la afectació, actuant com a peça clau per a la simplificació i el disseny del procediment normatiu futur. Per demés, les avaluacions completarien des d'una perspectiva tecnocràtica les aportacions ciutadanes relatives a la identificació del problema i la solució, de la necessitat i oportunitat de l'aprovació d'una norma i de les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores. Aquest aspecte també serviria per a identificar el tipus d'expert que ha de formar part de la comissió d'estudi per a la realització de la memòria de l'avaluació de l'impacte normatiu.

2) Permetrien potenciar precisament en aquest punt, la valoració de les opcions de no regulació i la seva viabilitat en la implementació de la política pública, a partir de la realització d'estudis sobre el comportament (*behavioural insights*) i el *nudge*⁸⁹², que demostrin si pot ser més efectiu aconseguir els objectius polítics fixats per mitjà d'instruments no normatius basats en estudis conductuals, o per contra, s'aconselli exercir la iniciativa normativa. El moment procedimental és precisament aquest, el de l'obertura de la consulta prèvia, quan totes les opcions són obertes i es defineixen els objectius perseguits.

⁸⁹⁰ Mentre que per als avantprojectes de llei es preveu amb caràcter preceptiu, per a les disposicions reglamentàries autonòmiques, l'avaluació preliminar no és obligatòria. ACORD GOV/63/2010, de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (DOGC núm. 5609, 16.04.2010). Pàg. 28.

⁸⁹¹ Sobre el control d'importància: Final Report MANDELKERN GROUP (2001), Pàg. 22-23. També, PONCE - PONCE, J. i SÁNCHEZ, A. (2005) «La evaluación de la calidad normativa» a «La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuestas de creación» *Informe de Comisión de Expertos* op. cit. Pàg. 155.

⁸⁹² Sobre els estudis del comportament, ens remetem al Punt II.4) del Capítol Cinquè del present treball.

3) La realització d'una anàlisi preliminar contrarestaria la distensió que generen les exclusions respecte el caràcter transcendental de la consulta, l'omissió de la qual no suposaria actualment cap esforç de motivació. Si d'aquesta en resulta que la proposta normativa no té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposa obligacions rellevants als destinataris o regula aspectes parcials d'una matèria, l'avaluació preliminar assentarà la justificació de la decisió de no obrir el tràmit de consulta, fonamentada en base a estudis previs i no pas a la lliure discrecionalitat de l'Administració, conferint major pes a aquest tràmit dins l'íter global del procediment.

Sota el nostre punt de vista, la realització d'una avaluació en fase preliminar enllaçaria amb el tràmit de la consulta prèvia, de manera que el document justificatiu que s'incorporés per a la realització de la mateixa, inclogués dins el mateix el text resultant de l'estudi a partir de les observacions i anàlisi prèvies de l'Administració en relació a l'existència d'un impacte significatiu en l'activitat econòmica, d'obligacions rellevants per als destinataris o sobre la decisió de regular totalment o parcialment una matèria⁸⁹³. L'avaluació prèvia complementaria el document justificatiu sobre les qüestions sotmeses a consulta, oferint els motius pels quals es decideix obrir el tràmit i on es preveu, de cara a la futura avaluació, en quins àmbits la proposta normativa pot tenir majors impactes. Però precisament per aquest motiu, la visualització de l'estudi preliminar té més importància i ha d'estar a disposició dels ciutadans si es decideix finalment no realitzar la consulta, que demostrï que l'òrgan responsable ha estudiat de

⁸⁹³ En relació al contingut de l'avaluació preliminar, convé referir-nos al que estableix la Guia de Bones Pràctiques de la Generalitat de Catalunya sobre l'informe abreujat d'impacte normatiu (punt V.3 GBP) per a la normativa amb incidència en l'activitat econòmica, si bé en aquest cas proposem un estudi preliminar que abasti una vessant més àmplia d'impactes per a cobrir l'estudi dels supòsits d'exclusió de la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP.

A. En el supòsit que s'efectuï una avaluació preliminar abans d'adoptar la decisió d'elaborar un projecte de disposició reglamentària, l'informe ha de recollir si la proposta pot incidir en l'activitat econòmica, ja sigui de forma directa o indirecta. Aquest informe ha de referir-se de forma aproximada i prospectiva a:

- a) Els objectius que es volen assolir i les opcions de regulació normatives i no normatives per aconseguir-los;*
- b) L'afectació de l'activitat econòmica, amb indicació dels sectors afectats, i dels possibles efectes col·laterals;*
- c) La valoració de l'impacte de les opcions de regulació normatives i no normatives considerades en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives;*
- d) La justificació i l'oportunitat de l'opció elegida i la seva adequació al principi de proporcionalitat.*

ACORD GOV/63/2010, de 13 d'abril, pel qual s'aprova la Guia de Bones Pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica. Pàg. 56.

manera efectiva la viabilitat d'obrir la consulta. Les raons assentades en aquesta avaluació preliminar s'haurien de difondre pels mitjans propis de publicitat activa, de manera que aquests puguin conèixer els motius que han dut a l'Administració a no obrir el tràmit, a banda de constar justificat a la memòria que es realitzi a l'efecte⁸⁹⁴.

2) Sobre l'audiència i informació pública.

L'art. 133.2 LPACAP disposa que quan la norma afecti als drets o interessos legítims de les persones, el centre directiu competent publicarà el text al portal web corresponent a fi de donar audiència als ciutadans afectats i recopilar les aportacions addicionals que puguin fer-se per altres persones o entitats; també es podrà obtenir directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims dels quals es veiessin afectats per la norma i les seves finalitats tinguin relació directa amb el seu objecte.

La principal característica és l'establiment de tres tipus de participació atenent al tipus de destinataris: l'audiència als *ciutadans afectats*, les altres persones o entitats quantes aportacions addicionals puguin fer i les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin a les persones els drets o interessos legítims dels quals es vegin afectats per la norma.

El primer i tercer supòsit constitueixen la modalitat clàssica de l'audiència que desplega el dret de participació reconegut a l'art. 105.a CE, assenyalant certa prioritització de la participació directa del ciutadà afectat respecte l'audiència institucional o indirecta. La participació d'altres persones o entitats per a la recopilació de quantes aportacions

⁸⁹⁴ Pel que fa al procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments estatals, el Real Decret 931/2017, de 27 de octubre, per el que se regula la memoria del Análisis de impacto normativo, obliga a que es justifiqui a la memòria la concurrència de les raons, degudament motivades, que han fet prescindir del tràmit de la consulta. Art. 2.1.i.1º:

1.º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrència de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

addicionals⁸⁹⁵ puguin fer-se, respon a la modalitat de la informació pública, que clarament exclou qualsevol mena d'afectació a la norma.

La STC 55/2018, de 24 de maig, va declarar contrari a l'ordre constitucional de competències aquest art. 133, resultant inaplicable per al procediment reglamentari autonòmic, a excepció del primer incís del primer apartat 133.1 sobre la consulta prèvia i el primer paràgraf 133.4 (“es podrà prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques previstos en aquest article en el cas de normes pressupostàries o organitzatives, o quan concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin”). Per tant, aquest apartat resulta aplicable també per als reglaments autonòmics.

En virtut d'aquesta regulació, l'adscripció obligatòria no només ho és per a l'audiència com fins ara ho havia estat, almenys, per a les instàncies de poder supralocals, l'omissió del qual era causa de nul·litat⁸⁹⁶; el tràmit de la informació pública també s'entén obligatori⁸⁹⁷, circumstància que suposa tota una novetat en els procediments d'elaboració normativa d'aquestes instàncies superiors que havien regulat fins ara aquest tràmit amb caràcter facultatiu⁸⁹⁸. A l'àmbit local, la informació pública ja era preceptiva, la qual ocupa una posició central dins el procediment d'elaboració

⁸⁹⁵ La referència a les *aportacions addicionals* difereix dels termes recollits a l'art. 64.5 Llei 26/2010 respecte els reglaments autonòmics catalans, referit a les *observacions i al·legacions presentades*; però també a la que du a terme l'art. 49b LrBRL en referir-se a les *reclamacions i suggeriments*, per a marcar la separació entre interessats i ciutadans intervinents.

⁸⁹⁶ Sobre aquesta qüestió: TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (1992) *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?* op. cit. Pàg. 102; REBOLLO PUIG M. (1988) «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» *RAP núm. 115, Enero-Abril*, Pàg. 102.

⁸⁹⁷ De la manera en que es presenta el redactat del precepte, sembla que si no existeix aquesta afectació als drets i interessos legítims de les persones no es practicaria l'audiència, però tampoc la informació pública, quan precisament es tractaria d'un tràmit aliè a l'existència d'un dret o interès legítim: *cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades*. En aquest sentit, FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2016) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos» op. cit. Pàg. 2538.

⁸⁹⁸ La regulació de la LG per a les normes estatals, en la línia de la LPACAP, posiciona la informació pública com a tràmit obligatori, exceptuant-lo en supòsits de raons greus d'interès públic (art. 26.6 *in fine*): *El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

d'ordenances locals, mentre que el tràmit de l'audiència, de la mateixa manera que ocorre en les instàncies superiors, es du a terme en funció de la naturalesa de la disposició per a determinar si existeixen drets o interessos legítims afectats. Si bé el contingut de l'art. 133.2 LPACAP no resulta incompatible en relació amb el tràmit d'*informació pública i audiència als interessats per un termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments* de l'art. 49b LrBRL, el tenor literal del precepte bàsic sembla que no ha estat pensat per a incloure les Administracions locals, no només per la referència al *centre directriu competent* per a fer-se càrrec de l'obertura dels tràmits⁸⁹⁹, sinó també pels supòsits d'exclusió dels mateixos, com més endavant s'indicarà. D'acord amb aquesta regulació actual, el tràmit de participació ordinari en l'escenari municipal revesteix de les següents notes.

Sobre el contingut. En primer lloc, el tràmit d'informació pública i l'audiència es practica un cop s'ha aprovat inicialment el projecte normatiu elaborat a l'efecte que la comissió d'estudi ha elevat al Ple de la Corporació (art. 22.2.d LrBRL i art. 178.1.a TRLMC, o per la Junta de Govern en municipis de gran població, art. 127.1.a LrBRL). Per tant, els participants en el procediment normatiu faran aportacions en un moment procedimental en el qual ja no es qüestionen unes idees generals sobre quina ha de ser l'actuació administrativa davant la materialització d'una política pública, sinó que es fan sobre un text normatiu predeterminat i que ha estat el producte resultant de les funcions d'avaluació dels impactes de la norma. Les *reclamacions i suggeriments* a les que es refereix l'art. 49b LrBRL tindran una concreció major que les aportacions fetes en fase de consulta prèvia; es practicaran en relació a un esborrany d'un text articulat, però també en base al contingut de la pròpia memòria d'impacte normatiu així com els documents justificatius que s'hagin elaborat durant la tramitació del procediment i que han de ser publicats a fi de donar compliment al principi de transparència i les

⁸⁹⁹ Sobre aquesta qüestió, MESEGUER YEBRA J. (2016) «Procedimiento de elaboración de normas y *better regulation* en el ejercicio de la potestad reglamentaria local» op. cit. Pàg. 134.

obligacions de publicitat activa⁹⁰⁰. Per demés, el termini mínim de participació que disposa l'art. 49b LrBRL és de trenta dies⁹⁰¹.

Respecte la plasmació documental de les aportacions fetes, la LPACAP no preveu cap tipus de recull de les opinions i aportacions addicionals ni tampoc valoració de les mateixes⁹⁰², el qual considerem necessàries sengles previsions a la normativa local a efectes de poder conèixer el contingut de les aportacions realitzades, permetre visualitzar quin ha estat el resultat de la participació i veure quin reflex ha tingut en el text normatiu definitiu⁹⁰³.

Sobre la forma. D'acord amb l'apartat segon de l'art. 133 LPACAP, el centre directriu competent ha de publicar el text al portal web competent; i en virtut del que disposa l'apartat tercer del mateix precepte, s'ha de realitzar de tal forma que els potencials destinataris de la norma i qui realitzin aportacions sobre la mateixa tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, motiu pel qual s'ha de posar a la seva disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reunir tota la informació precisa per a poder pronunciar-se sobre la matèria.

⁹⁰⁰ Art. 7.d i e LTBG sobre la transparència de la informació de rellevància jurídica. L'art. 10.2 LTBGCat, disposa: 2. *En el cas de les lletres c i d de l'apartat 1, la informació també ha d'incloure els documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han d'ésser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament.*

⁹⁰¹ Com ja hem indicat, molt superior a l'establert per a les instàncies de poder superiors (arts. 26.2 LG, art. 67.4 i 68.1 Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya).

⁹⁰² Pel que fa a les normes amb rang de llei i reglaments estatals, el Real Decret 931/2017, de 27 de octubre, per el que se regula la Memòria del Anàlisi de Impacto normativo, sí que ho preveu. Art. 2.1.i): *2.º La referencia a las consultas realizadas y observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto. Deberá ponerse de manifiesto expresamente en la memoria y justificarse la reducción de los plazos de audiencia e información pública, o la omisión de dicho trámite conforme a lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.*

També s'ha previst per l'elaboració de reglaments autonòmics catalans. Art. 64.5 Llei 26/2010, de 3 d'agost: *L'expedient ha d'incloure una memòria de les observacions i les al·legacions presentades en els tràmits de consulta interdepartamental, audiència, informació pública i informes, si escau, i també de les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.*

⁹⁰³ Per al compliment dels manaments de transparència, l'art. 69.3 LTBGCat obliga a l'Administració a fer una valoració general de les contribucions fetes durant la participació ciutadana. Art. 69.3 LTBGCat: *3. Les persones poden trametre llurs propostes i suggeriments amb relació a les iniciatives normatives que correspongui abans del tràmit d'audiència i informació pública. El sol fet de participar en una iniciativa normativa no atribueix als ciutadans la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer una valoració general de les contribucions, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.*

Per tant, una de les principals novetats és el caràcter telemàtic de l'accés a la participació ciutadana. La pràctica municipal habitual consisteix en que per mitjà de l'acord d'aprovació inicial de l'òrgan competent dins la Corporació municipal, s'acordi a la vegada sotmetre el projecte normatiu, que es troba disponible via web, a informació pública durant el termini de trenta dies hàbils a comptar des del dia següent a la publicació en el Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, i en el que normalment fins ara, s'indicava que l'expedient normatiu complet s'exposava al públic per a la seva consulta a les instàncies municipals⁹⁰⁴. Aquesta posada a disposició de la documentació s'ha d'enllaçar i completar amb l'obligació de publicitat activa esmentada anteriorment en relació a la informació de rellevància jurídica i que, concretament, l'art. 10.1.d LTBGCat imposa a les Administracions catalanes l'obligació de publicar les memòries i documents justificatius de la tramitació dels projectes i avantprojectes normatius, els diversos textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau. Però més rellevant resulta en aquest punt l'art. 10.2 del mateix text legal, en el qual s'obliga a la publicació en el Portal de Transparència dels documents que, d'acord amb la normativa aplicable, han de ser sotmesos a un període d'informació pública durant la tramitació, i també el contingut íntegre dels textos dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglament. Aquest manament comporta que, com a documentació necessària per a la realització d'aquest tràmit, l'exposició al públic de l'expedient administratiu s'ha de realitzar via electrònica per mitjà del Portal de transparència⁹⁰⁵, tenint en compte a més, que l'expedient administratiu ha de tenir

⁹⁰⁴ A efectes il·lustratius, citem l'Acord de la Comissió d'Ecologia, Urbanisme i Mobilitat de l'Ajuntament de Barcelona, d'1 de febrer de 2018, d'aprovació inicial de la modificació de l'Ordenança de terrasses, on s'acorda el tràmit de la informació pública i l'exposició al públic de l'expedient. També, l'Acord de la mateixa comissió, de 14 de març de 2018, d'aprovació inicial de la modificació de l'Ordenança reguladora del procediment d'intervenció municipal d'obres. Consultable en enllaç web: <http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/ca/informacio-de-rellevancia-juridica-i-documental>

⁹⁰⁵ D'aquesta manera, per al cas concret del procediment d'elaboració de les ordenances fiscals, la possibilitat de poder consultar l'expedient, tal com indica l'art. 17.1 TRLHL, d'acord amb la LTBGCat ha de ser en format electrònic. Art. 17.1 TRLHL: *1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

format electrònic (art. 70 LPACAP). Per últim, s'entén que la *telematització* del procediment participatiu abasta també el canal de rebuda de les aportacions⁹⁰⁶.

Sobre la seva naturalesa. Tant l'audiència com la informació pública tenen caràcter preceptiu i se situen en el mateix nivell d'importància. Amb caràcter general, d'acord amb l'art. 133.2 LPACAP, la informació pública s'ha de practicar sempre, el tràmit de l'audiència només quan hi hagin drets o interessos legítims afectats. I en el supòsit que el text definitiu pateixi canvis substancials, serà necessari tornar a obrir de nou el tràmit⁹⁰⁷.

L'art. 133.4 LPACAP contempla que es podrà prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat, l'Administració autonòmica, l'Administració local o de les organitzacions dependents o vinculades a aquestes, o quan hi hagin greus raons d'interès públic que ho justifiquin. A aquests efectes, si bé el tenor literal de precepte no s'ajusta a la configuració que tenia fins ara la participació en els procediments d'elaboració d'ordenances locals, entenem que no resultaria incompatible amb la previsió de l'art. 49b LrBRL, en tant que la informació pública ha de seguir mantenint aquesta posició central que ja es venia establir en el règim jurídic local, per sobre de qualsevol tipus de participació subjecta a condicions qualificades que puguin limitar aquesta participació pública, oberta i general. Si existeixen ciutadans afectats i aquests siguin identificats, l'obertura de l'audiència pública també és obligatòria. Les excepcions establertes s'han d'entendre amb caràcter potestatiu, en tant que el que es diu és que *es podrà prescindir* d'aquest tràmit. Amb tot, la translació d'unes exclusions que tenen la voluntat d'uniformitzar el procediment i que amb caràcter general ja eren previstes per a l'elaboració de la normativa estatal o autonòmica, suposen tota una novetat en el món local⁹⁰⁸, on existeixen especialitats en determinats àmbits en els que

⁹⁰⁶ A la pràctica, ja sigui per la rellevància del tràmit o a efectes de superar la bretxa digital que encara hi pugui haver, els ajuntaments solen habilitar el canal electrònic per a la presentació de les al·legacions i suggeriments però també es permet fer-ho per medis presencials davant les instàncies municipals, com és el cas de l'Ajuntament de Barcelona (<https://seuelectronica.ajuntament.barcelona.cat/ca/registre-electronic>) o l'Ajuntament de Girona (<http://www.girona.cat/transparencia/cat/normativa.php>).

⁹⁰⁷ Entre d'altres, STS de 8 de març de 2006 (rec. 58/2005) (FJ4), STS de 15 de novembre de 2004 (rec. 22/2002) (FJ1); STS 12 de febrer de 2002 (rec. 160/2000) (FJ1).

⁹⁰⁸ Així per exemple, per als reglaments autonòmics catalans, l'exclusió de l'audiència per a les normes organitzatives, ja està previst a la Llei 26/2010, de 3 d'agost (art. 67.6): 6. *El tràmit d'audiència als*

L'Administració local fa patent la seva potestat normativa. Així doncs, veiem que per al supòsit d'exclusió de la participació ciutadana per a les normes pressupostàries, en l'àmbit local s'ha d'aplicar la normativa específica sobre aquesta matèria, la qual preveu expressament el tràmit d'exposició al públic⁹⁰⁹: l'art. 169.1 TRLHL preveu l'exposició al públic del pressupost general aprovat inicialment, previ anunci al Butlletí oficial de la província o, en el seu cas, de la comunitat autònoma uniprovincial, pel termini de quinze dies, durant els quals els interessats el podran examinar i presentar reclamacions davant el Ple⁹¹⁰. En els mateixos termes ocorre amb les ordenances fiscals⁹¹¹.

