

**DOCTRINA ELABORADA POR LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA  
GENERALIDAD DE CATALUÑA EN MATERIA DE DISPOSICIONES  
GENERALES A LO LARGO DE 2007**

Por

ORIOI MIR PUIGPELAT

Responsable de Estudios e Investigación de la Comisión Jurídica Asesora de la  
Generalidad de Cataluña; Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

omirp@gencat.net

*Revista General de Derecho Administrativo 17 (2008)*

SUMARIO: I. Introducción. – II. La potestad reglamentaria del Consejo del Audiovisual de Cataluña: 1. La habilitación del CAC para ejercer la potestad reglamentaria. 2. Intervención de la Comisión Jurídica Asesora y procedimiento de elaboración de las instrucciones del CAC: 2.1. Intervención de la Comisión; 2.2. Procedimiento de elaboración. – III. La distribución de competencias en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña: 1. El desplazamiento de la normativa básica estatal en las materias objeto de competencia exclusiva de la Generalidad. 2. La interpretación ponderada de la reserva funcional de ley para el desarrollo de las bases estatales contenida en el artículo 111 del Estatuto. – IV. El nuevo límite a la potestad gubernamental de elaboración de decretos legislativos contenido en el artículo 63 del Estatuto. – V. La reserva material de ley y el rango de las disposiciones generales: 1. La regulación del ejercicio de las terapias naturales y la reserva de ley para la regulación de las profesiones tituladas. 2. La falta de reserva de ley para la regulación de la práctica del buceo por personas menores de edad. 3. La reserva de ley como garantía de la autonomía local y la regulación mediante decreto del Comité de Ética de la Policía de Cataluña. 4. La imposibilidad de regular mediante orden el Fichero unificado de datos de maltrato infantil. – VI. El procedimiento de elaboración de las disposiciones generales y la evaluación del impacto normativo (EIN).

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, de cuya naturaleza, composición y funciones actuales se dio breve cuenta en el número anterior de la

presente revista <sup>1</sup>, ha aprobado recientemente <sup>2</sup> su Memoria de actividades correspondiente al año 2007<sup>3</sup>.

Como en años anteriores, la Memoria consta de dos partes bien diferenciadas. En la primera, dedicada a la actividad de la Comisión, se recogen las cuestiones más relevantes atinentes a su funcionamiento, composición y organización. En la segunda parte se incluye una síntesis de la doctrina más destacada contenida en los 294 dictámenes emitidos en 2007, así como las observaciones y sugerencias formuladas por la Comisión al Gobierno en relación con sus distintos ámbitos de actuación.

Por el interés que puede tener y la importancia cualitativa que posee dicha materia dentro de las funciones de la Comisión, en los apartados que siguen se reproduce, traducida al castellano, la parte de la Memoria dedicada a la doctrina sobre *disposiciones generales* elaborada por este alto órgano consultivo a lo largo de 2007.

En dicho período, la Comisión Jurídica Asesora ha emitido 64 dictámenes sobre proyectos de disposiciones generales<sup>4</sup> y un dictamen sobre una consulta general relativa a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para la evaluación del impacto de los nuevos proyectos normativos<sup>5</sup>.

Un primer aspecto a destacar de la doctrina del pasado año es el hecho de que tres de los proyectos dictaminados no provengan del Gobierno o los consejeros de la Generalidad, como es habitual, sino del *Consejo del Audiovisual de Cataluña* (CAC). Como se verá en el apartado siguiente (II.), ello ha permitido que la Comisión haya tenido ocasión de reflexionar acerca de la potestad reglamentaria de esta autoridad independiente y sobre su relación con la potestad normativa del Gobierno catalán.

La Comisión, en el transcurso del año 2007, también ha seguido perfilando la interpretación de los importantes cambios introducidos por el *nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña* en aspectos tan relevantes de la potestad normativa autonómica

---

<sup>1</sup> Mir Puigpelat, Oriol, «Doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 16, diciembre de 2007, pp. 1-3.

<sup>2</sup> En la sesión del Pleno de 28 de marzo de 2008.

<sup>3</sup> Elaborada bajo la dirección del secretario general de la Comisión, el Sr. Gabriel Capilla i Vidal, se encuentra ya disponible en papel y en soporte electrónico (en la web de la Comisión: <http://cja.gencat.cat>). Este año, su presentación pública y solemne al Gobierno se hará coincidir con el Acto conmemorativo del 75º aniversario de la creación de la Comisión y del 30º aniversario de su restablecimiento.

<sup>4</sup> Según el artículo 8 de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora, esta debe emitir dictamen preceptivo -no vinculante- sobre los proyectos de decreto legislativo del Gobierno catalán y sobre los proyectos de reglamento elaborados en ejecución de una ley o de una norma de Derecho comunitario, así como sobre sus modificaciones.

<sup>5</sup> La posibilidad de efectuar tales consultas jurídicas generales se encuentra contemplada en los artículos 9.2 de la Ley 5/2005 y 39 del Decreto 69/2006, de 11 de abril, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión.

como son la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad (III.) y los límites impuestos a la elaboración de decretos legislativos por el Gobierno (IV.).

En diversos dictámenes también se han suscitado cuestiones interesantes sobre la *reserva material de ley* y el rango que tienen que tener las disposiciones generales dirigidas a regular actividades profesionales con incidencia en la salud (el ejercicio de las terapias naturales), la práctica de deportes de riesgo por menores de edad (buceo), órganos autonómicos con incidencia sobre los entes locales (el Comité de Ética de la Policía de Cataluña) y ficheros de datos personales sensibles que no cuentan con una regulación sustantiva previa (el Fichero unificado de datos de maltrato infantil) (V.).

Es preciso remarcar, asimismo, las sugerencias sobre la *evaluación del impacto normativo* formuladas por la Comisión en el dictamen sobre la consulta general antes mencionada. En dicho dictamen se repasan las principales iniciativas europeas de los últimos años en la materia y se efectúan propuestas concretas destinadas a mejorar el procedimiento de elaboración de las normas y a incrementar la calidad de las mismas (VI.).

## **II. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL CONSEJO DEL AUDIOVISUAL DE CATALUÑA**

### **1. La habilitación del CAC para ejercer la potestad reglamentaria**

La aprobación del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) , y, con anterioridad, la aprobación de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña , han consolidado y potenciado el carácter de autoridad administrativa independiente del Consejo del Audiovisual de Cataluña.

Concretamente, el artículo 82 del EAC configura al Consejo, en el marco institucional de la Generalidad, como «la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada», y además añade: «El Consejo actúa con plena independencia en el ejercicio de sus funciones». De hecho, este precepto recoge la previsión de la referida Ley preestatutaria, que en el artículo 113 remarca el carácter de ente regulador y ejecutivo en el ámbito audiovisual catalán «como instancia básica del ejercicio de las funciones administrativas que establece la ley, especialmente en las relaciones con los operadores», tal como se recoge al preámbulo de la norma mencionada. Asimismo, el mismo artículo 113 reconoce al Consejo «personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en el ámbito del derecho público y privado. Goza de autonomía organizativa, de funcionamiento y presupuestaria, de acuerdo con la Ley».

