



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

UNITAT 2

CONTINGUTS

- 0. Introducció**
- 1. Memòria d'impacte normatiu**
 - 1.1. Anàlisi d'impactes**
 - 1.2. Impacte sobre determinats col·lectius**
 - 1.3. Anàlisi i valoració resumida de les al·legacions presentades**
 - 1.4. Referència al procediment d'elaboració normativa, amb la constància, si és procedent, de la tramitació urgent**
 - 1.5. Avaluació del compliment dels principis de bona regulació**
 - 1.6. Altres aspectes**
- 2. Les Directrius sobre la forma i l'estructura de les normes amb rang de Llei**
- 3. Avaluació normativa**



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.

CURS DE TÈCNICA LEGISLATIVA EN L'ELABORACIÓ DE LES LLEIS

Unitat 2

0. INTRODUCCIÓ

L'objecte de la tècnica legislativa no és només la bona redacció de les lleis, sinó que afecta qüestions més generals i transcendents, com són la unitat i coherència de l'ordenació jurídica i la qualitat, la publicitat i la viabilitat de les normes (Sáinz Moreno).

Ambdues qüestions repercuteixen en la seguretat jurídica, en la mesura que els ciutadans que han de complir les lleis han de poder conèixer amb certesa els seus mandats, sense que hi hagi dobles interpretacions o normes contraposades o fosques.

Per això el Tribunal Constitucional ha dit que l'objecte de la tècnica legislativa és detectar els problemes que la realització de l'ordenació jurídica planteja i formular les directrius per solucionar-los, servint, per tant, la seguretat jurídica (STC 46/1990), principi garantit per la Constitució (article 9.3), al costat de la jerarquia normativa, la publicitat de les normes, la irretroactivitat de les disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals i la responsabilitat i interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.

M. Kriele enuncia com a màximes prèvies abans de legislar uns principis o reflexions filosòficojurídiques que han de ser tingudes en compte pel legislador abans d'endinsar-se en les qüestions o problemes pràctics. La filosofia d'aquestes màximes inspira també la tècnica dels qüestionaris o *checklisten* que apareixen en el darrer terç del segle passat en el sistema alemany.

El qüestionari es planteja:

- La necessitat d'actuació.
- Les alternatives.
- La necessitat d'elaborar una llei.
- La seva oportunitat.
- La seva aproximació al sentir dels ciutadans.
- La raonabilitat de la relació costos-beneficis.

Les quatre primeres qüestions s'intenten respondre actualment en la memòria d'impacte normatiu, la penúltima es fa efectiva mitjançant la consulta prèvia i a la darrera tracten de donar-hi resposta tant la memòria com l'avaluació normativa posterior. La tècnica d'avaluació de les normes a través de tests o qüestionaris persegueix analitzar la necessitat de la norma i la seva adequació a la finalitat perseguida, la seva incidència en l'ordenament jurídic i la seva executabilitat, i també la relació entre costos i resultats i l'acceptabilitat dels destinataris.

1. MEMÒRIA D'IMPACTE NORMATIU

A Espanya, per l'Acord del Consell de Ministres de 26 de gener de 1990 es va aprovar el Qüestionari d'avaluació que ha d'acompanyar els projectes normatius que s'eleven al Consell de Ministres, al seu torn seguidor de la tècnica de les *checklisten* feta servir en altres països. No dirigit en exclusiva als avantprojectes de llei, sinó també als reglaments d'execució de les lleis, aquest qüestionari pretén fer una avaluació apriorística de la qualitat i l'eficàcia de la norma, i plantejar-se:

- La seva necessitat: raons d'ordre jurídic o polític i objectius.
- Les repercussions jurídiques i institucionals, respecte de les Comunitats Europees, les comunitats autònomes i Administració de l'Estat.
- Els efectes socials i econòmics (repercussió econòmica i pressupostària, mitjans humans, acceptació o rebuig).

Amb la utilització d'aquest qüestionari es pretenia obtenir més coherència interna entre les diferents normes per assegurar el respecte del sistema constitucional de fonts. Dels possibles continguts de les *checklisten* (molt més àmplies les alemanyes), es va optar a Espanya per una versió reduïda i modesta en els objectius, materialitzada en una vintena d'interrogants, encara que això no obsta perquè s'hagi considerat lloable tot intent d'introduir criteris de tècnica legislativa en els processos de creació de les normes que redundin en l'homogeneïtat i la coherència de l'ordenament jurídic.

La millora de la qualitat de les normes s'ha constituït en una prioritat per al conjunt dels països de nostre entorn al llarg dels darrers anys, a causa, entre altres factors, del paper que els ordenaments jurídics juguen com a motor del desenvolupament sostenible, la competitivitat i la creació d'ocupació, i independentment de la finalitat darrera que ha de complir tota norma, que no és cap altra que la de garantir la seguretat jurídica dels ciutadans com a destinataris finals.

En la comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu de 16 de març de 2005 «Legislar millor per potenciar el creixement i l'ocupació a la Unió Europea», la Comissió ja recomanava que tots els estats membres establissin estratègies per legislar millor i, en particular, sistemes nacionals d'avaluació d'impacte que permetessin determinar les conseqüències econòmiques, socials i mediambientals d'una norma, com també les estructures de suport adaptades a les seves circumstàncies.

