



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I ADMINISTRACIONS
B PÚBLIQUES
/ ESCOLA BALEAR
ADMINISTRACIÓ
PÚBLICA

UNITAT 1

CONTINGUTS

1. Introducció
2. Potestat legislativa en l'àmbit estatal
3. Decrets legislatius i decrets llei en els àmbits estatal i autonòmic
 - 3.1. Decrets legislatius
 - 3.2. Decrets llei
4. La potestat legislativa a la Comunitat Autònoma
5. Tramitació d'avantprojectes de llei
 - 5.1. Planificació normativa
 - 5.2. Consulta prèvia
 - 5.3. Resolució d'inici
 - 5.4. Tràmit d'audiència i informació pública
 - 5.5. Informes
 - 5.6. Tràmits
 - 5.7. Informe de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament
 - 5.8. Consell Consultiu de les Illes Balears
 - 5.9. Publicitat activa
 - 5.10. Tramitació d'urgència
 - 5.11. Aprovació per Consell de Govern
 - 5.12. Tramesa al Parlament i tramitació parlamentària de projectes i proposicions de llei
 - 5.13. Publicitat i entrada en vigor



Autoria: Inés Alicia Navarro Cartón

Data d'elaboració: 2020

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

CURS DE TÈCNICA LEGISLATIVA EN L'ELABORACIÓ DE LES LLEIS

Unitat 1

1. INTRODUCCIÓ

Seguint Alberto Castells, la *tècnica legislativa* es pot definir com l'art i la destresa necessàries per arribar a una elaboració correcta i eficaç de la llei. Per tant, la *tècnica legislativa* es conforma pels procediments, les formulacions, les regles i els estils ordenats i sistematitzats que tracten la llei durant el procés d'elaboració.

La tècnica legislativa no té regulació constitucional o legal; no existeix un precepte que defineixi què significa i com respectar-la. Només a través de la seva vinculació amb la seguretat jurídica es pot arribar a comprendre el valor que té.

L'article 9.3 de la Constitució espanyola (d'ara endavant CE) enuncia una sèrie de principis essencials pels quals es regeix l'ordenament jurídic. Així, l'article esmentat consagra el principi de legalitat, la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals, la seguretat jurídica, la responsabilitat i la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.

La seguretat jurídica implica, d'acord amb el Tribunal Constitucional (veg. les sentències 104/2000 i 37/2012):

1. Certesa sobre l'ordenament jurídic aplicable i els interessos jurídicament tutelats.

L'existència d'un estat social i democràtic de dret, de diversos centres de producció normativa, tant interns com externs, i l'àgil evolució de l'actual realitat social són en l'origen de l'existència d'«un món de lleis desbocades».

En efecte, davant una quantitat ingent de normes resulta molt complicat conèixer les realment vigents en un moment determinat, tant per part del ciutadà que les ha de complir com per part del jurista que les ha d'aplicar, a qui s'ha obstaculitzat la tasca perquè, abans de dur a terme la seva tasca pròpia d'interpretació, ha de fer un enorme esforç de recerca de la norma aplicable. És més: la diversitat de centres de producció normativa (Unió Europea, Estat central, comunitats autònomes, diputacions i ajuntaments) també dificulta la tasca dels operadors jurídics, ja que de vegades es troben davant el problema d'articular de manera correcta el sistema de prelación de fonts amb la finalitat d'intentar determinar el dret aplicable. Així, actualment, està en voga la polèmica sobre la legislació aplicable en el supòsit que l'Estat dicti normativa bàsica incompatible amb la normativa autonòmica anterior i el seu possible efecte de desplaçament de la normativa autonòmica. Aquest debat va cobrar importància en relació amb la matèria de què tractam, arran de la regulació, per primera vegada amb caràcter bàsic, del procediment d'elaboració de les normes mitjançant la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. En relació amb aquest punt, hi ha a la vostra disposició el Dictamen núm. 19/2017 del Consell Consultiu de les Illes Balears, que tracta sobre aquest tema, i la jurisprudència sobre això, per si teniu interès i voleu aprofundir en aquest tema (Recursos 7, 8 i 9).

És important recordar que, respecte d'aquest caràcter bàsic dels preceptes de la Llei 39/2015 que regulen el procediment d'elaboració de normes, recentment s'ha dictat la

Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig (Recurs 12), en relació amb el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 39/2015. La Sentència declara inaplicables determinats preceptes a les comunitats autònomes: en alguns casos els declara únicament inaplicables a la iniciativa legislativa (sí aplicables, per tant, a l'elaboració de normes reglamentàries). Aquesta Sentència que és a la vostra disposició i s'anirà comentant al llarg d'aquest curs.

2. Expectativa raonablement fonamentada del ciutadà de quina ha de ser l'actuació del poder en l'aplicació del dret. La Interlocutòria del Tribunal Constitucional núm. 71/2003, de 26 de febrer, indica que «hay que considerar que dicho principio también implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, F. 4)».

Així, en la STC 83/2005 pot llegir-se que la seguretat jurídica s'ha d'entendre com «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho», i en la STC 273/2000 el Tribunal afirma que aquest principi «protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles».

Ara bé, l'estabilitat i la consegüent confiança dels ciutadans en l'ordenament jurídic no pot comportar-ne la inamobilitat, per la qual cosa s'ha d'adaptar a la realitat social. El Tribunal Constitucional afirma que el principi de seguretat jurídica «no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe desponder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso.»

3. Claredat del legislador sense confusió normativa, és a dir, la claredat de les normes en la redacció i des del punt de vista de la tècnica d'elaboració. Així, en la STC 46/1990 el Tribunal considera que l'autor de la norma ha infringit el principi de seguretat jurídica «al generar una situación de incertidumbre jurídica». L'exigència de l'article 9.3 relativa al principi de seguretat jurídica implica que el legislador ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa, ha de procurar que sobre la matèria sobre la qual es legisli sàpiguen els operadors jurídics i els ciutadans a què s'han d'atenir i ha de fugir de provocar situacions objectivament confuses. «Hay que promover y buscar la certesa respecte a qué es Derecho y no».

Ara bé les lleis, les normes jurídiques, només cobren sentit en relació amb la resta de lleis o normes que formen part de l'ordenament jurídic en què totes s'integren. Com ha manifestat nombroses vegades el Tribunal Constitucional «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado». És per això que, precisament, la tècnica legislativa no només ha d'elaborar regles o directrius ENCAMINADES A MILLORAR LA QUALITAT DE LES LLEIS INDIVIDUALMENT considerades, sinó que també ha de formular REGLES O DIRECTRIUS ENCAMINADES A MILLORAR LA QUALITAT DE L'ORDENAMENT JURÍDIC EN EL SEU CONJUNT: és a dir, ha de formular regles que redundin en benefici d'una bona estructura i coherència de l'ordenament jurídic. Com amb raó ha assenyalat Sainz Moreno, la tècnica normativa ha hagut de superar la seva concepció originària d'art de redactar bé els preceptes jurídics, ja que la causa de molts problemes que la redacció planteja és justament en el sistema en el qual s'integra la norma.

En definitiva, es posa així de manifest que la finalitat essencial de la tècnica legislativa és evitar la confusió normativa, la no-cognoscibilitat del dret, per part dels que l'han de complir i per part dels que l'han d'aplicar. Segons el Tribunal Constitucional en la Sentència 46/1990, l'objecte de la tècnica legislativa és detectar els problemes que la realització de l'ordenament jurídic planteja i formular les directrius per solucionar-los, per servir la seguretat jurídica.

En aquesta unitat s'analitzen les diferents manifestacions de les normes amb rang de llei, tant en l'àmbit estatal com autonòmic, i se'n concreta la tramitació en l'àmbit autonòmic. Parlarem de la iniciativa legislativa que dona lloc als projectes i les proposicions de llei, de la legislació delegada i dels decrets llei (de manera conjunta per als àmbits estatal i autonòmic, atès que la regulació és pràcticament idèntica) i, posteriorment, ens centrarem en l'elaboració dels projectes de llei, la tramitació parlamentària i la publicació.

2. POTESTAT LEGISLATIVA EN L'ÀMBIT ESTATAL

La CE atribueix la potestat legislativa a les Corts Generals, a les quals atorga capacitat per dictar lleis, normes superiors de l'ordenament, únicament i directament infraordenades en la CE.

La complexitat dels estats contemporanis ha produït l'efecte que hi ha diferents tipus de normes amb forma de llei. Així, per exemple, en l'ordenament espanyol hi ha, al costat de la llei ordinària (en el sentit de llei normal o habitual), l'anomenada *llei orgànica*, o d'altres com ara la llei de bases, la llei marc o la llei d'harmonització (aquestes dues darreres, conseqüència de l'Estat autonòmic). De vegades, les reserves materials efectuades a favor d'una tipologia (per exemple, la llei que reguli el règim electoral general ha de ser llei orgànica) va acompanyada d'un procediment d'aprovació específic (per exemple, en el cas de la llei orgànica, votació de conjunt per majoria absoluta al Congrés dels Diputats).

D'acord amb l'article 87 de la CE, la **iniciativa legislativa en l'àmbit estatal** correspon al **Govern**¹ mitjançant els projectes de llei, i al Congrés i al Senat mitjançant proposicions de llei, d'acord amb la CE i els reglaments de les cambres, és a dir:

- En el Congrés, d'acord amb el Reglament aprovat el 10 de febrer de 1982, es poden adoptar a iniciativa d'un diputat amb la firma de catorze membres més de la cambra i d'un grup parlamentari amb la sola firma del portaveu.
- En el Senat, d'acord amb el Reglament de 3 de maig de 1994, les iniciatives han de ser subscrietes per un grup parlamentari o per vint-i-cinc senadors.

Iniciativa de les assemblees de les comunitats autònomes

Així mateix, les assemblees de les comunitats autònomes² poden sol·licitar del Govern l'adopció d'un projecte de llei³ o trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei,

¹ Vegeu l'article 127 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (Recurs 6).

² Encara que la Constitució només es refereix a les assemblees de les comunitats autònomes, els estatuts d'autonomia de Ceuta i Melilla, aprovats per les lleis orgàniques 1/1995 i 2/1995, de 13 de març, han atribuït a l'assemblea corresponent (article 13) la facultat de sol·licitar del Govern l'adopció d'un projecte de llei o de trametre a la Mesa del Congrés una proposició de llei, delegant davant aquesta cambra un màxim de tres membres de l'assemblea encarregats de defensar-la.

³ En el primer cas no es tracta d'un supòsit d'iniciativa legislativa, sinó d'una manifestació concreta del dret de petició. Si el Govern accepta la proposta de l'assemblea, aquesta no té més participació en la tramitació del projecte, que segueix les passes de qualsevol iniciativa governamental. En el segon cas, en canvi, es tracta d'una vertadera iniciativa legislativa.

i delegar davant aquesta cambra un màxim de tres membres de l'assemblea encarregats de defensar-la.

El desplegament legislatiu d'aquesta potestat es troba, d'una banda, en els estatuts d'autonomia (articles 50.2 i 50.3 de l'EAIB, com a funcions del Parlament, i article 194⁴ del Reglament del Parlament → Recurs 2) i, de l'altra, en el Reglament del Congrés dels Diputats (article 126, que disposa que les proposicions de Llei de les comunitats autònomes han de ser examinades per la Mesa del Congrés, amb la finalitat de verificar el compliment dels requisits legalment establerts. Si els compleixen, la tramitació s'ha d'ajustar a la prevista per a les proposicions de Llei del Congrés, amb l'única especialitat que la defensa en el tràmit de presa en consideració correspon a la delegació de la corresponent assemblea legislativa).

Iniciativa popular

Finalment, la Llei orgànica 3/1984, de 26 de març,⁵ regula les formes d'exercici i els requisits de la iniciativa popular per presentar proposicions de Llei. La CE exigeix en tot cas no pas menys de 500.000 firmes acreditades. No és procedent aquesta iniciativa en matèries pròpies de Llei orgànica, tributàries o de caràcter internacional, ni pel que fa a la prerrogativa de gràcia.

Tramitació

El procediment per aprovar les lleis estatals està regulat en el títol V del Reglament del Congrés (articles 108 a 150) i en el títol IV del Reglament del Senat (concretament, els articles 104 a 136 i 141 a 143, i, finalment, els articles 148 a 151, que constitueixen el capítol III, dedicat al procediment pressupostari).⁶

Ara bé, al costat d'aquestes normes primàries, la CE recull una tipologia de normes que són dotades, fins i tot sense tenir la forma de Llei (és a dir, que no provenen dels parlaments i no són sancionades, promulgades i publicades com a llei), tanmateix, amb força o valor de Llei, que són els decrets legislatius i els decrets llei.⁷

3. DECRETS LEGISLATIUS I DECRETS LLEI EN ELS ÀMBITS ESTATAL I AUTONÒMIC

3.1. Decrets legislatius

L'exercici de la delegació legislativa està prevista en l'article 82 de la CE i en l'article 48 de l'EAIB, el qual disposa que el Parlament pot delegar en el Govern de la Comunitat Autònoma la potestat de dictar normes amb rang de Llei, EN ELS MATEIXOS TERMES I SUPÒSITS DE DELEGACIÓ PREVISTES EN LA CE. No pot ser objecte de delegació l'aprovació de les lleis que necessiten una majoria especial.