Es en el marco de las potestades del Consejo donde la Ley 22/2005 ha procurado «actualizar y ampliar los poderes de actuación de la autoridad, incluido el de dictar instrucciones, y el de conceder los correspondientes títulos habilitantes a los prestadores» con el fin de garantizar que el Consejo pueda cumplir las funciones que la Ley le encomienda. Estas potestades se encuentran relacionadas fundamentalmente en los artículos 116 , con respecto a las que se podrían denominar como *administrativas*, y 117 , con respecto a la potestad reglamentaria o normativa del Consejo, la cual, precisamente, no estaba reconocida de forma expresa antes de la Ley 22/2005. Sin embargo, la Comisión, en una consolidada doctrina (dictámenes 451/01, 299/04 y 353/04) había reconocido al Consejo la referida potestad por vía interpretativa, ya que al reconocerle el artículo 10.f) de la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del CAC , la facultad de dictar instrucciones generales de carácter vinculante dirigidas a los operadores con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias, este precepto «le estaba atribuyendo el ejercicio legítimo de una verdadera potestad reglamentaria en este ámbito» (Dictamen 223/07).

Así pues, y dado el nuevo marco normativo antes referenciado, la potestad reglamentaria del CAC ha sido objeto de especial estudio y análisis por la Comisión Jurídica Asesora con motivo de los tres dictámenes emitidos en el transcurso del año 2007 respecto de tres proyectos normativos sometidos a consulta por el CAC. En concreto, el Dictamen 223/07, en relación con el Proyecto de instrucción general sobre la creación y el funcionamiento del Registro telemático del Consejo del Audiovisual de Cataluña; el Dictamen 263/07, sobre el Proyecto de instrucción general del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre la presencia de la lengua y la cultura catalanas y del aranés en los medios de comunicación audiovisual y, finalmente, el Dictamen 264/07, en relación con el Proyecto de instrucción general sobre protección de la infancia y la adolescencia, la señalización orientativa y el derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión.

En ninguno de los tres dictámenes se cuestiona la potestad normativa del CAC, que resulta incuestionable a la vista de las previsiones de la Ley 22/2005. Ahora bien, sí que se modula y matiza el alcance de esta potestad al considerarla como una potestad de atribución, que tiene el alcance que de forma expresa le atribuyen las leyes. En este sentido se recoge en el Dictamen 263/07:

«El artículo 77 establece que corresponde al Consejo la aprobación de las instrucciones que sean necesarias para "desarrollar y explicitar el alcance y el significado de la ordenación legal" en relación con la regulación de los contenidos difundidos en el marco de la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

En el artículo 117, titulado "Potestad reglamentaria", se establece que el CAC "tiene la potestad reglamentaria para desarrollar los preceptos de la presente Ley y de las demás leyes en materia audiovisual en los ámbitos relativos a las condiciones aplicables a los títulos habilitantes para el ejercicio de la libertad de comunicación y a las obligaciones a que quedan sujetos los prestadores y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual de acuerdo con la Ley". Este precepto de la ley concluye afirmando que "las disposiciones reglamentarias del Consejo reciben el nombre de instrucciones". Este reconocimiento está precedido de la declaración de que "corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria para desarrollar y ejecutar la presente Ley, salvo los aspectos que la presente Ley encomienda al Consejo del Audiovisual de Cataluña" (artículo 111.3). La potestad reglamentaria del CAC es, pues, una potestad de atribución que tiene el alcance que de forma expresa le atribuyen las leyes».

En los mismos términos se recoge en el Dictamen 264/07, respecto del Proyecto de instrucción general del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre protección de la infancia y la adolescencia, la señalización orientativa y el derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión, en el que tampoco se alberga ninguna duda acerca de la habilitación del Consejo para aprobar la norma «dentro de los ámbitos que le atribuye la ley», y donde se concluye que, en todo caso, «el ejercicio de la potestad reglamentaria del CAC tiene que ajustarse a la distribución de materias entre dicho ente y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña (artículos 111 y 117 de la LCA) y al papel subordinado del Reglamento respecto de la Ley». Así, en el Dictamen 264/07 se recoge:

«En este caso, del contenido de la instrucción se desprende que se trata de una disposición de carácter general que introduce una regulación complementaria en la materia, con vocación de permanencia indefinida. Por lo tanto, se trata de una manifestación del ejercicio de esta potestad, que despliega y concreta las obligaciones de los operadores, con respecto a la protección de niños y adolescentes ante los contenidos de la programación de televisión y a las obligaciones de información a los usuarios de estos servicios.

Junto a esta habilitación genérica (artículo 117 de la LCA), aunque comprende en el último inciso las obligaciones que regula la Instrucción en las materias reguladas por el Proyecto de instrucción, la misma Ley formula otras habilitaciones específicas en el mismo título V, donde se establecen las normas sustantivas, relativas a la protección de la infancia y la adolescencia, la señalización de los contenidos audiovisuales y los derechos de los usuarios de los servicios de esta

naturaleza. Así, el artículo 83 de la LCA establece que "corresponde al Consejo del Audiovisual de Cataluña determinar mediante instrucción los mecanismos de señalización visual y acústica de los contenidos audiovisuales". En materia de derechos de los usuarios de servicios de comunicación audiovisual, el artículo 88 establece que "corresponde al Consejo del Audiovisual de Cataluña desarrollar, mediante reglamento, el procedimiento adecuado para hacer efectivo este derecho". Por último, el artículo 96.2.a) establece, en materia de protección de menores ante la publicidad y la televenta, que "El Consejo del Audiovisual debe velar por el cumplimiento de la legislación aplicable a la publicidad y la televenta dirigida a los niños o a los adolescentes o protagonizada por estos. Al efecto, esta autoridad [...] debe dictar y hacer cumplir las disposiciones sobre la materia".

En conclusión, de acuerdo con el ordenamiento vigente, no ofrece ninguna duda la habilitación legal del CAC para aprobar la norma reglamentaria propuesta dentro de los ámbitos que le atribuye la ley. En todo caso, el ejercicio de la potestad reglamentaria del CAC debe ajustarse a la distribución de materias entre dicho ente y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña (artículos 111 y 117 de la LCA ) y al papel subordinado del Reglamento respecto de la Ley».

## **2. Intervención de la Comisión Jurídica Asesora y procedimiento de elaboración de las instrucciones del CAC**

### *2.1. Intervención de la Comisión*

Tampoco ofrece ninguna duda la intervención preceptiva de la Comisión en los procedimientos de elaboración de las instrucciones dictadas por el CAC en ejercicio de la potestad reglamentaria, dado el carácter normativo de las Instrucciones. Por lo tanto, a los efectos de lo que establece el artículo 8.2.b) de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora , los proyectos de disposiciones elaborados por el CAC que se dicten en desarrollo de las leyes o del Derecho comunitario, en los términos expuestos en el anterior apartado, así como sus modificaciones, tendrán que someterse de forma preceptiva a la Comisión.

En los dictámenes 223/07, 263/07 y 264/07, antes referidos, así como en el estudio publicado en el libro *Memòria i dictàmens 2001* sobre «La Comisión Jurídica Asesora y las autoridades administrativas independientes», se hace expresa referencia a que cuando el contenido de estas instrucciones generales supera la condición de acto administrativo singular, «para pasar a adquirir la naturaleza normativa que es propia del acto resultante del ejercicio de la potestad reglamentaria, de tal forma que constituya una

regulación adicional e innovadora y con voluntad de permanencia, entonces resulta evidente que no se podrá excluir la intervención de la Comisión Jurídica Asesora en la fase final de la elaboración de la instrucción».

## 2.2. Procedimiento de elaboración

Finalmente y en relación con el procedimiento de elaboración de las instrucciones, la Comisión ha considerado que, a falta de un procedimiento específico para la elaboración de este tipo de instrucciones, y con el fin de garantizar el acierto y la participación de los interesados, resulta adecuada, y así se ha hecho, la aplicación por analogía de las normas procedimentales de los artículos 63 y 64 de la Ley 13/1989, en relación con la elaboración de disposiciones de carácter general, así como, también, de acuerdo con las normas que regulan el estatuto orgánico y de funcionamiento del CAC.