Amb caràcter preliminar, cal de recordar que el procés d'implantació d'avaluacions prèvies de les normes va començar amb la Directiva 2006/123/CE, referent als serveis en el mercat interior i que va imposar als estats l'obligació a partir de llavors de motivar les noves disposicions legals, reglamentàries o administratives relatives a l'accés o exercici de les activitats que tractava, la qual cosa es va ampliar en introduir-se mitjançant la Llei 25/2009, de 22 de desembre, l'article 39 bis de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.



L'any 2009 l'Estat dictà el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, que té per objecte precisar el contingut de les memòries, els estudis i els informes sobre la necessitat i l'oportunitat dels projectes de normes, i també de la memòria econòmica i de l'informe sobre l'impacte per raó de gènere, que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament, als quals fan referència els articles 22 i 24 de la Llei 50/1997, i per tal de sistematitzar i simplificar aquests informes i memòries preveu que s'inclouin en un únic document, que ha de dur per títol «Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu».

La finalitat darrera de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu és garantir que a l'hora d'elaborar i aprovar un projecte es disposi de la informació necessària per valorar l'impacte que la norma suposarà per als destinataris i agents. Per a això, resulta imprescindible motivar la necessitat i l'oportunitat de la norma que es projecta, valorar les diferents alternatives existents per a la consecució de les finalitats que se cerquen i analitzar-ne detalladament les conseqüències jurídiques i econòmiques, especialment sobre la competència, que es derivaran per als agents afectats, així com la seva incidència des del punt de vista pressupostari, d'impacte de gènere i en l'ordre constitucional de distribució de competències.

D'acord amb la disposició addicional primera del Reial decret 1083/2009, l'11 de desembre de 2009 el Consell de Ministres va aprovar la Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. Aquesta Guia neix com una eina bàsica per als òrgans o centres directius que elaboren normes, ja que estableix les pautes orientatives metodològiques i l'ordre d'actuacions que han de seguir a l'hora d'elaborar els diferents elements que componen la memòria.

El 27 d'octubre de 2017 el Consell de Ministres va aprovar el Reial decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, el qual deroga l'anterior text de l'any 2009. El nou Reial decret té per objecte desenvolupar les previsions contingudes en la nova redacció que fa de l'article 26.3 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, referent a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que ha d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reials decrets llei, reials decrets legislatius i normes reglamentàries. S'adapta d'aquesta forma a les novetats de les noves lleis administratives i a les recomanacions i millors pràctiques de l'OCDE i de la Unió Europea. Així mateix, el text recull un mandat perquè en el termini de sis mesos l'executiu adapti l'actual Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

De moment, el Ministeri d'Hisenda té publicada la Guia metodològica anterior: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo/guia_metodologica_ain.pdf



La memòria, d'acord amb la disposició addicional segona del Reial decret 931/2017, no s'exigeix en el cas de l'elaboració de l'avantprojecte de llei de pressuposts generals de l'Estat. La documentació complementària que ha d'acompanyar el projecte de llei de pressuposts generals de l'Estat és la que estableix l'article 37.2 de la Llei 47/2003, de 26 de desembre, general pressupostària.¹

La Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, dedica el capítol I (actualment derogat per la disposició derogatòria de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques) a la millora de la qualitat de la regulació, el qual recull els principis de bona regulació aplicables a les iniciatives normatives de l'Administració i els instruments per a la millora regulatòria, amb una atenció especial a la transparència i l'avaluació prèvia i posterior de les iniciatives esmentades i a la formalització d'instruments amb aquesta finalitat: els nous informes periòdics sobre les actuacions de millora regulatòria i el treball del Comitè per a la Millora de la Regulació de les Activitats de Serveis. Per tant, la qualitat normativa PASSA A SER UNA EXIGÈNCIA LEGAL més enllà de recomanacions formals o de tècnica normativa.

En l'àmbit autonòmic, la Llei 12/2010, de 12 de novembre, va transposar la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre, del Parlament Europeu i del Consell, relativa als serveis al mercat interior i a la qual abans es fa referència, i va modificar l'article 36 de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i el govern de les Illes Balears, per establir l'exigència d'informes en dos supòsits:

- a) En cas d'introduir un silenci administratiu amb efectes desestimatoris, un informe que motivi les raons imperioses d'interès general que el justifiquin.
- b) En cas d'establir un règim d'autorització per accedir o exercir una activitat de serveis, un informe que motivi la concurrència dels requisits de no discriminació, necessitat i proporcionalitat d'aquest règim en el marc del que disposa la Llei bàsica estatal 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici.

Per la seva part, l'article 13.2 de la Llei 4/2011 establia que les memòries, els estudis i els informes ja establerts i en vigor per a la tramitació normativa, segons el que disposa l'article 42 de la mateixa 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 proposant del projecte normatiu de manera simultània a la seva elaboració, recollint la idea d'unificar en únic document els diferents documents integrants de l'expedient de tramitació normativa i configurant-lo com una memòria visqui.

¹ En aquest sentit, l'article 45 de la Llei 14/2014, de 29 de desembre, de finances de les Illes Balears, estableix quina és la documentació que ÚNICAMENT ha d'acompanyar la llei de pressuposts. Així mateix, el projecte de llei del Govern de les Illes Balears preveu en l'article 53 que estan exclosos del procediment d'elaboració de normativa la llei de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma.