⁴ L'article 194 del Reglament del Parlament de les Illes Balears estableix que la iniciativa correspon a un diputat amb la firma de quatre membres més de la cambra o a un grup parlamentari amb la sola firma de la persona que en sigui portaveu i votació pel ple per majoria absoluta. Els tràmits que s'han de seguir en el Parlament de les Illes Balears són els que preveu el Reglament per a les proposicions de Llei. La votació en el Ple és pública, en els termes de l'article 92 del Reglament. L'aprovació exigeix la majoria absoluta de la cambra. El president o presidenta del Parlament de les Illes Balears ha de traslladar l'acord adoptat pel Ple, en el termini màxim de vint dies, al Govern de l'Estat o a la Mesa del Congrés dels Diputats, segons els casos.

⁵ Modificada per la [Llei orgànica 4/2006, de 26 de maig](#), i recentment també l'article 13 per la Llei orgànica 3/2015, de 30 de març, sobre finançament de partits polítics.

⁶ La secció quarta tracta «De la intervenció del Senat en els convenis i acords entre les comunitats autònomes i en la distribució del Fons de Compensació Interterritorial» (articles 137 a 140) i la darrera secció del capítol segon, la [setena que tracta](#) dels tractats i convenis internacionals (articles 144 a 147).

⁷ Vegeu l'article 127 de la Llei 39/2015.

L'article 82 de la CE disposa que les Corts Generals poden delegar en el Govern la potestat de dictar normes amb rang de llei sobre matèries determinades no reservades a llei orgànica. Les disposicions del Govern que contenen legislació delegada reben la denominació de *decrets legislatius*.

Quan una proposició de llei o una esmena és contrària a una delegació legislativa en vigor, el Govern està facultat per oposar-se a la tramitació. En aquest cas, es pot presentar una proposició de llei per a la derogació total o parcial de la llei de delegació.

3.1.1. Límits

- S'ha d'atorgar al Govern de forma expressa per a una matèria concreta i amb fixació del termini per exercir-la.
- La delegació s'exhaureix per l'ús que en fa el Govern mitjançant la publicació de la norma corresponent.
- No es pot entendre concedida de manera implícita o per un temps indeterminat.
- Tampoc no pot permetre la subdelegació a autoritats diferents del Govern.
- Sens perjudici de la competència pròpia dels tribunals, les lleis de delegació poden establir en cada cas fórmules addicionals de control.

3.1.2. Formes de delegació

1. Quan l'objecte de la delegació és la formació de texts articulats, s'ha d'atorgar mitjançant una llei de bases, que delimita amb precisió l'objecte i l'abast de la delegació legislativa i els principis i criteris que s'han de seguir per exercir-la. Les lleis de bases no poden en cap cas:

- a) Autoritzar la modificació de la mateixa llei de bases.
- b) Facultar per dictar normes amb caràcter retroactiu.

2. Quan es tracta de refondre diversos texts legals en un de sol mitjançant una llei ordinària. L'autorització per refondre texts legals determina l'àmbit normatiu a què es refereix el contingut de la delegació, i s'ha d'especificar si se circumscriu a la mera formulació d'un text únic o si s'hi inclou l'autorització per regularitzar, aclarir i harmonitzar els texts legals que han de ser refosos.

Els efectes de l'aprovació i publicació del decret legislatiu es concreten en l'extinció automàtica de la delegació i la incorporació del text articulat o refós al sistema normatiu, dotat de força de llei, si bé la seva validesa està condicionada a l'observança dels límits de la delegació.

En tot cas, una vegada aprovat el reial decret legislatiu en el cas de l'Estat o el decret legislatiu en el cas de la Comunitat Autònoma, s'ha de comunicar, respectivament, al Congrés (articles 152 i 153 del Reglament del Congrés)⁸ i al Parlament (articles 155 i 156 del Reglament del Parlament).

⁸ Article 153

1. Quan, de conformitat amb l'article 82.6 de la Constitució, les lleis de delegació estableixin que el control addicional de la legislació delegada és a càrrec del Congrés dels Diputats, s'ha de procedir de conformitat amb el que disposa aquest article.
2. Si dins el mes següent a la publicació del text articulat o refós, cap diputat o grup parlamentari no hi formula objeccions, s'entén que el Govern ha fet ús correcte de la delegació legislativa.
3. Si dins el termini esmentat es formula alguna objecció a l'ús de la delegació mitjançant un escrit dirigit a la Mesa del Congrés, aquesta l'ha de remetre a la corresponent comissió de la cambra, que ha d'emetre un dictamen sobre això en el termini que s'assenyali.
4. El dictamen s'ha de debatre en el Ple de la cambra d'acord amb les normes generals del procediment legislatiu.
5. Els efectes jurídics del control seran els que es prevegin en la llei de delegació.

3.1.3. Pel que fa a l'ELABORACIÓ, i en l'àmbit de la Comunitat Autònoma, l'article 44 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears (Recurs 13), estableix que en els casos que preveu l'article 48 de l'Estatut d'autonomia el Consell de Govern pot dictar normes amb rang de llei que reben el nom de *decrets legislatius*.

L'elaboració dels decrets legislatius es du a terme d'acord amb el procediment del títol IV de la Llei. Per tant, a diferència del que estableix l'article 37 de la derogada Llei 4/2001, no s'exigiria l'informe jurídic que sí que requereixen actualment les normes reglamentàries. D'altra banda i d'acord amb l'article 18.6 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears, s'exigeix l'informe preceptiu d'aquest òrgan.

3.1.4. Pel que fa al CONTROL JURISDICCIONAL dels decrets legislatius, la tesi doctrinal majoritària afirma indiscutiblement la possibilitat de revisió jurisdiccional de l'*ultra vires* dels decrets legislatius, ja que, en aquest cas, els preceptes que hagin incorregut en excés no tenen naturalesa de llei, perquè el contingut de la norma delegada no queda cobert per la llei de delegació i el decret no pot atorgar-se a si mateix un rang que no li correspon. Com a conseqüència, els tribunals ordinaris han d'enjudiciar els decrets legislatius per apreciar si s'ajusten o no a la delegació i, en allò que no s'hi ajustin, han de procedir per si **mateixos a la seva inaplicació**. Sens perjudici d'aquest control de la jurisdicció ordinària, els decrets legislatius estan subjectes també al control del Tribunal Constitucional, tal com va assenyalar en el seu moment la STC 51/1982, de 18 de juliol, i reitera la STC 47/1984, de 4 d'abril. De vegades, tanmateix, el Tribunal Constitucional ha arribat a rebutjar l'admissió d'una qüestió d'inconstitucionalitat contra un decret legislatiu perquè entén que l'excés sobre la delegació era matèria controlable per la jurisdicció ordinària i no pel Tribunal Constitucional (ATC 69/1983, de 17 de febrer). En tot cas, és doctrina fixada del Tribunal Constitucional que el control que fa la jurisdicció ordinària de la legislació delegada que ha incorregut en excés de delegació és un control absolut. AIXÒ SIGNIFICA QUE, UNA VEGADA QUE L'ÒRGAN JURISDICCIONAL HA DETERMINAT QUE S'HA INCORREGUT EN *ULTRA VIRIS*, NO ÉS NECESSARI QUE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL CONFIRMI QUE LA NORMA EN QÜESTIÓ HA PERDUT EL RANG LEGISLATIU. La resolució judicial ordinària és en si mateixa suficient perquè el decret legislatiu adquireixi rang reglamentari (així, STC 166/2007, de 4 de juliol). Més enllà d'aquesta doctrina inicial del Tribunal Constitucional, el debat s'aclareix de manera substancial des del moment que l'article 1.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, afirma que els jutjats i els tribunals de l'ordre contenciós administratiu han de conèixer de les pretensions que es dedueixin en relació amb els decrets legislatius quan superin els límits de la delegació, i s'acull així la línia interpretativa que sosté la degradació de rang dels decrets legislatius que superen els límits de la llei de delegació.

3.2. Decrets llei

Finalment, l'article 86 de la CE preveu que el Govern, en cas d'extraordinària i urgent necessitat, pot dictar DISPOSICIONS LEGISLATIVES PROVISIONALS que prenen la forma de decrets llei i que no poden afectar l'ordenament de les institucions bàsiques de l'Estat, els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats en el títol I (article 10 al 55), el règim de les comunitats autònomes ni el dret electoral general.

En l'àmbit de la Comunitat Autònoma, es preveu la possibilitat que el Govern de les Illes Balears dicti decrets llei, amb la reforma operada per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears. Així, l'article 49 preveu que, en cas d'extraordinària i urgent necessitat, el Consell de Govern pot dictar mesures legislatives provisionals en forma de decrets llei, que no poden afectar els drets

establerts en l'Estatut d'autonomia, les matèries objecte de lleis de desplegament bàsic de l'Estatut d'autonomia, els pressuposts generals de la Comunitat Autònoma, la reforma de l'Estatut, el règim electoral ni l'ordenament de les institucions bàsiques de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En relació amb la tramitació posterior a l'aprovació, la CE disposa que els decrets llei han de ser immediatament sotmesos a debat i votació de totalitat en el CONGRÉS DELS DIPUTATS, convocat a l'efecte si no està reunit, en el termini dels trenta dies següents a la promulgació. El Congrés ha de pronunciar-se expressament en aquest termini sobre la convalidació o derogació, per a la qual cosa el Reglament estableix un procediment especial i sumari. Durant el termini establert, les Corts poden tramitar-los com a projectes de llei pel procediment d'urgència. L'EAIB es manifesta en termes similars respecte a la intervenció del Parlament de les Illes Balears (apartats 2 i 3 de l'article 49). Per la seva part, l'article 45 de la nova llei del Govern estableix que, en els casos i amb les limitacions de l'article 49 de l'Estatut d'autonomia, el Consell de Govern pot dictar mesures legislatives en forma de decrets llei, que quedaran derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies següents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i d'una votació de totalitat. Així mateix, l'apartat 2 de l'article 53, amb què s'inicia el capítol relatiu al procediment d'elaboració normativa, exclou els decrets llei d'aquest procediment.

3.2.1. Tramitació

La declaració de la «provisionalitat» dels decrets llei es preveu amb una doble intervenció parlamentària: perquè siguin convalidats o derogats pel Congrés dels Diputats (article 86.2 de la CE) i perquè siguin tramitats com a projecte de llei (article 86.3 de la CE). El tràmit de convalidació correspon exclusivament al Congrés dels Diputats sense intervenció del Senat. Es tracta d'una ratificació del decret llei perquè deixi de ser una norma provisional. D'aquest tràmit interessa destacar el següent:

- a) El subjecte és el PLE DEL CONGRÉS DELS DIPUTATS. Només en el supòsit que la cambra estigui dissolta o hagi expirat el seu mandat, correspon a la DIPUTACIÓ PERMANENT (articles 78.2 de la CE i 57.1.a) de l'RC). Al contrari, en cas de promulgació d'un decret llei el termini de convalidació del qual conclogui fora del període de sessions, el Ple del Congrés ha de ser convocat en sessió extraordinària. En aquest sentit s'ha d'entendre la referència que el Congrés «no estigui reunit» de l'article 86.2.
- b) EL TERMINI que l'article 86.2 la CE fixa per a la convalidació és el dels TRENTA DIES següents a la promulgació (encara que aquest termini deixa sense sentit l'adverbi *immediatament* que apareix prèviament en el precepte). La segona part de l'apartat aclareix que el pronunciament exprés del Congrés sobre la convalidació o derogació ha de tenir lloc dins el termini esmentat.

La referència a la promulgació continguda en aquest article i reiterada per l'article 151.1 RC ha estat interpretada per la pràctica parlamentària computant el termini esmentat A PARTIR DE LA PUBLICACIÓ DEL DECRET LLEI EN EL *BUTLLETÍ OFICIAL DE L'ESTAT*. Aquest termini, improrrogable, es computa, d'acord amb l'article 90.1 RC, en DIES HÀBILS, però no s'exclouen del còmput els períodes entre sessions (com disposa en general l'article 90.2), ja que la CE imposa la convocatòria del Congrés dels Diputats si aquest no està reunit.

- c) EL PROCEDIMENT PER A LA CONVALIDACIÓ es regula en l'article 151 de l'RC. Se segueix la declaració de l'article 86.2 la CE que «els decrets llei han de ser sotmesos immediatament a debat i votació de totalitat al [sic] Congrés dels

Diputats» i que «El Congrés dels Diputats haurà de pronunciar-se [...] sobre la seva convalidació o derogació, per a la qual cosa el Reglament establirà un procediment especial i sumari». El Reglament estableix:

- La inclusió en l'ordre del dia d'un decret llei es pot fer tan aviat com s'hagi publicat en el *Butlletí Oficial de l'Estat*.
- El debat comença amb l'exposició d'un membre del Govern de les raons que han obligat a la promulgació del decret llei.
- El debat subsegüent es du a terme d'acord amb el que estableix per als debats de totalitat l'article 74.2 de l'RC, amb torns a favor i en contra de quinze minuts de durada, seguits de la fixació de posició pels altres grups parlamentaris en intervencions que no excedeixin de deu minuts.
- Conclòs el debat, es vota convalidació del decret llei: els vots afirmatius s'entenen a favor de la votació i els negatius favorables a la derogació (151.3 de l'RC). L'acord s'assoleix per majoria simple i es redueix a un sí o no sobre la totalitat del decret llei, sense que s'hi puguin introduir modificacions.
- A continuació, el president demana si algun grup parlamentari vol que el decret llei es tramiti com a projecte de llei, cas en què la sol·licitud se sotmet a decisió de la cambra (151.4 de l'RC), així mateix per majoria simple.
- L'acord de convalidació o derogació es publica en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (151.6 de l'RC).

d) El resultat de la intervenció del Congrés pot ser:

- La convalidació del decret llei, que deixa de ser una norma provisional i s'integra plenament en l'ordenament, encara que conserva la mateixa denominació: la convalidació no altera la naturalesa del decret llei, ja que, si bé cedeix el seu caràcter de provisionalitat, continua sent una norma o un acte amb força de llei, no una llei (SSTC 29/1982 i 111/1983).
- La derogació del decret llei, que per a algun autor no és tal, sinó el venciment de la condició resolutòria a què està subjecte el decret llei des de la seva aprovació. En tot cas, el resultat negatiu en la votació de convalidació produeix la aturada immediata dels efectes del decret llei i la seva desaparició de l'ordenament, però no l'anul·lació dels efectes produïts mentre ha estat vigent. Només consten dos precedents en aquest sentit en la nostra història constitucional: l'acord sobre derogació del Reial decret llei 1/1979, adoptat per la Diputació Permanent del Congrés dels Diputats el 6 de febrer de 1979 (*Diari de Sessions* núm. 21, de 6 de febrer de 1979, BOE 23-2-79) i l'acord sobre derogació del Reial decret llei 1/2006, de 20 de gener, pel qual es modifiquen els tipus impositius de l'impost sobre les tasques del tabac, adoptat pel Ple del Congrés dels diputats en la sessió del dia 9 de febrer de 2006 (*Diari de Sessions* núm. 148, de 9 de febrer de 2006, BOE 11-02-06).
- L'acord de tramitació com a projecte de llei, que només pot afectar, de conformitat amb l'article 151.4 RC els decrets llei validats, cas que s'examina a continuació.