En este sentido, el Dictamen 263/07 establece:

«Dada la naturaleza reglamentaria del Proyecto sobre el cual se dictamina, y con la necesidad de que su elaboración garantice el acierto y la participación de los interesados, el procedimiento de elaboración ha sido canalizado con buen criterio, ya que no existe un procedimiento específico para la elaboración de este tipo de instrucciones generales, respetando los trámites previstos en los artículos 63 y 64 de la Ley 13/1989, en relación con la elaboración de disposiciones de carácter general, y de acuerdo también con lo que dispone el artículo 32 del Estatuto orgánico y de funcionamiento del CAC, aprobado por el Acuerdo 3/2001, de 28 de febrero, que está dedicado a la elaboración de las instrucciones generales».

## III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

Como se expuso con cierto detenimiento en la *Memoria de actividades* del año 2006, la Comisión Jurídica Asesora tuvo ya el año pasado la oportunidad de interpretar y precisar, en muchos dictámenes, el alcance de los grandes cambios que el nuevo Estatuto comporta respecto del de 1979 (dictámenes 238/06, 251/06, 258/06, 274/06, 280/06, 306/06, 308/06, 315/06, 316/06, 319/06, 320/06, 322/06, 323/06, 334/06, 396/06, 397/06, 398/06 y 411/06)<sup>6</sup>.

En la mayoría de dictámenes, aquello que fue objeto de consideración fueron los importantes cambios introducidos por el nuevo Estatuto en materia de distribución de

---

<sup>6</sup> V. Mir Puigpelat, Oriol, «Doctrina...», *op. cit.* (*supra* nota 1), pp. 3-17.

competencias entre el Estado y la Generalidad, y que afectan tanto a las competencias exclusivas, como a las compartidas y las ejecutivas.

Esta ha sido también la cuestión que ha prevalecido en los dictámenes del año 2007 relativos al nuevo Estatuto. En diversos dictámenes, la Comisión ha confirmado y profundizado la doctrina fijada el año anterior. De todos ellos destacan los dictámenes 33/07, 41/07, 46/07, 55/07, 68/07, 70/07, 155/07, 156/07, 232/07, 243/07, 250/07, 255/07, 264/07, 267/07, 271/07, 276/07 y 279/07.

### **1. El desplazamiento de la normativa básica estatal en las materias objeto de competencia exclusiva de la Generalidad**

En relación con las *competencias exclusivas*, el Dictamen 276/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula la aplicación de los sistemas de identificación y registro del ganado ovino y cabrío en Cataluña (Decreto 14/2008, de 22 de enero), reitera la doctrina fijada en el Dictamen 251/06 -recogida, también, en los dictámenes 306/06 y 322/06-, en cuya virtud el hecho de que una determinada materia o submateria haya pasado a ser de competencia exclusiva de la Generalidad en el sentido «fuerte» del artículo 110 del nuevo Estatuto comporta que las normas básicas que el Estado haya podido elaborar antes de la entrada en vigor del Estatuto de autonomía queden *desplazadas*, en Cataluña, por la nueva regulación autonómica. Al igual que en el Dictamen 251/06, la competencia exclusiva de la Generalidad es aquí la contenida en el artículo 116.1.b) del nuevo Estatuto («[l]a regulación y la ejecución sobre la calidad, la trazabilidad y las condiciones de los productos agrícolas y ganaderos»).

En este caso, la norma estatal desplazada es el Real Decreto 947/2005, de 29 de julio, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina. El proyecto de decreto desarrolla así de forma directa, sobre la base de los artículos 113 y 189.1 del nuevo Estatuto, la normativa comunitaria reguladora de esta materia (el Reglamento (CE) 21/2004, de 17 de diciembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de las especies ovina y caprina).

### **2. La interpretación ponderada de la reserva funcional de ley para el desarrollo de las bases estatales contenida en el artículo 111 del Estatuto**

En relación con las *competencias compartidas*, la Comisión también ha reiterado y profundizado su interpretación teleológica, sistemática y literal del último inciso del artículo 111 del nuevo Estatuto, donde se contiene una reserva «funcional» de ley del Parlamento de Cataluña para el desarrollo de las bases estatales. Como se explica en la



*Memoria de actividades* del año 2006, la Comisión considera que hay que evitar una interpretación radical de dicho inciso, que podría impedir todo desarrollo reglamentario directo de las bases estatales y requerir siempre la intervención previa del Parlamento. Para la Comisión, la mencionada reserva de ley opera cuando concurren todos los presupuestos del primer inciso del artículo 111 (es decir, cuando las bases estatales sean meros «principios o mínimo común normativo» y estén contenidas en normas con rango de ley), pero no necesariamente cuando ello no sea así.

Una primera consecuencia de esta premisa que la Comisión extrajo ya en el Dictamen 411/06 es que no hace falta que el desarrollo se haga por ley cuando las bases tengan un contenido muy *detallado*. En el transcurso del año 2007, la Comisión ha reiterado esta doctrina en numerosos supuestos en que las bases estaban incluidas en un *reglamento estatal de alta densidad normativa*, que no contiene meros principios o el mínimo común normativo. Así ha sucedido en determinados proyectos de disposiciones generales elaborados en materia de sanidad y, sobre todo, de educación.

En materia de sanidad, esta doctrina ha sido fijada en el Dictamen 68/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula la receta electrónica y la tramitación telemática de la prestación farmacéutica a cargo del Servicio Catalán de la Salud (Decreto 159/2007, de 24 de julio), donde se afirma lo siguiente:

«De la misma forma, también hay que concluir que el artículo 111 del EAC no exige para este supuesto una norma con rango de ley. En este sentido, el análisis del contenido del Proyecto permite afirmar que se trata de una materia sobradamente regulada ya por la normativa básica estatal hasta el punto de contenerse, no sólo en la Ley 29/2006 mencionada, sino también en dos normas reglamentarias: el Real Decreto 1910/1984, de 26 de septiembre, que regula la receta médica, y la Orden de 23 de mayo de 1994, que regula los modelos oficiales de las recetas utilizadas para la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.

Por lo tanto, la previsión de la receta electrónica y de sus componentes mínimos en la Ley 29/2006, y la regulación más extensa de los componentes básicos de la receta (aunque referidos a las recetas expedidas en papel) llevada a cabo por los dos reglamentos, dejan ciertamente un ámbito bastante reducido a la normativa de desarrollo autonómico, situado, fundamentalmente, por una parte, en un ámbito meramente organizativo, y por otra, y en cuanto a contenidos materiales, en una mera adaptación de los requisitos básicos de las recetas de papel a las de carácter electrónico.

Es por ello que esta Comisión entiende que, en el presente supuesto, las

posibilidades de desarrollo legislativo se han reducido de tal manera que hacen innecesaria la presencia de la ley exigida por el artículo 111 del EAC (en el mismo sentido, *vid.* dictámenes 411/06 y 46/07)» (fundamento jurídico cuarto).

Pero ha sido en materia educativa donde se ha planteado con mayor frecuencia esta situación. La Comisión ha entendido que concurría esta circunstancia justificativa del desarrollo reglamentario directo por parte de la Generalidad en los dictámenes 33/07, 46/07, 155/07, 156/07, 232/07, 243/07, 255/07, 267/07, 271/07 y 279/07.