També en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears l'article 42 d'aquest mateix text legal estableix el següent:

1. L'Administració de la comunitat autònoma de les Illes Balears ha de vetllar per la cultura de la qualitat normativa. En aquest sentit, per iniciar el procés d'elaboració d'avantprojectes de llei, és 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.
2. Aquesta anàlisi s'ha d'incloure en la memòria justificativa prèvia que en tot cas s'ha d'adjuntar als AVANTPROJECTES LEGISLATIUS, segons el que estableix l'article 13 d'aquesta llei. El contingut i el sistema d'elaboració i de gestió d'aquesta «Memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu» han de ser determinats per acord del Consell de Govern a proposta de la conselleria competent en matèria de qualitat dels serveis en un termini no superior a dos mesos comptadors a partir del mateix dia d'entrada en vigor d'aquesta llei.
3. La memòria ha d'expressar el marc normatiu en el qual s'insereix la proposta i, en tot cas, ha d'incloure una relació de les disposicions afectades i la taula de vigències de disposicions anteriors sobre la mateixa matèria.

Respecte a aquest aspecte de la memòria, el Consell Consultiu de les Illes Balears, en el Dictamen núm. 2/2014, estableix que, quant a l'anàlisi de l'impacte normatiu, els òrgans administratius encarregats de la tramitació de la norma han de posar especial atenció a tres punts, entre d'altres, exigits per l'article 42.2 de la Llei 4/2001. En efecte, aquests tres punts, que estan interrelacionats i són importants per determinar l'abast de la norma, són:

- EL MARC NORMATIU EN QUÈ S'INSEREIX LA NORMA. Cal reflectir en aquest punt, esmentades de manera adequada, totes les normes jurídiques que formen el grup normatiu en què es pot entendre la norma i en què troba cobertura.²
- LA RELACIÓ DE DISPOSICIONS AFECTADES. L'òrgan instructor ha d'enumerar aquí les disposicions que es deroguen (cas més habitual), se suspenen, es limiten o es reinterpreten. Es tracta, doncs, de normes ja vigents sobre les quals té incidència decisiva el projecte i la seva aprovació.
- LA TAULA DE VIGÈNCIES de disposicions anteriors. A diferència de l'anterior, naturalment, el mateix òrgan instructor ha d'exposar les normes que continuaran vigents i que, en aquest sentit, no estan afectades. Per tant, és una exposició complementària de l'anterior, però mai no es pot incloure aquí una norma que, malgrat que ara és vigent, serà derogada. D'altra banda, és

² En aquest apartat s'ha d'incloure una anàlisi sobre l'adequació del projecte a l'ordre constitucional i estatutari de distribució competències.

un exponent de la rellevància que s'atorga a la seguretat jurídica i a la simplificació normativa, ara objecte d'especial atenció en les lleis més recents.

4. Aquesta memòria ha de fer referència a criteris de simplificació i de reducció de càrregues administratives i ha de valorar l'oportunitat de la proposta, l'impacte econòmic i pressupostari, l'impacte sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, les accions de consulta fetes i les accions de participació ciutadana desenvolupades, entre altres criteris que garanteixin que les normes que s'han d'aprovar són necessàries, amb objectius clars, proporcionades, eficaces, accessibles i transparents.

5. S'ha de garantir que la informació obtinguda a partir de l'estudi de l'impacte flueixi tant pels canals de comunicació amb la ciutadania com pels canals interadministratius, mitjançant la instauració dinàmica de sistemes d'informació en les organitzacions públiques.

6. S'ha d'impulsar la cultura de la qualitat normativa mitjançant el foment de la participació de la societat civil, com a element fonamental per millorar la qualitat de la legislació i la seva adequació a les necessitats socials.

D'aquesta redacció es desprèn que la memòria d'impacte normatiu era només aplicable als projectes de llei. Així, el Dictamen del Consell Consultiu núm. 138/2014 reconeix que «aquest article 42, que exigeix la presència d'un nou tràmit en els procediments d'elaboració de lleis (anàlisi d'impacte normatiu), no és aplicable als procediments d'elaboració de reglaments (així també ho va confirmar la SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTÍCIA DE LES ILLES BALEARS 446/2014, DE 22 DE SETEMBRE)».³ Ara bé, el Consell Consultiu va considerar que els requisits exigits en l'article 4 de la Llei d'economia sostenible (que s'havien de justificar en qualsevol cas a l'inici del procediment d'elaboració de la norma de què es tracta) podien acreditar-se mitjançant qualsevol dels tràmits que preveu la Llei 4/2001, del Govern de les Illes Balears, com podia ser la memòria a la qual es refereix l'article 42.1 de la mateixa llei. El que és rellevant no és tant la denominació del tràmit sinó la justificació del compliment dels requisits i el contingut en la Llei d'economia sostenible.

La Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, no regula la memòria d'impacte normatiu, però sí ho fa la Llei 50/1997, de 27 de novembre, d'organització, competència i funcionament del Govern, en l'apartat 3 de l'article 26, que recull els aspectes que ha de contenir.

L'article 60.1 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, estableix que l'òrgan que tramita el procediment ha d'elaborar una memòria de

³ Aquesta Sentència també assenyala que la Llei 4/2011, com es desprèn de l'article 42.2, necessita desplegament reglamentari quant a les eines d'avaluació dels avantprojectes de llei.

l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'ha d'anar 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.

Per tant, és important tenir clar que no hi ha àmbits vetats o que no puguin ser tinguts en compte en la memòria d'impacte normatiu, sinó que el proponent ha de referir els aspectes que siguin necessaris. Una anàlisi d'impacte normatiu al més completa possible no farà sinó reforçar la proposta.⁴

En definitiva, la memòria, tal com estableix la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears 446/2014, de 22 de setembre, «Cumple una doble función, primero, de suministrar a la CAIB la información necesaria para adoptar la específica decisión normativa precisa y, a la vez, esa Memoria de impacto normativo cumple también la función de aportar i hacer públicas sus razones.