3.2.2. Tramitació com a projecte de llei a l'Estat

L'article 86.3 de la CE disposa que «durant el termini (30 dies) establert en l'apartat anterior, les Corts podran tramitar (els decrets llei) com a projectes de llei pel procediment d'urgència». Atès el rigor d'aquest termini per aprovar una llei en aquest temps, el Tribunal Constitucional ha considerat viable utilitzar la primera tècnica (ratificació) i, després immediatament, si el pronunciament del Congrés és favorable,

tramitar el decret llei ja validat com a projecte de llei pel procediment d'urgència, i així ho estableix l'article 151.4 del Reglament del Congrés.

D'aquesta manera, es permet al Congrés (que ha vist limitada la seva capacitat de resposta davant el decret llei a la seva convalidació o derogació) adaptar la regulació que conté als seus desitjos, fent ús de la seva potestat legislativa ordinària per introduir les modificacions que consideri oportunes en la regulació definitiva.

- a) La primera observació que s'ha de fer quant a aquesta tramitació n'afecta el subjecte. Si el Congrés és l'única cambra facultada per convalidar els decrets llei i també per a la decisió inicial per tramitar-lo com a projecte de llei, la tramitació ulterior correspon a les dues cambres («les Corts») en ús de la capacitat colegisladora que els atribueix l'article 66.2 de la CE.

És important assenyalar que, en l'exercici de la seva funció legislativa, les cambres actuen a través dels seus plens i comissions (75 de la CE).

- b) Produït aquest acord, la tramitació es fa en els terminis establerts amb caràcter general als reglaments per als projectes declarats urgents.
- c) A més d'aquesta especialitat, l'article 151.4 de l'RC en recull una altra, derivada que hi ha un acord inicial del Congrés favorable a la tramitació: no són admissibles les esmenes de totalitat de devolució. Sí que ho són, per tant, les de text alternatiu.
- d) Cap altra especialitat no diferencia la tramitació dels decrets llei com a projectes de llei dels projectes de llei declarats urgents.

3.2.3. *El CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL*, com indica la STC 29/1982, procedeix de la competència que li atribueixen els articles 161.1.a) de la CE i 27.2.d) de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, i ha de resoldre partint de criteris estrictament jurídicocostitucionals consolidats sobre la necessitat de determinar, d'una part, si s'han respectat o no els requisits exigits a la CE perquè el Govern pugui exercir la potestat normativa excepcional de dictar el decret llei, i de l'altra, si del contingut material de la norma se'n deriva o no una violació de la CE.

El Tribunal Constitucional ha admès la possibilitat de controlar:

- El decret llei no validat, perquè va poder produir efectes importants durant la seva vigència.
- El decret llei validat, en la mesura que l'acord del Congrés no serveix per corregir els excessos en què el Govern pogués haver incorregut (STC 6/1983).
- El decret llei substituït per una llei posterior, de la qual té existència separada i pot tenir contingut sense corregir el decret llei dels seus excessos perquè es converteixi en llei: no es tracta d'una llei d'indemnitat.

3.2.4. *A LA COMUNITAT AUTÒNOMA* el debat i la votació sobre la convalidació o la derogació d'un decret llei (article 157 del Reglament del Parlament de les Illes Balears) s'han de fer en el Ple del Parlament o en la Diputació Permanent en el termini improrrogable dels 30 dies següents a la promulgació, d'acord amb el que disposa l'article 86 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

En tot cas, la incorporació d'un decret llei en l'ordre del dia d'una sessió per a votació pot fer-se quan s'hagi publicat en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

El debat s'inicia amb l'exposició d'un membre del Govern de les raons per les quals el decret llei ha estat promulgat. El debat següent s'ha d'ajustar al que estableix el

Reglament del Parlament de les Illes Balears per als debats de totalitat. Conclòs el debat, s'ha d'efectuar la votació, que ha de ser sempre de totalitat. Els vots afirmatius s'entenen favorables a la convalidació, i els negatius, favorables a la derogació.

Una vegada validat el decret llei, el president o la presidenta del Parlament demana si algun grup parlamentari vol que es tramiti com a projecte de llei. En cas afirmatiu, la sol·licitud s'ha de sotmetre immediatament a la decisió de la cambra. Si la cambra es pronuncia a favor, es tramita com a projecte de llei pel procediment d'urgència i no es poden presentar esmenes a la totalitat de devolució.

La Diputació Permanent exclusivament pot tramitar com a projectes de llei pel procediment d'urgència els decrets llei que el Govern dicti durant els períodes entre legislatures.

L'acord de convalidació o derogació d'un decret llei s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

4. LA POTESTAT LEGISLATIVA A LA COMUNITAT AUTÒNOMA

La CE consagra un nou model d'organització territorial de l'Estat, de caràcter plural o descentralitzat. L'article 137 reconeix l'autonomia de les comunitats autònomes i de les entitats locals, però com ha assenyalat el Tribunal Constitucional són autonomies qualitativament diferents, ja que les comunitats autònomes estan dotades d'autonomia legislativa en totes les matèries sobre les quals tenen atribuïdes competències. Si bé és cert que en la CE no hi ha un reconeixement exprés de la potestat legislativa de les comunitats autònomes, aquesta es dedueix de diversos articles: 152 (tracta d'assemblea legislativa), 153 (control pel Tribunal Constitucional de les disposicions amb força de llei de les comunitats autònomes), 148 i 149 (repartiment de competències als articles), 157 en relació amb l'article 133 (impostos) i 150 (preveu la possibilitat que les Corts Generals en matèries de competència estatal puguin atribuir a totes o alguna comunitat autònoma la facultat de dictar per a si mateixes normes legislatives.

Ara bé, el cert és que tots els estatuts d'autonomia recullen aquest reconeixement, en haver-se dotat d'una assemblea legislativa. Així i en el cas de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, aprovat per la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, els articles 40 i 47 recullen expressament que el Parlament, mitjançant l'elaboració de lleis, exerceix la potestat legislativa.

Quant a la iniciativa per a l'exercici de la potestat legislativa, d'acord amb els articles 15.2.b i 47 de l'Estatut d'autonomia correspon:

- a) ALS DIPUTATS: un diputat o una diputada amb la firma d'altres quatre membres de la cambra o un grup parlamentari amb la sola firma de la persona que en sigui portaveu.
- b) AL GOVERN DE LES ILLES, mitjançant la presentació de projectes de llei.
- c) ALS CONSELLS INSULARS (el ple), que poden sol·licitar al Govern l'adopció d'un projecte de llei o remetre a la Mesa del Parlament una proposició de llei, delegant davant la cambra un màxim de tres membres encarregats de defensar-la.⁹
- d) ELS CIUTADANS, a qui correspon el dret a promoure i presentar iniciatives legislatives davant el Parlament de les Illes Balears. Aquesta iniciativa popular s'exerceix d'acord amb el Reglament del Parlament en la forma i en les condicions

⁹ Com ja es va dir en seu estatal, en el primer cas no es tracta d'un supòsit d'iniciativa legislativa, sinó d'una manifestació concreta del dret de petició.

que estableixi la Llei. Aquesta Llei és la Llei 4/1991, de 13 de març, que regula la iniciativa legislativa popular de les Illes Balears, modificada per la Llei 4/2018, de 12 de juny, l'objectiu de la qual és facilitar la participació ciutadana, per a la qual cosa es redueix substancialment el nombre de firmes necessàries, s'amplia el termini per recollir-les i es reforça la participació dels promotors, especialment en els treballs de les comissions legislatives. Cal destacar que també es fixa un termini de tres mesos perquè les iniciatives legislatives, una vegada hagin exhaurit els tràmits parlamentaris pertinents, siguin incloses automàticament en l'ordre del dia d'una sessió plenària i, d'aquesta manera, no se'n deixi la inclusió a l'arbitri dels òrgans de govern del Parlament.

L'Ajuntament de Palma té iniciativa per exercir la potestat legislativa per a la modificació de la seva Llei de capitalitat (article 11.2 i disposició addicional segona de la Llei 23/2006, de 20 de desembre, de capitalitat de Palma), tal com estableix l'article 75.10 de l'Estatut d'autonomia.

5. TRAMITACIÓ D'AVANTPROJECTES DE LLEI

En els règims parlamentaris imperants a Europa, la major part de les lleis aprovades per les assemblees legislatives tenen el seu origen en texts tramesos pels governs: els projectes de llei.

La redacció dels projectes és crucial per a la tècnica legislativa, perquè la qualitat de la llei depèn sobretot de la qualitat del projecte que es trameti a les cambres i, en conseqüència, del procediment seguit per a la redacció i molt especialment dels subjectes encarregats de redactar els projectes que se sotmeten a la consideració de les cambres. Quan es respon a qui fa les normes, en l'accepció més bàsica (sense apel·lar a la sobirania de les cambres legislatives), se'n defineix l'origen, l'autoria de les paraules seleccionades; aquesta feina de producció normativa resideix en els tècnics (el personal funcionari pertanyent a les assessories jurídiques i, si escau, als tècnics per raó de la matèria de la norma).

Tal com recull l'exposició de motius de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, durant els més de vint anys de vigència de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en el si de la Comissió Europea i de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic s'ha anat avançant en la millora de la producció normativa («Better regulation» i «Smart regulation»). Els diversos informes internacionals sobre la matèria defineixen la regulació intel·ligent com un marc jurídic de qualitat, que permet el compliment d'un objectiu regulatori alhora que ofereix els incentius adequats per dinamitzar l'activitat econòmica, permet simplificar processos i reduir càrregues administratives. Per a això, resulta essencial una adequada anàlisi d'impacte de les normes de forma contínua, tant *ex ante* com *ex post*, així com la participació dels ciutadans i les empreses en els processos d'elaboració normativa, atès que hi recau el compliment de les lleis.

En la darrera dècada, tant la Llei 17/2009, de 23 de novembre, de lliure accés a les activitats i el seu exercici (disposició addicional quarta), com la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, han suposat un avenç en la implantació dels principis de bona regulació. Així, l'article 4 de la Llei 2/2011 estableix, AMB CARÀCTER BÀSIC,¹⁰ una sèrie de principis que han d'inspirar qualsevol iniciativa normativa. També la Llei

¹⁰ Aquesta norma va fer que la memòria d'impacte normativa, que segons la Llei 4/2011 era exigible únicament en els projectes de llei (aspecte confirmat per la Sentència 446/2014, de 22 de setembre, del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears) s'exigís també quant al seu contingut en l'elaboració de les normes reglamentàries (veg. el Dictamen 138/2014 del Consell Consultiu).

19/2013, de 9 de desembre, d'accés a la informació pública i bon govern, ha fet importants passes addicionals en posar a disposició dels ciutadans la informació amb rellevància jurídica pròpia del procediment d'elaboració de normes (article 7), i la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, estableix la cooperació de les autoritats en l'elaboració dels projectes normatius que puguin tenir incidència en la unitat de mercat per garantir la coherència i l'avaluació periòdica de la normativa amb la finalitat de valorar-ne l'impacte en la unitat de mercat (articles 14 i 15).

Amb aquesta mateixa finalitat, i en l'àmbit de la Comunitat Autònoma, l'apartat 1 de l'article 13 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de bona administració i govern d'Illes Balears, estableix que S'HA D'IMPULSAR L'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE NORMATIU que té en la societat la regulació ja existent, especialment quant a les conseqüències econòmiques en la ciutadania i el teixit empresarial derivades de la seva aplicació. s'ha d'impulsar la simplificació normativa, la qual cosa implica la revisió sistemàtica de la legislació a fi de garantir la qualitat formal de les normes i el fet que estiguin escrites en termes clars, precisos i accessibles per a la ciutadania. En aquest sentit, s'han d'adoptar mesures que tendeixin a reduir el nombre de normes reguladores i la seva dispersió i s'han de fomentar els texts refosos.¹¹

Finalment, el títol VI de la Llei 39/2015 (articles 127 a 133) estableix una nova regulació que reforça la participació ciutadana, la seguretat jurídica i la revisió de l'ordenament. Amb aquests objectius S'ESTABLEIXEN, PER PRIMERA VEGADA en una llei, les bases d'acord amb les quals s'ha de desenvolupar la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària de les administracions públiques per tal d'assegurar el seu exercici d'acord amb els principis de bona regulació, garantir de manera adequada l'audiència i participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes i ACONSEGUIR LA PREDICTIBILITAT I AVALUACIÓ PÚBLICA DE L'ORDENAMENT, com a corol·lari imprescindible del dret constitucional a la seguretat jurídica. Aquesta novetat esdevé crucial especialment en un estat territorialment descentralitzat en el qual coexisteixen tres nivells d'Administració territorial que projecten la seva activitat normativa sobre espais subjectius i geogràfics moltes de vegades coincidents. Amb aquesta regulació se segueixen les recomanacions que en aquesta matèria va formular l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) en l'informe de l'any 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement».