Per últim, la clàusula genèrica referida a la concurrència de raons greus d'interès públic que justifiquin la no obertura dels tràmits de participació –inclosa la pràctica de la informació pública–, amb molta probabilitat suposarà l'excepció més problemàtica pel risc que es pugui convertir en una habilitació per a la restricció de drets en un nivell com el municipal, on el principal canal de participació ha estat tradicionalment el més obert possible, sense límits en la seva pràctica⁹¹². A la vista de les observacions anteriors, considerem que la LPACAP ha volgut fer extensible en aquest àmbit uns supòsits d'excepció que resultaven més avinents en l'exercici normatiu de les instàncies superiors, sobre les quals caldrà veure com les Administracions municipals fan ús d'aquestes excepcions fins ara no previstes en l'àmbit local.

ciudadans establert per aquest article no és aplicable a les disposiciones que regulen els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern, ni tampoco a las disposiciones orgánicas de l'Administració de la Generalitat o dels organismes que té adscrits o que en depenen.

⁹⁰⁹ *La participación en los procesos de asignación de los recursos públicos constituye una de las técnicas más destacadas en materia de transparencia y, en particular, en el ámbito local, son destacables notables experiencias y mayores avances en el marco actual del desarrollo de las políticas públicas de presupuestos participativos* CAMPOS ACUÑA M^a C. (2016) «La iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria» a *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación* AAVV op. cit. Pàg. 602.

⁹¹⁰ Per demés, el pressupost es considerarà definitivament aprovat si durant aquest termini no s'haguessin presentat reclamacions; en cas contrari, el Ple disposarà d'un mes per a resoldre-les (art. 169.1 *in fine* TRLHL).

⁹¹¹ Art. 17.1 TRLHL: *1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

⁹¹² Sobre aquesta qüestió, ALONSO TIMÓN A. (2016) «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación» op. cit. Pàg. 82; FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (2016) «La potestad reglamentaria. El procedimiento de elaboración de reglamentos» op. cit. Pàg. 2529.

Vistos fins ara els mecanismes de l'art. 133 LPACAP, cal que la regulació del règim jurídic local s'avanci substancialment en la consecució d'una major transparència sobre les intencions de l'Administració municipal per a incrementar la confiança en les institucions públiques, i oferir una major fiscalització per part dels ciutadans sobre com s'ha exercit la iniciativa normativa, amb la seguretat que aquest exercici no quedi subjecte a interessos col·lectius concrets ni a actuacions arbitràries a benefici del partit polític que governi en aquell moment. El principal repte a l'hora d'intensificar la participació en aquest àmbit recau precisament en trobar-nos davant les Administracions públiques més febles, les quals, ja sigui per les reduïdes dimensions que pugui tenir la institució o per les potestats d'autoorganització i autogovern reconegudes, poden córrer el risc de ser condicionades per interessos empresarials o grups de pressió a partir d'interaccions no transparents que portin a la captura regulatòria. Amb independència d'això, els nous preceptes sobre la participació ciutadana de la LPACAP, com hem vist, no esgoten la realitat i les vies de participació pública en el procediment normatiu. Els reglaments orgànics i de funcionament municipals són instruments idonis per a promoure una major efectivitat de la participació o fins i tot, per a introduir mecanismes addicionals que s'ajustin millor a les característiques dels municipis. La publicació dels procediments normatius ha d'estendre's en termes absoluts, de manera que el ciutadà pugui tenir accés en qualsevol moment i fase d'elaboració, a la documentació de l'expedient normatiu des del seu inici i sobre qualsevol contacte que l'Administració hagi pogut tenir amb els grups d'interès. Per aquest motiu, els mecanismes de retorn de les contribucions aportades i la visualització a través del Portal de quines han estat les contribucions dels demés participants podran oferir un seguiment del rastre normatiu, una total transparència sobre com s'està desenvolupant el procés normatiu. Vistos els mecanismes participatius existents al nostre ordenament jurídic, podem dir que les propostes per al foment d'una major participació ja no rauen sobre l'establiment de modalitats participatives complementàries per a compensar les existents, sinó en promoure una màxima i absoluta transparència, difusió i publicitat de l'actuació normativa de les Corporacions municipals.

D'acord amb les previsions anteriors, el marc de participació el trobem establert, però mai serà suficient si no hi ha una implicació activa del ciutadà en el quefer públic, que

assumeixi el rol de poder que li correspon sobre el control de les decisions que afecten a la col·lectivitat on s'inclou, i que exerceixi el seu dret de participació com un deure cívic sobre les polítiques locals que s'adopten al seu municipi⁹¹³. Amb tot, les mesures d'obertura procedimental i de "desburocratització" de l'activitat administrativa ja són una realitat⁹¹⁴, i junt amb un sistema adequat de difusió activa de la participació, s'està posant a disposició del ciutadà prendre consciència del protagonisme que li correspon i que entronca el nou model de govern que s'ha vingut fomentant en aquests darrers anys.

III. EL PAPER DELS GRUPS D'INTERÈS DINS ELS PROCESSOS NORMATIUS.

1) La participació del grups d'interès.

La regulació de la intervenció dels *lobbies* o grups d'interès⁹¹⁵ és una de les assignatures pendents en el nostre ordenament jurídic que encara necessita ser tractada i normalitzada com una pràctica més que habitual i inevitable sobre l'activitat de l'Administració i la presa de decisions públiques en general⁹¹⁶.

⁹¹³ Sobre aquesta qüestió, ens remetem a SANCHEZ CERVERA DE LOS SANTOS (2011) *Ciudadanía participativa y Administración municipal* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra). Pàg. 48-50.

⁹¹⁴ Sobre això, *vid.* CEREZO PECO F. (2016) «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» *El Consultor de los Ayuntamientos nº 8, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, Pàg. 3 i seg.

⁹¹⁵ El fenomen dels *lobbies* ha adquirit una dimensió rellevant dins les institucions públiques supraestatal i estatals així com en organitzacions i plataformes de defensa de la transparència i de lluita contra la corrupció. A nivell internacional, l'any 2013 la OCDE va publicar un conjunt de principis per a orientar la manera de complir amb les expectatives de transparència i rendició de comptes de la pràctica del lobbying, paral·lelament a la publicació del codi de conducta de grups d'interès que es realitzava nivell comunitari. *OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2013* (<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>). A nivell comunitari, el *Libro Verde-Iniciativa europea en favor de la transparencia* (COM(2006)194 final, Brussel·les 3.05.2006) defineix els grups d'interès com a *actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros (especialistas en asuntos públicos, grupos de reflexión y abogados)*.

⁹¹⁶ Una definició més acurada dels termes ens portaria a diferenciar entre grup d'interès i grup de pressió: *un grupo de presión es un grupo de interés, por no todo grupo de interés se transforma en grupo de presión. Ello ocurrirá cuando aquél entra en la esfera política, en tant que cuando un grupo utiliza su actividad para influir, presionando en el poder político, debemos hablar más bien de «grupo de presión».*

Les intervencions dels lobbies en l'activitat administrativa és una qüestió necessària, en tant que es tracta d'uns subjectes que poden aportar coneixements de gran rellevància per a adoptar decisions d'èxit⁹¹⁷, però davant l'absència d'una regulació expressa i l'opacitat a ulls de la ciutadania dels contactes d'aquests grups amb els poders públics, la connotació atorgada sempre ha tendit a ser negativa; es tendeix a malfiar de la intervenció d'aquests subjectes precisament per aquesta manca d'informació i desconeixement de les seves relacions amb l'Administració.

La regulació de la intervenció dels grups d'interès sobre l'activitat del govern no és nova, el referent més important es troba a l'ordenament jurídic nord-americà, que va regular el fenomen a partir de la *Federal Regulation of Lobbying Act* de l'any 1946 i posteriorment, la *Lobbying Disclosure Act* de 1995, per a normalitzar la seves actuacions a través de l'establiment d'un sistema de registre i normes de conducta dirigides a aquells grups que exerceixen pressió sobre les actuacions dels poders públics⁹¹⁸. En l'àmbit comunitari, un dels precedents més immediats el trobem en l'acord entre el Parlament i la Comissió europea, revisat l'any 2014, per a la creació d'un *Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea*⁹¹⁹.

ÁLVAREZ VÉLEZ M^a I. i MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F. (2014) «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España» *Teoría y realidad constitucional* n^o 33, pàg. 362.

⁹¹⁷ *El lobby es una forma especializada de participación de la sociedad en la política, teniendo en cuenta que los políticos no pueden tener todos los conocimientos sobre los que legislan o regulan. Para evitar casos de corrupción, es importante dar a conocer desde qué sector viene una propuesta específica y porqué la defiende.* VILLORIA M. (2014) «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas» op. cit. Pàg. 82.

⁹¹⁸ Sobre la regulació dels grups d'interès als Estats Units: ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés» *Revista Vasca Administración Pública* n^o 106, Septiembre-Diciembre, Pàg. 258 i seg.; COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* op. cit. Pàg. 94; PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), Pàg. 48 i seg.

⁹¹⁹ *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea* DO L277 de 19.9.2014. El document inclou un conjunt de principis del registre i la seva estructura, s'indica quina informació ha de contenir, la informació dels declarants i les diferents categories, el codi de conducta, el mecanismes d'alerta i denúncia, etc.

Tal com s'observa, la principal fórmula per a regular les intervencions dels grups d'interès ha estat a través de la seva inscripció a un sistema de registre, la naturalesa del qual pot ser de caràcter voluntari o obligatori, que té com a objectiu donar transparència a les activitats d'influència que es realitzin i conèixer les relacions que tenen aquests subjectes amb les institucions públiques. La inscripció normalment porta aparellada el compromís a un codi de conducta i en ocasions, a l'existència d'un règim de sancionador. Es tracta d'una activitat que fins al moment s'havia practicat a porta tancada, i en aquest sentit, amb la implantació d'un registre, es permet fer un seguiment de l'empremta normativa (*footprint*)⁹²⁰ sobre l'expedient a partir de fer visibles els contactes que s'han donat al llarg d'un procediment de presa de decisions i de la influència que han tingut aquests subjectes sobre el resultat. La inscripció al registre constitueix per tant, una manifestació clara de transparència que dóna cobertura a aquests tipus d'actuacions. Amb tot, la pugna contra l'opacitat de l'activitat de les Administracions Públiques s'ha fet a partir de sotmetre-la entre d'altres aspectes, a obligacions de transparència (publicitat activa i passiva) i de bon govern, i junt amb les normes sobre el règim d'incompatibilitats dels membres de l'executiu i els alts càrrecs⁹²¹ o els registres d'interessos⁹²² i codis de conducta d'aquests, així com de la delimitació de l'activitat fora dels paràmetres legals (com el delictes de tràfic d'influències tipificat a l'art. 429 del Codi Penal), s'ha anat perfilant l'escenari sobre el qual una activitat com la dels grups d'interès ha de ser exercida sense que hi hagi risc d'existir una distorsió de l'interès general o una captura de l'Administració⁹²³.

⁹²⁰ Sobre aquesta qüestió: ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 291 i seg.; PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* op. cit. Pàg. 134.

⁹²¹ Entre d'altres, la Llei 3/2015, de 30 de març, reguladora de l'exercici de l'alt càrrec a l'Administració General de l'Estat; la Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat.

⁹²² És el cas del Reglament d'Interessos aprovat per l'Ajuntament de Lleida (BOP de Lleida núm. 247 de 24.21.2015) per a la declaració pública dels béns i activitats dels membres de la corporació d'acord amb les línies polítiques de transparència. Trobem també, que la Diputació de Barcelona per la seva banda ha impulsat la implantació d'un registre de declaració d'interessos del personal al servei de l'Administració mitjançant la publicació de models d'instruccions, formularis de les declaracions i informació sobre la protecció de dades en quant a la declaració de patrimoni i ingressos dels membres de la corporació. En relació a això, es pot consultar a: <http://www.diba.cat/web/secretaria/diputacio-de-barcelona>

⁹²³ Per exemple, per mitjà del control dels grups d'experts, el finançament d'investigació esbiaixada o el finançament de congressos i reunions professionals a canvi del recolzament difús als interessos dels propis finançadors. Sobre això, VILLORIA M. (2014) «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas» *Transparency International España*, (consultable a: www.transparencia.org.es). Pàg. 32-33;

A l'ordenament jurídic espanyol no hi ha una regulació general i completa de les intervencions dels grups d'interès⁹²⁴ a pesar del grau d'importància que tenen aquestes activitats en els processos d'elaboració i implementació de les polítiques públiques⁹²⁵; ni tampoc una regulació específica en relació a la seva activitat sobre l'exercici de les potestats normatives, quan precisament és un dels àmbits on es concentra amb més intensitat la influència dels grups d'interès.

Algunes Comunitats autònomes ja han començat a fer el pas per a regular aquesta situació⁹²⁶, essent una qüestió de la que ha estat pionera la normativa catalana a partir de la regulació contemplada al Títol IV *del registre de grups d'interès* de la LTBGCat⁹²⁷, i que ha tingut el seu desplegament per mitjà del Decret 171/2015, de 28 de juliol⁹²⁸. Com es dirà més endavant, el Registre de grups d'interès de Catalunya actua com a registre de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics obligats a tenir-ne, als que fa referència l'art. 3.1.b i c LTBGCat.

Sobre el contingut a inscriure al Registre, la regulació catalana contempla la inclusió de totes les activitats del grup d'interès dutes a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat, incloent-hi les comunicacions amb càrrecs públics, autoritats i empleats públics i també les contribucions i la participació voluntàries en consultes sobre propostes normatives, actes jurídics o altres

DÍAZ-MAROTO y VILLAREJO J. (2009) «Sobre la práctica del lobby y los delitos de tráfico de influencias» *Ed. La Ley, nº 7286, Sección Doctrina*, Pàg. 3 i seg.

⁹²⁴ L'abril de 2016, el grup parlamentari català Democràcia i Llibertat, encapçalat pel seu portaveu el Sr. Francesc Homs, va presentar una proposició de reforma del Reglament del Congrés dels diputats per a la creació del registre dels grups d'interès o lobbys. El març de 2017, es va endegar la reforma del Reglament del Congrés a proposta del Partit Popular amb la intenció de crear un registre de grups d'interès de caràcter obligatori i un codi de conducta.

⁹²⁵ Sí que s'ha regulat, des d'un àmbit més específic, la creació d'un registre de grups d'interès de caràcter voluntari, públic i gratuït, per part de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC) per mitjà de la Resolució del seu President, de 26 de febrer de 2016. Consultable al següent enllaç web: <https://rgi.cnmc.es/>

⁹²⁶ Com per exemple, l'actual projecte de Llei reguladora de l'activitat del lobby a l'àmbit de la Generalitat Valenciana i del seu sector públic instrumental (publicació de 23 de març de 2018, BOC 259, IX Legislatura) o la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha (Títol III, capítol IV sobre la creació d'un registre de grups d'interès).

⁹²⁷ La definició de grups d'interès que ofereix l'art. 2.g LTBGCat és la següent: *les persones físiques o jurídiques de caràcter privat que fan actuacions de participació activa en polítiques públiques o en processos de presa de decisions a Catalunya amb la finalitat d'influir en l'orientació d'aquestes polítiques en defensa d'un interès propi o de tercers, o d'un interès general.*

⁹²⁸ DOGC núm. 6924, de 30.07.2015.

consultes (art. 7.1 Decret 171/2015, de 28 de juliol)⁹²⁹. De les activitats d'influència que s'han d'incloure al registre de grups d'interès, es contempla la duta a terme a partir de les contribucions i participació voluntàries en consultes sobre propostes normatives. Aquesta apreciació de la intervenció dels *lobbies* en els processos d'elaboració de normes ha d'abastar qualsevol tipus de mitjà o contacte d'aquests subjectes amb l'òrgan responsable de l'expedient normatiu, no solament a través del que pugui efectuar-se a través dels tràmits de consulta. I és que la influència que els grups d'interès poden tenir al llarg de l'exercici de la potestat normativa pot ser molt diferent i variada, raó per la qual es necessitaria una regulació molt més profunda sobre les seves actuacions. Per aquest motiu, com assenyala ARAGUÀS GALCERÀ, es tracta d'una qüestió que hauria de ser regulada expressament per la normativa que regeix el procediment d'elaboració de les normes per raó de la seva especialitat⁹³⁰, de manera que es facin públiques les intervencions i aportacions fetes, que formin part de l'expedient normatiu i que permetin als ciutadans conèixer com s'han dut a terme, la valoració o impactes que aquestes produeixen sobre la norma aprovada.

La referència a la publicitat d'aquestes aportacions que més s'aproxima a la idea anterior la trobem a la LTBGCat, que preveu la publicació de la *relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si escau* (art. 10.1.d), imposant una obligació de publicitat activa, si bé bastant genèrica, de fer públic el document que s'origini a partir dels contactes dels grups d'interès en el procediment d'elaboració normativa, pressuposant –malgrat no haver regulació expressa sobre la mateixa– que aquestes intervencions seran plasmades documentalment. En aquest sentit, la LTBGCat avança la projecció del document però no el contingut, essent una qüestió que no correspondria regular-se a la normativa sobre transparència i que quedaria pendent de regulació per part de la normativa específica de procediment d'elaboració de normes.

⁹²⁹ A l'actualitat figuren 2585 inscrits i 136 sol·licituds en curs d'inscripció. Enllaç web: http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/

⁹³⁰ ARAGUÀS GALCERÀ fa referència a tres moments de l'exercici de la potestat reglamentària on es poden donar les intervencions dels grups d'interès: en el moment d'exercir o no la iniciativa normativa atenent als beneficis o perjudicis d'aquesta actuació; durant el procediment d'elaboració normativa, en el que un elevat grau d'influència pot minar la importància de les aportacions fetes en els tràmits de participació ordinaris per la resta de ciutadans; en el moment d'interpretar i aplicar el reglament ja aprovat. ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 289 i seg.

En l'escenari local català, el conjunt dels ens locals es serveixen del registre de grups d'interès creat per la Generalitat de Catalunya⁹³¹. La creació d'un registre comú es deu al que disposa el Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer (DOGC núm. 7310 de 16 de febrer de 2017), que es va aprovar com a conseqüència de l'incompliment notori, des de l'aprovació de la LTBGCat, dels subjectes obligats a crear registre. El citat Decret Llei va derogar l'art. 45 LTBGCat, que preveia que cada ens obligat havia de crear-ne el seu, circumstància que resultava especialment complexa, tant per als ens municipals en haver d'articular cadascun el seu propi; pels *lobbies*, en procurar estar inscrits en tots aquells en els quals es pogués exercir la seva activitat amb el poder públic responsable; però també per als ciutadans, en haver d'acudir a cada registre per conèixer si un determinat grup d'interès es troba inscrit o no⁹³².