Por lo tanto, la Memoria de análisis de impacto normativo no se conforma con meras explicaciones sino que requiere la demostración de que la norma aprobada ha venido precedida de un completo proceso de análisis adecuado al caso».

L'ARTICLE 60.2 DE LA LLEI 1/2019 ESTABLEIX QUINS HAN DE SER ELS CONTINGUTS QUE S'HAN D'INCLoure EN LA MEMÒRIA D'IMPACTE NORMATIU:

1. OPORTUNITAT de la proposta normativa: justificació de la necessitat de regulació i del rang normatiu i adequació de la regulació als objectius i les finalitats de la norma, cosa que respon als principis de necessitat, eficàcia i proporcionalitat.
2. CONTINGUT: marc normatiu en el qual s'insereix la proposta, relació de disposicions vigents que afecta o deroga, adequació a l'ordre de distribució de competències i relació amb els ordenaments estatal i europeu, en el sentit assenyalat abans en el Dictamen núm. 2/2014 del Consell Consultiu de les Illes Balears. Aquest apartat respon al principi de seguretat jurídica.

Entenem que en el contingut ha d'incloure una descripció del contingut de la proposta normativa en la qual es reflecteixin clarament:

- L'estructura de la proposta, amb indicació de les divisions i el nombre d'articles.
- El resum de cadascuna de les parts i de les mesures contingudes en la proposta.
- Els elements nous que incorpora la proposta.

Així mateix, en aquest apartat entenem que s'han de justificar, a més, els aspectes següents:

⁴ Vegeu la lletra g) de l'article 60 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears.



- Les raons imperioses d'interès general que justifiquen la introducció d'un silenci administratiu amb un efecte desestimatori (article 59.1.c) de la Llei 1/2019).
- La singularitat de la matèria o explicació de les finalitats perseguides quan en matèria de procediment administratiu la iniciativa normativa estableixi tràmits addicionals o diferents dels que preveu la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La previsió continguda en el paràgraf tercer de l'apartat 4 de l'article 129 de la Llei—39/2015 obligava a justificar no només en la Llei habilitant sinó també en la memòria d'impacte normatiu l'atribució directa de la potestat reglamentària als titulars de les conselleries o a altres òrgans dependents o subordinats. Aquest aspecte resulta ja inaplicable perquè la Sentència 55/2018 considera que el que és 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 a les comunitats autònomes, en particular. És procedent, en conseqüència, estimar la impugnació, però només parcialment, sense declarar la inconstitucionalitat i nul·litat del tercer paràgraf de l'article 129.4 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». Eliminats 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. Ara bé, crida l'atenció que en l'article 46 de la Llei 1/2019, relatiu a la potestat reglamentària, es faci una remissió a la legislació bàsica. Així, aquest precepte estableix que els consellers poden dictar disposicions reglamentàries en les matèries pròpies dels seus departaments, en els casos següents:

- a) Quan les disposicions tinguin per objecte regular l'organització i el funcionament dels serveis de la conselleria.
- b) Quan ho autoritzi una llei o un decret del Govern, I D'ACORD AMB LA LEGISLACIÓ BÀSICA.

1.1. Anàlisi d'impactes

1R. IMPACTE ECONÒMIC, que avalua les conseqüències de l'aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat.

Respecte a la importància que ha cobrat la memòria econòmica es pot consultar la Sentència del Tribunal Suprem de 17 de novembre de 2006, el Dictamen del Consell d'Estat núm. 132/2014, de 20 de febrer, i els dictàmens del Consell Consultiu de les Illes Balears 6/2016 i 74/2014, entre d'altres.

Així, el Dictamen 6/2016 considera que l'estudi econòmic és un tràmit preceptiu i essencial en l'elaboració de qualsevol norma que tingui implicacions econòmiques i fins i tot quan es tracti d'aspectes no quantificables (per exemple, qualsevol norma que afecti sectors econòmics, activitats o l'organització



administrativa). Així mateix considera que l'estudi econòmic ha de mostrar i analitzar (encara que de manera succinta) els efectes econòmics en els destinataris de la norma; efectes que poden ser més o menys beneficiosos i més o menys quantificables. L'anàlisi de l'impacte normatiu requereix aquí valorar els aspectes econòmics de la norma.

En tot cas s'entén que aquest apartat ha d'incloure:

- En el supòsit d'establiment dels 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, s'han de justificar els criteris que estableixen els articles 11.2 o 12.3.
- Si el projecte de norma estableix o modifica requisits d'accés o exercici a una ACTIVITAT ECONÒMICA, se n'ha d'analitzar la consistència amb la resta de la normativa de les altres autoritats competents (article 14.5 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre⁵).
- Si el projecte de norma estableix o modifica mitjans d'intervenció, s'ha d'analitzar si hi ha altres mesures que afecten la mateixa activitat ja establertes per altres autoritats competents. Així mateix, s'ha de justificar que els mitjans d'intervenció no recauen sobre els mateixos aspectes en cas de concurrència de diverses administracions i s'ha de preveure un sistema pel qual el procediment no generi costs addicionals per a l'operador en comparació amb la intervenció d'una única administració (article 14.4 de la Llei 20/2013).

2N. IMPACTE PRESSUPOSTARI, amb referència a la incidència eventual de la norma en els ingressos i en les despeses del sector públic.