Tal com s'ha avançat, la Sentència 55/2018 declara alguns d'aquests preceptes inaplicables a les normes i d'altres únicament aplicables al procediment d'elaboració de normes reglamentàries¹².

En relació amb els articles 129 (principis de bona regulació), tret de l'apartat quart, paràgrafs segon i tercer, que seguidament es comentaran; l'article 130, (avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació); l'article 132 (planificació normativa), i l'article 133 (participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglament), no són aplicables A LES INICIATIVES LEGISLATIVES de les comunitats autònomes.

Respecte al paràgraf segon de l'article 129.4, que imposa límits a l'establiment de «tràmits addicionals o diferents dels previstos en la Llei 39/2015», aquesta previsió no és aplicable al procediment d'elaboració de projectes normatius. Finalment el paràgraf tercer estableix el següent:

¹¹ Amb aquesta finalitat es va aprovar la Llei 5/2015, de 23 de març, de racionalització i simplificació de l'ordenament legal i reglamentari de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

¹² El primer incís de l'apartat 1 i el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133 si són aplicables a les normes reglamentàries.

Les habilitacions per al desplegament reglamentari d'una llei han de ser conferides, amb caràcter general, al Govern o Consell de Govern respectiu. L'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a altres òrgans dependents o subordinats d'aquests, té caràcter excepcional i s'ha de justificar en la llei habilitadora.

El Tribunal Constitucional entén allò decisiu és que el legislador estatal ordinari no té competència per distribuir poders normatius entre les institucions autonòmiques, en general, i per assignar, llevar, limitar o repartir la potestat reglamentària en les comunitats autònomes, en particular. Per tant és procedent, en conseqüència, estimar la impugnació, però només parcialment, sense declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 129.4, paràgraf tercer, de la Llei 39/2015 en la seva totalitat. N'hi ha prou amb declarar la dels incisos «o Consell de Govern respectiu» i «o de les conselleries del Govern». Expulsats aquests incisos de l'ordenament jurídic, el paràgraf tercer de l'article 129.4 es refereix exclusivament a la potestat reglamentària en l'àmbit estatal sense que, per tant, pugui vulnerar ja la reserva estatutària establerta en l'article 147.2.c) de la CE ni la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes.

La recent Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, preveu en l'apartat 1 de l'article 49 que en l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària el Govern de les Illes Balears ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, eficiència, qualitat i simplificació, establerts en la *normativa estatal bàsica*.¹³ L'apartat 2 conté la previsió que el Consell de Govern, d'acord amb l'apartat anterior, ha d'aprovar els criteris d'elaboració normativa en relació amb la reducció del nombre de normes reguladores, la simplificació dels procediments i la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania, així com la qualitat formal de les normes i de la seva redacció.

La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, introdueix modificacions en el títol V de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del Govern (Recurs 5), de manera que es reforma el procediment a través del qual s'exerceix la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, en línia amb els principis establerts amb caràcter general per a totes les administracions en la Llei de procediment administratiu i que comporten l'elaboració d'un pla anual normatiu; la realització d'una consulta pública anteriorment a la redacció de les propostes; el reforçament del contingut de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu; l'atribució de funcions al Ministeri de la Presidència per assegurar la qualitat normativa, i l'avaluació *ex post* de les normes aprovades.

Així, s'assenyalen les principals novetats resultants de l'adaptació del procediment normatiu estatal a la Llei 39/2015:

- Regula en l'article 26, en un únic procediment, l'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments, exclosos els decrets llei (als quals sí s'apliquen algun apartats; per exemple, s'exigeix memòria d'impacte normatiu de caràcter abreujat o l'informe del Ministeri de la Presidència per tal d'assegurar la coordinació i la qualitat de l'activitat normativa del Govern).
- La consulta prèvia forma part del procediment d'elaboració de la norma, a través del portal web del departament competent, amb caràcter previ a l'elaboració del

¹³ No s'entén gaire aquesta remissió a la normativa bàsica estatal en els casos d'iniciativa legislativa d'acord amb la Sentència 55/2018. S'esperava que se suprimís via esmena però no ha estat així; caldrà interpretar que la remissió a la normativa bàsica estatal ho és quan parla de la potestat reglamentària.

text, en la qual s'ha d'obtenir l'opinió dels subjectes potencialment afectats per la futura norma i de les organitzacions més representatives sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la nova norma.
- b) La necessitat i oportunitat d'aprovar-la.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

Es pot prescindir del tràmit de consulta pública previst en aquest apartat en el cas de l'elaboració de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració General de l'Estat o de les organitzacions que en depenen o hi estan vinculades, quan es presentin raons greus d'interès públic que ho justifiquin, o 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. També es pot prescindir d'aquest tràmit de consulta en el cas de tramitació urgent d'iniciatives normatives, tal com estableix l'article 27.2. La concurrència d'alguna o algunes d'aquestes raons, degudament motivades, s'ha de justificar en la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

La consulta pública s'ha de dur a terme de tal manera que tots els potencials destinataris de la norma tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'ha de proporcionar un temps suficient, que en cap cas no ha de ser inferior a quinze dies naturals.

- S'exigeix la inclusió de la norma en el pla anual normatiu o justificació de no incloure-la-hi. Aquest pla ha de contenir la previsió de quines normes s'hauran de sotmetre a una anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació, atenent el cost que suposen per a l'Administració o als destinataris i les càrregues administratives imposades a aquests darrers. En l'àmbit estatal, mitjançant el [Reial decret 286/2017, de 24 de març](#), 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
- Es regula amb més detall la memòria d'impacte normatiu, que serà objecte d'anàlisi en la unitat 2.
- Manté l'informe de la secretària general tècnica com a document no integrat en la memòria d'impacte normatiu.

D'altra banda, les normes que s'han de tenir en compte per tramitar un projecte de llei EN L'ÀMBIT AUTONÒMIC són fonamentalment i, ara com ara, sens perjudici de normes sectorials que es van citant, les següents:

- La Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.
- La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en vista de la Sentència 55/2018.
- Les Instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades per l'Acord de Consell de Govern de 28 de desembre de 2004, en la mesura que no contradiguin el que disposa la normativa anterior.

Cal tenir en compte que els procediments iniciats anteriorment al 3 de febrer de 2019 (entrada en vigor de la Llei 1/2019) s'han de regir per la normativa vigent en el moment en què es dicta la resolució d'inici, d'acord amb la Instrucció de l'Advocacia 1/2019, de

8 de febrer, sobre regles de dret transitori aplicables als procediments d'elaboració normativa (la qual cosa afecta també els terminis en què s'han d'emetre els dictàmens del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i del Consell Consultiu) (Recurs 14).

També farem referència a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del Govern, per veure com ha entès la normativa continguda en la Llei 39/2015 el legislador estatal.

5.1. Planificació normativa

L'article 132 de la Llei 39/2015 estableix que, anualment, les administracions públiques han de fer públic un pla normatiu que ha de contenir les iniciatives legals o reglamentàries que seran elevades per a la seva aprovació l'any següent. Una vegada aprovat, el pla anual normatiu s'ha de publicar en el portal de la transparència de l'Administració pública corresponent. Amb aquest pla, d'acord amb l'exposició de motius de la Llei, se cerca més seguretat jurídica i la predictibilitat de l'ordenament jurídic.

La Llei 50/1997, segons la modificació operada per la Llei 40/2015, aplicable al Govern estatal, preveu que quan s'elevi perquè l'aprovi l'òrgan competent una proposta normativa que no figuri en el pla anual normatiu serà necessari justificar aquest fet en la corresponent memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

El Consell Consultiu, en el Dictamen núm. 19/2017, va entendre que si no s'hi inclou la iniciativa normativa, res no impedeix modificar el pla per incloure-hi la nova proposta no prevista inicialment o, si més no, hauria de quedar justificat en l'expedient el motiu pel qual no s'ha complert aquest tràmit legalment exigít.

No obstant això, tal com hem avançat, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018 declara, respecte a la planificació normativa (132), que es tracta d'una regulació de caràcter marcadament formal o procedimental que descendeix a qüestions de detall (periodicitat, contingut i lloc de publicació del pla normatiu). D'acord amb la STC 91/2017, FJ6, aquesta previsió no pot entendre's emparada en el títol «bases del règim jurídic de les administracions públiques» (article 149.1.18a CE), per la qual cosa envaeix les competències estatutàries de les comunitats autònomes i hi és inaplicable.

Ja en el Projecte de Llei del Govern de les Illes Balears que es va trametre al Parlament es va suprimir l'article relatiu a la planificació normativa (el que era l'article 51 de l'avantprojecte –Recurs 11- i que es va mantenir en tota la tramitació de la norma), sense que per esmena s'hagi introduït l'exigència que la iniciativa normativa estigui inclosa en un pla normatiu.

L'any 2018 hi va haver un pla normatiu aprovat pel Consell de Govern, ja que l'article 132 era directament aplicable d'acord amb la jurisprudència sobre la legislació aplicable en el supòsit que l'Estat dicti normativa bàsica incompatible amb la normativa autonòmica anterior i el seu possible efecte de desplaçament, però s'entén que aquesta exigència s'ha extingit (veg. el Dictamen del Consell Consultiu núm. 70/2018, si bé es tracta d'un decret i tampoc no li exigeix la consulta prèvia).

5.2. Consulta prèvia

L'article 133 de la Llei 39/2015 preveu, que «Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta

pública», a través del portal web de l'Administració competent, en la qual s'ha de demanar l'opinió dels subjectes i de les organitzacions més representatives potencialment afectats per la futura norma sobre:

- a) Els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa.
- b) La necessitat i oportunitat de la seva aprovació.
- c) Els objectius de la norma.
- d) Les possibles solucions alternatives reguladors i no reguladores.

Es pot prescindir de la consulta prèvia en els supòsits d'elaboració de normes pressupostàries o organitzatives de l'Administració, quan es presentin raons greus d'interès públic que ho justifiquin, o quan la proposta normativa no tenguí un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria. A més, si la normativa reguladora de l'exercici de la iniciativa legislativa per una administració preveu la tramitació urgent d'aquests procediments, l'eventual excepció del tràmit per aquesta circumstància s'ha d'ajustar al que preveu aquella.

La Llei 50/1997 recull aquest nou tràmit, que denomina *consulta pública*, sens perjudici que la redacció de la norma vagi precedida de tots els estudis i les consultes que es considerin convenients per garantir l'encert i la legalitat de la norma. Així mateix, per al cas de la tramitació d'urgència (per acord del Consell de Ministres), no és necessari el tràmit de consulta pública.

La Sentència 55/2018 declara, respecte de la consulta prèvia, regulada en l'article 133, en els seus apartats 1, primer incís («Amb caràcter previ a l'elaboració del projecte o avantprojecte de llei o de reglament, s'ha de substanciar una consulta pública») i quart, primer paràgraf), conté normes amb un tenor semblant que poden reputar-se bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE), aplicables quan tals a l'elaboració de reglaments autonòmics. Les altres previsions de l'article 133 descendeixen a qüestions procedimentals de detall desbordant l'àmbit del que és bàsic; vulneren per això les competències estatutàries de les comunitats autònomes en relació amb l'elaboració de les seves pròpies disposicions administratives. Per tant, només hi són aplicables, i únicament a la potestat reglamentària, l'incís primer de l'apartat i el primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 133 (remarcat en cursiva)

El Projecte de llei del Govern de les Illes Balears tramès al Parlament regulava únicament per als reglaments aquest tràmit d'acord amb el pronunciament de la Sentència del Tribunal Constitucional (article 55, sota l'epígraf «Actuacions prèvies»). En aquest punt es pot dir que, tal com estava configurada aquesta consulta pública, d'acord amb l'exposició de motius de la Llei 39/2015, és a dir, tenint en compte que el que se cercava era obtenir, amb caràcter previ a l'elaboració de la norma, l'opinió de ciutadans i empreses 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, està més pensat per a iniciatives legislatives que per a normes reglamentàries.

I així ho ha entès el legislador parlamentari, que ha donat una nova redacció a l'article 55 i estableix aquesta exigència tant per a les normes amb rang de llei com per als reglaments en els següents termes:

1. Amb caràcter previ a l'elaboració de l'avantprojecte de llei o del projecte de reglament, se substanciarà una consulta pública, d'acord amb la normativa bàsica estatal. A aquest efecte, el conseller competent per a l'inici del

procediment ha d'ordenar la substanciació d'una consulta pública a través del lloc web, amb la finalitat que la ciutadania tengui la possibilitat d'emetre la seva opinió durant un termini adequat a la naturalesa de la matèria i, en tot cas, no inferior a deu dies.

2. No és necessària la consulta prèvia en els casos següents:

- a) En les normes pressupostàries.
- b) En les normes organitzatives.
- c) Quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquen.
- d) Quan les normes tinguin una escassa incidència econòmica, jurídica o social.
- e) Quan les normes no imposin obligacions rellevants als destinataris.
- f) Quan les normes recullin aspectes parcials d'una matèria.
- g) Quan el contingut de la regulació vengui substancialment determinat per una norma de rang superior o per acords vinculants adoptats, d'acord amb la legislació bàsica, per òrgans mixts Estat - comunitat autònoma.
- h) En casos de tramitació urgent del procediment normatiu.