A pesar d'això, ens manca una regulació més completa que es centri en la manera en què es canalitzen les influències sobre l'elaboració normativa municipal que faci visible qualsevol tipus de contacte amb els poders públics, no només les relatives als tràmits de participació ordinaris. Ja hem apuntat en diverses ocasions sobre el protagonisme que tenen els mecanismes de participació en el món local, tant inherents en aquest nivell de poder respecte de les altres instàncies, i que la normativa ha contemplat àmpliament des de la reforma per a la modernització local. Les modalitats i fórmules de participació en els assumptes públics locals s'estenen de manera considerable. Per aquesta raó, la manera de relacionar-se amb l'Administració i d'intentar influenciar en la decisió normativa pot dur-se a terme de moltes formes, que requeririen d'una adequada visualització dins l'expedient. Una de les formes d'intervenció és l'articulació de les associacions i d'entitats veïnals representatives d'interessos generals i sectorials –que no deixen de ser subjectes que poden realitzar actuacions de participació activa en les polítiques públiques i exercir la seva influència- per la via de la participació orgànica, com per exemple, a través dels consells municipals (art. 131 LrBRL), els òrgans de

⁹³¹ Fora de Catalunya és pioner el registre de *lobbies* de la ciutat de Madrid, que es troba sota la Direcció General de transparència i atenció a la ciutadania i que va ser creat a partir de l'Ordenança de transparència (art. 34), amb la finalitat d'inscriure i controlar les persones físiques i jurídiques o entitats sense personalitat jurídica que actuen amb l'objectiu de fer valdre algun interès en l'elaboració normativa municipal i en el disseny i desenvolupament de les polítiques públiques de l'Ajuntament de Madrid i els seus organismes autònoms. Registre consultable en el següent enllaç web: https://tomadedecisiones.madrid.es/registration_lobbies/index

⁹³² La regulació però, és respectuosa amb l'autonomia local i la inherent a altres entitats obligades, i permet la creació de registres propis de grups d'interès, segons disposa la Disposició addicional segona del Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer.

gestió desconcentrada de serveis municipals (art. 24 LrBRL) o els consells sectorials (art. 130 ROF). Les associacions a més, tenen la consideració d'entitats de participació ciutadana i se'ls reconeix el dret a formar part dels òrgans de participació i intervenir en les sessions de Ple i de les comissions d'estudi, d'informe o de consulta en els supòsits específics que es determinin (art. 158.1 i 158.2.c i d TRLMC), i han de figurar inscrites al registre municipal d'associacions de cada ens locals (art. 158.4 TRLMC), per a que l'Ajuntament pugui conèixer el nombre d'entitats existents al municipi i se'ls pugui notificar aquelles actuacions administratives i normatives que afectin a qüestions relacionades amb l'objecte social de les mateixes per a que puguin participar. Les formes de contacte no solament es poden donar via institucional o a través dels tràmits d'audiència i informació pública, sinó també per mitjà d'interaccions consistents en reunions amb els polítics i empleats públics responsables de l'expedient en qüestió, conferències, meses de treball o de negociació en matèries concretes, essent un límit de preservació de les facultats de decisió dels òrgans responsables davant les múltiples fórmules de participació el que disposa l'art. 69.2. LrBRL⁹³³.

Tenint en compte les consideracions anteriors, convé assenyalar que les aportacions que realitzen els grups d'interès en l'adopció d'una decisió normativa són una part molt necessària dins el procediment precisament pels coneixements específics que poden aportar sobre la matèria i sobre la situació fàctica existent, essent informació que pot ser altament valuosa per a l'òrgan responsable per a adoptar la decisió normativa més adequada⁹³⁴. Per aquest motiu, se'ls ha de reconèixer un lloc dins el procediment, com a intervinents essencials juntament amb la resta dels processos de participació. A efectes de transparència i de poder fer un seguiment de quines han estat les aportacions i la manera en que s'han produït les intervencions d'aquests subjectes dins un procés

⁹³³ Art. 69.2 LrBRL: *Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.*

⁹³⁴ *Necessitem els grups d'interès per a entendre fins a quin punt les regulacions existents poden respondre i adaptar-se als canvis socials, econòmics i polítics que ens envolten; per a identificar problemes derivats de la implementació de polítiques concretes; o simplement per a saber quines són les diferents visions i preferències ciutadanes respecte a problemes concrets* CHAQUÉS BONAFONT L. (2015) «El registre de grups d'interès» a AAVV *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre* CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) ed. UOC, Barcelona, Pàg. 160. També, BARTLETT CASTELLÀ E. i VÈRNIA TRILLO S. (2015) «La regulació del registre de grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» *RCDP núm. 51*, Pàg. 194 i seg.

normatiu concret, és necessari que es deixi constància de les mateixes⁹³⁵ dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu; que la normativa sobre procediment d'elaboració de les normes estableixi que aquesta constància s'ha de fer, per exemple, per mitjà d'un informe, a semblança del que correspondria elaborar per als processos d'audiència i informació pública per al recull i valoració de les aportacions⁹³⁶, que s'indiqui des de quin sector prové la influència específica, quines són les al·legacions i motius sobre els quals manté una postura determinada dins el procediment normatiu, de quina manera s'ha realitzat el contacte amb l'òrgan responsable i en quin moment procedimental s'ha dut a terme, aspecte aquest últim de gran rellevància, per tal de determinar de manera externa si la direcció presa de l'òrgan administratiu des d'aquell punt procedimental s'ha encaminat cap a un sentit o altre. Per últim, es completaria el manament establert de l'art. 10.1.d LTBGCat sobre l'obligació de publicar el document originat per la intervenció dels grups d'interès a través de la regulació substantiva del mateix.

2) Sobre la negociació de les normes.

En el procediment reglamentari estatunidenc, l'elevat grau de litigiositat i l'estancament de l'activitat reglamentària durant els anys vuitanta, van portar a promoure el procediment de negociació dels reglaments o «*reg-neg*», que feien visibles les interaccions dels grups de pressió amb les agències administratives quan el nombre d'afectats era limitat i no suposés un cost i/o retard considerable respecte el procediment convencional⁹³⁷. El mecanisme complementa el procediment reglamentari tradicional, el qual es du a terme únicament en la fase interna i inicial de la redacció de la norma, i a

⁹³⁵ En els mateixos termes que també ho indiquen, entre d'altres, VILLORIA M. (2014) «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas» op. cit. Pàg. 82 i seg.; ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 289 i seg.

⁹³⁶ I a semblança també, dels *informes sobre aportacions rebudes* que publiquen els ens locals com a document de recull i valoració de les aportacions realitzades en el període de la consulta pública prèvia, tal com hem vist al punt II.1) del Capítol Sisè del present treball.

⁹³⁷ La primera agència que va utilitzar aquest mecanisme va ser la *Federal Aviation Administration* l'any 1983, per a revisar els torns de descans obligatoris dels pilots comercials. L'èxit de la mesura va propiciar la promulgació de la *Negotiated Rulemaking Act* de l'any 1990, que va modificar la Llei de Procediment Administratiu americà (*Administrative Procedure Act*). COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo en los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* op. cit. Pàg. 77.

continuació es prossegueix amb els tràmits que ordinàriament pertocarien en funció de si es tracta d'un procediment formal o informal. No suposa una substitució del procediment, sinó una intervenció directa dels grups d'interès en la definició comuna de l'interès públic per a decidir el conjunt de mesures normatives concretes que es volen projectar, a continuació es publica l'esborrany resultant d'aquesta fase prèvia de negociació (*notice*) i es practica el tràmit de participació previst (*comment*). La negociació de les normes té avantatges i inconvenients, tal com ja apuntàvem a l'apartat sobre el model de producció normativa estatunidenc, que consisteixen principalment en la reducció de la litigiositat i la major acceptació social per a complir la norma, però també en la dificultat per a donar una imatge plenament representativa de les opinions dins el comitè negociador si no en formen part tots els grups d'interès, o el cost econòmic i la lentitud que pot arrossegar la pròpia negociació dins aquesta fase interna del procediment⁹³⁸.

En el nostre ordenament jurídic les labors consensuals en l'exercici de les potestats administratives normatives s'han inserit més modestament en àmbits específics com el cas dels convenis urbanístics previs a la modificació del planejament o en la legislació laboral a través de la negociació col·lectiva, essent més comú trobar tècniques de mediació o arbitratge per a la resolució de conflictes en matèries de lliure disposició de caràcter no reglat⁹³⁹. En el nostre ordenament jurídic, no s'ha inserit la negociació normativa dins l'exercici de la potestat normativa amb caràcter general, com a mitjà plausible i complementari al procediment de l'elaboració normativa.

La negociació de les normes té l'objectiu principal de trobar un consens sobre el resultat⁹⁴⁰, però específicament, més enllà dels acords generats arran d'un treball

⁹³⁸ *Ibíd.* Pàg. 87 i seg. LAVILLA RUBIRA J.J. (1991) *La participación pública en el procedimiento de elaboración de reglamentos en los Estados Unidos de América* Civitas, 1º ed., Madrid, Pàg. 167; MARSHALL J. BERGER (1986) *The APA: an administrative Conference Perspective* Virginia Law Review, nº 72, Pàg. 355.

⁹³⁹ L'art. 86 de la Llei 39/2015, de 2 d'octubre, preveu la terminació convencional del procediment administratiu. Altres actes derivats del consens els trobem en la conformitat del preu just amb l'acceptació del full d'apreuament en matèria d'expropiació forçosa, l'acord en la indemnització a l'administrat en un cas de responsabilitat patrimonial, etc. En referència a això: SANCHEZ MORÓN M., TRAYTER J.M., SÁNCHEZ BLANCO A. (1995) *La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Pàg. 7 i seg.; PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* op. cit. Pàg. 121 i seg.

⁹⁴⁰ MARCOS F. destaca com a primera experiència d'èxit dels estudis d'impacte, però principalment per la intervenció d'agents relacionats en la matèria objecte de normació, el Codi Tècnic de l'Edificació (Real

conjunt entre els grups d'interès afectats, la participació activa d'aquests subjectes proporciona a l'òrgan responsable informació de gran rellevància durant aquesta fase prèvia, que amb molta probabilitat portarà a l'elaboració d'una norma més eficient i eficaç.

L'èxit d'aquests procediments però, no solament rau en la predisposició dels diferents participants afectats, sinó també en disposar de recursos suficients i en la contractació de personal potencial expert en aquests tasques (*convenor*, *facilitator*⁹⁴¹) per a identificar als grups d'interès afectats i conduir el procediment amb èxit. Es tracta de la creació de noves figures que encapçalarien els comitès o meses negociadores i que modificarien els esquemes i recursos inicialment previstos per als procediments d'elaboració de disposicions generals. La fase de negociació hauria de suposar una agilització de tràmits, un estalvi en el cost de la producció de la norma respecte la tramitació clàssica, i una garantia de llarga vigència de l'ordenança arran aquesta coparticipació activa dels afectats.

Essent una fórmula de definició de l'interès general, aquest mètode se situaria en el moment procedimental destinat a definir el punt de partida respecte la problemàtica existent i els objectius pretesos de la política pública, integrant d'entrada els interessos rellevants potencialment afectats dins la mesa de treball⁹⁴², sense excloure la participació dels demés ciutadans i interessats que no fossin representats a la mesa o comitè en els posteriors tràmits participatius ordinaris. Un dels propòsits principals del procés negociador consistiria en reunir tots els grups d'interès afectats, juntament amb

Decret 314/2006, de 17 de març), en el qual van intervenir durant la seva elaboració nombrosos organismes especialitzats com l'Associació Espanyola contra la Contaminació, l'Associació d'Investigació i Cooperació Industrial de l'escola superior d'enginyers de Sevilla, l'Institut per a la Diversificació i Estalvi de l'Energia. MARCOS F. (2009) «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP núm. 179, maig-agost*, Pàg. 356 i seg.

⁹⁴¹ El *convenor* té la funció d'identificar els interessos afectats per a que formin part del comitè negociador, i el *facilitator* és el mediador, qui s'encarrega de la direcció del procés negociador. COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* op. cit. Pàg. 83 i seg.; PONCE SOLÉ (2015) *Negociación de normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad* op. cit. Pàg. 55-56.

⁹⁴² Cal fer especial referència a l'article de SALVADOR CODERCH publicat al portal Indret, el qual realitza un interessant anàlisi des de la teoria econòmica de la regulació del procés de negociació en l'elaboració de les disposicions generals, sobre la naturalesa del grup d'interès, en el que s'indica que el nivell de satisfacció obtingut arran el consens serà diferent si es tracta de grups més organitzats amb interessos més definits, que de grups més amplis i pitjor definits, i del grau de recolzament polític en funció a la relació entre preus i beneficis que genera la implementació d'una determinada política pública. SALVADOR CODERCH (2004) «Técnica legislativa y teorías de la regulación» *Working Paper N° 208, Indret 2/2004*, Pàg. 12 i seg.

la representació de l'Administració a través d'un membre de la Corporació local dins una mesa o comitè que dirigiria un mediador professional. Es tractaria de posar sobre la taula els interessos que tindrien un concerniment directe en la matèria objecte de regulació i que podrien ser contraposats entre uns i altres agents, per tal que, tenint l'ocasió de conèixer tots els agents implicats i poder rebatre les opinions diverses⁹⁴³, es pugui trobar una conformitat a partir de l'elaboració conjunta d'unes pautes que s'hauran de traçar en la futura norma, o fins i tot, com a resultat més intens d'aquestes reunions, d'aconseguir la redacció comuna d'un esborrany de la norma. Posteriorment, si la proposta no contravingués l'ordenament jurídic i l'òrgan plenari verificués que l'interès general i els pressupòsits que han portat a exercir la iniciativa normativa en quedessin garantits⁹⁴⁴, el Ple l'aprovaria inicialment i el sotmetria al tràmit ordinari de participació ciutadana durant el termini de trenta dies tal com disposen les normes de règim jurídic local. La comissió d'estudi o òrgan complementari creat a l'efecte, en faria el seguiment posterior.

Amb tot però, la implantació d'aquest mecanisme per a ser desenvolupat en Administracions municipals, algunes de molt petites dimensions, necessita l'establiment d'unes garanties mínimes per a evitar resultats adversos. La negociació normativa requereix en primer lloc, assimilar la possibilitat de combinar aquest tipus d'intervenció externa amb l'exercici irrenunciable de les competències dels òrgans administratius que les tenen atribuïdes, dissipant els temors sobre un menyscabament de les facultats de decisió expressament reconegudes a la Llei (art. 69.2 LrBRL) i sobre una possible

⁹⁴³ COMELLA DORDA fa referència precisament a l'aspecte sociològic de tots els actors intervinents en la negociació en el procediment reglamentari estatunidenc, per quant *es práctica habitual en los procesos de este tipo, en los que los participantes constituyen una variada gama de intereses y antecedentes, celebrar unas sesiones orientativas sobre cómo llevar a cabo la negociación. Ello se hace al objeto de que los participantes se conozcan entre ellos y articulen los procedimientos que esperan seguir en el transcurso de la negociación, al tiempo que dan al mediador la oportunidad de formarse una primera impresión sobre la «dinámica de grupo».* COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* op. cit. Pàg. 86.

⁹⁴⁴ Ens podem remetre a més, als límits que disposa l'art. 86.1 de la LPACAP per a la terminació convencional, per quant aquests es podran celebrar *siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule (...).*

Per demés, citem també l'art. 69.2 LrBRL: *Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley.*

captura clientelar de la voluntat de l'Administració municipal⁹⁴⁵. Per a aquesta qüestió, la transparència en el desenvolupament de les sessions i reunions del comitè és absolutament essencial. En segon terme, tal com s'ha dit, la negociació normativa resulta de per sí un mecanisme verdaderament complex, tant en l'aspecte substantiu com en el formal, el qual requerirà d'una detallada concreció sobre quin tipus de matèries o àmbits són susceptibles de ser sotmesos a la negociació, en tant que no totes les normes es poden sotmetre a un procediment negociat previ, i dins és clar, del marge competencial que té l'Ajuntament d'elaborar polítiques públiques pròpies que permetin precisament, aquest joc de consens inicial. Però també caldrà formalitzar i definir quins són els requisits mínims imprescindibles per a una adequada negociació, tenint en compte que es tracta d'un procediment on l'èxit rau precisament en la seva flexibilitat i adaptació a cada cas concret⁹⁴⁶, però amb la fixació d'uns límits que evitin l'adopció d'acords contraris a l'ordenament jurídic.

L'obertura del procés a un mecanisme més intens de participació hauria d'anar en consonància amb les polítiques de millora de la regulació que ja s'hagin anat instaurant en altres nivells administratius, especialment perquè la implantació de les polítiques públiques sobre el territori en materialitzen en una successió normativa de competències concurrents entre els diferents poders públics. L'elaboració d'una política pública pròpia municipal ha d'oferir la possibilitat de triar opcions i debatre perspectives entre els interessats, ja que si pensem en que aquest marge que disposa l'Ajuntament només possibilita la regulació d'aspectes procedimentals, organitzatius i d'execució tècnica, l'interès de dur a terme una negociació de l'ordenança perd pràcticament el sentit⁹⁴⁷.

⁹⁴⁵ Sobre el concepte de la "captura" del regulador ens remetem a SALVADOR CODERCH (2004) «Técnica legislativa y teorías de la regulación» op. cit. Pàg. 6. També, GONZÁLEZ GARCÍA J.V. (2016) «Regulación y supervisión en sectores estratégicos económicos y corrupción» a AAVV *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* VILLORIA MENDIETA M., GIMENO FELIÚ J.M. i TEJEDOR BIELSA J. (Dir.) Atelier, Barcelona. Pàg. 345-347.

⁹⁴⁶ *Si esta técnica se formaliza en exceso o si se pretende uniformar su práctica para cubrir un elenco amplio de actuaciones diversas, estará irremediabilmente condenada al fracaso. Su creación se debió a la necesidad de huir de la excesiva formalización y lentitud del procedimiento tradicional, al objeto de eliminar su carácter contradictorio y permitir la adaptación del proceso decisorio a las peculiares características de cada caso.* COMELLA DORDA R. (1997) *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* op. cit. Pàg. 76.

⁹⁴⁷ Caldria determinar també amb caràcter previ, quines matèries no podrien ser objecte de transacció per tenir una afectació més directa en l'esfera jurídica dels administrats i que necessarien ser preservades de la negociació.

Per aquest motiu, tot i que el procediment de negociació normativa es caracteritza per l'alta flexibilitat en el seu desenvolupament, interessant la seva concreció a cada cas, la implantació d'una tècnica de negociació d'ordenances municipals no resultaria útil per a totes les iniciatives normatives; es necessitaria d'un suport per al seu desplegament i funcionament⁹⁴⁸ i una regulació legal prèvia dels límits i orientacions que convindria que duguessin a terme els poders públics autonòmics i estatals⁹⁴⁹. Amb tot, entenem que en el pla municipal resulta prioritari ara per ara, aconseguir en primer lloc els nivells d'exigència que demana la LPACAP, com a manaments bàsics de la bona regulació que han de ser integrats procedimentalment en l'elaboració de les ordenances locals. Per demés, cal tenir en compte que en el nostre ordenament jurídic, per a les instàncies de poder superior, no s'ha introduït cap fase de negociació prèvia al procediment d'elaboració normativa, circumstància que considerem del tot necessària en un futur immediat⁹⁵⁰, la qual hauria d'anar acompanyada de la regulació d'un marc detallat comú per a totes les Administracions públiques, sobre la possibilitat de negociar les normes en els tràmits d'elaboració en relació als aspectes substantius i formals, i els límits a la negociació.

Amb tot, cal plantejar-nos si els beneficis de la negociació resulten del tot idonis en l'esfera municipal, ja que si bé per una banda els grups d'interès afectats per la norma accedirien a complir més fàcilment la norma en sentir-se participants en part, de la seva autoria, un dels principals objectius dels processos de negociació és reduir l'alta litigiositat per a obtenir disposicions generals més perdurables en el temps. Pel que fa a les ordenances, la seva perdurabilitat sovint no és tant prioritària com la de resoldre problemes de la comunitat local de manera immediata. La freqüència de creació i modificació normativa enfront als canvis i circumstàncies socials dins un municipi

⁹⁴⁸ Com per exemple la creació de plans de formació de tècnics mediadors i seleccionadors experts en el procediment de negociació normativa o preveure un programa de suport a les entitats locals des de les instàncies supramunicipals, per tal de poder desenvolupar en aquest nivell de govern, processos de negociació normativa amb èxit.

⁹⁴⁹ PONCE SOLÉ proposa un conjunt de principis que servirien com a guies de l'exercici de la discrecionalitat negociadora en l'àmbit de l'elaboració de les normes, com són els principis de *legalitat, el de cobertura pressupostària, el de negociació facultativa i voluntària, el de bona fe negocial, el de publicitat i transparència i confidencialitat, el de representativitat dels interessos presents en la negociació, el de la il·legalitat de les negociacions opaques i d'invalidesa de les decisions adoptades per raó d'aquesta, el d'imparcialitat i neutralitat del mediador* PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de Normas y Lobbies...* op. cit. Pàg. 124 i seg.

⁹⁵⁰ Sobre aquesta qüestió, ARAGUÀS GALCERÀ I. (2016) *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* op. cit. Pàg. 300-302; PONCE SOLÉ J. (2015) *Negociación de Normas y Lobbies...* op. cit. Pàg. 121 i seg.

requereixen donar una resposta àgil i ràpida a l'adaptació de les situacions i problemes concrets que es donen dins el municipi. Entenem d'entrada que el procés de negociació inserit a l'elaboració d'una ordenança local no resulta ser precisament un instrument d'agilització burocràtica. Per aquest motiu, caldrà tenir en compte si les circumstàncies socials o econòmiques municipals que es posen sobre la taula i que són objecte de negociació, poden variar ràpidament al llarg del temps, o si la resposta ha de ser immediata i, per tant, si la prolongació de les negociacions pot fer perdre eficàcia a la capacitat de reacció de l'Administració municipal per a atendre situacions eventuals.