En relació amb l'IMPACTE PRESSUPOSTARI, la Llei 39/2015 estableix en l'article 129.7 que, quan la iniciativa normativa afecta les despeses o els ingressos públics presents o futurs, se n'han de quantificar i valorar les repercussions i els efectes, i s'han de supeditar al compliment dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. És inaplicable a les iniciatives legislatives de les comunitats autònomes d'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018.

En aquest mateix sentit es pronunciava ja l'article 7.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que disposa que les disposicions legals i reglamentàries, en la fase d'elaboració i aprovació, quan afectin les despeses o els ingressos públics presents o futurs, han de valorar les seves repercussions i efectes, i s'han de supeditar estrictament al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

⁵ Aquesta Llei s'aplica també als sectors expressament exclosos de la Directiva de serveis (com per exemple, les comunicacions electròniques, el transport, les empreses de treball temporal, la seguretat privada, etc.) i a la circulació de productes.



Les Instruccions per exercir la iniciativa legislativa aprovades per l'Acord de Consell de Govern de 28 de desembre de 2004 ja preveien en la instrucció sisena una memòria econòmica però amb un enfocament merament pressupostari; així, establia que s'han de valorar els aspectes financers i les repercussions pressupostàries de l'execució de la norma projectada. En tot cas la norma ha de contenir una previsió rigorosa de l'estimació del cost que suposarà la seva futura aplicació. Si l'entrada en vigor de la disposició no suposa un increment de la despesa ni una disminució dels ingressos, l'estudi econòmic es limita a reflectir, raonadament, que no hi ha cap repercussió financera o pressupostària.

3R. CÀRREGUES ADMINISTRATIVES QUE COMPORTA LA PROPOSTA

Les càrregues administratives s'entenen en relació amb l'Administració i les persones interessades (és a dir, aquelles tasques de naturalesa administrativa que han de dur a terme les empreses i els ciutadans per complir les obligacions derivades de la norma).

Mitjançant un acord del Consell de Govern de 16 de març de 2012 es varen determinar el contingut i el sistema d'elaboració de l'estudi de càrregues administratives, en el qual s'estableix:

- a) Que l'estudi de reducció de càrregues ha d'incloure la quantificació econòmica de les càrregues que la disposició en projecte suposarà per a les empreses, les altres entitats o els ciutadans i, si escau, la comparació amb la normativa vigent que modifica o deroga.
- b) Que, als efectes d'elaborar aquest estudi i comparar les quantitats estimades en relació amb les disposicions vigents o de projectes futurs, en totes les memòries s'ha d'emprar la metodologia basada en el model de costos estàndard, amb el mètode simplificat, acordat per l'Estat i les comunitats autònomes.

No obstant això, s'hi poden afegir altres mesures pròpies (com els costos derivats de la insularitat).

L'estudi de càrregues administratives s'ha d'ajustar al contingut i al sistema d'elaboració aprovat per Acord del Consell de Govern de 16 de març de 2012 (BOIB núm. 42, de 22 de març), desenvolupat per la Guia d'elaboració dictada per la Conselleria d'Administracions Públiques en el mes d'abril de 2012.

En l'enllaç que es transcriu a continuació, es podrà consultar la documentació següent:

1. Acord de Consell de Govern de 16 de març de 2012 pel qual es determina el contingut i el sistema d'elaboració de l'estudi de càrregues administratives.
2. Guia per a l'elaboració de l'estudi de càrregues administratives.

3. Criteris d'aplicació de la mesura de càrregues.

4. Llista tipificada de càrregues.

https://intranet.caib.es/sites/administracioelectronica/ca/_estudi_de_carregues_administratives/

1.2. Impacte sobre determinats col·lectius

Impacte de gènere

D'acord amb l'article 5 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes, en el procediment d'elaboració de les lleis i de les disposicions de caràcter general dictades, en el marc de les seves competències, per les administracions públiques de les Illes Balears, s'ha d'incorporar un 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. Aquest informe s'ha de sol·licitar a l'Institut Balear de la Dona, d'acord amb l'article 3.d) de la Llei 5/2000, de 20 d'abril, de l'Institut Balear de la Dona.

Sobre igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat

D'acord amb la disposició addicional cinquena de la Llei 26/2011, d'1 d'agost, d'adaptació normativa a la Convenció internacional sobre els drets de les persones amb discapacitat, les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu que han d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reglament, inclouran l'impacte de la norma en matèria d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat, quan aquest impacte sigui rellevant⁶.

En aquest punt s'ha de tenir en compte el dictamen del Consell Consultiu 49/2019 (CJ Segona lletra d), que considera que aquest informe no és preceptiu ja que la Llei 4/2019, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears no recull un precepte similar a aquesta disposició addicional primera de la Llei 26/2011 (que no és bàsica). No obstant això, sí el considera recomanable atès que la rellevància d'aquest informe pot fonamentar-se en el respecte als principis de la Convenció Internacional de les persones amb discapacitat.

Sobre la família

D'acord amb la disposició addicional desena de la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de protecció de les famílies nombroses, en les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu s'hi ha d'incloure l'impacte de la norma sobre la família.

⁶ Vegeu sentència núm. 350/2019, de 15 de març de 2019, de la Sala Contenciosa administrativa del Tribunal Suprem.

Sobre la infantesa i l'adolescència

D'acord amb l'article 22 *quinquies* de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil, en les memòries d'anàlisi d'impacte normatiu s'hi ha d'incloure l'impacte de la norma sobre la infantesa i l'adolescència.