En qualsevol cas, els supòsits previstos a les lletres c), d) i e) han de constar degudament justificats en l'expedient.

5.3. Resolució d'inici

D'acord amb l'article 56 de la Llei 1/2019, el procediment d'elaboració dels avantprojectes de llei s'inicia per resolució motivada del conseller competent per raó de la matèria, el qual ha de designar l'òrgan responsable de la tramitació del procediment. Quan hi hagi més d'una conselleria amb competències en la matèria, en la resolució d'inici, firmada pels consellers competents, s'ha de determinar la conselleria i l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.

La resolució d'inici del procediment pot anar precedida dels estudis, les consultes i la redacció dels esborranys que s'encarreguin per garantir l'encert i la legalitat de la norma.

Així mateix, en la resolució d'inici hi han de constar degudament justificades les circumstàncies que motiven la tramitació urgent del procediment d'acord amb l'article 61.3 de la Llei 1/2019.

La comunicació de la resolució d'inici a la direcció general competent en matèria de relacions amb el Parlament no es preveia en el Projecte de llei del Govern durant la tramitació, la qual cosa tenia sentit una vegada que s'introduïa la figura del pla anual normatiu (que coordinava aquesta direcció general i, per tant, tenia coneixement previ de les diferents iniciatives normatives de les conselleries). Actualment, es troba a faltar aquest tràmit en el projecte tramès al Parlament i finalment aprovat. Tanmateix, es pot entendre que continuen sent aplicables en aquest punt les Instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades per l'Acord de Consell de Govern de 28 de desembre de 2004, pel la qual cosa, de conformitat amb la instrucció segona, s'ha de comunicar la resolució d'inici a la Direcció General de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa (actual Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament) de la Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals (actual Conselleria de Presidència, Cultura i Igualtat) (Recurs 1).

Aquesta Direcció General també intervé, una vegada tramitada la norma, fent una tasca de coordinació (article 59.2.a), tràmit a què es fa referència més endavant.

Així mateix, l'article 57 de la Llei 1/2019 estableix que la resolució d'inici pot contenir mesures provisionals però únicament en el si del procediment de les disposicions reglamentàries.

Respecte de la redacció de la memòria d'impacte normatiu, no es regula en la Llei 39/2015. La Llei 4/2011, de 21 de març, de la bona administració i del bon Govern de les Illes Balears (Recurs 4), establí en l'article 13.2 que les memòries, ELS ESTUDIS I ELS INFORMES ja fixats (vegeu l'article 36.1 de la Llei 4/2001, entre d'altres; Recurs 3) i en vigor per a la tramitació normativa, segons el que disposa l'article 42 d'aquesta Llei, s'havien de refundre en un únic document que es denominava *memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu*, que havia de redactar l'òrgan o centre directiu PROPONENT DEL PROJECTE normatiu de manera simultània a l'elaboració.

D'altra banda, l'article 42 de la Llei 4/2011 abans esmentada disposava que per iniciar el procés d'elaboració d'avantprojectes de llei era un requisit previ presentar una anàlisi d'impacte normatiu mitjançant un estudi rigorós de les conseqüències per a la societat, especialment les econòmiques, d'aplicar una determinada norma, com també les possibles alternatives a aquesta norma i les conseqüències econòmiques derivades de la seva aplicació.

En la nova Llei del Govern aprovada pel Parlament de les Illes Balears, la memòria d'impacte normatiu es regula a l'article 60. El contingut de la memòria d'impacte normatiu, els aspectes que ha de contenir i la regulació es tractarà en la unitat 2, tenint en compte que és una memòria viva que va incorporant els diferents tràmits del procediment d'elaboració de la norma. Ara bé, cal avançar que es defineix com a document dinàmic, que es va actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultants de les diferents fases de la tramitació, DES DE L'ACORD D'INICI fins a l'acabament del procediment d'elaboració normativa.

5.4. Tràmit d'audiència i informació pública¹⁴

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 133 de la Llei 39/2015 han estat declarats contraris a l'ordre constitucional i, per tant, inaplicables a les comunitats autònomes, tret del primer paràgraf de l'apartat 4, que sí que és aplicable als procediments d'elaboració de normes reglamentàries.

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 133 de la Llei 39/2015 preveien el següent:

2. Sense perjudici de la consulta prèvia a la redacció del text de la iniciativa, quan la norma afecti els drets i interessos legítims de les persones, el centre directiu competent ha de publicar el text al portal web corresponent, per tal de donar audiència als ciutadans afectats i sol·licitar totes les aportacions addicionals que puguin fer altres persones o entitats. Així mateix, també es pot demanar directament l'opinió de les organitzacions o associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones que tinguin drets o interessos legítims que es vegin afectats per la norma i els fins de les quals guardin relació directa amb el seu objecte.

¹⁴ Web Participació ciutadana/Balears Opina.

3. La consulta, audiència i informació públiques que regula aquest article s'han de dur a terme de tal manera que els destinataris potencials de la norma i els qui facin aportacions sobre aquesta tinguin la possibilitat d'emetre la seva opinió, per a la qual cosa s'han de posar a la seva disposició els documents necessaris, que han de ser clars i concisos i han de reunir tota la informació necessària per poder pronunciar-se sobre la matèria.

4. Es pot prescindir dels tràmits de consulta, audiència i informació públiques que preveu aquest article 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 que en depenen o hi estan vinculades, o quan concorrin raons greus d'interès públic que ho justifiquin.

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, es pot ometre la consulta pública regulada a l'apartat primer. 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'ha d'ajustar al que preveu aquella.

L'article 26.6 de la Llei 50/1997 estableix que, quan la norma afecti els drets i els interessos legítims de les persones, el centre directiu competent ha de publicar el text en el portal web corresponent, per tal de DONAR AUDIÈNCIA als ciutadans afectats i obtenir totes les aportacions addicionals que facin altres persones o entitats. Així mateix, es pot obtenir directament l'opinió de les organitzacions o les associacions reconegudes per llei que agrupin o representin les persones els drets o interessos legítims de les quals estiguin per la norma i les finalitats de les quals tinguin relació directa amb el seu objecte.

El termini mínim d'aquesta audiència i informació pública és de 15 dies hàbils, i es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils quan raons degudament motivades així ho justifiquin, i també quan s'apliqui la tramitació urgent d'iniciatives normatives, tal com estableix l'article 27.2.

El tràmit d'audiència i informació pública només es pot ometre quan hi hagi greus raons d'interès públic, que s'han de justificar en la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

Actualment, EN L'ÀMBIT DE LA COMUNITAT AUTÒNOMA, l'article 51 de la Llei 1/2019, sota la rúbrica «Transparència i participació ciutadana en el procediment d'elaboració normativa a través del lloc web», estableix que en el lloc web de l'Administració autonòmica hi ha d'haver un espai específic en el qual es puguin consultar les iniciatives normatives i l'estat de la tramitació, així com les consultes prèvies a l'elaboració de l'esborrany, a fi de garantir que els ciutadans disposin d'accés permanent a la informació que, alhora, faciliti la participació i la presentació de suggeriments per mitjans telemàtics.

D'altra banda, l'article 58 de la Llei 1/2019 regula l'audiència i la informació en els termes següents:

Article 58
Audiència i informació pública

1. L'avantprojecte de llei, el projecte de decret legislatiu o el projecte de reglament s'han de sotmetre als tràmits següents:

- a) Consulta de les conselleries de l'administració autonòmica, per mitjà de les secretaries generals, quan resulti convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació del procediment.
- b) Audiència dels interessats, directament o per mitjà de les entitats que els agrupin o els representin reconegudes per llei.
- c) Consulta dels consells insulars quan la iniciativa els afecti.
- d) Consulta dels ajuntaments, directament o per mitjà de les organitzacions representatives d'aquestes entitats o dels òrgans de participació dels quals formin part, quan la iniciativa els afecti.
- e) Informació pública, quan resulti preceptiva o sigui convenient a criteri de l'òrgan responsable de la tramitació. A aquest efecte, s'ha de publicar un anunci en el Butlletí Oficial de les Illes Balears que indiqui el termini per fer suggeriments i el lloc web on es pot accedir al projecte normatiu.

2. El termini dels tràmits d'audiència i d'informació pública, que es poden impulsar de forma simultània, ha de ser adequat a la naturalesa de la disposició i, en tot cas, no inferior a deu dies.

3. Es pot prescindir dels tràmits d'audiència i d'informació pública en el cas de normes pressupostàries o organitzatives, i, excepcionalment, quan concorrin raons d'interès públic que ho justifiquin, les quals han de constar en l'expedient¹⁵.

Els procediments iniciats abans del 3 de febrer de 2019 (entrada en vigor de la Llei 1/2019) s'han de regir per la normativa vigent en el moment en què es dictà la resolució d'inici, d'acord amb la Instrucció de l'Advocacia 1/2019, de 8 de febrer, sobre regles de dret transitori aplicables als procediments d'elaboració normativa. Per tant, hi és aplicable les instruccions setena, novena i onzena, lletra c), de les Instruccions sobre el procediment per a l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern, aprovades per l'Acord del Consell de Govern de 28 de desembre de 2004.

5.5. Informes

En relació amb els informes, la Llei 50/1997 estableix que, tret que normativament s'estableixi una altra cosa, els informes preceptius s'han d'emetre en el termini de deu dies, o d'un mes quan l'informe se sol·liciti a una altra administració o a un òrgan o organisme dotat d'especial independència o autonomia. El centre directiu competent pot sol·licitar motivadament l'emissió urgent dels informes, estudis i consultes sol·licitats, els quals s'han d'emetre en un termini no superior a la meitat de la durada dels indicats abans. En tot cas, dels avantprojectes de llei, els projectes de real decret legislatiu i els projectes de disposicions reglamentàries, n'ha d'informar la secretaria general tècnica del ministeri o ministeris proponentes.

L'article 59.1 de la Llei 1/2019, relatiu a informes i dictàmens estableix, el següent:

- 1. L'avantprojecte de llei, el projecte de decret legislatiu o el projecte de reglament s'han de sotmetre preceptivament als informes i dictàmens següents, que poden impulsar-se de forma simultània:

¹⁵ Vegeu article 38 de la Llei 12/2019, de 12 de març, de consultes populars i processos participatius, només en relació amb les normes reglamentàries

a) El dictamen del Consell Econòmic i Social, en els casos que preveu la normativa reguladora.

[Aquest dictamen s'ha de sol·licitar, mitjançant la conselleria competent en matèria de treball, quan la norma (tret que es tracti de la Llei de pressuposts) reguli de manera directa i estructural matèries socioeconòmiques, laborals i d'ocupació i quan afecti substancialment l'organització, les competències o el funcionament del Consell Econòmic i Social. D'acord amb el punt 4 de l'Acord del Consell de Govern de 29 d'abril de 2016 pel qual es deixen sense efecte les suspensions de la Llei 16/2012, de 27 de desembre, per la qual se suspenen la vigència de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, i el seu funcionament, aquesta funció consultiva s'ha d'exercir en aquells procediments que s'hagin iniciat posteriorment a la data de la sessió constitutiva d'aquest òrgan (que va tenir lloc el 19 de juliol de 2017).

En aquest punt es pot destacar que la disposició final segona de la Llei 1/2019 modifica la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, tant per reduir el termini d'emissió dels dictàmens (de 45 dies passa a un mes, i en cas d'urgència, de 20 a 10 dies hàbils des de la recepció), com per establir que els dictàmens relatius a projectes de disposicions generals, de rang legal o reglamentari, s'han de sol·licitar i emetre en la fase procedimental establerta en la Llei del Govern de les Illes Balears; és a dir, i d'acord amb l'article 59 quan se sol·liciten la resta d'informes, sense necessitat d'esperar que s'ultimi la tramitació de la norma previ a la sol·licitud del dictamen del Consell Consultiu com es feia abans.]

b) L'informe d'avaluació d'impacte de gènere, en els termes que preveu la normativa sobre igualtat.

[D'acord amb l'article 5.3 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, i l'article 3.c) de la Llei 5/2000, de 20 d'abril, de l'Institut Balear de la Dona, s'ha de sol·licitar a aquest Institut l'informe d'avaluació d'impacte de gènere, que ha de tenir per objecte, com a mínim, l'estimació de l'impacte potencial del projecte normatiu en la situació de les dones i dels homes com a col·lectiu, així com l'anàlisi de les repercussions positives o adverses, en matèria d'igualtat, de l'activitat projectada.]

c) En cas de regular un supòsit en el qual els efectes del silenci administratiu siguin desestimatoris, un informe que motivi les raons d'interès general que ho justifiquen.

d) Quan s'estableixin limitacions per a l'accés a activitats econòmiques i serveis o mesures que restringeixin la llibertat d'establiment, un informe que motivi que hi concorren raons d'interès general i que es respecten els principis de necessitat i proporcionalitat, en el marc del que disposa la legislació bàsica estatal en matèria de lliure accés a les activitats de serveis i de garantia de la unitat de mercat.

e) Altres informes o dictàmens que resultin preceptius de conformitat amb la normativa sectorial aplicable.