Sota el nostre punt de vista, i tenint en compte les previsions anteriors, la implantació d'una negociació normativa ha d'anar precedida d'un procediment d'elaboració de les ordenances municipals que tingui integrats prèviament els manaments de bona regulació que prescriu la LPACAP així com l'exigència d'elaborar una memòria d'avaluació dels impactes de l'ordenança, circumstància que encara es troba en procés d'incorporació dins la normativa local. No obstant això, el registre dels grups d'interès es presenta com un precedent important i necessari per a donar el pas cap a la implantació de la negociació dins l'exercici de la potestat normativa. La previsió d'una fase prèvia de negociació constituirà la forma més intensa de participació d'aquests subjectes, la qual si és duta a terme amb totes les garanties de transparència i de salvaguarda de l'interès general, portarà a l'Administració a aprovar una norma de qualitat i més propera a la realitat social on s'aplicarà.

CONCLUSIONS

PRIMERA: Els reptes d'un bon govern impulsen la transformació de les institucions administratives i governamentals i converteixen la consecució d'un bon entorn regulatori en un objectiu crucial per a l'economia i per a la societat en el seu conjunt. El moviment per a la qualitat de les normes prové d'una llarga evolució, inicialment enfocada a combatre la sobreproducció normativa i millorar la tècnica legislativa amb l'objectiu d'aconseguir un sistema normatiu intel·ligible i ordenat, estenent-se a l'anàlisi dels aspectes més substantius de la norma, especialment arran els efectes negatius que produïen les càrregues administratives i legislatives en el funcionament dels mercats i

de l'activitat empresarial, circumstància que va dur a finals dels anys vuitanta i principalment al Regne Unit i als Estats Units, a polítiques neoliberals de desregulació.

La influència més directa i principal al nostre ordenament jurídic prové de les iniciatives promogudes des de la Unió Europea, dins un moviment molt més ampli sobre la millora de la regulació i la regulació intel·ligent (*Better Regulation* i *Smart Regulation*), però també de l'àmbit internacional, principalment de l'Organisme per a la Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE) mitjançant la promoció d'un conjunt de propostes per a la reforma de la regulació (*Regulatory Reform*). Documents com l'informe del Grup Mandelkern sobre la millora de la regulació de l'any 2001, el Llibre Blanc de la Governança europea també de l'any 2001, o la *OECD on Regulatory Reform* de l'any 1997, han estat punts de partida claus per a definir i concretar un conjunt de recomanacions per a millorar la qualitat del marc regulador no solament en seu de la Unió Europea sinó també per als Estats. La millora de la regulació s'ha anat consolidant al llarg dels anys fins al punt de ser un tema prioritari i essencial, que ha donat lloc en el cas de l'àmbit comunitari a la creació d'un Comitè d'avaluació d'Impacte, a la creació de la plataforma *REFIT* de simplificació del cost legislatiu (*Regulatory Fitness and Performance*), a la publicació l'any 2015 d'una guia i directrius per a la millora de la regulació i la creació d'un registre de transparència per a incloure els grups d'interessos dins la presa de decisions, entre d'altres.

Dins el nostre ordenament jurídic intern, són diverses les normes que han confluït en la consecució d'un bon entorn regulador a partir d'adaptar les pràctiques administratives a les TIC i a les necessitats actuals. En concret, la normativa que ha incidit significativament en el disseny de les institucions i els processos administratius són la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, la derogada Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i les lleis de transparència autonòmiques, la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les Administracions públiques, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

SEGONA: A partir de la Llei 39/2015 i la Llei 40/2015 es produeix una important refosa normativa amb la implantació definitiva de l'Administració electrònica en les Lleis vertebradores del Dret administratiu. Amb la derogació de la Llei 30/1992 es produeix una separació de la regulació de les relacions *ad extra* de l'Administració respecte les relacions *ad intra*, reflectint l'escissió conceptual dels dos títols competencials de l'art. 149.1.18 CE de diferent abast respecte a les bases del règim jurídic i de la competència exclusiva del procediment administratiu comú.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre de procediment administratiu comú de les Administracions públiques (LPACAP) modifica aspectes fonamentals que vertebraven el procediment administratiu comú i les relacions entre els ciutadans i l'Administració pública, entrelaçant aspectes orgànics, substantius i procedimentals; però en concret, la regulació del Títol VI, *de la iniciativa legislativa i la potestat per a dictar reglaments i altres disposicions* suposa una fita important en la implementació dels objectius de bona regulació per al conjunt de les Administracions Públiques, en tant que contempla la integració dins una llei tant troncal com la del procediment administratiu comú, de les regulacions a les que ja s'apuntaven en el Títol I de la Llei 2/2011, d'Economia Sostenible, *sobre la millora de la qualitat de la regulació*, així com en la Llei 20/2013, de garantia de la unitat de mercat, sobre l'exigència d'un model de regulació i avaluació periòdica per a l'eliminació d'obstacles en les operacions econòmiques.

El Títol VI de la LPACAP fa referència en primer lloc, a la competència per a exercir la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària (arts. 127 i 128), amb referència en aquest últim precepte, al compliment dels principis de reserva de llei i de jerarquia normativa. L'art. 129 enuncia els principis de bona regulació, que no és nou al nostre ordenament jurídic si tenim en compte que ja es trobaven regulats a diferents disposicions normatives com la Llei 17/2009 sobre lliure accés a les activitats de serveis i els seu exercici, la llei 2/2011, d'Economia Sostenible o la Llei 20/2013, de garantia de la unitat de mercat. Els principis enunciats, actuen com a límits substancials i a la pràctica han de produir conseqüències jurídiques concretes. Aquests són els de necessitat i eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència i estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

L'art. 130, sota el títol de *l'avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació* es recull la regulació que venia fent l'art. 6 de la Llei

d'Economia Sostenible, sobre l'adaptació de la regulació vigent als principis de sostenibilitat i de bona regulació. El precepte exigeix la revisió periòdica de la normativa vigent -avaluació *ex post*- per a adaptar-la als principis de bona regulació i per a comprovar en quina mesura les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades a la norma. L'apartat segon de l'art. 130 contempla que les Administracions públiques promoguin l'aplicació dels principis de bona regulació i la cooperació per a promocionar l'anàlisi econòmic en l'elaboració de les normes i, en particular, per a evitar la introducció de restriccions injustificades i desproporcionades a l'activitat econòmica.

L'art. 131 recull el principi de publicitat de les normes, amb la novetat del reconeixement exprés dels mateixos efectes que els atribuïts a l'edició impresa, també per a les publicacions electròniques de butlletins oficials. L'art. 132 fa referència a l'elaboració d'un pla anual normatiu sobre les iniciatives legals i reglamentàries que es preveuen aprovar per a l'any següent, i que s'ha de publicar al Portal de Transparència de l'Administració Pública corresponent. Per últim, l'art. 133 estableix un règim de participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments, que fa referència a les tradicionals modalitats d'audiència i informació pública, i amb la novetat d'una nova fase de participació com és la consulta pública electrònica prèvia respecte als problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i oportunitat de la seva aprovació, els objectius de la norma i les possibles solucions alternatives reguladores i no reguladores (art. 133.1).

Per demés, sobre l'exercici de la potestat normativa estatal, la concreció dels manaments del Títol VI LPACAP s'ha materialitzat a partir de la modificació del contingut del Títol V, *de la iniciativa legislativa i potestat reglamentària del Govern*, de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, a través de la Disposició Final Tercera de la Llei 40/2015, de Règim Jurídic del Sector Públic, per a ajustar el redactat anterior a les noves premisses descrites a la LPACAP i oferir un íter procedimental complet, amb una ordenació cronològica genèrica dels tràmits i intervencions al llarg del procediment d'elaboració de normes estatals.

En el marc jurídic català, l'exercici de la iniciativa legislativa es troba regulada a la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern (art. 36 a 41) i el procediment

d'elaboració reglamentària a la Llei 26/2010, de règim jurídic de les Administracions Públiques de Catalunya (art. 59 a 70). Es tracta de regulacions recents que han estat capdavanteres en la introducció de les memòries de l'avaluació de l'impacte normatiu en l'ordenament jurídic català. No obstant això, considerem que, a la llum de la recent STC 55/2018, de 24 de maig, de la qual ens referirem a la següent conclusió, que deixa buit de contingut l'art. 133 i eximeix de l'obligació d'elaborar un pla normatiu, la normativa autonòmica hauria d'adaptar i completar la seva regulació en la línia de la millora normativa, ja sigui per modificació de la pròpia llei o per mitjà d'un reglament específic.

TERCERA: La recent Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig, interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya, ha declarat alguns preceptes del Títol VI LPACAP, de forma total o parcial, contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències. El pronunciament del TC assenyala la manca de competència del legislador estatal per a ocupar espais reservats als governs autonòmics, especialment en l'exercici de la potestat reglamentària autonòmica perquè escapa de l'òrbita de l'art. 140.1.18CE. D'aquesta manera, la STC ha decidit el següent:

- Es declara inconstitucional i s'anul·la de l'art. 129.4 paràgraf tercer (principis de bona regulació) els incisos “o Consejo de Gobierno respectivo” i “o de las consejerías del Gobierno”;
- Es declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat segon de la Disposició Final Primera sobre els títols competencials que fonamenten aquest Títol VI LPACAP.
- Els articles 129, 130, 132 i 133 es declaren contraris a l'ordre constitucional de competències i no són aplicables a les iniciatives legislatives de les Comunitat Autònomes, per restar al marge de l'art. 140.1.18 CE (però mantenint-se la seva aplicabilitat per a la iniciativa legislativa estatal).
- L'art. 132 sobre planificació normativa no s'aplica al procediment reglamentari autonòmic perquè la seva regulació no es troba emparada en el títol de bases de règim jurídic de les Administracions Públiques.
- L'art. 133 sobre la participació ciutadana, la Sentència declara que, a excepció del primer incís de l'apartat primer (la consulta pública prèvia) i del primer

paràgraf de l'apartat quart (sobre els motius pels quals es poden ometre els tràmits de consulta, audiència i informació pública) els quals es consideren bàsics, la resta de contingut d'aquest precepte no resulta aplicable a l'elaboració dels reglaments autonòmics.

En relació a la incidència d'aquesta Sentència sobre l'activitat normativa local, considerem que aquest no alteraria l'aplicabilitat d'aquests preceptes en aquest nivell administratiu; en cas contrari, estaríem fent una interpretació extensiva d'una decisió que prové d'un recurs d'inconstitucionalitat on l'exercici normatiu local no ha suscitat motiu de controvèrsia ni ha estat objecte de pronunciament per part del TC, sens perjudici que en un futur hi càpiga alguna impugnació sobre la LPACAP en aquest sentit o es produeixi una modificació legislativa del text que de manera expressa deixi fora de l'àmbit d'aplicació als ens locals.

El text resultant arran el pronunciament del TC allunya la idea d'una uniformitat sobre les polítiques de millora de la regulació per a tots els nivells de govern. Amb tot, hagués resultat convenient que, en tant que s'ha volgut resultar qüestions de detall procedimental (pla anual normatiu, consulta pública prèvia), s'hagués dut a terme la modificació de l'art. 49 LrBRL on trobem precisament l'íter procedimental general de l'elaboració de les ordenances locals, i no haver de recórrer a la llei bàsica sobre procediment administratiu comú, amb la conseqüent confusió de matèries i dispersió normativa en relació a una qüestió que hagués convingut reunir-la en un sol text normatiu.

CUARTA: És a l'Administració municipal on queda confiada la pràctica totalitat de l'acció administrativa sobre el territori, esdevenint una peça essencial dins l'estructura descentralitzada que es situa, malgrat això, en l'últim esglaió d'adaptació dins les polítiques d'implementació de la qualitat normativa. Les ordenances són l'expressió bàsica de la potestat normativa local i es regula a la normativa sobre el règim jurídic local com la primera modalitat d'intervenció administrativa en l'activitat privada dels ciutadans (art. 84 LrBRL, art. 236 TRLMC i art. 55 ROAS).

El marc normatiu tradicional de l'elaboració de les ordenances locals té com a norma de capçalera l'art. 49 LrBRL, i en l'àmbit autonòmic català la seva regulació es troba a

l'art. 178 TRLMC i l'art. 61 i següents del ROAS. L'existència d'un procediment formal per a l'aprovació de les ordenances municipals és un aspecte de gran rellevància en tant que ofereix un caràcter *ad solemnitatem* que constitueix per sí mateix un element de control de la legalitat de les decisions adoptades a nivell local (STS de 13 de novembre de 2000). L'estructura clàssica i actualment vigent dels tràmits per a la creació d'una ordenança municipal que estableix la normativa sobre règim jurídic local i que ens serveix d'esquema d'estudi, és la següent:

- En primer lloc, l'exercici d'instar l'inici del procediment ve donat per la iniciativa normativa, ja sigui d'origen institucional, és a dir, la modalitat clàssica per a impulsar la creació d'una norma per mandat exprés dels òrgans de dins la corporació municipal que hi estiguin legitimats per a exigir la formació o modificació d'una ordenança; o per iniciativa normativa popular, essent aquest un mecanisme de participació de la comunitat veïnal en els afers municipals, que es troba configurada a la llei bàsica com a dret veïnal d'exercici individual (art. 18.1.h) però amb l'exigència d'una col·lectivitat suficient per a dur-la a terme.

- Destacaríem una fase d'instrucció de la que només té regulació expressa al ROAS. Un cop s'ha instat l'inici de l'expedient, la fase preparatòria prèvia a l'aprovació inicial de l'avantprojecte d'ordenança local té lloc a partir d'un acte formal en el qual s'acorda l'inici de l'expedient, s'ordena la constitució d'una comissió d'estudi i es nombren els membres que la compondran (art. 62 ROAS). La comissió, que estarà integrada per membres de la corporació local i personal tècnics o aliè a l'entitat, se li encomana la tasca de recopilar aquells antecedents i informació rellevants i de redactar el text de l'avantprojecte de norma, que passarà a dir-se avantprojecte un cop el text sigui aprovat inicialment. Si bé a la normativa sobre règim jurídic local la fase participativa queda confiada un cop es produeix l'aprovació inicial, tant l'art. 69 LTBGCat com l'art. 133.1 LPACAP incideixen en aquest esquema clàssic en obrir una fase de consulta pública per a la presentació de propostes i suggeriments per part dels ciutadans en aquesta fase preparatòria.

- La comissió d'estudi eleva l'avantprojecte normatiu al Ple per a la seva aprovació inicial que, per regla general, requereix la majoria simple (art. 47.1 LrBRL, art. 114.1 TRLMC, art. 65 ROAS). L'acord d'aprovació inicial inclou també l'acord d'obertura d'un tràmit d'informació pública i audiència als interessants durant un termini mínim

de trenta dies (art. 49.b LrBRL i arts. 178.1.b TRLMC), que es practica en la forma indicada i de conformitat amb les obligacions de publicitat activa de les Lleis de transparència.

- Si en aquest període no es presenta cap al·legació o reclamació, l'acord inicial esdevindrà definitiu.

- Transcorregut el termini de participació ciutadana, les reclamacions i al·legacions presentades són remeses a la comissió informativa, la qual proposarà l'estimació o desestimació total o parcial i formularà proposta d'aprovació definitiva al Ple (art. 64 i 65 ROAS). Un cop al Ple, es resoldran de manera raonada les reclamacions i al·legacions i s'aprovarà definitivament el text normatiu per la majoria exigida en l'aprovació inicial.

- Un cop el text s'aprova definitivament es du a terme la seva publicació per a que la norma entri en vigor i produeixi efectes jurídics (art. 131 LPACAP), tenint en compte les vicissituds que tenen sobre aquesta qüestió les ordenances locals (art. 70.2 LrBRL en relació a l'art. 65.2 LrBRL), sobre la seva entrada en vigor i el transcurs de quinze dies hàbils des de la remissió a l'Administració de l'Estat i la Generalitat de Catalunya de l'acord d'aprovació definitiva de l'ordenança i la còpia del text normatiu.

CINQUENA: Els actuals reptes del bon govern i de la bona administració han promogut les transformacions de les nostres institucions administratives i governamentals, les quals han de tenir també, el mateix reflex i incidència en l'esfera local. Són canvis abanderats per l'actual era de l'Administració electrònica i de l'*open government*, que modifiquen per complet el model d'interrelació de les Administracions públiques amb els ciutadans i situen a aquest últims en el centre del diàleg a l'hora d'adoptar decisions.

Sobre la presa de decisions normatives i respecte a l'elaboració de les ordenances locals, la regulació contemplada a l'art. 49 LrBRL es presenta pràcticament intacte des de la seva promulgació i resulta inadaptada al nou marc de la LPACAP. És notori que la millora de la qualitat normativa és una qüestió que necessita també ser incorporada dins l'exercici de la potestat normativa municipal i que la LPACAP ha suposat una peça clau per a uniformitzar els estàndards mínims de motivació d'una bona regulació dins un

context jurídic multinivell, essent els principis de l'art. 129 uns límits materials que necessiten d'una articulació formal que detalli el seu compliment. Novetats com la planificació normativa (art. 132), el nou marc de participació ciutadana amb la incorporació d'una nova fase de consulta prèvia (art. 133) o l'avaluació prospectiva i retrospectiva de la norma (art. 130) haurien de ser objecte de regulació per part de la normativa local, que alhora coadjuvi amb les línies polítiques de simplificació administrativa, de potenciació de la publicitat i la transparència a la llum de la legislació sobre transparència i de la millora de l'accés electrònic per part de la ciutadania.

SISENA: En virtut de l'esquema de l'art. 49 LrBRL, es proposa introduir diverses mesures dins l'estructura clàssica del procediment, de manera que, deixant a banda el pla anual normatiu i l'informe de revisió, per tractar-se de dos instruments que operen fora de la tramitació en sí del procés d'elaboració normativa, el dividim en els següents tràmits:

- Tràmit d'iniciació i consultes prèvies: Un acord formal marca l'inici del procediment, el qual té la seva rellevància pels següents motius. En primer lloc, es materialitza la projecció normativa que es venia enunciant al Pla anual normatiu (art. 132 LPACAP); en segon lloc, s'ordena la constitució i designació dels membres que compondran la comissió d'estudi que s'encarregarà d'elaborar la memòria d'avaluació de l'impacte i el text d'ordenança municipal; en tercer lloc, l'inici el procediment marca l'obertura del tràmit de consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP. Quan l'inici prové d'una iniciativa normativa popular, caldria estudiar la practicabilitat de la proposta presentada, essent necessari realitzar una avaluació prèvia de l'impacte normatiu, en els termes que ja apunta l'art. 70 LTBGCat, que motivés la resolució sobre la qual s'acceptaria o rebutjaria la proposta.

Proposem la incorporació de les avaluacions preliminars (*test of significance*) en aquest punt del procediment, per tal de redissenyar *ab initio* un circuit de tramitació i d'avaluació d'aquells impactes que suscitin major significació i evitar l'estandardització de l'avaluació, essent una mesura de racionalització i de simplificació del procediment que tindria alhora una clara connexió amb la consulta pública prèvia de l'art. 133.1 LPACAP i els supòsits d'exclusió a la mateixa, els quals semblen suggerir la necessitat de realitzar una avaluació inicial que concreti l'exercici normatiu.

Per últim, cal promoure l'estudi de les alternatives a no regular i de l'aplicació de les ciències sobre el comportament (*behavioural insights*) davant polítiques públiques que tinguin incidència en comportaments socials, a fi de valorar si la intervenció pública es pot practicar a través d'altres vies que siguin més efectives, d'instruments com el *nudge*, fora de les tècniques tradicionals del *command and control*. Per a aquesta raó, considerem necessari realitzar un estudi sobre el comportament, que s'incorporarà a la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu, i que mesurarà i estudiarà la viabilitat de l'alternativa de no regulació, completant d'aquesta manera el sentit de la consulta prèvia sobre les alternatives no reguladores que estableix l'art. 133.1 LPACAP.