Hi ha a la vostra disposició la Guia metodològica per a l'elaboració dels informes previs d'impacte de les disposicions normatives en la infantesa i l'adolescència a les Illes Balears, elaborada per la Direcció General de Menors i Família de la Conselleria de Serveis Socials i Cooperació el febrer de 2018.

Sobre l'orientació sexual i la identitat de gènere

D'acord amb l'article 32 de la Llei 8/2016, de 30 de maig, per garantir els drets de lesbianes, gais, trans, bisexuals i intersexuals i per erradicar l'LGTBI fòbia, les administracions públiques de les Illes Balears han d'incorporar l'avaluació d'impacte sobre orientació sexual i identitat de gènere en el desplegament de les seves competències, per garantir la integració del principi d'igualtat i no-discriminació de les persones LGTBI sobre totes les disposicions legals o reglamentàries que s'impulsin en el territori de les Illes Balears.

En definitiva, es tracta de reflectir la incidència que una proposta normativa tindrà en els diferents àmbits de la realitat. Hi ha, per tant, total llibertat del centre proposant per incloure en aquest apartat qualsevol altre impacte que consideri rellevant per al projecte normatiu, sempre que en justifiqui adequadament la inclusió.

1.3. Anàlisi i valoració resumida de les al·legacions presentades

Es tracta de l'anàlisi i la valoració resumida de les al·legacions presentades en els tràmits d'audiència i informació pública, i dels informes emesos, i de reflectir-les en el text de la proposta, si és procedent.

En aquest apartat s'ha d'esmentar si, amb caràcter facultatiu, s'ha dut a terme una consulta prèvia, i s'han de resumir les principals aportacions que hi hagi hagut en aquest tràmit.

Així mateix, s'ha de deixar constància de tots els tràmits i les actuacions que s'han dut a terme en relació amb el TRÀMIT D'AUDIÈNCIA (incloses les consultes fetes a les conselleries i als ens territorials, si escau), així com la valoració de les al·legacions presentades. En tot cas s'ha de justificar l'omissió d'aquest tràmit, perquè es tracta de normes pressupostàries o de caràcter organitzatiu o perquè es presenten greus raons d'interès públic.

Així mateix, s'hi han de fer constar els informes i els dictàmens que consten en l'expedient, amb indicació de qui és l'emissor i d'una breu síntesi del contingut, que pot limitar-se a indicar si ha estat favorable en aquells casos en què així ocorri.

Es tracta, per tant, del resultat dels tràmits als quals es refereixen els punts 5.2, 5.4, 5.5 i 5.7 de la unitat 1.

1.4. Referència al procediment d'elaboració normativa, amb la constància, si és procedent, de la tramitació urgent

En aquest punt s'ha de descriure la tramitació que s'ha seguit (punts 5.2 a 5.7 de la unitat 1).

Així mateix, s'ha de justificar el compliment de determinats tràmits (punts 5.6 i 5.9 de la unitat 1); així, i a tall d'exemple:

- Comunicació a la conselleria competent en matèria d'assumptes europeus que el projecte legal conté algun dels requisits que preveuen els articles 11.1 o 12.2 de la Llei 17/2009, juntament amb la memòria dels criteris que estableixen els articles 11.2 o 12.3, respectivament.
- Quan es tracti de normes que afectin de manera rellevant la unitat de mercat, compliment del que disposa l'article 14.2 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.
- Que, d'acord amb les lletres *c*) i *d*) de l'article 7 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i amb l'article 51 de la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, s'ha publicat en el Portal de Transparència, en l'apartat de transparència de la conselleria corresponent, la informació que exigeix 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 en l'apartat «Transparència» de cada conselleria o ens.

1.5. Avaluació del compliment dels principis de bona regulació

La Llei 39/2015 exigeix que en l'exposició de motius dels avantprojectes de llei quedi prou justificada l'adequació als principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica i transparència, la qual cosa també s'ha de reflectir en el contingut de la memòria d'impacte normatiu. Aquesta exigència també es desprèn de l'article 42.4 de la Llei 4/2011, que disposava que la memòria havia de contenir els criteris que garanteixin que les normes que s'han d'aprovar són necessàries, amb objectius clars, proporcionades, eficaces, accessibles i transparents.

En tot cas, després de la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig, l'article 129.1 —en particular, l'obligació de justificar en el preàmbul l'adequació de la iniciativa reglamentària als principis de bona regulació (article

129, apartats 1, segon incís, i 5) no és aplicable a l'exercici de la iniciativa legislativa dels governs autonòmics. I així ho va entendre l'executiu balear que en el Projecte de Llei del Govern tramès al Parlament, l'article 49.1 del qual contenia la previsió següent:

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. En el preàmbul dels reglaments s'ha d'informar sobre l'adequació a aquests principis.

De tota manera en seu parlamentària aquesta exigència s'ha estès també a la iniciativa legislativa. Així l'article 49, relatiu als principis de bona regulació, estableix en l'apartat 1 el següent:

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.⁷ L'exposició de motius o el preàmbul, segons es tracti, respectivament, d'avantprojectes o de projectes de reglament, han d'informar sobre l'adequació a aquests principis.