En els casos que preveu la legislació sectorial que els regula, s'han de sol·licitar determinats informes a certs òrgans de consulta o assessorament. Així, i amb caràcter exemplificatiu, es poden citar el següents:

En matèria de FUNCIÓ PÚBLICA

- L'article 115.1.o) de la Llei 3/2007, de 27 de març, de la funció pública de la comunitat autònoma de les Illes Balears, en relació amb l'article 37 del Text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, exigeix la negociació amb les organitzacions sindicals en relació amb la determinació de les condicions de treball i les retribucions dels empleats públics.
- L'article 6.2.d) de la Llei 3/2007 estableix que correspon al conseller competent en matèria de funció pública «Informar sobre els avantprojectes de llei i els projectes de disposicions generals relatius a qüestions pròpies d'altres conselleries en els aspectes que incideixin en la política de personal».
- L'article 8.3 de la Llei 3/2007 disposa que correspon al Consell Balear de la Funció Pública «Informar preceptivament sobre els avantprojectes de llei relatius al personal al servei de les administracions públiques de la comunitat autònoma de les Illes Balears».
- L'article 9.2 de la mateixa llei i l'article 2.1.a) del Decret 66/1989, de 22 de juny, de creació, composició i règim de funcionament de la Comissió de Personal de la CAIB, disposa que aquest òrgan ha d'informar sobre els avantprojectes de llei i els projectes de decret en matèria de personal.
- L'article 4.d) del Decret 91/2005, d'1 de setembre, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Retribucions de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, estableix que correspon a aquesta Comissió emetre un informe previ i preceptiu en relació amb qualsevol avantprojecte de llei o projecte de disposició reglamentària en matèria de retribucions del personal al servei del sector públic de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears o que suposin un increment de les retribucions establertes.

Si afecta ELS CONSUMIDORS I ELS USUARIS, d'acord amb l'article 43.1 de la Llei-7/2014, de 23 de juliol, de protecció de les persones consumidores i usuàries de les Illes Balears, i l'article 2b) del Decret 75/2001, de 25 de maig, de creació i regulació del Consell de Consum de les Illes Balears, s'ha de sol·licitar un informe a aquest òrgan.

En matèria de SERVEIS SOCIALS, l'article 54.1.c) de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, disposa que correspon al Consell de Serveis Socials de les Illes Balears debatre els projectes de normativa general autonòmica i els projectes de plans d'actuació, plans sectorials i plans estratègics en matèria de serveis socials d'àmbit autonòmic abans que s'aprovin, i emetre'n informes preceptius.

En relació amb qüestions relacionades amb LA LLENGUA CATALANA, s'ha de remetre l'esborrany del projecte a la Universitat de les Illes Balears, institució oficial consultiva per a tot el que es refereix a la llengua catalana (article 35 de l'Estatut d'Autonomia).

En matèries relacionades amb l'EDUCACIÓ, s'ha de sol·licitar, entre d'altres, l'informe del Consell Escolar de les Illes Balears (article 6 de la Llei de consells escolars de les Illes Balears, aprovada pel Decret legislatiu 112/2001).

5.6. Tràmits

A més, s'han de dur a terme un seguit d'actuacions o tràmits, de la qual cosa s'ha de deixar constància en la memòria d'impacte normatiu.

- La disposició addicional cinquena de la Llei 12/2010, de 12 de novembre, de modificació de diverses lleis per a la transposició a les Illes Balears de la Directiva

2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis en el mercat interior, disposa que «L'òrgan administratiu competent ha de comunicar a la conselleria competent en matèria d'assumptes europeus, abans de la seva aprovació, qualsevol projecte legal, reglamentari o administratiu que contengui requisits prevists en els articles 11.1 o 12.2 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, als quals s'haurà d'adjuntar una memòria justificativa dels criteris establerts en els articles 11.2 o 12.3, respectivament, per tal que es procedeixi a la seva posterior notificació a la Comissió Europea, d'acord amb el que estableix la disposició addicional quarta de la llei bàsica estatal esmentada».

- L'article 14.2 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, estableix que «En els procediments d'elaboració de normes que AFECTIN DE MANERA RELLEVANT LA UNITAT DE MERCAT, l'autoritat competent proponent de la norma ha de posar a disposició de la resta d'autoritats a través del sistema d'intercanvi electrònic d'informació que preveu l'article 23 d'aquesta Llei, amb l'antelació suficient, el text del projecte de norma, acompanyat dels informes o els documents que en permetin la valoració adequada, incloent-hi si escau la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu».
- L'article 5 del Reial decret 1337/1999, de 31 de juliol, pel qual es regula la remissió d'informació EN MATÈRIA DE NORMES I REGLAMENTACIONS TÈCNIQUES I REGLAMENTS RELATIUS ALS SERVEIS DE LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ, disposa els casos en què s'ha de comunicar a la Comissió Europea per complir la Directiva 98/34/CE (bàsicament afecta reglamentacions tècniques de béns industrials, agrícoles o pesquers, i serveis de la societat de la informació).

5.7. Informe de la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament

La preocupació per la qualitat normativa es manifesta clarament en l'atribució de funcions que fa al Ministeri de la Presidència l'article 26.9 de la Llei 50/1997, segons la redacció de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, amb la finalitat d'assegurar la qualitat normativa.

El Ministeri de la Presidència, per tal d'assegurar la coordinació i la qualitat de l'activitat normativa del Govern, ha d'analitzar els aspectes següents:

- a) La qualitat tècnica i el rang de la proposta normativa.
- b) La congruència de la iniciativa amb la resta de l'ordenament jurídic, nacional i de la Unió Europea, amb altres que s'estiguin elaborant en els diferents ministeris o que s'hagi d'elaborar d'acord amb el pla anual normatiu, i també amb les que es tramitin a les Corts Generals.
- c) La necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes, així com de refundre en la nova altres d'existents en el mateix àmbit.
- d) El contingut preceptiu de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu i, en particular, la inclusió d'una sistemàtica d'avaluació posterior de l'aplicació de la norma quan sigui preceptiu.
- e) El compliment dels principis i regles establerts en el títol que regula la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària.
- f) El compliment o congruència de la iniciativa amb els projectes de reducció de càrregues administratives o bona regulació que s'hagin aprovat en disposicions o acords de caràcter general per a l'Administració General de l'Estat.
- g) La possible extralimitació de la iniciativa normativa respecte del contingut de la norma comunitària que es traslladi al dret intern.

Reglamentàriament s'ha de determinar la composició de l'òrgan encarregat de la realització d'aquesta funció i també la seva manera d'intervenció en el procediment.

En aquest punt l'avantprojecte de llei del Govern de les Illes Balears preveia que abans de sotmetre l'avantprojecte de llei a la consideració del Consell de Govern (per tant, després que el Consell Consultiu n'emeti el dictamen corresponent), és necessari trametre'l, juntament amb tot l'expedient documental corresponent a la seva elaboració, a la conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa del Govern, que n'ha d'emetre un informe sobre els aspectes següents:

- a) La qualitat tècnica i el rang normatiu de la proposta normativa.
- b) La congruència de la iniciativa amb les altres que elaborin les diferents conselleries o que hagin de fer-ho d'acord amb el pla anual normatiu, així com amb les que es tramitin en el Parlament de les Illes Balears.
- c) El contingut preceptiu de la memòria d'impacte normatiu.
- d) El compliment dels principis i les regles establerts en aquest títol, en tot el que hi sigui aplicable.

En el Projecte de llei del Govern de les Illes Balears tramès al Parlament i després del Dictamen núm. 40/2018 del Consell Consultiu, es preveu que una vegada emesos els informes i els dictàmens a què fa referència l'apartat anterior, la versió resultant de l'avantprojecte de llei o de projectes de decret legislatiu serà objecte de l'informe de la conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa del Govern, que ha de versar sobre els següents aspectes:

- a) La congruència de la iniciativa amb altres que estiguin en curs d'elaboració o en tramitació en el Parlament.
- b) La qualitat tècnica de la proposta normativa i suficiència de la documentació.

Finalment, després de les esmenes, aquest informe ha de versar sobre:

- a) La congruència de la iniciativa amb altres que estiguin en curs d'elaboració o en tramitació en el Parlament.
- b) La qualitat tècnica de la proposta normativa i la suficiència de la documentació a què fa referència aquest capítol.
- c) La necessitat d'incloure la derogació expressa d'altres normes, així com de refundre'n en la nova altres d'existents en el mateix àmbit.
- d) El compliment dels principis i les regles que estableix aquest títol en tot el que hi sigui aplicable.

Així mateix, s'estableix que sempre que la normativa específica no disposi cap altre termini, els informes s'han d'emetre en el termini de deu dies, o d'un mes quan se sol·licitin a una altra administració pública, i que la falta d'emissió d'un dictamen o d'un informe dins el termini establert no impedeix la continuació del procediment, sens perjudici de la incorporació a l'expedient i l'eventual consideració quan es rebin.

5.8. Consell Consultiu de les Illes Balears

Una vegada emès l'informe de la Direcció General de Relacions amb el Parlament, s'ha de sol·licitar el dictamen corresponent al Consell Consultiu (articles 3, 18, 24 i 25 de la Llei 5/2010, de 16 de juny, del Consell Consultiu de les Illes Balears, i 59.3 de la Llei 1/2019), mitjançant el president de les Illes Balears, quan es tracti d'avantprojectes de llei elaborats pel Govern en compliment de les previsions expressament establertes en l'Estatut d'autonomia (llevat de la llei de pressuposts) o projectes de legislació

delegada. El Consell Consultiu ha de resoldre les consultes en el termini d'un mes des de la recepció de la corresponent sol·licitud de dictamen (30 dies hàbils en projectes de legislació delegada i projectes de llei en els quals el dictamen no és preceptiu (abans 40 dies, modificació introduïda per la disposició final primera de la Llei 1/2019)).¹⁶

Si el Consell Consultiu considera incomplet l'expedient, pot sol·licitar, mitjançant el seu president o presidenta, que es completi amb la documentació addicional. En aquest cas, s'interromp el termini fins a la recepció íntegra de la documentació sol·licitada. Quan es rep la documentació íntegra, s'inicia novament el termini que té el Consell Consultiu per emetre el dictamen. D'altra banda, en supòsits de gran complexitat, el Ple del Consell Consultiu pot ampliar el termini establert fins a trenta dies hàbils més, per resolució motivada, que s'ha de notificar a qui hagi sol·licitat el dictamen.

Les disposicions sobre assumptes dels quals ha informat el Consell Consultiu han d'expressar si s'adopten de conformitat amb el seu dictamen o se n'aparten. En el primer cas, s'ha d'emprar la fórmula «d'acord amb el Consell Consultiu»; en el segon, «oït el Consell Consultiu».

En tot cas, els assumptes sobre els quals el Consell Consultiu emeti un dictamen no poden ser tramesos per a informe a cap altre òrgan, organisme o institució de la Comunitat Autònoma o de l'Estat. No obstant això, l'òrgan consultant pot sol·licitar L'AMPLIACIÓ del dictamen, que seguirà els tràmits d'una sol·licitud, i igualment es pot sol·licitar L'ACLARIMENT de les conclusions, en el termini de cinc dies.

Una vegada dictada la disposició o resolució objecte de dictamen, l'òrgan competent n'ha de donar compte al Consell Consultiu en el termini de quinze dies.

En els supòsits de dictàmens preceptius sobre projectes de disposicions reglamentàries¹⁷ (per tant, no s'exigeix en el supòsit de normes amb rang de llei), si després de l'emissió del dictamen del Consell Consultiu els projectes esmentats són objecte de modificacions substancials que introdueixen nous continguts que no responen als suggeriments o propostes efectuades pel Consell o les supera, s'ha de fer una nova consulta sobre els canvis introduïts.

5.9. Publicitat activa

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, dins del capítol relatiu a la publicitat activa (lletres *c*) i *d*) de l'article 7) estableix que l'Administració ha de publicar els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius i les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels texts normatius; en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, quan se sol·licitin els dictàmens als òrgans consultius corresponents. En el cas que no sigui preceptiu cap dictamen, la publicació s'ha de fer en el moment que s'aprovi. En termes semblants i amb la mateixa finalitat s'expressa l'article 52 de l'avantprojecte de llei del Govern tramès al Consell Consultiu.

Així mateix, i com a novetat, ja en l'àmbit reglamentari estableix que no és necessari que siguin objecte de dictamen, a més dels previstos abans, dos supòsits nous:

b) Els projectes d'ordre de conseller que es limitin a desplegar el contingut de decrets que ja hagin estat objecte de dictamen.

d) Els texts consolidats de caràcter reglamentari, excepte els harmonitzats en els termes que preveu l'article 62.4 de la Llei del Govern de les Illes Balears.

¹⁷ Així, el Dictamen núm. 14/2011, relatiu al Projecte de decret pel qual s'estableixen les disposicions generals necessàries per facilitar la llibertat d'establiment i de prestació de serveis turístics, la regulació de la declaració responsable i la simplificació dels procediments administratius en matèria turística.

En tot cas cal tenir en compte la Instrucció de la directora general de Transparència i Bon Govern de 30 d'agost de 2018 per a la publicació d'informació organitzativa i de rellevància jurídica l'apartat Transparència de la pàgina web de cada conselleria o ens. La Instrucció es pot trobar en l'enllaç següent:

<https://intranet.caib.es/sites/transparenciaidretaces/f/259409>

L'article 52.4 de la Llei 1/2019, sota la rúbrica «Publicitat de les normes», estableix que s'han de publicar en el lloc web específic de l'Administració autonòmica les normes autonòmiques degudament actualitzades i, addicionalment, de forma facultativa, s'han d'establir altres mitjans de publicitat complementaris.

Així mateix, com a material del curs, podeu consultar la Circular de la Direcció General de Transparència i Bon Govern de 4 de març de 2019 sobre la manera d'acreditar el compliment de les obligacions de transparència dels expedients d'elaboració de normativa (Recurs 15).