En los dictámenes 155/07 y 156/07, sobre, respectivamente, el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de la enseñanza de la educación primaria (Decreto 142/2007, de 26 de junio) y sobre el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria (Decreto 143/2007, de 26 de junio), se establece que:

«Esta Comisión, en reiteradas ocasiones, ha establecido la posibilidad del desarrollo reglamentario mediante la habilitación de una norma estatal, aunque siempre ha puesto el énfasis en la conveniencia de evitar el desarrollo de normas heterónomas. Actualmente, el artículo 111 del Estatuto exige el rango de ley para el desarrollo de disposiciones básicas estatales. La Comisión ha entendido, sin embargo, ya en anteriores dictámenes, que esta reserva de ley tiene sentido cuando se trata de normas de tipo principal recogidas en una ley estatal, mientras que en supuestos de complemento de normativa reglamentaria estatal, mientras no se adapte la situación a la nueva normativa estatutaria, es posible el desarrollo mediante norma reglamentaria (dictámenes 411/06, 33/07 y 55/07)» (fundamento jurídico tercero).

A su vez, en los dictámenes 232/07, 243/07, 255/07, 267/07, 271/07 y 279/07, sobre, respectivamente, el Proyecto de orden por la que se adapta el currículum del ciclo de formación específica de artes plásticas y diseño de grado superior de artes aplicadas de la madera al perfil profesional de restauración de muebles (Orden EDU/3/2008, de 2 de enero); el Proyecto de decreto por el que se establece el currículum y se regula la prueba de acceso específica del título de técnico/técnica de deporte en la especialidad de balonmano (Decreto 285/2007, de 24 de diciembre); el Proyecto de orden por la que se adapta el currículum del ciclo de formación específica de artes plásticas y diseño de grado medio de ebanistería artística al perfil profesional de restauración de ebanistería artística (Orden EDU/491/2007, de 14 de diciembre); el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de música de grado profesional y se regula la prueba de acceso (Decreto 25/2008, de 29 de enero); el Proyecto de decreto por el que se establece la ordenación curricular de las enseñanzas de danza de

grado profesional y se regula la prueba de acceso (Decreto 24/2008, de 29 de enero); y el Proyecto de orden por la que se adapta el currículum del ciclo formativo de grado medio de instalación y mantenimiento electromecánico de maquinaria y conducción de líneas al perfil profesional de reparación y mantenimiento de maquinaria de obra pública, logística y manutención de cargas y agrícola, se puede leer que (la cita proviene del último de estos dictámenes, pero la formulación se repite en todos ellos):

«[P]recisamente por el hecho de que las bases estatales estén fijadas en una norma reglamentaria con carácter no principal, la exigencia de ley formal que prevé el artículo 111 en el ámbito de las competencias compartidas, como forma que deben revestir las normas que desarrollen las disposiciones básicas estatales, no tiene cabida en este supuesto, como ha establecido reiteradamente esta Comisión en casos como el presente (dictámenes 232/07, 243/07, 255/07, 267/07 y 271/07)» (fundamento jurídico cuarto).

Naturalmente, la doctrina fijada, desde la perspectiva del artículo 111 del Estatuto , en estos supuestos peculiares, no significa que no haga falta una ley catalana en materia de educación, ni que, mientras ésta no sea aprobada, la Generalidad sólo pueda regular por decreto aquellos ámbitos educativos que se encuentren densamente regulados por reglamento estatal.

En lo que respecta a la primera cuestión, la Comisión ha enfatizado la necesidad de aprobar una *ley catalana de educación* para satisfacer la reserva material de ley para la regulación esencial de los derechos educativos prevista ahora en el artículo 37.3 del nuevo Estatuto . Así se señala en el Dictamen 33/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se regulan las enseñanzas de formación profesional en la modalidad a distancia (Decreto 67/2007, de 20 de marzo):

«Pese a ello, esta Comisión Jurídica Asesora debe poner de manifiesto que el nuevo Estatuto de autonomía refuerza la necesidad, ya indicada en anteriores dictámenes, de que la educación y los derechos educativos estén contenidos, al menos en lo concerniente a su regulación esencial, en una ley del Parlamento de Cataluña (artículo 37.3 EAC )» (fundamento jurídico segundo).

Y, con respecto a la segunda cuestión, la Comisión ha admitido que, mientras no se apruebe esta ley, y ante la necesidad de desarrollar de forma rápida la nueva regulación básica estatal, se pueda considerar suficiente *la habilitación directa a favor de las «Administraciones educativas»* contenida en la normativa básica mencionada para que el Gobierno y la Administración de la Generalidad lleven a cabo este desarrollo mediante normas reglamentarias. Así se afirma en los dictámenes 55/07 y 70/07, sobre -

respectivamente- el Proyecto de decreto por el que se regula la selección del director o de la directora y el nombramiento y el cese de los órganos unipersonales de gobierno y de coordinación de los centros docentes públicos (Decreto 56/2007, de 13 de marzo), y sobre el Proyecto de decreto por el que se establece el procedimiento de admisión del alumnado en los centros en las enseñanzas sufragadas con fondos públicos (Decreto 75/2007, de 27 de marzo). Como se señala en el primero de ambos dictámenes:

«La habilitación del Gobierno para dictar los contenidos de esta norma que afectan a la organización de los centros docentes públicos está condicionada por la naturaleza compartida de la competencia sobre la materia, y por la inexistencia de ninguna ley catalana que desarrolle y concrete la normativa básica y establezca el régimen legal general de la educación en Cataluña. Como consecuencia de estos condicionantes, y con la finalidad prioritaria de que la Generalidad pudiera ejercitar las competencias normativas que la ley estatal reserva a las "administraciones educativas", sin tener que esperar a la aprobación de la ley del Parlamento de Cataluña, que tiene estatutariamente reservada la función de desarrollo y concreción de las disposiciones básicas estatales, esta Comisión Jurídica Asesora admite que, en el campo educativo, a las remisiones de naturaleza competencial que contiene la ley básica estatal se les pueda atribuir, dentro del ordenamiento jurídico catalán, y mientras no se dicte la necesaria ley parlamentaria, una función de habilitación legal al Gobierno. En este sentido, la habilitación tendría su fundamento en las remisiones que hace la LOE a las "Administraciones educativas" a fin de que desarrollen sus disposiciones básicas. En el ámbito material del presente Proyecto, estas remisiones se encuentran en los artículos 131, 132, 134, 135, 136 y 139 de la Ley orgánica 2/2006 » (fundamento jurídico cuarto).

Volviendo a la interpretación del inciso final del artículo 111 del Estatuto efectuada por la Comisión, ésta también ha presupuesto a lo largo del año 2007 que este inciso no exige que la ley catalana de desarrollo de las bases estatales sea postestatutaria. Así, siguiendo la doctrina fijada en los dictámenes 396/06 y 397/06, la Comisión ha entendido que se respeta la reserva funcional de ley contenida en el artículo 111 cuando ya exista una *ley catalana preestatutaria* que haya desarrollado las bases estatales; esta ley catalana preestatutaria da la cobertura reclamada por el artículo 111 al reglamento catalán postestatutario que la ejecute.

La Comisión ha considerado que el reglamento proyectado tiene la necesaria cobertura en una ley preestatutaria en los dictámenes 41/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se regula el ejercicio del derecho a obtener una segunda opinión

médica -Decreto 125/2007, de 5 de junio- (fundamento jurídico segundo); 250/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen las obligaciones en materia estadístico-contable de las mutualidades de previsión social de Cataluña, de sus agrupaciones y de sus federaciones, y se especifica la documentación que tendrán que aportar -Decreto 20/2008, de 29 de enero- (fundamento jurídico tercero), y 264/07, sobre el Proyecto de instrucción general del Consejo del Audiovisual de Cataluña sobre protección de la infancia y la adolescencia, la señalización orientativa y el derecho a la información de las personas usuarias de los servicios de televisión -Acuerdo 296/2007, de 19 de diciembre- (fundamento jurídico tercero). Las leyes prestatutarias que, en opinión de la Comisión, permiten satisfacer la reserva funcional de ley del artículo 111 en estos casos son, respectivamente, la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concernientes a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica ; la Ley 10/2003, de 13 junio, sobre mutuas de previsión social, y la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña .

#### **IV. EL NUEVO LÍMITE A LA POTESTAD GUBERNAMENTAL DE ELABORACIÓN DE DECRETOS LEGISLATIVOS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 63 DEL ESTATUTO**

Como ya se indicó en la *Memoria de actividades* del año 2006, el nuevo Estatuto también ha introducido novedades destacables en relación con la potestad del Gobierno de elaborar normas con rango de ley. El Estatuto no sólo ha reconocido por primera vez la potestad gubernamental de aprobar decretos-ley, sino que, en el artículo 63.2 , también ha añadido una *nueva causa de agotamiento de la delegación* en el Gobierno de la potestad de elaborar *decretos legislativos*: actualmente, la delegación también se agota *cuando el Gobierno se encuentre en funciones*.

La Comisión ya tuvo ocasión de constatar la concurrencia de esta nueva causa de agotamiento de la delegación en el Dictamen 398/06, sobre el Proyecto de decreto legislativo por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña. En aquella ocasión, la delegación legislativa había estado contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 14/2006, de 27 de julio, y la Comisión la consideró agotada en su dictamen del 21 de diciembre, ya que, entre una y otra fecha, el Gobierno anterior había entrado en funciones a raíz de las elecciones al Parlamento de 1 de noviembre de 2006.

En el Dictamen 193/07, de 19 de julio, sobre el Proyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de protección de los animales, se ha planteado un supuesto similar y la Comisión ha vuelto a declarar que la delegación legislativa otorgada, en este caso, por la disposición final primera de la Ley 12/2006, de 27 de julio, se ha agotado y que, por tanto, el nuevo Gobierno de la Generalidad no está

autorizado a aprobar el citado decreto legislativo, pese a que su contenido se ajuste a la delegación recibida. Para poder aprobarlo, el nuevo Gobierno requiere una nueva delegación legislativa, sin que se tenga que repetir toda la tramitación cuando la nueva habilitación parlamentaria sea idéntica a la caducada y el contenido del texto refundido sea, desde el punto de vista sustantivo, básicamente igual (en todo caso, habrá que remitir nuevamente el texto refundido a la Comisión para que verifique la identidad de la delegación y la del texto).

En este segundo dictamen, la Comisión reitera la doctrina fijada en el anterior y detalla las razones por las que se tiene que interpretar que el Estatuto se ha decantado por este régimen radical de agotamiento, distinto de la mera suspensión prevista en el artículo 21 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para las delegaciones legislativas otorgadas a favor del Gobierno del Estado. Lo hace en los términos siguientes:

«Con carácter previo y tal como ya se ha señalado en el fundamento jurídico I, hay que examinar si la delegación legislativa está en vigor o si, por contra, está agotada, ya que, como se puso de manifiesto en el Dictamen 398/06, el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 ha llevado a cabo, respecto de los supuestos de agotamiento de la delegación legislativa, una regulación distinta y ampliadora respecto de la regulada en el Estatuto de 1979. En efecto, el artículo 63.2 del Estatuto ha añadido que la delegación también se agota cuando el Gobierno se encuentra en funciones; por lo tanto, ahora hay dos causas, una, la que se acaba de remarcar, que constituye en sí misma una novedad, y la otra, la que ya existía, es decir la publicación por el Gobierno del decreto legislativo correspondiente. También conviene precisar que en el caso examinado el Estatuto de 2006 es de indiscutible aplicación, dada su inmediata entrada en vigor, y al no establecer ningún régimen transitorio en relación con el citado artículo 63.2.

En este caso, el hecho de que el Gobierno de la Generalidad hubiera entrado en funciones después de la celebración de las elecciones de 1 de noviembre de 2006 comporta la caducidad de la delegación que estaba vigente hasta dicha fecha y que tenía como plazo temporal de agotamiento el 4 de agosto de 2007. Por lo tanto, el Gobierno no puede publicar el decreto legislativo una vez ha entrado en funciones. En consecuencia, si se considera conveniente que el nuevo Gobierno refunda en un texto único la normativa con rango de ley reguladora de la protección de los animales, el Parlamento tendrá que otorgar al Gobierno una nueva habilitación, formalizada en una ley ordinaria de delegación, donde se actualicen los términos de la refundición, es decir, materia, ámbito, criterios y

plazo.

Siguiendo el mencionado dictamen, esta Comisión debe reiterar que "la regulación que hace el artículo 63 de esta nueva causa de agotamiento de la delegación permite afirmar que esta forma de agotamiento tiene dos características definidoras. La primera, su afectación a todo tipo de delegación legislativa; el agotamiento es, por tanto, una norma común aplicable tanto a la ley de bases como a la ley ordinaria de delegación para refundir textos, sin que -a diferencia de lo que el mismo artículo 63.1 del Estatuto dispone en relación con las materias que no pueden ser objeto de delegación legislativa- se establezca de forma expresa ninguna distinción sobre la mayor o menor capacidad innovadora del ordenamiento que implica uno y otro tipo de ley de delegación. La segunda, su aplicación, sin que se prevea ningún tipo de modulación en relación con los efectos, a toda situación de Gobierno en funciones o cesante, es decir, que el Estatuto no establece ningún tipo de distinción en atención a la causa que haya provocado que el Gobierno entrara en la situación de Gobierno en funciones, cosa que permite interpretar que lo que persigue el legislador estatutario mediante el agotamiento de la delegación es garantizar que únicamente el [mismo] Gobierno en plenitud de funciones pueda aprobar el Decreto legislativo. Desde estas características tienen que ser valorados los efectos que ha tenido la entrada en funciones del Gobierno de la Generalidad, después de la última renovación del Parlamento, sobre la Ley de delegación."

La expresión literal del precepto cuando se refiere al hecho de que "el Gobierno se encuentra en funciones" no puede tener otra interpretación, aunque el verbo utilizado, "encontrarse", podría hacer pensar en una situación que, además de sobrevenida, es coincidente con el momento de la aprobación del texto. Ésta, como se ha visto, no es la solución por la que se ha inclinado el Estatuto. En este sentido, tampoco se puede interpretar que el precepto se refiera a una suspensión por el tiempo durante el cual el Gobierno se encuentra en funciones (como establece el artículo 21 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno ). El Estatuto parte de la base de que la delegación legislativa fue hecha a un gobierno concreto y de que el hecho de haber entrado en funciones los desapodera para la aprobación de un decreto legislativo. En definitiva, este texto ha optado por una solución radical que produce los efectos

automáticos de imposibilitar la ejecución de una delegación legislativa a partir del momento en que el Gobierno entra en funciones» (fundamento jurídico tercero)<sup>7</sup>.

## **V. LA RESERVA MATERIAL DE LEY Y EL RANGO DE LAS DISPOSICIONES GENERALES**

En el transcurso del año 2007 se han suscitado también, en diversos dictámenes, cuestiones interesantes relativas a la reserva material de ley y al rango que tienen que tener las disposiciones generales en determinados ámbitos. Destacan, en este sentido, los dictámenes 1/07, 129/07, 187/07 y 194/07.