- La fase d'instrucció: Durant la fase d'instrucció, la comissió d'estudi constituïda a l'efecte ha de recopilar els antecedents i informació necessària per a justificar que l'opció normativa triada és l'òptima. Els informes que s'emetin formaran part de la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu que servirà de fonamentació del text resultant un cop s'aprovi inicialment davant el Ple. D'entre els informes que ha d'integrar la memòria, destaquem com a primordials els següents:

- L'informe general sobre l'oportunitat i conveniència de crear una nova norma. Es tracta d'un document que ja es venia regulant a l'art. 129.1 LPA 1958 i art. 63.2 de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, de procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i que suposa l'externalització de les intencions normatives de l'òrgan promotor. S'incorpora la necessitat i oportunitat de la proposta i la seva adequació als principis de bona regulació (art. 129 LPACAP), però també a aspectes més jurídics i de correcció tècnica i sistemàtica, com la distribució competencial, la taula de vigències, derogacions i disposicions afectades, etc.

- L'informe sobre l'impacte pressupostari i el compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. La justificació motivada de la despesa pública és un paràmetre bàsic de retiment de comptes per a fomentar l'actuació pública transparent, que enllaçaria amb l'observança dels principis de suficiència financera que demana l'art. 129.7 LPACAP. Es tracta d'una avaluació dels efectes econòmics *ad intra*, més avinent a l'organització econòmica interna de la corporació local. Correspondria a l'interventor

municipal l'elaboració preceptiva de l'informe, a efectes de justificació de la dotació pressupostària, de repercussió de l'ordenança en els recursos personals i materials de l'Ajuntament, de les fonts i els procediments de finançament, si s'escauen.

- L'informe de valoració i quantificació de les càrregues administratives i d'impacte econòmic i social per als ciutadans i sectors empresarials afectats. Es tracta del document relatiu als efectes econòmics *ad extra*, en el qual els municipis poden servir-se de la Guia de bones pràctiques com a metodologia bàsica de mesurament de la incidència normativa en l'activitat econòmica i el Model internacional de Costos Estàndard (*Standard Cost Model*) per al mesurament dels costos administratius. El document inclouria també l'avaluació de l'impacte sobre la unitat del mercat (art. 14 Llei 20/2013), així com la realització del Test PIME en consonància amb les recomanacions de la Comunicació de la Comissió Europea *Small Business Act* (Com(2011)78 Final) per a millorar l'entorn regulatori per a les petites i mitjanes empreses.

- L'informe d'avaluació de l'impacte de gènere. Sobre aquesta qüestió proposem l'emissió d'un doble informe per a reforçar l'estudi sobre el gènere i la igualtat i evitar que es desatenguin les observacions realitzades per un extern: la comissió d'estudi creada a l'efecte s'encarregaria d'elaborar un informe sobre l'impacte de gènere que tindria una perspectiva més intrínseca al procés de redacció de la norma i de la matèria objecte de regulació; posteriorment, l'Institut Català de les Dones, podria mantenir la mateixa funció que li és encomanada respecte les disposicions normatives autonòmiques, emetent un informe d'observacions –amb caràcter preceptiu però no vinculant– per tal de completar els coneixements d'una comissió d'estudi que haurà estat creada ad hoc i prevenir situacions discriminatòries derivades d'una mala regulació.

- L'informe d'avaluació de la legalitat. Proposem que es garanteixi la legalitat des d'una perspectiva independent de l'òrgan administratiu responsable de la tramitació de l'expedient. Com a òrgan consultiu objectiu i de posició qualificada, la Comissió Jurídica Assessora podria realitzar aquesta funció a través de l'emissió d'un dictamen preceptiu però no vinculant, en els mateixos

termes establerts a l'art. 8 Llei 5/2005, de 2 de maig, per als projectes de disposicions normatives elaborades pel Govern de la Generalitat de Catalunya, a fi de verificar l'adequació de l'elaboració a la legalitat i als paràmetres de bona regulació a través del compliment dels condicionants formals que s'estableixin. Si bé poden existir reserves respecte a la intervenció d'un òrgan consultiu autonòmic sobre l'activitat normativa municipal, considerem imprescindible però, l'emissió de l'informe jurídic per part del secretari municipal com a mecanisme intern de verificació de la legalitat del procediment normatiu, de manera que s'asseguri l'assistència i assessorament jurídic al Ple, tant en l'aprovació inicial com en l'aprovació definitiva de la norma.

Els informes emesos durant aquesta fase d'instrucció formaran part de la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, sens perjudici d'aquelles anàlisis que puguin ser rellevants atenent a la matèria objecte de regulació com pugui ser l'informe sobre l'impacte ambiental o l'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats i no discriminació, entre d'altres. En aquest sentit, l'art. 2.1.g del Real Decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu per a les normes estatals, contempla un apartat sobre "altres impactes" que puguin ser rellevants, precepte que pot ser objecte d'una major concreció en un futur.

- Tràmit d'aprovació, participació ciutadana i publicació de l'ordenança municipal. A excepció del tràmit de participació, que s'ha d'ajustar a les determinacions de l'art. 133 LPACAP, el procediment segueix l'esquema ja previst a l'art. 49 LrBRL:

- Un cop recopilada la informació i antecedents que serveixen de fonamentació del text resultant de l'avantprojecte d'ordenança municipal que haurà elaborat la comissió d'estudi, aquest s'eleva al Ple per a la seva aprovació inicial d'acord amb els arts. 22.2.d LrBRL i 52.2.d TRLMC.

- L'acord d'aprovació inicial inclou l'obertura del tràmit d'informació pública i audiència als interessats per un termini mínim de 30 dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments, i d'acord amb allò establert a l'art. 133 LPACAP. La comissió informativa proposarà l'estimació o desestimació total o parcial i formularà proposta d'aprovació de l'ordenança al Ple. A aquests

efectes, s'elaborarà un informe sobre les observacions i al·legacions presentades durant les fases participatives que s'inclourà dins la memòria.

- A continuació, el Ple de la Corporació aprovarà definitivament el projecte normatiu, el qual s'haurà de publicar al Butlletí oficial de la província per a que pugui entrar en vigor d'acord amb el règim específic per a les ordenances locals de l'art. 70.2 LrBRL. Per demés, essent una informació de rellevància jurídica de les establertes en les obligacions de publicitat activa, l'ordenança s'ha de publicar al Portal de Transparència (art. 7b LTBG i 10.1.a LTBGCat).

SETENA: Com hem assenyalat, les Administracions locals tenen el repte d'ajustar la seva activitat normativa a les determinacions que demana la LPACAP, i que se situen principalment en la fase prèvia a l'aprovació inicial de l'avantprojecte. Per aquest motiu, creiem necessari especialitzar i tecnificar l'òrgan responsable del procediment d'elaboració de l'ordenança municipal, en tant que l'obtenció d'unes millors normes requereix tenir darrere unes estructures administratives competents. En absència de regulació a la LrBRL i al TRLMC d'aquesta fase prèvia i de designació de l'òrgan responsable, hem pres com a referència en aquest punt, les comissions d'estudi que es creen a l'efecte en els municipis catalans per a desenvolupar les tasques de redacció de l'ordenança local, contemplades a l'art. 62.1 i 2 del ROAS. Proposem una separació funcional entre comissió d'estudi i Ple, on es faci especial incís en la composició del primer òrgan, al qual se l'encomana una sèrie de qüestions i coneixements tecnocràtics que serviran a l'òrgan plenari per a legitimar i justificar l'actuació administrativa en general i l'adopció de la decisió normativa en particular. Aquestes comissions d'estudi no responen a la qualificació de meres divisions internes del Ple municipal, si bé es creen per a donar resposta a una necessitat puntual, en aquest cas, a la tramitació d'un procediment normatiu concret. Per aquest motiu, per a dotar de sentit i funcionalitat una unitat administrativa de creació temporal, per a obtenir una unitat administrativa més tècnica que política, situaríem el procés de selecció dels seus membres com a element fonamental per a obtenir un òrgan expert. El procés de selecció dels membres que compondran l'òrgan d'estudi, garantirà un millor coneixement i assessorament per a la tasca d'elaborar memòria corresponent i redactar el text articulat de l'ordenança local. Seria convenient aprofitar precisament el caràcter temporal d'aquests òrgans per a singularitzar la unitat administrativa –evitant supeditar l'avaluació sempre al mateix

personal de l'Administració- i introduir un factor de professionalització i especialització en funció de la matèria objecte de regulació.

L'objectiu principal és el d'oferir a la unitat administrativa els mitjans necessaris per a assegurar un marge de desenvolupament de la tasca que li es encomanada i evitar que l'absència d'una cura en la capacitat i la configuració de l'òrgan responsable acabi essent una barrera cap a la consecució d'una normativa de qualitat. Amb tot, es pretén acollir perspectives més formades sobre la matèria, actualitzades a l'entorn real, tecnològic i científic en què es vol integrar l'ordenança; per tant, la reivindicació d'un procés selectiu més acurat, elevaria l'existència d'aquest òrgan d'estudi a un requisit de preceptiva observança, d'ineludible omisió, controlable judicialment segons la forma de composició de la comissió. Correspondrà a l'Ajuntament la configuració de la comissió, subjecta a unes regles de selecció que podrien ser establertes normativament, així com la decisió de fer intervenir altres subjectes per tal de garantir el pluralisme, la inclusió de punts de vista diferents que poden divergir en aquest plantejament científic o tècnic, en el contrast d'opinions.

Per demés, en atenció al que disposa l'art. 64.1 ROAS, un cop s'aprova inicialment el projecte normatiu, la comissió informativa *que correspongui o que es creï a l'efecte* s'encarregarà de resoldre les reclamacions i al·legacions presentades durant la fase de participació ciutadana. Creiem que, en quant a aquesta altra comissió, és necessari que la seva intervenció s'empari en un coneixement adequat per a donar resposta suficient a les persones intervinents, que pugui tractar adequadament i encabir les perspectives, idees o problemes pràctics dels destinataris respecte la futura norma; per tant, entenem que correspon a l'ens municipal valorar si convé mantenir la comissió d'estudi creada amb anterioritat amb la finalitat d'assegurar que la contribució tècnica i experta estigui present en aquest moment del procediment a l'hora de contestar les al·legacions i reclamacions dels ciutadans.

VUITENA: L'assistència als municipis en l'exercici normatiu resulta necessària si tenim en compte la realitat de les limitacions tècniques, humanes i econòmiques dels Ajuntaments respecte les actuals exigències que demana el Títol VI de la LPACAP; sempre i quan però, es salvaguardi el màxim possible d'intromissions en les potestats normatives i es faciliti les tasques autònomes de l'òrgan responsable. Des de l'òptica local, la plasmació d'un suport institucional uniforme es fa complex davant el nostre

model descentralitzat i el reconeixement constitucional d'una autonomia pròpia. Defensem en aquest aspecte l'existència d'un reforç essencialment complementari, de naturalesa assistencial i orientativa, en la que l'última decisió quedi reservada a l'òrgan municipal responsable, i que sigui prioritari respecte a aquelles intervencions que es basin en l'elaboració directa de les anàlisis d'impacte normatiu o de la substitució de les funcions de redacció jurídic-formals de les normes, sempre i quan existeixi la possibilitat d'una opció assistencial menys intromissiva. Sobre aquesta qüestió, cal dir que:

- És necessari el reforç de la col·laboració tècnica, amb l'objectiu de superar els obstacles administratius i resistències internes –especialment relacionades amb la implantació de les TIC i dels manaments de transparència- i assegurar la disponibilitat de plataformes de publicació i l'establiment de mecanismes segurs de participació electrònica, essent aquests punts on existeix una major debilitat en els municipis, i en el qual seguiríem l'estela de l'art. 94 LTBGCat respecte al programa de suport tècnic i financer i d'assessorament tecnològic i jurídic per a aconseguir els objectius de l'Administració electrònica i la transparència, que alhora esdevenen pilars imprescindibles de la bona regulació.
- Considerem que l'assistència als municipis s'hauria de combinar amb la publicació d'una guia metodològica dirigida als Ajuntaments i la seva problemàtica concreta, que proporcionés a l'òrgan responsable eines suficients per a dur a terme les tasques avaluatòries encomanades de manera autònoma.
- Una altra modalitat de suport jurídic supramunicipal són les anomenades ordenances locals o estàndards, que permeten la cohesió de regulacions entre municipis, en ares a la uniformitat i seguretat jurídica dels seus destinataris, però que no han de suposar un motiu per a defugir de les garanties d'una adequada avaluació i de l'elaboració de la corresponent memòria de l'impacte normatiu per tal d'assegurar que la norma s'ajusta als principis de bona regulació. Entenem que es tracta d'un tècnica del tot necessària, especialment en matèries complexes o resultants d'un procés de transposició de Directives comunitàries, sobre la qual no s'ha d'eludir l'anàlisi i ajust d'aquell text-model d'ordenança als propòsits de bona regulació i a la garantia d'una fase de participació ciutadana.

NOVENA: La LPACAP estableix l'obligació d'elaborar i fer públic un Pla anual normatiu que contindrà les iniciatives legals i reglamentàries que s'elevaran per a la seva aprovació l'any següent (art. 132). Com hem assenyalat, es tracta d'un precepte que, per raó de la STC 55/2018, de 24 de maig, resulta inaplicable al procediment reglamentari autonòmic, però en tant que el pronunciament del TC no indica altra cosa en relació a la normativa local ni s'ha produït cap modificació legislativa en aquest sentit, entenem que resulta aplicable per a l'exercici de la potestat normativa en aquest nivell administratiu. L'instrument s'assenta sobre raons de predictibilitat i seguretat jurídica de l'ordenament i necessita tenir una concreció sobre la seva aplicabilitat en l'esfera municipal. Sens dubte, planificar la producció normativa genera una major confiança de previsió futura per als destinataris i un millor acolliment de la norma si es promou una gestió transparent des d'un inici, i també contraresta la pràctica d'una motorització normativa a partir d'organitzar-la i succeir-la ordenadament, que porta a tenir en compte aspectes de coherència i sistemàtica ordinamental per tal d'obtenir un marc normatiu estable i integrat.

El marc normatiu que ens ofereix la LPACAP sobre la planificació normativa resulta insuficient per a una aplicació plena a l'Administració municipal, el qual necessita ser detallat i desenvolupat, i ha de donar resposta a la coordinació dels demés plans normatius estatals i autonòmics pel risc principal d'efectuar una reglamentació *contra legem*. Per demés, també resulta necessari definir les conseqüències, si n'hi ha d'haver, sobre l'incompliment o defectuós incompliment del pla.

Per a afrontar la seqüenciació normativa dels diferents nivells es podria establir una data d'aprovació de cada pla per a cada instància de govern, amb la finalitat de coordinar i respectar els tempos de desplegament normatiu que es puguin preveure, per tal d'establir un marge de seqüenciació i correlació suficient per a què els municipis puguin adaptar el seu ordenament jurídic. Per demés, es podria prendre com a model de coordinació de plans normatius el model estatunidenc de l'Agenda Unificada per al conjunt de Plans normatius, en el qual a través d'un únic instrument s'obtidria una visió de tota l'activitat de regulació, a més d'altres aspectes com els referits a les dates previstes per al període de participació o la data que s'espera que es publiqui la norma. S'oferiria màxima transparència, difusió i visió global de la planificació de normes, així com els profitosos efectes de coordinació i sistemàtica que pot tenir més enllà del mer anunci de la relació de futurs projectes normatius.

A la pràctica municipal trobem la publicació de plans normatius per part d'alguns Ajuntaments, que tendeixen a seguir un patró bastant comú però que en algun casos, ofereixen més o menys informació, com la d'indicar amb nom i cognoms qui és el responsable tècnic i el responsable polític de cada proposta normativa, el servei o secció responsable dels treballs de redacció, o la planificació temporal amb la data aproximada d'inici del procediment de participació ciutadana prèvia.

En quant als efectes del compliment o no del Pla, considerem que, si bé el precepte bàsic no estableix els efectes jurídics que ha de tenir, l'aprovació de normes no incloses dins el pla, la modificació del mateix un cop és publicat o la no aprovació dins aquell any de propostes que sí eren incloses, no invalidaria els producte resultant. La justificació sobre el per què s'ha incomplert el Pla normatiu dins la memòria de l'anàlisi dels impactes de la norma, és un element imprescindible a l'hora d'avaluar si l'actuació normativa adoptada s'ha apartat o no dels principis de bona regulació, com a element revisable *ex post*, malgrat no haver complert amb l'exigència de l'art. 132 LPACAP; a l'hora, s'oferiria un marge quan l'incompliment ve donat per les situacions imprevisibles que pot arribar a afrontar una Administració Pública en el marge de l'any venidor, especialment en l'àmbit municipal, on la proximitat i contacte constant amb els ciutadans, requereixen sovint d'una resposta immediata en un període gairebé sempre inferior a l'any. Un altre supòsit d'incompliment justificat del Pla es produeix quan, un cop iniciat l'expedient es decideix no regular, circumstància que es pot donar si tenim en compte que durant la consulta pública prèvia una de les vessants a valorar són les alternatives no regulatòries.

Per últim, la implantació d'un pla normatiu municipal a través d'una regulació més específica per a les Administracions municipals podria anar més enllà, aprofitar les línies que es fomenten sobre el Govern obert i el diàleg permanent entre l'Administració i el ciutadà i "precisar" aspectes mínims que hauria de contenir el Pla, com per exemple: Incorporar necessàriament una data el més precisa possible, sobre l'inici de tramitació del procés normatiu al llarg d'aquell any; Fixar un calendari sobre cadascuna de les etapes analítiques futures així com el pla de consulta previst, afavorint a les associacions veïnals i entitats d'interessos col·lectius municipals la planificació de la seva intervenció en el procés; Identificar l'òrgan responsable a qui li correspon la redacció del text normatiu i la tramitació de l'expedient, de manera que el ciutadà conegui qui s'encarrega de les tasques d'aquella proposta en concret. Per demés, la

publicació del Pla anual normatiu podria donar lloc a la possibilitat de presentar suggeriments i observacions per part dels ciutadans en aquest origen de projecció normativa, en consonància amb els postulats de l'art. 65 a 69 LTBGCat sobre el foment del govern obert i la participació ciutadana. Amb tot, es tractaria d'establir un instrument de màxima transparència sobre la futura actuació normativa municipal, que facilités en la mesura del possible la participació de tots els agents implicats.

DESENA: La participació ciutadana esdevé una característica intrínseca del municipalisme actual, que s'ha vist potenciada a partir de l'anomenat Pacte Local per mitjà del qual es van aprovar un conjunt de lleis a finals de la dècada dels anys noranta, així com de la Llei 57/2003, de mesures per a la modernització del Govern Local, essent aquest un text clau per a la implantació d'un model d'administració i de govern de base participativa. La Constitució Espanyola es revesteix al llarg del text de múltiples mencions a la participació (com per exemple l'art. 9.2 o el 23) però l'art. 105.a CE és el precepte constitucional sobre el qual s'institueix l'actual procediment d'elaboració normativa especialment en les instàncies de poder superiors, en reconèixer una reserva legal sobre la regulació de l'audiència als ciutadans directament o a través d'organitzacions reconegudes per la llei en l'elaboració de disposicions administratives que els afectin. Amb independència de l'evolució normativa i jurisprudencial del tractament jurídic del tràmit d'audiència en les instàncies estatals i autonòmiques, en el pla local, en virtut de l'art. 49b LrBRL i art. 178.1.b TRLMC, el tràmit de la participació ciutadana es presenta com a vehicle de participació principal, molt més ample i obert respecte la participació prevista per als projectes de reglaments de les instàncies superiors, en oferir un termini el suficientment raonable per a possibilitar la participació efectiva dels ciutadans que no obsta de practicar el tràmit d'audiència quan hi hagin subjectes afectats.