5.10. Tramitació d'urgència

Respecte a la tramitació d'urgència, l'article 27 de la Llei 50/1997 la regula en els següents termes:

1. El Consell de Ministres, a proposta del titular del departament al qual correspongui la iniciativa normativa, pot acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració i aprovació d'avantprojectes de llei i reials decrets legislatius i de reials decrets, en algun dels casos següents:

- a) Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor en el termini exigut per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes de dret de la Unió Europea.
- b) Quan es presentin altres circumstàncies extraordinàries que, no havent pogut preveure's anteriorment, exigeixin l'aprovació urgent de la norma.

La memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que acompanyi el projecte ha d'esmentar l'existència de l'acord de tramitació urgent, així com les circumstàncies que li serveixen de fonament.

2. La tramitació per via d'urgència implicarà que:

- a) Els terminis prevists per a la realització dels tràmits del procediment d'elaboració, establerts en aquesta o en una altra norma, s'han de reduir a la meitat de la seva durada. Si, en aplicació de la normativa reguladora dels òrgans consultius que hagin d'emetre dictamen, sigui necessari un acord per requerir-lo en el termini esmentat, s'ha d'adoptar per l'òrgan competent; i si és el Consell de Ministres, s'ha de recollir en l'acord previst en l'apartat 1 d'aquest article.
- b) No és necessari el tràmit de consulta pública previst en l'article 26.2, sens perjudici de la realització dels tràmits d'audiència pública o d'informació pública sobre el text a què es refereix l'article 26.6, el termini de realització del qual serà de set dies.
- c) La falta d'emissió d'un dictamen o informe preceptiu en termini no impedeix la continuació del procediment, sens perjudici de la seva eventual incorporació i consideració quan es rebí.

D'altra banda, la Llei 5/2010 preveu que quan en la sol·licitud al Consell Consultiu formulada pel president les Illes Balears es faci constar la urgència del dictamen, el termini per emetre'l és de quinze dies hàbils. La qualificació d'una consulta com a urgent és a càrrec de l'òrgan consultant, de forma motivada. El president o presidenta del Consell Consultiu ha d'adoptar les mesures necessàries per atendre en el termini establert les consultes urgents, si bé pot rebutjar aquesta qualificació de les que siguin manifestament infundades, per resolució motivada, que s'ha de notificar a qui hagi sol·licitat el dictamen.

L'article 61 de la recent Llei del Govern de les Illes Balears preveu un procediment d'urgència en els següents termes:

El conseller competent pot acordar la tramitació urgent del procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei, de decrets legislatius i de disposicions reglamentàries del Govern quan es doni alguna de les circumstàncies següents:

- a) Quan sigui necessari perquè la norma entri en vigor en el termini exigut per a la transposició de directives comunitàries o l'establert en altres lleis o normes de dret de la Unió Europea.
- b) Quan es donin circumstàncies excepcionals degudament acreditades que requereixin l'aprovació i l'entrada en vigor urgent de la disposició.

Com s'ha indicat en tractar de la resolució d'inici, les circumstàncies que motiven la tramitació urgent del procediment hi han de quedar degudament justificades.

La tramitació per via d'urgència implica que:

- a) Els terminis prevists per dur a terme els tràmits del procediment d'elaboració es redueixen a la meitat.
- b) Els terminis de les audiències i de la informació pública es redueixen a cinc dies, sens perjudici del que disposa l'article 58.3 de la Llei.

5.11. Aprovació per Consell de Govern

Abans de l'elevació al Consell de Govern, els avantprojectes de llei han de ser sotmesos a la deliberació prèvia de la Comissió de Secretaris Generals, d'acord amb l'article 4 del Decret-53/2016, de 26 d'agost, pel qual es regula la Comissió i es concreten determinats aspectes de les sessions del Consell de Govern.

D'acord amb l'article 41 de la Llei 1/2019, el conseller competent ha de presentar l'avantprojecte al Consell de Govern perquè, si escau, l'aprovi com a projecte de llei. El text aprovat, segons l'article 129 de la Llei 39/2015, ha d'incloure una exposició de motius en la qual, d'acord amb l'article xx, ha de quedar prou justificada l'adequació als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència. Aquesta previsió de la Llei només és aplicable als reglaments, de conformitat amb la Sentència 55/2018 (FJ 7 lletra c) i així es trasllada al Projecte de llei tramès al Parlament, que establia aquesta previsió únicament per als reglaments (article 49). Finalment, en la Llei aprovada pel Parlament, aquesta exigència es predica tant dels projectes de llei com de les disposicions reglamentàries.

La Llei 50/1997 estableix en article 26.10 que en l'expedient administratiu corresponent s'han de conservar, en format electrònic, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu,

els informes i els dictàmens obtinguts en la tramitació, i tots els estudis, i també les consultes que s'han emès i les altres actuacions practicades.

De conformitat amb l'article 43.3 de la Llei 1/2019, una vegada aprovat el projecte de llei, el Govern l'ha de trametre al Parlament en el termini de deu dies perquè es tramiti en la forma que preveu el Reglament de la cambra I ATENENT EL QUE DETERMINA EL REGLAMENT DE LA COMISSIÓ GENERAL DE CONSELLS INSULARS.¹⁸

L'article 54 de la Llei disposa que tots els tràmits previstos han de quedar documentats en el corresponent expedient electrònic, sens perjudici de la previsió continguda en la disposició transitòria única, que estableix que mentre no entrin en vigor les normes que regulen l'arxiu electrònic únic de l'Administració de la Comunitat Autònoma o no es disposi dels mitjans electrònics necessaris que permetin la tramitació electrònica íntegra dels expedients electrònics que preveu la Llei, es poden mantenir els mateixos canals, mitjans i sistemes vigents de tramitació dels procediments fins a la data d'entrada en vigor.

5.12. Tramesa al Parlament i tramitació parlamentària de projectes i de proposicions de llei

El nou Reglament del Parlament de les Illes Balears, aprovat el 19 de març de 2019 (BOIB núm. 49, de 16 d'abril), va entrar en vigor quan va finalitzar la novena legislatura.

Una vegada aprovat el projecte de llei, el Govern ha d'acordar trametre'l al Parlament, juntament amb una memòria i els antecedents necessaris per pronunciar-s'hi, que ha de formalitzar el president.

D'acord amb l'article 124 del Reglament del Parlament, els projectes de llei han d'anar acompanyats d'una exposició de motius, dels antecedents necessaris i dels informes i la documentació preceptiva d'acord amb la llei, perquè el Parlament es pugui pronunciar. A més, han d'incloure una avaluació de la legislació precedent i la seva incidència efectiva.

Partint de d'aquest precepte s'emeten dos informes:

- Informe d'avaluació de la legislació precedent i la seva incidència efectiva.
- Informe en el qual es justifica que en la tramitació prelegislativa no s'han emès determinats informes i al qual s'adjunta una relació de la documentació que forma part de l'expedient. (**)

Admissió a tràmit

La Mesa del Parlament ha d'ordenar que es publiqui i que s'obri un període de quinze dies a fi que els grups obtenguin opinions i perquè els serveis de la cambra elaborin un dossier documental.

En el cas de projectes de llei, són necessaris LA PUBLICACIÓ EN EL *BUTLLETÍ OFICIAL DE LES ILLES BALEARS* i anuncis en mitjans de difusió general.

¹⁸ Incís introduït en via parlamentària. El Reglament de la Comissió General de Consells Insulars (òrgan creat per la Llei 10/2015, d'1 de desembre/ article 53 de l'EA) aprovat el 27 de juliol de 2018 (<http://www.caib.es/eboibfront/ca/2018/10852/seccio-iii-altres-disposicions-i-actes-administrat/472>). Vegeu l'article 8.

A més, es preveu com a novetat que, en el cas de projectes de llei que s'han de sotmetre al procediment de participació ciutadana davant la Comissió de Participació ciutadana, tal com ho preveu l'article 201.1 del Reglament, aquest procediment s'ha de produir en el termini de 15 dies esmentat anteriorment.

Aquesta Comissió de Participació ciutadana es crea amb la finalitat d'afavorir i millorar la participació ciutadana i de determinats col·lectius afectats o interessats per qüestions d'interès general o per les iniciatives legislatives presentades en el Parlament.

Per poder fer realitat la participació ciutadana en relació amb els projectes i les proposicions de llei, a petició d'un o més grups parlamentaris, amb l'acord unànim de la Junta de Portaveus, la Mesa del Parlament, una vegada admès a tràmit un projecte de llei o després del tràmit de la presa en consideració, si es tracta d'una proposició de llei (sempre que no es tracti de normes que afectin al desenvolupament bàsic de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears; al projecte de llei de pressuposts generals de la comunitat autònoma; a la reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears; a la competència legislativa de les comissions; o la tramitació sigui en lectura única o simplificada) disposarà que els indicats a l'article 199.1** del Reglament i qualsevol grup parlamentari puguin presentar, dins els primers cinc dies del termini de quinze dies davant de la Mesa de la Comissió de Participació ciutadana, PROPOSTES DE COMPAREIXENÇA motivades que tinguin relació amb l'assumpte per part d'experts, d'entitats i col·lectius, recollits a l'article 199.6 (entitats formalment inscrites al Registre d'associacions) i 199.7 (s'entenen com a col·lectius els que fan la sol·licitud signada com a mínim per vint-i-cinc persones amb domicili censat a les Illes Balears i hauran de tenir els requisits d'identificació prevists a l'article 66 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

En el cas de matèries que afectin l'ordenació del territori o l'urbanisme, s'han d'haver complert les tramitacions ambientals pertinents d'acord amb la normativa general. (**)

Esmenes

En el mateix acord d'admissió a tràmit, la Mesa ha d'ordenar que, transcorregut el termini de l'apartat anterior, s'obri el període de presentació d'esmenes —durant un termini de quinze dies les presenten davant de la Mesa de la Comissió els diputats o els grups parlamentaris—, i que es tramitin davant de la comissió corresponent.

Les esmenes poden ser a la totalitat o a l'articulat.

Són esmenes a la TOTALITAT les que tracten sobre l'oportunitat, els principis o l'esperit del projecte de llei i en postulen la devolució al Govern de les Illes Balears, o les que proposen un text complet alternatiu al del projecte. Només poden presentar esmenes a la totalitat els grups parlamentaris. Aquestes esmenes donen lloc a un debat en el Ple, començant per les que sol·licitin la devolució al Govern.

Si el Ple aprova una esmena a la totalitat de les que proposen un text alternatiu, se n'ha de donar trasllat a la comissió corresponent, s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears* i s'ha d'obrir un nou termini de presentació d'esmenes, que només es poden formular sobre l'articulat.

Les esmenes a l'ARTICULAT¹⁹ poden ser de supressió, de modificació, d'addició i de substitució. En els tres darrers casos, l'esmena ha de contenir el text concret que es proposa.

Pel que fa a les esmenes a l'articulat, l'article 202 del Reglament del Parlament de les Illes Balears preveu la participació ciutadana en el procediment legislatiu mitjançant la presentació d'aquest tipus d'esmenes per part d'associacions inscrites al Registre d'Associacions del Govern.

Les esmenes a un projecte de llei que SUPOSEN UN AUGMENT DE CRÈDITS O UNA DISMINUCIÓ DELS INGRESSOS pressupostaris requereixen la CONFORMITAT del Govern de les Illes Balears per ser tramitades. Amb aquesta finalitat, la mesa de la comissió encarregada de tramitar-les ha d'enviar al Govern de les Illes Balears, a través de la Presidència del Parlament, aquelles esmenes respecte de les quals la comissió jutgi que suposen augment o disminució en els pressuposts generals en curs.

El Govern de les Illes Balears ha de donar resposta raonada en el termini de quinze dies, transcorregut el qual s'entén que el silenci del Govern expressa conformitat.

Si no s'haguessin tingut en compte aquestes previsions, el Govern pot adreçar-se al Parlament, en qualsevol moment de la tramitació de les esmenes, i plantejar el caràcter modificador dels pressuposts generals vigents. En aquest cas el Ple ha de decidir, després d'un debat de totalitat. En cas d'acceptar-se el criteri del Govern, haurà de donar una resposta raonada en el termini de quinze dies.

Una vegada ACABAT EL DEBAT DE TOTALITAT, si n'hi ha hagut, i en tot cas finalitzat el termini de presentació d'esmenes, al si de la comissió s'ha de formar una PONÈNCIA, integrada pels membres de la comissió que designin els grups parlamentaris (en el termini de 48 h) en el nombre que, respecte de cada grup, indiqui la Mesa del Parlament a tots els efectes, escoltada la Junta de Portaveus, amb la representació almenys d'un membre de cada grup parlamentari perquè, en vista del text i de les esmenes presentades a l'articulat, redacti un INFORME en el termini d'UN MES (termini que la Mesa de la Comissió pot prorrogar quan la transcendència o la complexitat del projecte de llei ho exigeixi).

La ponència pot elevar a la comissió transaccions que representin una aproximació entre el text de la iniciativa i el de les esmenes presentades en termini. També pot proposar d'esmenar errors o incorreccions evidents. Per proposar altres modificacions del text de la iniciativa, es requereix la unanimitat de la ponència. En qualsevol cas, el diputat o la diputada té dret a defensar la seva esmena en la ponència.

Una vegada conclòs l'informe de la ponència, comença el debat en COMISSIÓ, que es fa article per article. Per a cada un, les persones proponents de l'esmena de l'article i els membres de la comissió poden fer ús de la paraula.