### **1. La regulación del ejercicio de las terapias naturales y la reserva de ley para la regulación de las profesiones tituladas**

En el Dictamen 1/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de determinadas terapias naturales (Decreto 31/2007, de 30 de enero), que disciplina por primera vez el ejercicio de tales terapias, en ausencia de normativa comunitaria y de normativa básica estatal específica, se plantea la cuestión de si esta norma afecta al ejercicio de profesiones tituladas y si, consiguientemente, vulnera la reserva material de ley -estatal- contenida en el artículo 36 de la Constitución (en conexión con el artículo 149.1.30).

Para la Comisión, tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la intervención administrativa en el ejercicio de la actividad profesional de los prácticos en terapias naturales, que se concreta en la exigencia de condiciones, acreditaciones o autorizaciones, no es equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales. La acreditación administrativa prevista en el proyecto de decreto mencionado, que habilita para el ejercicio de determinadas terapias naturales en Cataluña, no es un título profesional ni un título académico, sino un título administrativo a través del cual los poderes públicos protegen el ejercicio ordenado de unas actividades que requieren una cierta capacitación profesional, en atención a la incidencia que tienen las terapias naturales sobre la salud. En este sentido, tanto la acreditación como el proceso de formación regulados en el proyecto de decreto son intervenciones administrativas referidas a la ordenación de la salud pública en el territorio de Cataluña, y que tienen su fundamento y habilitación específica en el artículo 24 de la Ley 14/1986,

---

<sup>7</sup> El Gobierno ha seguido el criterio de la Comisión y no ha aprobado el referido decreto legislativo hasta contar con una nueva habilitación, idéntica a la anterior, contenida en la disposición final segunda de la Ley 17/2007, de 21 de diciembre, de medidas fiscales y financieras, y recabar un nuevo dictamen de aquella (Dictamen 44/08, de 6 de marzo, que no ha formulado objeciones a la refundición). El Texto refundido de la Ley de protección de los animales ha sido finalmente aprobado por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 abril.



general de sanidad, que dispone que las actividades públicas o privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, deben ser sometidas por los órganos competentes a limitaciones preventivas de carácter administrativo, de acuerdo con la normativa básica del Estado.

La detallada argumentación de la Comisión sobre este extremo y sobre la proporcionalidad de las medidas de intervención previstas en el proyecto de decreto se contiene en el fundamento jurídico sexto del dictamen.

## **2. La falta de reserva de ley para la regulación de la práctica del buceo por personas menores de edad**

En el Dictamen 187/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se establecen las condiciones para que las personas menores de edad practiquen actividades subacuáticas de recreo con escafandra (Decreto 175/2007, de 31 de julio), se suscita también la cuestión de la suficiencia del rango reglamentario para regular una materia que no es objeto de regulación específica por parte del legislador. Con este Decreto, la Generalidad disciplina por primera vez esta materia, en ejercicio de sus competencias exclusivas sobre deporte (artículo 134.1 del Estatuto ) y sobre la formación y las titulaciones en materia de actividades marítimas de recreo (artículo 119.3.b del Estatuto ). Hasta la fecha, la norma vigente en Cataluña era un reglamento estatal preconstitucional, el Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, que establecía una edad mínima de dieciséis años para la práctica de actividades subacuáticas. El decreto catalán rebaja esta edad a los ocho años y establece condiciones específicas para la práctica de estas actividades por parte de las personas menores de edad.

Para la Comisión, el rango de este reglamento, que puede ser considerado como parcialmente independiente, es suficiente para regular la materia, puesto que ésta no es objeto de reserva de ley y los principios generales que lo inspiran se encuentran previstos por las leyes que el decreto mencionado desarrolla. Según la Comisión:

«El Proyecto de decreto sobre el cual se dictamina concreta las condiciones que son de aplicación en la práctica de actividades subacuáticas de recreo con escafandra por parte de menores de entre 8 y 18 años. Este contenido, como se ha apuntado en el fundamento jurídico II, desarrolla las previsiones genéricas de diversas leyes y, al mismo tiempo, sin embargo, también constituye, en buena parte, una regulación reglamentaria independiente.

En efecto, de acuerdo con las leyes anteriormente mencionadas, se habilita a la Administración de la Generalidad para desarrollar, en diversos ámbitos (deporte, ocio, usuarios), medidas de fomento de determinadas actividades, condicionadas,

en todo caso, por una actuación tuitiva de los menores. Así lo establecen, ya se ha dicho, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio, por el que se aprueba el Texto único de la Ley del deporte ; el artículo 22 de la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del consumidor ; o el artículo 32.4 de la Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y de los adolescentes . Pero más allá de estos mandatos genéricos que, como se verá, el contenido del Proyecto respeta, la decisión sobre cuál es la edad apta para el buceo y las condiciones en que se tiene que practicar la actividad sí que constituyen decisiones independientes adoptadas por una norma reglamentaria, sin una decisión previa adoptada por una ley en sentido formal.

En este sentido, el artículo 68.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña reconoce que corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria de acuerdo con este Estatuto y las leyes. Ello no significa, en ningún caso, que la norma de cabecera de nuestro ordenamiento prevea una reserva a favor de las normas reglamentarias como la que sí está prevista a favor de la ley; pero tampoco impide que, en ocasiones, el reglamento pueda actuar sin una decisión legal previa y concreta. Ello sucederá en aquellos ámbitos no reservados a la ley, aunque de forma eventual y condicionada, porque aun sin reserva legal específica, la ley puede actuar en todo caso.

Con tales condicionantes, encontrándose -como se ha dicho que se encuentran- previstos por ley los principios generales que inspiran la materia, y teniendo en cuenta que la materia concreta que se regula no recae en el ámbito de la reserva de ley, esta Comisión entiende que el presente Proyecto está facultado por el ordenamiento para establecer *ex novo* opciones normativas debidamente fundamentadas (edad apta para el buceo) y regular las condiciones técnicas de la práctica de esta actividad por los menores de edad (contenidas ya, la mayor parte de ellas, en otras normas reglamentarias).

Por otro lado, se advierte que las normas sobre responsabilidad previstas en el Proyecto (artículo 12) sí que tienen una cobertura legal directa en el título 5 de la Ley 1/1986, de 25 de febrero, de pesca marítima de Cataluña (modificado por las leyes 5/2000, de 29 de diciembre, y 21/2001, de 28 de diciembre, ambas de medidas fiscales y administrativas)» (fundamento jurídico cuarto).

### **3. La reserva de ley como garantía de la autonomía local y la regulación mediante decreto del Comité de Ética de la Policía de Cataluña**

El Dictamen 194/07, sobre el Proyecto de decreto por el que se crea el Comité de Ética de la Policía de Cataluña (Decreto 230/2007, de 16 de octubre ), se ocupa del problema del rango normativo necesario para crear y regular un órgano que, como este Comité, pueda ejercer un cierto control sobre los entes locales -en este caso, sobre las policías locales- e incidir así en la autonomía local. La Comisión, a la luz del juego de remisiones entre la normativa básica y la catalana en materia de fuerzas de seguridad y entes locales, y de su interpretación por parte del Tribunal Constitucional, considera que hay argumentos jurídicos para mantener la suficiencia del rango reglamentario, aunque, al mismo tiempo, destaca, que, hasta la fecha, los órganos e instituciones de naturaleza similar habían sido creados por normas con rango de ley:

«A) El Gobierno de la Generalidad tiene atribuida por el mismo Estatuto de autonomía la potestad reglamentaria. El artículo 68.1 establece que el Gobierno "ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con este Estatuto y las leyes". El Estatuto es, por lo tanto, el que fundamenta la potestad reglamentaria.