L'art. 133 LPACAP es presenta com una clàusula general de garantia de la participació ciutadana en l'elaboració normativa que incorpora novetats rellevants que modifiquen l'íter procedimental de l'elaboració de les normes, fet que ens porta a requerir una concreció sobre la forma de canalitzar i dur a terme el contingut d'aquest article en el pla local.

ONZENA: La novetat del sistema de participació ciutadana de l'art. 133 LPACAP és la incorporació d'una consulta pública electrònica prèvia a l'elaboració del text normatiu,

regulada a l'apartat primer d'aquest precepte, del qual en destaquem les següents característiques:

- Per mitjà d'una fase de consulta pública dins el procediment normatiu, s'amplia l'horitzó participatiu respecte l'anterior marc legal respecte a tots els ciutadans, els quals no han de tenir una posició jurídica subjectiva qualificada per a participar-hi.
- L'absència de text previ a l'hora de practicar la consulta pot donar lloc a una participació més oberta i genèrica, evitant que un text normatiu previ sedueixi o inclini al particular en la línia de la informació que se li ofereix, sense debatre altres opcions.
- S'evita el risc d'actualització, és a dir, que un cop practicada l'audiència i informació pública, la informació aportada aconselli una direcció totalment diferent a l'exercitada i porti a la modificació substancial del sentit de l'esborrany proposat o cap a una altra opció alternativa prèviament descartada.
- Es dona veu al ciutadà com a individu, que coexistiria en aquest moment procedimental amb les modalitats de participació corporatives com els consells sectorials, que sovint són presents en aquesta fase prèvia o intervinents en la comissió d'estudi creada a l'efecte.

Respecte la seva aplicabilitat en el procés d'elaboració d'ordenances locals, proposem un conjunt de mesures per assegurar que la consulta pública es practiqui amb efectivitat dins el procés normatiu local. Per aquest motiu, considerem rellevants els següents punts:

- Respecte el contingut: El nivell de descripció de l'art. 133.1 LPACAP necessita d'un desenvolupament més concret, d'un major detall respecte els requisits i la manera de dur-la a terme. La LrBRL podria fer seu el nou marc de participació ciutadana i definir aspectes específics com l'obligació d'emetre un document informatiu, d'elaborar un document de resposta de les consultes o fixar un termini mínim de consulta. Pot resultar d'utilitat també, l'elaboració d'unes directrius que complementessin una descripció més precisa dels punts relatius a l'art. 133.1 LPACAP (problemes que es pretenen solucionar, necessitat i oportunitat de la seva aprovació, objectius i possible solucions

alternatives reguladores i no reguladores), la conveniència d'elaborar d'un document informatiu previ per a la seva publicació o la redacció d'un document posterior relatiu a les aportacions fetes, així com aspectes més tècnics com els canals i el format de publicació i d'interacció ciutadana.

- Sobre la forma. S'ha de concretar la forma de publicació, el canal de rebuda de les aportacions i la localització ràpida i immediata del tràmit electrònic, en tant que són elements primordials per a l'èxit de la consulta pública a fi de promoure una participació ciutadana més activa i dinàmica. Les directrius enunciades en el punt anterior podrien resoldre les dificultats sobre la seva aplicabilitat i unificar la pràctica municipal amb la implantació d'un mecanisme estàndard que sigui vàlid per a tots els ajuntaments i que pugui consistir en possibilitat la realització de les aportacions mitjançant un quadre de text lliure on es puguin adjuntar els documents que els participants considerin convenients. També podria ser útil publicar també, un qüestionari que formés part de la pròpia consulta, a fi d'aconseguir dirigir les aportacions cap a la direcció concreta respecte els punts demanats per l'art. 133.1 LPACAP, suficientment flexible per a no emmarcar les respostes i permetre les aportacions lliures.

-Sobre la seva naturalesa. La consulta pública té en principi un caràcter preceptiu a la vista dels supòsits d'exempció establerts al segon apartat de l'art. 133.4 LPACAP. Sobre aquest punt i donada la configuració genèrica d'aquest apartat de l'art. 133.4, considerem que la prèvia valoració sobre la concurrència o no dels supòsits d'exclusió aconsellarien la incorporació en aquest estadi de participació avançada de les avaluacions de caràcter preliminar per les següents raons:

-Es sotmetria la proposta normativa a un *test of significance* que detectaria els punts sobre els quals s'ha de dedicar una major avaluació i es descartarien aquells àmbits de nul·la afectació. Per demés, s'aportaria una visió més tecnocràtica de les aportacions ciutadanes i del perfil d'expert que ha de formar part de la comissió d'estudi.

-Es permetria potenciar la valoració de les opcions de no regulació a partir de la realització d'estudis sobre el comportament i del *nudge*, en un moment en el qual totes les opcions encara són obertes.

-Reforça de manera motivada la decisió de no obrir el tràmit de consulta fonamentant-la a partir d'uns estudis previs i no pas a la lliure discrecionalitat de l'Administració.

DOTZENA: L'art. 133.2 LPACAP regula el tràmit de participació ordinari en les modalitats clàssiques de l'audiència i la informació pública, convertint aquest últim tràmit en obligatori, circumstància que suposa tota una novetat per als procediments d'elaboració de disposicions generals de les instàncies superiors on la informació pública es presentava fins al moment amb caràcter facultatiu. D'acord amb aquesta regulació actual, destaquem les següents aspectes:

- Sobre el contingut. El tràmit es practica un cop s'ha aprovat inicialment el projecte normatiu que ha redactat la comissió d'estudi i les aportacions fetes pels participants, més concretes respecte les idees generals de la consulta prèvia, ho són sobre un text normatiu predeterminat i en base al contingut de la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, els quals han de ser publicats en virtut del principi de transparència i les obligacions de publicitat activa (art. 7.d i e LTBG i art. 10.2 LTBGCat).
- Sobre la forma. El tràmit de participació ciutadana s'ha de realitzar de tal manera que els potencials destinataris de la norma i qui realitzin aportacions sobre la mateixa tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió. La principal novetat és el caràcter telemàtic de l'accés a la participació ciutadana, fet que comporta la publicació al Portal de Transparència de les memòries i documents justificatius així com el contingut íntegre de projecte normatiu (art. 10.1.d i 10.2 LTBGCat) i la telematització també, del canal de rebuda de les aportacions. Resulta necessari en aquest punt, promoure una màxima i absoluta transparència, difusió i publicitat del procediment en tràmit.
- Sobre la seva naturalesa. Tant l'audiència com la informació pública tenen caràcter preceptiu i se situen en el mateix nivell d'importància. L'establiment

d'uns supòsits d'excepció dels tràmits (art. 133.4 LPACAP) amb la voluntat d'uniformitzar el procediment, ja es preveien per a l'elaboració normativa estatal o autonòmica, però suposen una novetat en el món local que no considerem incompatible amb la regulació existent sobre les especialitats en determinats àmbits on es regula expressament aquesta participació ciutadana (com és el cas de les normes pressupostàries –art. 169.1 TRLHL- o de les ordenances fiscals –art. 17.1 TRLHL) i que precisament en virtut de l'art. 133.4 LPACAP es preveuen com a supòsits d'exclusió.

TRETZENA: La LPACAP ha convertit el format electrònic en el medi prioritari de l'activitat administrativa (art. 70 LPACAP). El recull documental electrònic el constituirà la successió de tràmits que es realitzin durant el procediment per a la sistematització, organització i actualització de la informació per tal que el ciutadà tingui accés a la mateixa a través del Portal de Transparència sota les obligacions que emanen de la LTBG i LTBGCat.

Sobre l'aspecte concret relatiu a les fases de participació en el procés de creació de normes, la normativa que reguli el procediment d'elaboració de les ordenances locals ha d'establir l'obligació de plasmar documentalment els tràmits de consulta previstos a l'art. 133 LPACAP. Per tant, amb el propòsit d'una màxima obertura de la informació i de retiment de comptes sobre les decisions adoptades enfront les opinions i suggeriments proposats pels ciutadans, ha de quedar constància dins la memòria, de les intervencions que han hagut al llarg del procediment. No només per a la participació ordinària sinó també per a la identificació de la influència de qualsevol grup d'interès sobre la presa de decisions, per tal que quedi constància en un document d'aquest rastre normatiu. L'exigència de la plasmació documental de les intervencions externes dins el procés, enllaçaria amb l'exigència de l'art. 10.1.d LTBGCat de publicar la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups d'interès, si s'escau.

Per tal de complir amb aquest manament, d'afectació també a l'esfera local, proposem l'elaboració d'un informe, que s'incorporarà dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, on es deixi constància de les intervencions, atenent a:

- El tipus d'intervenció: diferenciar la participació ciutadana en els tràmits de consulta prèvia, l'audiència i informació pública, i aquelles intervencions

realitzades pels grups d'interès, conferint la importància que mereixen aquests últims i que fins ara el legislador ha mantingut a l'ombra, i d'aquesta manera permetre que el ciutadà pugui identificar clarament els diferents intervinents.

- En quant al contingut: S'ha de fer constar la relació detallada dels participants i dur a terme una valoració de les aportacions, motivant la seva consideració o no en el resultat final. S'hauria d'indicar, respecte les intervencions dels grups d'interès fora de les modalitats participatives ordinàries, en quin moment procedimental s'han produït i de la manera en què s'han dut a terme, així com la incidència sobre el text normatiu resultant.

CATORZENA: Respecte les fórmules de participació i la seva incidència sobre els processos normatius, a banda dels tràmits de participació ordinària als que hem fet menció, les intervencions en l'activitat normativa per part dels grups d'interès o la possibilitat de creació d'una norma a través de la seva negociació, són aspectes que cal tenir en consideració també en el pla local, i sobre els quals assenyalarem el següent:

- Respecte a la participació dels grups d'interès, la seva regulació és una de les assignatures pendents al nostre ordenament jurídic, una qüestió necessària que cal tractar. La principal fórmula per a regular les intervencions dels grups d'interès ha estat a través de la inscripció a un sistema de registre amb l'objectiu de donar transparència a les activitats d'influència que es realitzin i conèixer les relacions que tenen aquests subjectes amb les institucions públiques, permetent fer un seguiment de l'empremta normativa (*footprint*). Algunes Comunitats autònomes regulen la intervenció dels lobbys a través de la creació d'un registre, si bé ha estat la LTBGCat (Títol IV) la norma pionera sobre aquesta qüestió. Respecte la seva intervenció en el procediment normatiu, la LTBGCat estableix la obligació de publicar la relació i valoració dels documents originats per la intervenció dels grups d'interès (art. 10.1.d), la plasmació documental d'aquesta participació, essent una qüestió que ara cal completar amb una regulació sobre el contingut del propi document i que correspondria a la normativa específica de procediment d'elaboració de normes. Ens manca una regulació més completa –que pertocaria en el cas concret, a la normativa reguladora de l'elaboració de les ordenances locals- que reguli la manera de deixar constància aquestes intervencions dins la memòria d'avaluació de l'impacte normatiu, ja sigui per mitjà d'un informe on s'indiqui des de quin sector prové la

influència específica, quines són les al·legacions i motius sobre els quals es manté una postura determinada dins el procediment, de quina manera s'ha realitzat el contacte amb l'òrgan responsable i en quin moment procedimental s'ha dut a terme. Per últim, cal dir que Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, ha establert el registre de grups d'interès com a instrument comú de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i dels organismes públics obligats a tenir-ne segons la LTBGCat, resolent d'aquesta manera les dificultats que havien sorgit en haver de desplegar cada subjecte obligat el seu propi registre.

- Respecte la negociació de les normes. El procediment de negociació normativa té origen en el model estatunidenc (*reg-neg*), on el grau de litigiositat i estancament de l'activitat reglamentària als anys vuitanta van portar a promoure aquest tipus de procediment amb la finalitat de fer més visible les interaccions dels grups de pressió amb les agències administratives i aconseguir una major acceptació social per al compliment de la norma. El procediment de negociació de les normes comporta una intervenció directa dels grups d'interès, que formen part d'un comitè o mesa de negociació amb responsables de l'Administració pública, amb l'objectiu de definir de manera comuna l'interès públic i arribar a un consens sobre el resultat, que pot donar lloc a la redacció d'una proposta normativa. Sobre aquesta qüestió, al nostre ordenament jurídic no s'ha introduït cap fase de negociació prèvia al procediment d'elaboració normativa –si bé trobem àmbits específics com els convenis urbanístics previs a la modificació del planerament o en la legislació laborat a través de la negociació col·lectiva-, el qual necessitaria l'establiment d'un marc detallat comú, d'unes garanties mínimes i de concreció dels tipus de matèries i àmbits que serien susceptibles de ser sotmesos a un procediment negociat, així com uns requisits procedimentals obligatoris per a una adequada negociació. Entenem que en l'escenari de creació normativa local, resulta prioritari ara per ara, aconseguir en primer lloc els nivells d'exigència que demana la LPACAP i tenir integrats prèviament els instruments de bona regulació, així com l'exigència d'elaborar una memòria d'avaluació dels impactes de l'ordenança circumstància que es troba encara en procés d'incorporació.

QUINZENA: Una de les principals mesures de la millora de la regulació, és la revisió de les normes en la seva vessant retrospectiva, regulada l'art. 130 LPACAP. La finalitat és triple: revisar si la norma s'ha adaptat als principis de bona regulació, si s'han complert els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades en aquest. Dita avaluació s'ha de plasmar en un informe, que es farà públic amb el detall, periodicitat i per l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent.

A l'àmbit local, aspectes com qui és l'òrgan responsable d'emetre l'informe, la periodicitat de la seva emissió o la determinació de les conseqüències jurídiques del document, actualment queden en abstracte a la llum del contingut establert a l'art. 130 i a falta de desplegament en la normativa sobre règim jurídic local. Per a aquest motiu, les propostes sobre la tasca de revisió normativa que plantegem, són les següents:

- Sobre la freqüència de la revisió: la pretensió d'enllaçar-la amb el compliment dels objectius amb les previsions aprovades en el pla anual, porta a configurar l'avaluació com a instrument de seguiment de dinàmica anual, si bé cabria la possibilitat de revisar la normativa amb objectius plurianuals, tal i com es contempla per a les normes estatals (art. 28 LG). No obstant això, per tal d'incloure les demés normes de l'ordenament jurídic que no entrin dins aquest cicle anual i que fins i tot siguin anteriors a les obligacions de bona regulació i que no han estat subjectes a avaluacions d'impacte normatiu, proposem que es practiqui a més, una revisió periòdica de perspectiva més ampla i no subjecta al pla anual anterior, que comprovi l'oportunitat en el temps (*sunsetting*) de la norma per tal de no mantenir normes obsoletes o incongruents amb la realitat dins el sistema normatiu.

- Respecte a l'òrgan responsable, i en atenció a les circumstàncies de disponibilitat de recursos materials i personals de cada ens municipal, proposem s'insti a la creació d'un òrgan complementari *ad hoc* en funció de la periodicitat, els membres del qual poden formar part del propi ens o ser externs, amb certa especialització sobre les matèries objecte de revisió així com també la possibilitat de formar-hi part una representació significativa de destinataris de la norma per tal de detectar possibles problemes d'implementació, sens perjudici de promoure el reforç i assistència dels ens locals supramunicipals sobre aquells municipis que ho demanin. Per últim,

l'informe podria rendir compte davant de l'òrgan plenari, amb caràcter previ a la seva publicació al Portal de la Transparència.

- Davant un informe desfavorable o contradictori amb les noves línies de millora de la regulació, l'Administració té dues opcions: derogar la normativa afectada o introduir quantes modificacions siguin necessàries.

- Per últim, en quant al procés d'elaboració de l'informe i en la quantificació dels costos i càrregues imposades, en la línia de la plataforma comunitària *REFIT* proposem, a partir d'una forma de consulta, fer partícips els destinataris i especialment els sectors empresarials afectats, per a què l'informe es completi a partir d'una perspectiva més real dels beneficis o problemàtiques percebudes en l'accés, l'establiment i el desenvolupament d'una activitat empresarial.

Bibliografia

- AAVV *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo. Homenaje a Joan Prats BARREDA M. i CERRILLO A.* (Coord.) Tirant lo Blanch, València, 2012.

- AAVV *Datos. Protección, transparencia y buena regulación* CANALS AMETLLER D., CERRILLO MARTINEZ A. (ed.) Documenta Universitària, Girona, 2016.

- AAVV *Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local. Barcelona 23-25 de enero de 1992.* Ed. Ajuntament de Barcelona. Regidoria de Presidència.

- AAVV *Manual de derecho local* LORA-TAMAYO VALLVÉ M. (Dir.), Iustel, 3a ed., Madrid, 2015.
- AAVV *Comentarios a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* TRONCOSO REIGADA A. (Dir.) Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2017.
- AAVV *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios* VILLORIA MENDIETA M., GIMENO FELIÚ J.M. i TEJEDOR BIELSA J. (Dir.) Atelier, Barcelona, 2016.
- AGUADO I CUDOLÀ, V. «Estudio preliminar: la incidencia del derecho de la Unión Europea y de la Directiva de Servicios en los diversos sectores de intervención administrativa: una panorámica general» a *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* AGUADO I CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Directors) Atelier, Barcelona, 2012. Pàgs. 19-35.
- AGUDO GONZÁLEZ J. «La potestad normativa municipal» *Revista de Estudios Locales*, Febrer 2001, Pàg. 21 i seg.
- AGUILAR FERNÁNDEZ-HONTORIA J. «Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado – Corporaciones Locales en el nuevo marco constitucional» *RAP núm. 105, septiembre-diciembre* 1984. Pàgs. 27-64.
- ALDOMÀ I BUIXADÉ J. «La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios» a AAVV *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* AGUADO I CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Directors) Atelier, Barcelona, 2012.
- ALMEIDA CERREDA M. «La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las comunidades autónomas» a *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* QUINTANA LÓPEZ T. (Director), CASARES MARCOS A. (Coordinadora); Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- ALMONACID LAMELAS, V. «El sistema de determinación de las competencias locales ante el segundo Pacto Local. Situación actual: exposición y crítica. Propuestas de mejora: el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local y las mociones de la FEMP» *El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 18, Sección Actualidad*, Quincena 30 Sep. al 14 Oct. 2005, pàg. 2966.
- ALONSO TIMÓN A. J. «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación» *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid nº 34*, 2016.

- ÁLVAREZ VÉLEZ M^a J. i MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F. «Los lobbies en el marco de la Unión Europea: Una reflexión a propósito de su regulación en España» *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 2014. Pàg. 353-376.
- ANTELO MARTÍNEZ A. R. «Elaboración de disposiciones de carácter general en la Administración Local, tras la entrada en vigor de la Ley 39/2015» *REALA Nueva Época n° 6*, 2016.
- ARAGUÀS GALCERÀ I. *La transparencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria* Atelier, Barcelona, 2016.
 - «La regulación de los lobbies: hacia la consecución de la transparencia y el control de las actividades desarrolladas por grupos de interés» *Revista Vasca Administración Pública n° 106, Septiembre-Diciembre*, 2016 Pàg. 249-293.
- ARANDA ÁLVAREZ E. «La nueva ley de la iniciativa legislativa popular» *Revista Española de Derecho Constitucional ISSN: 0211-5743*, núm. 78, septiembre-diciembre, 2006, pàgs. 187-218.
- ARNDT C., CUSTANCE BAKER A., QUERBACH T, SCHULTZ R. «Indicators of Regulatory Policy and Governance. Design, methodology and key results» *OECD Regulatory Policy Working Papers n° 1*, 2015. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>
- ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, M.A. «Nota sobre la doctrina del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya en materia de técnica legislativa» *Revista española de la función consultiva n° 6*, 2006. pàgs. 209-214.
- AUBY, J.-B. i PERROUD, T. *La evaluación de impacto regulatorio* Coedició Global Lay Press -Editorial Derecho Global i Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 2013.
- BALDWIN R. *Is better regulation smarter regulation?* Public Law, Sweet & Maxwell Ltd., 2005, pàgs. 485-511.
- BARTLETT CASTELLÀ E.R. i VÈRNIA TRILLO S. «La regulació del registre dels grups d'interès a la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» *RCDP núm. 51*, desembre 2015. Pàg. 191-208.
- BAÑO LEÓN J.M. *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria* Civitas, Madrid, 1991.
- BARATA I MIR, J. «La iniciativa en el procediment d'elaboració de les ordenances locals» a *Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics* FONT LLOVET, T. (Coordinador) Marcial Pons, Ed. UB, Sèrie de Publicacions UAB. 1a Ed. 1997.