Durant la discussió d'un article, la Mesa pot admetre a tràmit noves esmenes que presenti per escrit un membre de la comissió, sempre que tendeixin a aconseguir un acord per aproximació entre les esmenes ja formulades i el text de l'article. També s'admeten a tràmit esmenes que tinguin per finalitat esmenar errors o incorreccions tècniques, terminològiques o gramaticals. Fora d'aquests supòsits no es poden alterar les esmenes presentades, ni per part de les persones proponents, tret dels casos en què ho acordi la comissió per unanimitat.

¹⁹ Les disposicions finals tenen la consideració d'article, de la mateixa manera que el títol de la llei, la rúbrica de les diverses parts en què sigui sistematitzada, la seva ordenació i l'exposició de motius.

En cas que, com a conseqüència d'esmenes aprovades, resultin afectats articles no esmenats inicialment o les esmenes dels quals s'haguessin desestimat, qualsevol membre de la comissió podrà presentar per escrit una nova esmena relativa a aquells articles. A més, la comissió podrà incorporar per unanimitat noves esmenes relatives a articles no esmenats per tal que siguin debatudes.

Deliberació en el Ple

En les quaranta-vuit hores següents a la data d'acabament del DICTAMEN, els grups parlamentaris han de comunicar, mitjançant un escrit dirigit a la Presidència de la cambra, els vots particulars i les esmenes que, havent estat defensats i votats en comissió i no incorporats al dictamen, pretenguin defensar en el PLE.

La Presidència de la cambra, una vegada escoltats la Mula i la Junta de Portaveus, pot:

1r. Ordenar els debats i les votacions per articles, o bé per matèries, grups d'articles o d'esmenes quan ho aconselli la complexitat del text, l'homogeneïtat o la interconnexió de les pretensions de les esmenes o la major claredat en la confrontació política de les posicions.

2n. Fixar el temps màxim de debat d'un projecte, distribuint-lo, en conseqüència, entre les intervencions previstes, per dur a terme, una vegada exhaurit, les votacions que restin pendents.

Durant el debat, la Presidència pot admetre esmenes que tinguin com a finalitat esmenar errors o incorreccions tècniques, terminològiques o gramaticals. Només es poden admetre a tràmit esmenes de transacció entre les ja presentades i el text del dictamen si cap grup parlamentari no s'oposa a l'admissió i aquesta comporta la retirada de les esmenes respecte de les quals es transigeix.

El debat en el Ple podrà començar per la presentació de la iniciativa del Govern que faci un dels seus membres. També podrà començar per la presentació del dictamen per part d'un diputat o una diputada de la comissió corresponent, si així ho hagués acordat aquesta, que s'haurà de limitar a donar compte a la cambra per al seu coneixement i il·lustració de les actuacions i dels motius que inspiren el dictamen formulat.

Durant el debat la Presidència podrà admetre esmenes que tinguin com a finalitat d'esmenar errors o incorreccions tècniques, terminològiques o gramaticals.

Només es podran admetre a tràmit esmenes de transacció entre les ja presentades i el text del dictamen si cap grup parlamentari no se n'oposava a l'admissió i aquesta comportava la retirada de les esmenes respecte de les quals es transigeix. Aquestes esmenes es presentaran per escrit a la Presidència.

Qualsevol altra modificació del text del dictamen requerirà l'acord per unanimitat del plenari.

Acabat el debat d'un projecte, si, com a conseqüència de l'aprovació d'un vot particular o d'una esmena o de la votació dels articles, el text resultant podria ser incongruent o fosc en algun dels punts, la Mesa de la cambra pot, per iniciativa pròpia o a petició de la comissió, enviar el text aprovat pel Ple una altra vegada a la comissió amb l'única finalitat que, en el termini d'un mes, efectuï una redacció harmònica que reflecteixi els

acords del Ple. El dictamen així redactat s'ha de sotmetre a la decisió final del Ple, que l'ha d'aprovar o rebutjar en conjunt en una sola votació.

En tot aquest procés cobra una especial rellevància la tasca dels assessors parlamentaris que col·laboren en les tasques legislatives de cada assemblea (entre nosaltres, *els lletrats*), que constitueixen els *operadors jurídics* que han d'aplicar i vigilar el compliment de les normes de tècnica legislativa. Així, les *Normes sobre règim d'assessorament a les comissions del Congrés dels Diputats i del Senat*, aprovades per les meses d'ambdues cambres en la sessió conjunta del dia 26 de juny de 1989, entre altres qüestions, atribueixen als lletrats de les Corts Generals tasques en suport del treball legislatiu de les comissions.

El Govern pot retirar un projecte de llei en qualsevol moment de la seva tramitació davant de la cambra, sempre que no hi hagi acord sobre la totalitat de l'articulat.

De les proposicions de llei

Les proposicions de llei s'han de presentar acompanyades d'una exposició de motius i dels antecedents necessaris perquè el Parlament es pugui pronunciar.

Exercida la iniciativa, la Mesa del Parlament ha d'ordenar la publicació de la proposició de llei (BOPIB) i la tramesa al Govern perquè manifesti el seu criteri respecte de LA PRESA EN CONSIDERACIÓ I LA SEVA CONFORMITAT O NO A LA TRAMITACIÓ SI IMPLICA AUGMENT DELS CRÈDITS O DISMINUCIÓ DELS INGRESSOS PRESSUPOSTARIS. Transcorreguts quinze dies des de la notificació sense que el Govern hagi negat expressament la conformitat a la tramitació de la proposició de llei, queda en condicions de ser inclosa en l'ordre del dia del Ple perquè es pugui prendre en consideració.

Així mateix, la Mesa ha d'acordar donar audiència a l'Ajuntament de Palma per a aquelles iniciatives a què fa referència l'article 75.10 de l'Estatut d'autonomia (és a dir, les que afecten el seu règim de capitalitat).

Abans d'iniciar el debat, una de les persones proponentes, el diputat o la diputada del grup autor de la iniciativa o la persona que representa el consell insular, pot presentar la proposició al Ple. A continuació, es llegeix el criteri del Govern, si n'hi ha. El debat s'ha d'ajustar el que s'ha establert per als de totalitat.

A continuació, el president o la presidenta ha de demanar si la cambra pren o no en consideració la proposició de llei de què es tracti. En cas afirmatiu, la Mesa ordenarà que es publiqui en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, així com anuncis en mitjans de difusió general i, finalment, que s'obri un període de quinze dies perquè els grups parlamentaris recaptin opinions. En cas que la proposició de llei s'hagi de sotmetre al procediment de participació ciutadana davant la Comissió de participació ciutadana, la Mesa del Parlament podrà rebre sol·licituds de compareixença en els 5 primers dies del termini anterior, que es realitzaran de conformitat amb l'article 201.2 del Reglament. Posteriorment, la Mesa acordarà trametre la proposició de llei a la comissió competent, així com obrir el termini corresponent d'esmenes, sense que siguin admissibles esmenes de totalitat de devolució. La proposició segueix el tràmit previst per als projectes de llei.

Les proposicions de llei d'iniciativa popular han de ser examinades per la Mesa del Parlament per determinar el compliment dels requisits legals establerts. Si els

compleix, la tramitació s'ha d'ajustar al que es disposa per a les proposicions de llei amb les especificacions legals que regula aquesta iniciativa.

Una proposició de llei pot ser retirada per qui l'hagi proposada, si la iniciativa de retirada es produeix abans que la cambra hagi adoptat l'acord de prendre-la en consideració. Si la proposició de llei ha estat presa en consideració, la retirada només és efectiva si l'accepta el Ple de la cambra.

L'aprovació dels projectes i les proposicions de llei de desplegament bàsic de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears requereix el vot favorable de la majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text.

Lectura única

Quan la naturalesa del projecte o de la proposició de llei presa en consideració així ho aconselli o la simplicitat de la formulació ho permeti, el Ple de la cambra, a proposta de la Mesa i escoltada la Junta de Portaveus, pot acordar, amb el vot favorable de les tres cinquenes parts dels diputats, que es tramiti directament i en lectura única.

Una vegada adoptat aquest acord, si s'havien presentat esmenes firmades per les tres cinquenes parts dels diputats, s'han de debatre i votar. A continuació, o una vegada adoptat l'acord a què fa referència l'apartat anterior, s'ha de debatre segons les normes establertes per als de totalitat i seguidament el conjunt del text s'ha de sotmetre a una sola votació, amb la incorporació, si correspon, de les esmenes acceptades.

Si el resultat de la votació és favorable, el text queda aprovat; en el cas contrari, queda rebutjat.

Procediment simplificat

Com a novetat d'aquest Reglament, es preveu un procediment simplificat que consisteix en que, una vegada finalitzat el termini d'esmenes, a proposta de la Mesa i amb l'acord unànim de la Junta de Portaveus, es debatran i votaran en el plenari les esmenes presentades, sense necessitat de constituir la ponència ni fer el debat en comissió.

5.13. Publicitat i entrada en vigor

L'article 91 de la CE disposa que «El Rei sancionarà en el termini de quinze dies les lleis aprovades per les Corts Generals, i les promulgarà i n'ordenarà la publicació immediata». D'altra banda, l'article 9.3 consagra, entre altres principis constitucionals, el principi de publicitat de les normes. Aquesta publicitat de les normes s'aconsegueix, bàsicament, amb la publicació formal, això és, mitjançant la inclusió de la norma jurídica en el butlletí o diari oficial que prevegi l'ordenament jurídic; en el cas espanyol, aquest diari oficial serà el *Butlletí Oficial de l'Estat* o els diaris oficials de les comunitats autònomes.

D'acord amb l'article 48.2 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears,²⁰ el president del Govern ha de promulgar les lleis del Parlament en nom del rei, i n'ha d'ordenar publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* en el termini dels quinze dies següents a la seva aprovació, així com també en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. A l'efecte

²⁰ L'article 60 de l'EAI B disposa que totes les normes, les disposicions i els actes emanats del Govern i de l'Administració de la Comunitat Autònoma que ho requereixin s'han de publicar en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

de l'entrada en vigor, regeix la data de publicació en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.²¹ La versió oficial castellana és la que la Presidència del Govern de les Illes Balears ha d'enviar (en aquest mateix sentit es pronuncia l'article 10.2.a) de la Llei 1/2019).

L'article 139 de la Llei 39/2015 estableix que les normes amb rang de llei i els reglaments s'han de publicar en el diari oficial corresponent perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. Addicionalment, i de manera facultativa, les administracions públiques poden establir altres mitjans de publicitat complementaris.

La publicació dels diaris o butlletins oficials a les seues electròniques de l'Administració, en les condicions i amb les garanties que cada Administració pública determini, té els mateixos efectes que els atribuïts a l'edició impresa.

La publicació del *Butlletí Oficial de l'Estat* a la seua electrònica de l'organisme competent té caràcter oficial i autèntic en les condicions i amb les garanties que es determinin reglamentàriament. D'aquesta publicació se'n deriven els efectes que preveu el títol preliminar del Codi civil i la resta de normes aplicables.

Precisament amb la publicació, que ha de ser immediata, es produeix la incorporació de la norma a l'ordenament de l'Estat, cosa que permet als ciutadans i als operadors jurídics la possibilitat de conèixer l'existència i el contingut de la norma jurídica escrita. Per això és possible afirmar que la publicació de les normes constitueix una garantia del principi de seguretat jurídica.

Una vegada publicada la llei, l'article 2.1 del Codi civil estableix, com a regla general, una *vacatio legis* de vint dies; regla general que coneix la seua excepció: tret que la llei expressament disposi una *vacatio legis* diferent.

D'altra banda, l'article 23 de la Llei 50/1997 estableix que, sens perjudici del que disposa l'article 2.1 del Codi Civil, les disposicions d'entrada en vigor de les lleis o reglaments 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 de l'exercici d'aquesta, han de preveure el començament de la seua vigència el 2 de gener o l'1 de juliol següents a la aprovació.

Aquesta previsió no és aplicable als reals decrets llei, ni quan el compliment del termini de transposició de directives europees o altres raons justificades així ho aconsellin. Aquest fet ha de quedar degudament acreditat en la memòria corresponent.

Aquesta mesura és tributària d'una de les recomanacions incloses en la Comunicació de la Comissió Europea al Consell de 25 de juny de 2008 («The Small Business Act for Europe»), que inclou la de fixar dates concretes d'entrada en vigor de qualsevol norma que afecti les petites i mitjanes empreses, proposta que s'ha incorporat a la normativa estatal.

L'article 52 de la Llei 1/2019 del Govern de les Illes Balears, relatiu a la publicitat de les normes, estableix el següent:

²¹ Decret 68/2012, de 27 de juliol, pel qual es regula el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, i Ordre del conseller de Presidència de 30 de juliol de 2012 per la qual es regula el procediment de tramesa telemàtica dels documents que s'hagin d'inserir en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.



1. Les disposicions legals i reglamentàries s'han de publicar íntegrament en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics. Addicionalment, i de manera facultativa, poden establir-se altres mitjans de publicitat complementaris.

2. La publicació del *Butlletí Oficial de les Illes Balears* a la seu electrònica de l'Administració de la Comunitat Autònoma té caràcter oficial i autèntic en les condicions i amb les garanties que es determinin reglamentàriament, amb els efectes que preveuen el títol preliminar del Codi civil i la resta de normes aplicables.

3. Les disposicions legals, així mateix, s'han de publicar al *Butlletí Oficial de l'Estat*.

En seu parlamentària es va afegir un apartat 4 a aquest article en el qual s'estableix que s'han de publicar en el lloc web específic de l'Administració autonòmica les normes autonòmiques degudament actualitzades i addicionalment, de manera facultativa, establir altres mitjans de publicitat complementaris, apartat que sens dubte tindria millor punta a l'article precedent, relatiu a la transparència.