Las leyes que desarrolla este Proyecto de decreto y, en particular, la ley que éste ejecuta de una forma más directa, la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña , incluyen una habilitación reglamentaria general, que faculta al Gobierno y al consejero del departamento titular de las competencias en materia de seguridad pública para dictar los reglamentos que sean necesarios para el desarrollo o ejercicio de dicha ley (disposición adicional primera), y habilitaciones específicas en materia de coordinación de policías locales (artículos 25.2.c) y d)). Igualmente, y en términos similares, contienen una disposición habilitante tanto la Ley 16/1991, de policías locales, en la disposición final primera , como la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra, en la disposición final .

Las habilitaciones genéricas anteriores amparan, en términos generales, todos los contenidos del Proyecto de decreto que tienen como destinataria a la policía autonómica. Es mucho más complejo, sin embargo, aceptar que las regulaciones mencionadas faculten al Gobierno a fin de que, por vía de decreto, pueda extender las funciones del Comité a las policías locales. Resulta necesario plantearse, pues, la suficiencia de rango del decreto para crear un comité de ética que extiende las funciones supervisoras sobre las policías locales.

B) Desde el presupuesto de que la Generalidad de Cataluña tiene competencia para regular la materia, la cuestión que hay que plantearse en este momento es el rango que debe tener la norma para crear este Comité de Ética, una cuestión que

depende directamente de las funciones que tenga asignadas este Comité.

Aunque la regulación del Proyecto posee un notable grado de indeterminación, vaguedad y ambigüedad, un análisis de las funciones que tiene asignadas no impide aceptar que se trata, en términos generales, de un órgano consultivo con funciones de asistencia y cooperación, aunque alguna de las funciones encomendadas, según el alcance y el contenido que se le dé, podría dar a entender una cierta finalidad de control sobre las policías locales.

Desde la caracterización del órgano, ahora es preciso plantearse el rango que debe tener la norma que lo crea. Por ello, hay que partir del hecho de que ni la Constitución, ni las leyes de policías estatales y autonómicas establecen con carácter general el rango de la norma, aunque en algunas de ellas existan ciertas habilitaciones al reglamento. Ello no excluye que existan habilitaciones concretas al reglamento, como sucede en las letras c) y d) del artículo 25.2 de la Ley 4/2003 o en el artículo 34 de la misma Ley. De todos modos, esta falta de concreción del rango mencionado queda corregida en parte por la normativa de régimen local, a la que remite el artículo 39 de Ley orgánica 2/1986 : "Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de bases de régimen local, coordinar la actuación de las policías locales". La remisión conduce a los artículos 58 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local . En este sentido, el artículo 58.1 establece que "[l]as Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial". Por otro lado, el artículo 59.1, en relación con las actividades o los servicios locales que trasciendan el interés propio de las entidades correspondientes, incidan o condicionen de una manera relevante los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de éstas, establece que las leyes del Estado y las de las comunidades autónomas reguladoras de los diversos sectores de las Administraciones públicas "podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local". Estas referencias legislativas culminan con la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que permite que por decreto se creen órganos de coordinación para el ejercicio de funciones de asistencia y de cooperación que la legislación de régimen local atribuye a la Administración de la Generalidad. Esta redacción, que originariamente se encontraba incluida en el artículo 168.3 de la

Ley 8/1987 y que se mantiene en el artículo 188.1 de la Ley municipal vigente, fue recurrida por el presidente del Gobierno del Estado, y declarada constitucional en la Sentencia del Tribunal Constitucional 331/1993 . El Tribunal, en una fundamentación muy escueta, señala que "es manifiesto que la legislación autonómica al facultar al Gobierno de la Generalidad para crear por Decreto los órganos de coordinación pertinentes ha respetado la legislación básica del Estado que, al respecto, prevé la posibilidad de que las leyes de las comunidades autónomas atribuyan al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local". En coherencia con todo lo anterior, esta Comisión tiene que afirmar que existen argumentos legislativos y jurisprudenciales para sostener o mantener que el Gobierno de la Generalidad puede crear por decreto el Comité de Ética, como órgano consultivo con funciones de asistencia y cooperación. Ello no impide que también se constate que la argumentación del Tribunal Constitucional antes referida se hace sobre la adecuación entre la normativa catalana y la legislación básica estatal, que es la cuestión a resolver por el Tribunal en aquel caso, sin entrar en el análisis de la reserva de ley como garantía de la autonomía local.

Aunque no sea objetable de una manera contundente la legalidad de la creación de este Comité mediante una norma reglamentaria, esta Comisión quiere destacar que hasta ahora los órganos de esta naturaleza en materia de policía han sido creados por normas con rango de ley. El contenido de la Ley 4/2003 es una prueba de lo que se acaba de afirmar, y lo mismo sucede con otras instituciones de supervisión o control (*Síndic de Greuges*, Sindicatura de Cuentas, etc.). Además, el artículo 84.2.e) del Estatuto de autonomía , cuando fija las competencias propias de los gobiernos locales, entre ellas las de policía, establece que estas competencias las tienen en los términos que determinen "las leyes"» (fundamento jurídico cuarto).

Más adelante, en el fundamento jurídico sexto, la Comisión efectúa otras observaciones específicas sobre el contenido del proyecto de decreto destinadas a preservar la autonomía local. Entre ellas, manifiesta la conveniencia de que determinados aspectos concretos, como las normas marco del Código ético de la policía de Cataluña o el reconocimiento de la facultad para elaborar el informe público anual sobre el grado de cumplimiento de este Código, sean regulados por ley.

#### **4. La imposibilidad de regular mediante orden el Fichero unificado de datos de maltrato infantil**

Como es sabido, la disposición adicional tercera de la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Agencia Catalana de Protección de Datos , en desarrollo del artículo 20 de la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre , de protección de datos de carácter personal, establece que los consejeros de la Generalidad, dentro del ámbito de las competencias respectivas, se encuentran habilitados para la creación, modificación y supresión, mediante orden, de los ficheros que sean pertinentes. Sobre la base de dicha habilitación, el Departamento de Acción Social y Ciudadanía, el competente en materia de infancia y adolescencia, ha elaborado un Proyecto de orden de creación del fichero unificado de maltrato infantil (Orden ASC/276/2007, de 18 de julio <sup>8</sup>) que, no obstante, plantea problemas desde la perspectiva del rango normativo.

En el Dictamen 129/07, la Comisión considera que este proyecto es más que un mero fichero de datos personales, al contener una verdadera *regulación sustantiva* de un sistema de información unificado sobre maltrato infantil. Como se detalla en el apartado primero del fundamento jurídico sexto, el fichero, por un lado, introduce contenidos innovadores no previstos legalmente cuando define lo que hay que entender por *maltrato* -al incluir determinados «indicadores de maltrato infantil»- o cuando dispone que se inscribirán también las meras «sospechas» de maltrato y los maltratos de los no natos. Por otro, presenta numerosos vacíos normativos, tanto si se tienen en cuenta los objetivos propuestos como las garantías para alcanzarlos con el más escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos. Estas razones llevan a la Comisión a concluir -como observación esencial- que la regulación contenida en este proyecto de orden no tiene el rango suficiente y que tendría que revestir, como mínimo, la forma de decreto:

«2. Resulta claro, tras lo expuesto, que el fichero creado no llega a contener toda la regulación necesaria para dotar de garantías suficientes al ámbito material que afecta, pero también que sobrepasa, en ocasiones, su capacidad reguladora. Esta constatación es la que permite afirmar que la forma normativa que ha adoptado el Proyecto tampoco es conforme a ordenamiento y que la más adecuada a este estado de cosas habría podido ser la de decreto.