1.6. Altres aspectes

Finalment, la darrera lletra de l'article 60 de la Llei estableix que la memòria pot contenir *QUALSEVOL ALTRE ASPECTE*, inclosos els de caràcter lingüístic, que resulti rellevant a criteri de l'òrgan que tramita el procediment, així com altres avaluacions d'impacte previstes en la legislació vigent, la qual cosa demostra, tal com avançàvem, que no hi ha àmbits vetats o que no puguin ser tinguts en compte en la memòria d'impacte normatiu.

2. LES DIRECTRIUS SOBRE LA FORMA I L'ESTRUCTURA DE LES NORMES AMB RANG DE LLEI

Les Directrius són instruccions o recomanacions que han de ser tingudes en compte en la redacció de les lleis.

L'ESTRUCTURA d'un text normatiu consisteix en l'ordre i distribució de les parts que formen el seu contingut dispositiu. Es tracta d'un exercici de disseny, que permet desenvolupar el primer esborrany del projecte legislatiu i controlar finalment el seu contingut. I L'ESTIL dels texts normatius ha de caracteritzar-se per la concisió, la precisió i la claredat, a fi d'assegurar la certesa, és a dir, el coneixement indubtable dels preceptes o normes que conté.

⁷ Cal entendre que aquesta referència a la normativa bàsica estatal es refereix a quan s'exerceixi la potestat reglamentària.



A Espanya hi havia les Directrius sobre la forma i estructura dels avantprojectes de llei des de l'any 1991, i també directrius aprovades en diferents comunitats autònomes. Les primeres han estat substituïdes per les Directrius de tècnica normativa, aprovades pel Consell de Ministres el 22 de juliol de 2005 i publicades en el *Butlletí Oficial de l'Estat* de 29 de juliol.

En la Comunitat Europea es van aprovar unes directrius relatives a la qualitat de la redacció de la legislació comunitària mitjançant la Resolució de 8 de juny de 1993 (DOCE núm. C-166/1, de 17 de juny de 1993), modificades el 1998 (DOCE núm. 73, de 17 de març de 1999), desplegades l'any 2000 en la Guia pràctica comuna dirigida a les persones que contribueixen a la redacció dels texts legislatius al si de les institucions comunitàries.

En l'àmbit autonòmic hi ha les Directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei, aprovades pel Consell de Govern el dia de 29 de desembre de 2000 (BOIB núm. 12, de 27 de gener, de 2001), LES QUALS CONSTEN COM A MATERIAL DEL CURS I SOBRE LES QUALS VERSARAN LES PREGUNTES DEL QÜESTIONARI TIPUS TEST CORRESPONENT A AQUESTA SEGONA UNITAT.

També resulta una eina útil el *Llibre d'estil del Govern de les Illes Balears*, aplicable als texts escrits en català que generen els òrgans de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i els ens i organismes que en depenen. La segona edició va ser aprovada per l'Acord de Consell de Govern de 24 de maig de 2019 pel qual s'aproven els criteris d'estil que han d'aplicar-se als texts de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (Recurs 3).

Únicament en aquest punt volia assenyalar, respecte a les MODIFICACIONS, alguns aspectes que s'han de distingir.

Quan es tracta de normes no modificatives que contenen preceptes modificatius, aquestes s'integren a les disposicions finals (en l'Estat es permet també utilitzar un títol o capítol de la norma), indicant en el títol de la disposició final corresponent que es tracta d'una modificació, així com el títol de la disposició modificada, i dividir en apartats per cada article o disposició modificada o afegida.

Exemple:

Disposició final segona
Modificacions de la Llei 11/1998, de 14 de desembre, sobre el règim específic de taxes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

1. L'epígraf del capítol IV del títol II de la Llei 11/1998, de 14 de desembre, sobre el règim específic de taxes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, queda modificat de la manera següent:

[...]

2. L'apartat 2.3 de l'article 65 de la Llei 11/1998 esmentada queda modificat de la manera següent:

[...]

3. La lletra *i* de l'apartat 2 de l'article 82 de la Llei 11/1998 esmentada queda sense contingut.

4. S'afegeix un apartat, l'apartat 3, a l'article 82 de la Llei 11/1998 esmentada, amb el contingut següent:

[...]

En relació amb les lleis modificadores, les directrius assenyalen que només s'ha d'emprar la tècnica de modificació per donar una nova redacció a parts d'una llei anterior, afegir-hi disposicions noves, suprimir parts de les normes existents i prorrogar o suspendre la vigència d'altres normes, i que en els casos de modificacions extenses o reiterades s'ha de dictar una llei enterament nova.

Quant a la divisió, els avantprojectes de lleis de modificació s'han de dividir en articles o, si escau, en capítols.

- Els articles —i capítols, si s'escau— s'han de numerar amb ordinals escrits en lletres (exemple, *article primer*) i s'han de realçar tipogràficament.
- El títol de l'article de modificació ha d'incloure el número i el títol de l'article que es modifica, si en té, i de la norma modificada.
- Les normes de modificació múltiple s'han de dividir en capítols i S'HA D'UTILITZAR UN CAPÍTOL PER A LA MODIFICACIÓ DE CADA LLEI.

A diferència de les directrius de l'Estat i de la Unió Europea, que per al cas de modificació múltiple estableixen que hi d'haver un article per cada norma modificada i si es modifiquen diversos preceptes d'una norma s'ha de dividir en apartats. Per tant, en la modificació simple, seria un article únic, amb diferents apartats per cada precepte o disposició que es modifica (a tall de les disposicions finals de modificació).