- BASELGA GARCÍA-ESCUADERO P. «Materiales para el estudio de la técnica legislativa» *Revista de las Cortes Generales* núm. 76, 2009.
- BASSOLS COMA M. «La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama principal» *Cuadernos de Derecho local* nº 34, 2014, Pàg. 21-48.
 - «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas» *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 33, 2008, Pàg. 43-60.
 - *La administración pública de las Comunidades Autónomas* Noviembre 2003. Ed. INAP. ISBN 84-7088-738-6. Pàg. 145 i ss.
- BERMEJO LATRE, J.L. «Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas» *Revista Española de Derecho Administrativo*, 2004. Pàgs. 611- 629.
- BERNADÍ GIL X. «Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern» *Activitat parlamentària nº 28 Monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern*, 2015. Pàg. 53-71.
- BERRIATÚA SAN SEBASTIÁN J. M^a *Las asociaciones de vecinos* Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- BLANQUER CRIADO D. *Introducción al derecho administrativo. Teoría y 100 casos prácticos* 3º ed. Tirant lo Blanch, València, 2015.
 - *Curso de Derecho Administrativo. El fin y los medios* Tirant lo Blanch, 2006.
- BLASCO DÍAZ J.L. *Ordenanza municipal y Ley Marcial* Pons, Madrid, 2001.
- BLASCO DÍAZ, J.L. «La normativa de caràcter local» a *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya* Judith Gifreu i Josep Ramon Fuentes, ed. Tirant lo Blanch, 2009. 1ª edició. Pp. 95 i ss.
- BUJOSA VADELL L. M. «La protección jurisdiccional de los intereses de grupo (colectivos y difusos): Estado de la cuestión en España» a *El Tribunal Supremo, su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en homenaje del Profesor Almagro Nosete* GIMENO SENDRA V. (Dir.) Iustel, 1ª ed., Madrid, 2007.

- CAAMAÑO DOMINGUEZ, F. «Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato» *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, enero-abril 2004. Pàg. 161-188.
- CALVO CHARRO, M. «Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa» *RAP núm. 137*. Mayo-agosto 1995, Pàg. 239-272.
- CAMPOS ACUÑA M^a C. «La Ley del Procedimiento Administrativo Común y las Entidades Locales» *Actualidad Administrativa nº 2 febrero*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2016.
- CAMPOS ACUÑA C. (Coord.) *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, AAVV, El Consultor de los Ayuntamientos, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2016.
- CAMPOS DAROCA, J.M. *La reforma de la Ley de bases de régimen local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre* ed. Bosch, 2014.
- CANEDO ARRILLAGA M. P. i GORDILLO PÉREZ L. I. *La autonomía local en tiempos de crisis. Reformas, fiscalidad y contratación pública* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.
- CANO BUESO, J. «Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas» *Revista española de la función consultiva nº 6*, 2006. Pàg. 121-130.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J.L. «El debate sobre la autonomía municipal» *RAP núm. 147* Septiembre-Diciembre 1998. Pàg. 59-95.
- CARBONELL E. i MUGA J. L. *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América* Marcial Pons, Madrid, 1996.
- CARDONA PERETÓ F. «Balanz de les estratègies internacionals sobre innovació democràtica i bon govern» a *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* VILLORIA M. (Dir.) FORCADELL X. (Coord.) AAVV, Diputació de Barcelona, Mancomunitat de Catalunya, Barcelona, 2015. Pàg. 37-60.
- CASES I PALLARÈS, LI. «La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de disposicions administratives» *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic núm. 12*, desembre de 1990. ISSN: 0213-3458, ed. Impresa. ISSN web: 1988-2432.
- CASSESE S. *La globalización jurídica*. Marcial Pons, INAP, Madrid, 2006.

- CASTEL GAYÁN, S. «Descentralització política, participació ciutadana i renovació jurídica: cap a una democràcia participativa?» *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011.
- CASTELLÀ ANDREU, J.M^a «La participación ciudadana en la administración pública (Estudio del artículo 105 a) de la Constitución)» *Revista Vasca de Administración Pública*, n^o 34, 1992.
- CASTILLO BLANCO F.A. *Lecciones para el estudio del Derecho Local* Tecnos, Madrid, 2015.
- CATURLA CARRATALÁ C. y COBACHO GÓMEZ M^a C. «Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos» *REFC n^o 12*, 2009 (diciembre), Pàg. 123-136.
- CERESO PECO F. «La innovación pública sorprende a la sociedad. Oportunidades inmediatas desde la Ley 39/2015 para una desburocratización radical (1)» *El Consultor de los Ayuntamientos n^o 8, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer, Madrid, 2016.
- CERRILLO MARTINEZ A. «El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania» *Activitat Parlamentària n^o 28*, 2015, pàg. 38-52.
- CERRILLO i MARTINEZ A. «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica» *Revista Catalana de Dret Públic núm. 52*, 2016. Pàg. 67-85.
- CERRILLO A. i PONCE J. (Coord.) *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 9/2014, de 9 de desembre AAVV* Ed. UOC, Barcelona, juny 2015.
- CHARRON N., LAPUENTE V., ROTHSTEIN B. *Quality of Government and Corruption from a European Perspective. A comparative Study of Government in EU Regions*. Edward Elgar Publishing, Inc. 2013.
- COBO OLVERA, T. *Ley de bases de régimen local: comentarios, concordancias y jurisprudencia adaptada a la Ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Ed. Bosch, Barcelona, 2004.
- COLINO C. i DEL PINO E. «Democràcia participativa en el nivell local: Debat i experiència a Europa» *Revista Catalana de Dret Públic núm. 37*, 2008.
- COMELLA DORDA R. *Límites del Poder Reglamentario en el Derecho Administrativo de los Estados Unidos: evolución de los modelos tradicionales, control judicial y técnicas de negociación* Cedecs Editorial S.L., 1^a ed., Barcelona, 1997.

- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (CNC) «Trabajando por la competencia. Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia» 2008.
- COROJAN A. i CAMPOS E. «Gobierno abierto: alcance e implicaciones» *Documentos de trabajo. Fundación Ideas, 3/2011*, Madrid, 2011.
- CUBERO MARCOS J. I. *La Comunicación Previa, la Declaración Responsable y el Procedimiento Administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios* Thomson Reuters, Aranzadi, 2013, Cizur Menor (Navarra).
- CUCHILLO FOIX, M. «Gobierno local, administración local y potestad normativa de los entes locales » *Revista Derecho Privado y Constitución, n° 17* enero-diciembre 2003.
 - *Jueces y Administración en el Federalismo norteamericano (el control jurisdiccional de la actuación administrativa)*, 1ª ed. Civitas, Madrid, 1996.
- DAVARA FERNÁNDEZ DE MARCOS L. i DAVARA RODRÍGUEZ M. A. «La Administración electrónica en la Ley 39/2015 de Reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» *Revista Actualidad Administrativa n° 2*, ed. Walters Kluwer, 2016.
- DE JUAN CASERO, L.J. *Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las Diputaciones tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)* Col. Estudios y Comentarios, La Administración al día (INAP), 14 de marzo de 2014.
- DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO E. i TARÍN QUIRÓS C. (Coord.) *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno AAVV* La Ley, Madrid, 2014.
- DE OTTO Y PARDO I. *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico* Cuadernos Cívitas, 1ª ed. Madrid, 1986.
- DEIGHTON-SMITH R., ERBACCI A., KAUFFMANN C. «Promoting inclusive growth through better regulation. The role of Regulatory Impact Assessment» *OECD Regulatory Policy Working Papers n° 3, 2016.* http://www.oecd-ilibrary.org/governance/promoting-inclusive-growth-through-better-regulation_5jm3tqwqp1vj-en
- Departament de Governació (Generalitat de Catalunya) *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya* 00-09-001/92, Comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració, febrer 1992, Col·lecció 1, 1a ed. Barcelona

- DESDENTADO DAROCA, E. *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico* Aranzadi editorial, 2º edición, 1999.
- DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO J. *Sobre la práctica del lobby y los delitos de tráfico de influencias* Ed. La Ley, nº 7286, Sección Doctrina, 2009.
- DOMÈNECH PASCUAL G. «El seguimiento de las normas y actos jurídicos» *RAP* núm. 167, mayo-agosto 2005; Pàg. 97-145.
- ELLIG J. i FIKE R. «Regulatory Process, Regulatory Reform, and the Quality of Regulatory Impact Analysis Working Paper» *Mercatus Center, George Mason University, no.13*, July 2013.
- EMBID IRUJO, A. *La potestad reglamentaria de las Entidades Locales*. Iustel, 1ª edición, 2010.
- ESTEVE PARDO J. «Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local» *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 31, Enero-Abril 1991. Pàg. 125-147.
 - «La deconstrucción y previsible recomposición del modelo de autorización administrativa» a *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos* NOGUEIRA LÓPEZ A. (Dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012. Pàg. 29-41.
 - «La deconstrucción de las fórmulas de intervención administrativa: de la aplicación de la Ley a la contractualización» *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 99-100, 2014. Pàg. 1231-1239.
- FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN «La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece» *RAP* nº 196, enero-abril 2015, Madrid. Pàgs. 211-227.
 - «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional» *RAP* nº 187, enero-abril 2012. Pàgs. 141-170.
- FERNÁNDEZ RAMOS S. *La información y participación ciudadana en la Administración Local* Bosch, Barcelona, 2005.
- FERNÁNDEZ RAMOS S. i PÉREZ MONGUIÓ J.M. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Thomson Reuters, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2014.
- FONT J. i MEDINA L. «Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo?» a *Ciudadanos y decisiones públicas* AAVV, FONT J. (Coord.) ed. Ariel, 1ª edición, Barcelona, 2001. Pàg. 153-174.

- FONT i LLOVET, T. «El control de la potestad reglamentaria por los órganos consultivos: legalidad y oportunidad» *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 62 Mayo-Agosto 2001.
 - «Los órganos consultivos y la calidad normativa» *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 11, enero-junio, 2009. Pàgs. 133-149.
 - «Los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y la Administración local» a *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Dr. D. Ramón Martín Mateo* SOSA WAGNER F. (Coord.) Tomo I. Tirant lo Blanch, València, 2000. Pàgs. 397-410.
- FONT i LLOVET, T. i PEÑALVER CABRÉ A. «La incidència de la Directiva de Serveis en els ens locals» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 42, 2011 pàg. 139-176.
- FUENTES I GASÓ J. R. «Consecuencias de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña» *Revista Vasca de Administración Pública* nº 101, 2015, Pàg. 55-88
- FUERTES M. «Los órganos municipales de carácter complementario» *Documentación Administrativa* nº 228, octubre-diciembre 1991.
- GALÁN GALÁN, A. «La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local» *Revista de Estudios de la Administración Local i Autonómica: Nueva Época* nº 1, 2015.
 - *La potestad normativa autónoma local* Atelier, Barcelona, 2001.
 - «Posició de les ordenances en el sistema de fonts» a *Dret Local. Ordenances, activitats i serveis públics* FONT LLOVET, T. (Coord.) Marcial Pons, Ed. UB, Sèrie de Publicacions UAB. 1a Ed., 1997.
- GALLARDO CASTILLO M^a J. (Dir.) *Aproximación al nuevo Procedimiento Administrativo Común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación*, AAVV, CEMCI Publicaciones, Col. Temas de Administración Local, Granada, 2016.
- GALLARDO CASTILLO M^a J. *Los procedimientos administrativos en la Ley 39/2015: análisis y valoración de la reforma* Tecnos, Madrid, 2016.
- GAMERO CASADO E. (Dir.), FERNANDEZ RAMOS S. i VALERO TORRIJOS J. (Coord.) *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público, Tomo II*, AAVV, Tirant lo Blanch, València, 2017.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Democracia, jueces y control de la Administración* Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.

- GARCÍA GARCÍA M^a J. «La iniciativa popular reglamentaria como forma de participación de los vecinos en la elaboración de disposiciones generales de carácter local» *Cuadernos de Derecho Local* núm. 24, Octubre 2010.
 - «La participació ciutadana en l'elaboració de disposicions reglamentàries: participació funcional i iniciativa reglamentària» *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008.
- GARCÍA ROCA J. «El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad» *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 282, 2000 Pàg. 23-70.
- GARCÍA RUBIO, F. «El procedimiento para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general» a *Procedimiento Administrativo Local* GONZALEZ BALLESTEROS J., CASTRO ABELLA F., MUÑOZ AMOR M^a M. (Coords.), Edición n^o 1, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, Octubre 2010.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. *Manual de técnica legislativa*. Thomson Reuters, Civitas, 2011.
- GARRIDO MAYOL V. (Dir.), GARCIA i MENGUAL F. (Coord.) *Código de la función consultiva* Tirant lo Blanch, València, 2008.
- GASCÓN ABELLÁN, M. «Calidad de las leyes y técnica legislativa: a propósito del cuestionario previo» *Revista española de la función consultiva* n^o 6, 2006. pàgs. 41-96.
- GASCÓ M. i NAVARRO M. *Autonomia local i governabilitat: envers un nou pacte local*, Diputació de Barcelona, Barcelona. 2002.
- GENSANA RIERA, M^a A. «Informes d'impacte de gènere» *EINES*, ed. Institut Català de les Dones, núm. 1, 2005.
- GIL RUIZ J. M^a *Las nuevas técnicas legislativas en España. Los Informes de Evaluación de Impacto de Género*. Ed. Tirant lo Blanch, València, 2012.
- GÓMEZ ASENSIO, C. *La mejora regulatoria (Better Regulation): Aplicaciones en materia de contratación pública*. Ed. Tirant Lo Blanch, València, 2013.
- GONZÁLEZ BONDIA, A. « Els ens locals i Europa » a *Règim Jurídic dels Governes Locals de Catalunya* Judith Gifreu i Josep Ramon Fuentes (Dir.), ed. Tirant lo Blanch, 2009. 1^a edició. Pàg. 75 i ss.
- GOSÁLBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común*, AAVV, El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, 2016.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA (GRETEL) *Curso de técnica legislativa GRETEL: Serie de técnica legislativa I*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

- GUICHOT E. (Coord.) *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* Tecnos, Madrid, 2014.
- GUTIERREZ COLOMINA V. i LLAVADOR CISTERNES H. *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre* Tirant lo Blanch, València, 2015.
- GUY B. PETTERS i PIERRE J. «¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?» a *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* CERRILLO I MARTINEZ A. (Coord.), INAP, Madrid, 2005. Pàg. 37-56.
- IBAÑEZ GARCÍA, I. «El necesario «control de la calidad» sobre la técnica legislativa» *Revista Actualidad administrativa* 1994, Pàgs. 389-392.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP) *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública* Colección Estudios y Documentos, Madrid, 2016.
- IVAÑEZ GIMENO, J.M. «Una primera evaluación de una política de reducción de cargas administrativas en España» a *Legislar Mejor 2009* Ministerio de Justicia, 2009. ISBN 978-84-7787-118-7.
- JACOBS C. «The evolution and development of regulatory impact assessment in the UK» a *Regulatory Impact Assessment towards Better Regulation? The CRC Series on Competition, Regulation and Development.* ed. KIRKPATRICK C. and PARKER D., 2007.
- JACOBS S. H. «The Second Generation of Regulatory Reforms» *IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8-9, 1999.*
- JIMÉNEZ ASENSIO R. «Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre » Federació de Municipis de Catalunya, Associació Catalana de Municipis. 12 febrer de 2015, Barcelona.
 - *La incorporación de la Directiva de Servicios al Derecho interno*; ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2010.
 - «Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo» *Col. Estudios y Comentarios, La Administración al día (INAP)*, 17 de marzo de 2014.
 - «Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana» *Anuario del Gobierno Local, Institut de Dret Públic, Fundació Democràcia y Gobierno Local*, 2005, Pàg. 29-90.
- KELSEN H. *Teoría general del Estado.* Ed. México. Editora Nacional 15ª ed., 1979.

- KIRKPATRICK C. and PARKER D. (Ed.) *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* Edward Elgar Publishing Inc., 2007.
- LAGUNA DE PAZ, J.C. «Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación» *RAP núm. 185*. Mayo-agosto 2008.
- LAVILLA RUBIRA J. J. «El procedimiento de elaboración de reglamentos» *REFC núm. 11*, 2009; Pàg. 17-30.
 - *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos de los Estados Unidos de América* Ed. Civitas, Madrid, 1991.
- LLISSET BORRELL F. *Obres, activitats i serveis els ens locals: comentaris al reglament aprovat per Decret 179/1995, de 13 de juny, de la Generalitat de Catalunya* Bayer, Barcelona, 1995.
- LLORENS FERRER M. «Los derechos a la presentación de documentos y de acceso a la información administrativa» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, AAVV, TORNOS MAS J. (Coord.), Iustel, Madrid, 2012, 1ª ed. Pàg. 267 a 301.
- LOPERENA ROTA D. «El pleno del Ayuntamiento» *Revista Documentación Administrativa núm. 228*, octubre-diciembre 1991. Pàg. 81-112.
- LÓPEZ DONAIRE M^a B. «Análisis sobre las novedades introducidas en las Leyes 39/2015 y 40/2015 para mejorar la calidad de las normas. ¿Quién lleva a cabo la evaluación? Reflexiones sobre formas posibles de evaluación» *Actualidad Administrativa n° 5*, Ed. Walters Kluwer, 2017.
- LÓPEZ MENUDO F. (Dir.) *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, AAVV, Ed. Universidad de Sevilla, 2016.
- LORA-TAMAYO VALLVÉ M. *Manual de Derecho Local*, Iustel, 3ª ed., Madrid, 2015.
- LOUSADA AROCHENA J.F. «El informe sobre el impacto de género en la elaboración normativa» *La Ley, núm. 6092*, 23 septiembre 2004.
- MADER, L. «Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience » a *Legislador i tècnica legislativa* Publicacions del Parlament de Catalunya. Barcelona, 2003. Col. Testimonis Parlamentaris 15. ISBN 84-393-6286-2.
- MANCILLA CÓRDOBA, G. «Legislar mejor en el paradigma constitucional» en *Legislar Mejor 2009*, Ministerio de Justicia ISBN 978-84-7787-118-7.

- MANCILLA I MUNTADA F. *La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2014.
- MARCO MARCO, J.J. «El letargo participativo: la iniciativa legislativa popular en España » *Revista de las Cortes Generales* núm. 69. 3º Cuatrimestre, 2006. ISSN 0213-0130. Pàg. 39-80.
- MARCOS FERNÁNDEZ, F. «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo» *RAP n° 179*. Mayo-Agosto 2009. Pp. 333-365.
- MARCOS FERNÁNDEZ, F. «Calidad de las normas e impacto normativo en España: Dificultades y primeras experiencias» a *Legislar Mejor 2009* Ministerio de Justicia ISBN 978-84-7787-118-7.
- MARSHALL J. BERGER «The APA: An administrative Conference Perspective» *Virginia Law Review*, n° 72, 1986.
- MARTÍN-RETORTILLO L. *Materiales para una Constitución* AKAL Editor, Madrid, 1984.
- MARTINEZ GUTIÉRREZ R. *El régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común* Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- MARTOS NAVARRO F. *Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público 7* Editores, Sevilla, 2015.
- MENÉNDEZ ALONSO J. M^a «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática social» *El Consultor de los Ayuntamientos* n° 22, Ed. Wolters Kluwer, 2016.
- MERCADO PACHECO P. «Calidad de la Ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos» *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* n° 47, *Revista de Filosofía jurídica y política*, 2013, Pàgs. 85-108.
- MERINO ESTRADA V. «La adaptación de las ordenanzas locales a la nueva legislación sobre actividades de servicio» *Revista de Estudios Locales* n° 136, Enero, 2011.
- MIR PUIGPELAT, O. *El procediment d'elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora* Generalitat de Catalunya, Comissió Jurídica Assessora. Edició electrònica novembre de 2.013.
- «Procedimiento de elaboración de los reglamentos y Better regulation» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de*

procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya, AAVV, Joaquin Tornos Mas (Coordinador) 1ª Edició 2012. Iustel. Pàgs. 501 i ss.

- «El papel de los Consejos Consultivos en la calidad de las normas» *Revista española de la función consultiva* nº 6, 2006. pàgs. 161-170.

- MIR O., SCHNEIDER J.-P., HOFMANN H.C.H, ZILLER J. (Dir.) «Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea» INAP, *Colección Monografías*, 1ª ed. Madrid, 2015.

- MIRÓ MIRÓ R. «L'activitat local d'ordenació i intervenció administrativa al Reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals» a *Ponències del Seminari de Dret Local* 7a ed. (curs-94-95) ed. Ajuntament de Barcelona, 1995. Pàg. 319-340.

- MOLINA MOLINA J. *Por qué la transparencia* 2º ed. Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.

- MONTORO CHINER, M.J. «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?» *REDA* nº 182, enero-marzo, 2017. Pàgs. 27-57.

- «Seguridad jurídica, principio de cautela y comités científicos» *Documentación Administrativa* nº 266, 2003. Pàgs. 319 i seg.

- «Abast de la tècnica normativa en la Llei 13/1989» a *Tècnica Normativa. El procediment d'elaboració de les normes* Generalitat de Catalunya, Departament de Governació. Col·lecció 1, 1991. ISBN: 84-393-1641-0.

- *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència* EAPC Generalitat de Catalunya. 2001, 1ª Edició.

- *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuesto de calidad de las normas* Centro de estudios constitucionales. Col. Cuadernos y debates, Madrid, 1989.

- MORA RUIZ M. «Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria» a *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común* AAVV GOSALBEZ PEQUEÑO H. (Dir.) El consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer, Madrid, 2016.

- MORCILLO MORENO J. «Las TIC en el marco de la globalización: pasado, presente y futuro de la Administración electrónica» *La Ley: revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7470, sección doctrina, 17 de diciembre de 2010.

- MORLINO L. *Changes for democracy. Actors, structures, processes.* Oxford Studies in Democratization. Oxford University Press, 2012.
- MORRALL J. F. «An assessment of the US regulatory impact analysis program» a *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries* OECD Publications, 1997. <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258828.pdf>
- MUÑOZ MACHADO S. *Tratado de derecho administrativo y derecho público general Tomo VII El reglamento* Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 4ª ed., Madrid, 2015.
 - (Dir.) *Tratado de Derecho Municipal. Tomo I*, AAVV, 3ª ed. Iustel, Madrid, 2011.
- NOGUERA DE LA MUELA, B. «La potestad normativa local en la Carta municipal de Barcelona y la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen especial de Barcelona» a *Comentarios al régimen Municipal Especial de Barcelona* BETANCOR A. (Director), NOGUERA DE LA MUELA B. (Coordinadora); Ed. Aranzadi SA; Thomson Civitas, 2008, Pamplona. Pàgs. 119-142.
 - «La transparencia en la contratación pública: entre las reglas europeas y el ordenamiento jurídico español» a *AAVV Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela* REBOLLO PUIG M., LÓPEZ BENÍTEZ M. i CARBONELL PORRAS E. (Coord.) Iustel, 1ª ed. Madrid, 2015. Pàg. 938-957.
 - «A més transparència en la contractació pública menys corrupció» Blog RCDP, 25 de gener de 2015, EAPC.
- ORDUÑA PRADA E. «Sobre la potestad normativa local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas» *Revista Actualidad Administrativa* nº 2, 2016.
- ORTEGA ÁLVAREZ L. «La potestad normativa local» *Anuario del Gobierno Local* nº 1, 2001, Pàg. 39 i seg.
- ORQUÍN SERRANO J.J. i DUART ROSA Y. «La organización complementaria de los entes locales territoriales» a *Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales* LÓPEZ DE LA RIVA CARRASCO F.A. (Coord.) AAVV Tirant lo Blanch, València, 2013.
- ORTÍ FERRER P. «L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència» *Revista Activitat Parlamentària* núm. 29, 2016.
- PADRÓS REIG C. i MACÍAS CASTAÑO J. Mª «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado» *Revista Administración Pública* nº 194, 2014. Pàgs. 113-151.
- PALMA FERNÁNDEZ, J.L. «Reglamentos autónomos de España» *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 87, julio-septiembre 1995.

- PAREJA LOZANO C. «Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales» *Revista de la Administración Pública* núm. 138 septiembre-diciembre 1995. Pàgs. 107-142.
- PAREJO ALFONSO, L. *La potestad normativa local* ed. Marcial Pons, Barcelona, 1998.
 - «El alcance de la potestad reglamentaria local» a *Ponències del Seminari de Dret Local 7a* ed. del Seminari (Curs. 94-95) ed. Ajuntament de Barcelona, 1995. Pàg. 91-120.
- PASCUA MATEO F. *Derecho comunitario y calidad del ordenamiento español estatal, autonómico y local* Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- PEMÁN GAVÍN J. M^a «El nuevo impulso a las fórmulas de participación ciudadana en la Administración local» *Revista Aragonesa de Administración Pública* n^o 27, 2005. Pàgs. 19-60.
- PIÑAR MAÑAS J. L. «Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno» *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 49, 2014. Pàg. 1-19
- PONCE SOLÉ J. *Negociación de Normas y Lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad.* Thomson Reuters, Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2015.
 - «La discrecionalidad no puede ser arbitrariedad y debe ser buena administración» *Revista Española de Derecho Administrativo* n^o 175 Enero-Marzo, 2016. Pp. 57-84.
 - *Deber de buena administración y derecho a un procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad* Lex Nova, Valladolid, 2001.
 - «El derecho a una buena administración: Derecho administrativo y lucha en pos de una buena gestión pública» a *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya* TORNOS MAS J. (Coord.) Iustel, Madrid, 2012. Pàg. 225 a 265.
 - «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones» *RAP* n^o 162 Septiembre – Diciembre 2003. Pp. 89-144.

- «¿Mejores Normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial» *RAP n° 180*. Septiembre-Diciembre 2009. Pp. 201-243.
- «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites» a *Legislar Mejor 2009* AAVV Ministerio de Justicia ISBN 978-84-7787-118-7.
- «Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del Siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales» a «La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo» MIGUEZ MACHO L., ALMEIDA CERREDA M., SANTIAGO IGLESIAS D. (Coord.) Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.
- «De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament» *Escola Innovació núm. 31*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2014. Pàgs. 1-7.
- PONCE, J. i SÁNCHEZ, A. «La evaluación de la calidad normativa» a « La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: Reflexiones y propuestas de creación» *Informe de Comisión de Expertos*. Coord. Juan Antonio Garde Roca. 2005. Pàgs. 139-172.
- PRATS I CATALÀ, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Estudios Goberna. INAP, 2005.
- PRIETO ÁLVAREZ, T. «La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción» *RAP n° 178*, Madrid, enero-abril 2009. Pàgs. 215-247.
- PRIETO ROMERO C. «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria» *Revista de Administración Pública núm. 201*, 2016, Pàgs. 335-372.
- PUIGGRÒS MUSSONS C., VIÑAS FERRER A., PANO PUEY E. «Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida» *RCDP núm. 51*, desembre 2015. Pàgs. 54-73.
- QUINTANA LÓPEZ T. (Dir.) i CASARES MARCOS A. (Coord.) *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* AAVV, Tirant lo Blanch, València, 2014.
- RAMIREZ-ALUJAS A.V. «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales» *Revista Enfoques Vol. IX, n° 15*, 2011, Pàg. 99-125.

- RAZQUÍN LIZARRAGA, J.A. «Hacia la calidad de las normas: la elaboración de los reglamentos» a *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro* AAVV, ALENZA GARCÍA J.F. y RAZQUÍN LIZARRAGA J.A. (Directores). Thomson Aranzadi, 2007.
- REBOLLO PUIG, M. «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales» *Revista de Administración Pública*, núm. 115. Enero-Abril 1988.
- RECUERDA GIRELA M.A. (Dir.) *Régimen jurídico del Sector Público y procedimiento administrativo común*, AAVV, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
- REGO BLANCO M^a D. «Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción» a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* AAVV, GAMERO CASADO E. (Coord.) Tirant lo Blanch, València, 2014. Pàg. 239-282.
- REINOSO CARRIEDO A. «Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras la Ley 39/2015 y 40/2015» *El Consultor de los Ayuntamientos n^o 18, Sección Opinión*, Ed. Wolters Kluwer, 2016.
- REVUELTA PÉREZ I. «Análisis normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria» *RAP núm. 193*, enero-abril 2014, Pàg. 83-126.
- REY MARTINEZ F. «Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género» *Revista Teoría y Realidad Constitucional núm. 14*, 2^o semestre, 2004. Pág. 505-523.
- RIDAO MARTÍN J. «La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix» *InDret: Revista para el análisis del Derecho n^o 4*, 2015. Pàg. 1-37.
- RIVERO YSERN, J.L. *Manual de Derecho Local* Thomson Reuters, Civitas, 6^a Ed. Madrid, 2010.
- RIVERO ORTEGA R. «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» *Revista de estudios de la Administración local y autonómica: Nueva Época, n^o extra 1*, 2015.
 - *El expediente administrativo. De los Legajos a los Soportes Electrónicos* Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2^o ed. 2008.
- RIVERO ORTEGA R. i MERINO ESTRADA V. «La necesidad de innovación para un buen gobierno local» *CUNAL Revista española de estudios locales n^o 157*, 2013. Pág. 10-22.

- RIVERO ORTEGA R., CALVO SÁNCHEZ M^a D., FERNANDO PABLO M. (Coord.) *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015*, AAVV, Juruá ed., Lisboa, 2016.
- ROCA XIRAU P. «La participación ciudadana como eje de la vida local sus mecanismos» *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en la Administración local y justicia municipal*, La Ley, marzo 2007, Pàg. 739-758.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ J. *Interés general, derecho administrativo y estado del bienestar* Iustel, Madrid, 2012.
- RODRIGUEZ-ARANA J. «La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa» *Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, n^o 6, 2013. Pàg. 23-56.
- RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ J. i SENDÍN GARCÍA M.A. *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, ed. Comares, Granada, 2014.
- RODRIGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER M. «La función consultiva en la España actual» *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 7, enero-junio 2007. Pàg. 33-58.
- RODRIGUEZ FONT M. «Técnicas de control en la transposición de la Directiva de Servicios: comunicación previa y declaración responsable» a *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos* NOGUEIRA LÓPEZ A. (Dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012. Pàg. 81-97.
- RODRIGUEZ MUÑOZ, J.M. «Tratamiento de los defectos en el procedimiento de elaboración de reglamentos, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura» *REFC n^o 15*, enero-junio 2011. Pàg. 177- 216.
- ROIG E. «El principi de subsidiarietat: configuració del principi i aplicació a instancia de les institucions de la Unió Europea des del Tractat de Lisboa» a *La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya* Parlament de Catalunya, Barcelona 2012; ISBN 978-84-393-8971-2.
- ROMÁN DEL RÍO, C. i CIRERA LEÓN, A. «Evaluación del Impacto Normativo (EIN) y Evaluación de Políticas Públicas» *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 62 Abril-Mayo 2006 (pàg. 309 i ss.).
- ROMERO REY C. « El déficit de la regulación del procedimiento administrativo de la Unión Europea» a *Procedimiento Administrativo Europeo* SORIANO GARCÍA J. E. (2012) Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012. Pàg. 419-432.

- SAINZ MORENO, F. *La tècnica normativa: el seu significat dins el context autonòmic* Generalitat de Catalunya, Departament de Governació. Col·lecció 1, 1991.
- SAINZ MORENO, F./ DA SILVA OCHOA, J.C. *La Calidad de las leyes* Editor: Vitoria-Gasteiz: eusko legebiltzarra: Parlamento Vasco, 1989.
- SALA ATIENZA, P. «El trámite de Audiencia en la elaboración de los reglamentos según la jurisprudencia del Tribunal Supremo» *RAP núm. 177*, Septiembre-diciembre (2008). Pàgs. 247-263.
- SALGUEIRO CORTIÑAS M. J. «La función consultiva como garantía de las normas» *REFC núm. 6*, 2006. Pàg. 153-160.
- SALVADOR ALMENDÁRIZ M^a A. «El impacto de la Directiva de Servicios en la Administración Local: una reflexión general» a *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales* AGUADO I CUDOLÀ V. i NOGUERA DE LA MUELA B. (Directors) Atelier, Barcelona, 2012. Pàgs. 213-244.
- SALVADOR CODERCH, P. «Técnica legislativa y teorías de la regulación» *InDret 2/2004, Working paper n° 208*, Barcelona, abril 2004. www.indret.com.
- « La legislación en España: técnica y procedimiento» a *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Dr. José Luis Lacruz Berdejo* Volumen II, J.M. Bosch Editor, 1993.
- SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, L. *Ciudadanía participativa y administración municipal* Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- SÁNCHEZ GRAELLS, A. «Movimiento por la calidad de la regulación: iniciativas en el contexto internacional y principios rectores» *Libro Marrón, Círculo de Empresarios, n° 1*, 2006. Pàgs. 285-326.
- SÁNCHEZ GRAELLS, A. «Movimiento por la calidad de la regulación: avances recientes» a *AAVV Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, 2009. ISBN 978-84-7787-118-7.
- SÁNCHEZ MORÓN M. «Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol» *RCDP núm. 37*, 2008.
- *Discrecionalidad administrativa y control judicial* Tecnos, Madrid, 1994.
- «La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional» *Monografías*, Civitas 1^a ed. 1990.
- *Derecho Administrativo. Parte General* Séptima Edición. Tecnos, 2011.

- SÁNCHEZ MORÓN M., TRAYTER J.M., SÁNCHEZ BLANCO A. *La apertura del procedimiento administrativo a la negociación con los ciudadanos en la Ley 30/1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 1995.
- SANTAMARIA PASTOR J.A. (Coord.) *La reforma de 2013 del régimen local español* AAVV Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2014.
 - «Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de régimen jurídico del sector público: primera evaluación» *Documentación Administrativa n° 2*, enero-diciembre, 2015.
 - «Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas» *REDA n° 175*, Estudios, 2016.
 - «Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas» *REFC n° 2*, 2004. Pp. 74-95.
 - (Dir.) *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, AAVV, La Ley, Madrid, 1a ed., noviembre 2010.
- SAURA FRUCTUOSO C. «El derecho de buena administración y al «Due Process» Administrativo Europeo» a *Procedimiento Administrativo Europeo* SORIANO GARCÍA J.E. (Dir.) AAVV, Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012. Pàg. 317-418.
- SCHMIDT-ASSMANN E. «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos» a *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo* BARNÉS J. (ed.) Global Law Press, Sevilla, 2006.
- SCHOLTE J. A. «La globalización y el auge de la supraterritorialidad» a *Globalización, gobernanza e identidades* MORATA F., LACHAPELLE G., PAQUIN S. (Eds.) Fundació Pi i Sunyer, Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2004. Pàg. 11-51.
- SENDÍN GARCÍA M. «La documentación administrativa II: el expediente administrativo» a *Régimen jurídico de los documentos. Aspectos administrativos, civiles, penales y procesales*, AAVV, SENDÍN GARCÍA M. i GÓMEZ DÍAZ R. (dir.) Ed. Comares, Granada, 2009, Pàg. 83-98.
- SOSA WAGNER F. *Manual de Derecho local* Thomson Aranzadi 9º ed., Navarra, 2005.

- «La autonomía local» a *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje a Eduardo García de Enterría* MARTÍN-RETORTILLO S. (Coordinación y presentación) Tomo IV. Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado. Madrid, Civitas, 1991. Pàg. 3185-3249.
 - SOTO LOSTAL S. «Consideraciones sobre el buen gobierno desde un análisis de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local» *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 9, 2014, Pàg. 55-83.
 - SUBIRANA DE LA CRUZ S. i AUDIVERT ARAU R. *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas* Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016.
 - STRAUSS P. L. « Los procedimientos de elaboración de reglamentos y disposiciones administrativas en EEUU» a *La transformación del proceso administrativo* BARNÉS J. (Editor y Coordinador), Global Law Press, Sevilla, 2008, Pàg. 303-368.
 - THALER RICHARD H. i SUNSTEIN CASS R. *Nudge. Improving Decisions about health, wealth and happiness* Yale University Press New Haven & London, 2008.
 - TOMÁS MALLÉN B. *El derecho fundamental a una buena administración* Colección estudios, INAP, 1ª ed., Madrid 2004.
 - TORNOS MAS J. «La posición institucional de los Consejos Consultivos» REFC núm. 12, 2009. Pàg. 19-40.
 - TOSCANO GIL F. «Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de Servicios» a *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración* AAVV, GAMERO CASADO E. (Coord.) Tirant lo Blanch, València, 2014. Pàg. 283-208.
- TRAYTER JIMÉNEZ J.M. *Derecho administrativo Parte General* Atelier, 3º ed., Barcelona , 2017.
- *Derecho urbanístico de Cataluña*. 6ª ed. Atelier, Barcelona, 2016.
 - «Declaraciones responsables, comunicaciones previas y derechos de los ciudadanos» a AAVV *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela* REBOLLO PUIG M., LÓPEZ BENÍTEZ M. i CARBONELL PORRAS E. (Coord.) Iustel, 1a ed. Madrid, 2015. Pàgs. 503-541.

- «La participación ciudadana» a *Comentarios al régimen municipal de Barcelona* BETANCOR A. (Director), NOGUERA DE LA MUELA B. (Coordinadora); Ed. Aranzadi SA; Thomson Civitas, Pamplona, 2008.
- «Protección del medio ambiente. Sanciones administrativas y competencias locales» *Derecho del medio ambiente y Administración Local* Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, Pàg- 159-22.
- *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?* Tecnos, Madrid, 1992.
- «La desviación de poder como técnica de control del ejercicio de la potestad reglamentaria» *Poder Judicial* núm. 34, 1994 Pàg. 339-349.
- ULRICH K. «L'avaluació de la legislació» a *Legislador i tècnica legislativa* Publicacions del Parlament de Catalunya. Barcelona, 2003. Col. Testimonis Parlamentaris 15. ISBN 84-393-6286-2.
- URRUTIA LIBARONA I. «Cuestiones competenciales derivadas del proceso de incorporación de la Directiva de Servicios» a *La Termita Bolkestein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos* NOGUEIRA LÓPEZ A. (dir.), Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012. Pàgs. 43-76.
- VALERO TORRIJOS J. i FERNÁNDEZ SALMERÓN M. (Coord.) *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. El derecho de acceso a la reutilización de la información*, AAVV, Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- VAN BAVEL R., HERMANN B., ESPOSITO G., PROESTAKIS A. «Applying behavioural sciences to EU policy making» *JRC Scientific and Policy Reports, European Commission* (Eur 26033 EN), Publications Office of the European Union, 2013.
- VELASCO CABALLERO F. *Derecho local: Sistema de Fuentes* Marcial Pons, Madrid 2009.
- VILLORIA M. «Una evaluación del Lobby en España. Análisis y propuestas» *Transparency International España*, www.transparencia.org.es, 2014.
- VILLORIA M. (Dir.) FORCADELL X. (Coord.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*, AAVV, ed. Diputació de Barcelona, 2015.
- VILLORIA MENDIETA M. «Instituciones, buena gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos» *Revista Democracia y Gobierno Local* n° 20, 2013.
- VIÑUALES FERREIRO S. «La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿Nuevas garantías para la protección de los

derechos en el procedimiento administrativo?» *Revista de Derecho de la Unión Europea* n° 27 julio –diciembre 2014, n° 28 enero-junio 2015. Pàg. 321-340.

- *El Procedimiento Administrativo de la Administración Europea. De la regulación sectorial a la construcción de un régimen general*. Thomson Reuters, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015.

- YAÑEZ DÍAZ C. «La problemática elaboración de los reglamentos: el contenido de las memorias. Una visión desde Madrid» *REFC* n° 14, 2014, pàg. 103-130.