Cal assenyalar també que la directriu núm. 18 de la Guia pràctica comuna dirigida a les persones que contribueixen a la redacció dels textos legislatius al si de les institucions comunitàries de l'any 2000 estableix com a mostra d'una bona tècnica legislativa que l'acte de modificació no ha de contenir disposicions substantives autònomes respecte de l'acte que hagi de ser modificat. D'aquesta manera, el nou acte legislatiu de mera modificació no té més abast jurídic que el de modificar l'antic, per la qual cosa n'exhaureix així els efectes en el moment de l'entrada en vigor i substitueix únicament l'acte de base (que continua regulant el conjunt de la matèria), amb la finalitat de contribuir amb això a la simplificació normativa.

3. AVALUACIÓ NORMATIVA

La Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, contenia ja en l'article 5.3 que, per contribuir a l'objectiu de millora de la qualitat regulatòria i a l'aplicació dels principis de sostenibilitat i bona regulació, les administracions públiques havien de promoure el desenvolupament de procediments d'avaluació a posteriori de la seva actuació normativa, i disposar l'establiment dels corresponents sistemes d'informació, seguiment i avaluació.

Partint d'aquest article, es va introduir una disposició addicional única en la Llei 2/2016, de 30 de març, de l'impost sobre estades turístiques a les Illes Balears i de mesures d'impuls del turisme sostenible, per la qual en el termini de 4 anys des de la meritació de l'impost i, posteriorment de manera periòdica cada 4 anys, el Govern ha d'elaborar i trametre al Parlament un informe d'avaluació de la Llei i les recomanacions que es considerin oportunes respecte a una eventual modificació —o, fins i tot, derogació— de la Llei.

L'article 13 de la Llei 4/2011 també conté la previsió que l'Administració 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.

En aquest mateix sentit, l'article 15 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, establia l'avaluació periòdica de la normativa. Així, disposa que totes les autoritats competents han d'avaluar periòdicament la seva normativa amb la finalitat de valorar-ne l'impacte en la unitat de mercat.

Finalment, l'article 130 de la Llei 39/2015 estableix que les administracions públiques han de revisar periòdicament la seva normativa vigent per:

- Adaptar-la als principis de bona regulació, en el cas que no hi estigui.
- Comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius prevists.
- Comprovar si estaven justificats i correctament quantificat el cost i les càrregues que s'hi imposen.

Així mateix preveu que el resultat de l'avaluació s'ha de plasmar en un informe que s'ha de fer públic, amb el detall, la periodicitat i a càrrec de l'òrgan que determini la normativa reguladora de l'Administració corresponent (declarat no bàsic per la Sentència 55/2018).

D'altra banda, la Llei 50/1997, en desplegament de la previsió de l'article 130 de la Llei 39/2015 abans esmentat, ha establert que el pla normatiu, al qual s'ha fet referència en la unitat 1, d'acord amb els criteris que s'estableixin reglamentàriament, ha d'incloure les normes que s'han de sotmetre a una ANÀLISI sobre els resultats de la seva aplicació, atenent fonamentalment el cost que



suposa per a l'Administració o els destinataris i les càrregues administratives que se'ls imposem.

El Consell de Ministres, a proposta del Ministeri de la Presidència, ha d'aprovar, abans del 30 d'abril de cada any, un informe anual de l'anàlisi d'aquestes normes. L'avaluació s'ha de fer en els termes i els terminis prevists en la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu (d'aquí es dedueix que és un dels aspectes que ha de contenir la memòria en el cas que el pla normatiu l'hagi identificat com a norma objecte d'avaluació posterior) i ha de comprendre, en tot cas, els aspectes següents:

- a) L'eficàcia de la norma, entenent per tal la mesura en què ha aconseguit les finalitats preteses amb la seva aprovació.
- b) L'eficiència de la norma, identificant les càrregues administratives que podrien no haver estat necessàries.
- c) La sostenibilitat de la disposició.

L'informe pot contenir recomanacions específiques de modificació i, si escau, de derogació de les normes avaluades, quan així ho aconselli el resultat de l'anàlisi.

Així mateix, aquest informe ha de contenir el grau de compliment del pla anual normatiu de l'any anterior, les iniciatives adoptades que no hi estaven inicialment incloses, i també les incloses en anteriors informes d'avaluació amb objectius pluriennals que hagin produït almenys part dels seus efectes l'any que s'avalua.

D'acord amb la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de maig, aquestes previsions no són aplicables a l'exercici de la iniciativa legislativa dels governs autonòmics, i així es recull en l'article 50 de la Llei 1/2019 (que es transcriu a continuació) únicament per a la normativa reglamentària, sens perjudici, això sí, que una llei pugui preveure expressament la seva pròpia autoavaluació.

Article 50

Avaluació i adaptació de la normativa reglamentària vigent als principis de bona regulació

1. Les conselleries competents han d'avaluar els REGLAMENTS vigents de la Comunitat Autònoma pel que fa al compliment dels principis de bona regulació, l'adequació de les normes als objectius prevists i la justificació dels costos, així com les càrregues administratives que comporten aquestes normes.
2. La conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa ha de fixar els criteris generals i les prioritats dels processos d'avaluació, així com l'òrgan encarregat de fer públic el resultat de l'avaluació. En tot cas, a més de les normes que prevegin expressament la pròpia avaluació, han de tenir caràcter preferent per a l'avaluació les



normes reglamentàries de caràcter estratègic per als sectors econòmics i socials, les normes necessàries per a l'efectivitat dels drets socials i les que tinguin impacte en la gestió dels grans recursos econòmics de l'Administració pública.