Ciertamente, no existe una habilitación legal expresa para regular por decreto un sistema de información sobre maltrato infantil, pero sí, en cambio, una serie de previsiones legales genéricas que esta Comisión entiende suficientes a tales efectos. En este sentido, tanto la Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección de los niños y los adolescentes y de modificación de la Ley 37/1991, sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción (art. 5, 6 y 9.2 , en relación con la disposición final primera), como el Decreto

---

<sup>8</sup> Aprobada *visto* el dictamen de la Comisión.

Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 12/1983 y 4/1994, en materia de asistencia y servicios sociales (art. 10.2.b), en relación con la disposición final primera), compelen y habilitan a la Administración de la Generalidad para actuar preventiva y paliativamente en casos de maltrato de menores. Y en concreto, el artículo 25.3 de la mencionada Ley 8/1995, prevé una corresponsabilización de todas las Administraciones públicas implicadas en la protección de menores que sufren maltratos. La creación y regulación de un sistema con fines informativos en esta materia es un instrumento que, en principio, parece adecuado para desarrollar estas previsiones legales, en la medida en que sirve para potenciar la coordinación de la actuación administrativa.

Por lo tanto, dado que el Proyecto regula una materia que trasciende la de un mero fichero de datos personales, y también la de "organización departamental" a que hace referencia el artículo 61 de la Ley 13/1989 a fin de que un consejero pueda aprobar una orden sin previa habilitación legal expresa, puesto que ésta puede tener consecuencias negativas en la esfera, al menos, de las personas maltratadoras, esta Comisión concluye, de acuerdo con el fundamento jurídico primero y con los razonamientos anteriores, que la forma que debe revestir el presente Proyecto es, al menos, la de decreto.

3. [...S]i la Administración considerara necesario mantener en todos sus extremos el contenido material del Proyecto actual se requeriría una previa regulación sustantiva sobre la estructura y ámbito del sistema de información sobre maltrato de menores, que establecería el marco jurídico en el cual se tiene que insertar. Esta regulación debería ser aprobada por una norma con rango, al menos, de decreto. En tal caso, el Fichero unificado de maltrato de menores podría constituir un anexo de esta regulación o ser creado independientemente por orden» (apartados segundo y tercero del fundamento jurídico sexto).

## **VI. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES Y LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO (EIN)**

La Comisión, en los dictámenes sobre disposiciones generales emitidos a lo largo del año 2007, ha tenido ocasión de reiterar su consolidada doctrina sobre los diversos aspectos y trámites de su procedimiento de elaboración. En la *Memoria de actividades* del año 2006 se resumió esta doctrina en lo concerniente a la participación de la ciudadanía y de otras Administraciones y órganos administrativos, y se sugirió al

Gobierno la conveniencia de emprender una reforma de la regulación legal del procedimiento reglamentario.

En el Dictamen 233/07, sobre una consulta del consejero de Innovación, Universidades y Empresa relativa a los mecanismos e instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico para la evaluación y la consideración de los efectos en los sectores económicos, sociales y de las Administraciones públicas de los proyectos de disposiciones normativas, la Comisión ha tenido la oportunidad de desarrollar esta sugerencia y concretar los aspectos que, a su juicio, deberían ser reformados. En la consulta, formulada al amparo del artículo 9.2 de la Ley de la Comisión y del artículo 39 del reglamento que la desarrolla, se pide la opinión de este órgano consultivo acerca de los mecanismos ya existentes de evaluación de los posibles efectos de los proyectos normativos, y acerca de las reformas del marco jurídico vigente que, eventualmente, considere convenientes. La consulta abarca tanto los proyectos reglamentarios como los anteproyectos de ley.

Las ideas principales contenidas en este dictamen han sido incorporadas en el apartado cuarto de la Comunicación de la Comisión presentada a las IX Jornadas de la Función Consultiva sobre "La función consultiva en la España actual" organizadas por el Consejo de Estado los días 18 y 19 de octubre de 2007 en Madrid, y que se reproduce, traducida, en la presente *Memoria*.

En el dictamen, después de recordar la gran importancia del procedimiento normativo para garantizar los derechos de los ciudadanos, la participación de los sectores afectados y el acierto de la norma finalmente aprobada, y de destacar algunas de las iniciativas nacionales y europeas recientes destinadas a mejorar la calidad de las normas y, en especial, la evaluación de sus efectos (o «impacto», cómo se dirá después), la Comisión lleva a cabo un análisis crítico de la regulación vigente del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, destacando sus aspectos positivos y sus principales carencias.

Esta regulación, presidida por el artículo 105.a) de la Constitución -que, de forma innovadora en el Derecho comparado, garantiza la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de reglamentos- y ahora, también, por el artículo 30 del Estatuto -al enunciar el principio de buena administración-, se encuentra contenida, como es sabido, desde hace casi veinte años, en la Ley 13/1989, de 14 de diciembre (artículos 61 a 66 ), de aplicación tanto a los proyectos de reglamento como a los anteproyectos de ley. Para la Comisión, esta Ley tuvo un carácter muy innovador cuando fue aprobada, al prever mecanismos como el estudio económico en términos de coste-beneficio, que entra de lleno en las técnicas de evaluación previa de los efectos (del impacto) de la norma. Sin embargo, en la actualidad,



«presenta algunas insuficiencias que hay que tener en cuenta: escasa regulación de la importante fase de iniciativa; limitación a la vertiente económica del estudio coste-beneficio; falta de claridad sobre las características y los destinatarios de la participación; poca previsión sobre el tratamiento de los datos y de los elementos de la participación y de la consulta y falta de ordenación de la documentación» (fundamento jurídico cuarto).

Con respecto a la regulación estatal, contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, donde, a diferencia de la ley catalana, se da un tratamiento diferenciado a los proyectos de reglamento (artículo 24) y a los anteproyectos de ley (artículo 22), la Comisión considera que:

«Una simple lectura del artículo 22 pone de relieve la falta de acento de las previsiones y la ausencia de una perspectiva clara de impacto de la norma sobre el entorno, salvo en lo referente al género. Por otra parte, la memoria económica queda limitada al coste de las medidas previstas para los presupuestos públicos. También parece imprecisa y deficiente la regulación de las consultas y la participación de los ciudadanos».

A su vez, la regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos del artículo 24 «presenta insuficiencias similares a la del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, salvo en lo relativo a la participación, cuya regulación -siguiendo, por otra parte, el mandato constitucional- es más precisa, aunque no se dice nada sobre el tratamiento de las aportaciones, con la aceptación, o no, de los interesados u otras instancias» (fundamento jurídico cuarto).

La Comisión, a continuación, destaca algunos aspectos de interés de la Ley vasca 8/2003, de 22 de diciembre, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, como son el hecho de que se haga una consideración separada y compleja de la fase de iniciación de la elaboración del proyecto normativo o de que la primera redacción del proyecto tenga que ser sometida a una aprobación previa antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta. La Comisión también destaca la regulación de las dos memorias previstas en esta ley:

La memoria general «tiene que reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la consulta, de la participación y de los informes y se añade la necesidad de justificar detalladamente las razones que llevan a no aceptar observaciones que se hayan presentado. Hay, por lo tanto, una preocupación específica sobre el tratamiento de las aportaciones recibidas.

Con respecto a la memoria económica, se le asigna una doble misión, ya que, por un lado, tiene que estimar el coste que puede representar la innovación normativa proyectada para los presupuestos públicos y, por otro, tiene que evaluar, además, el coste que se pueda derivar de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía en general. Hay, pues, una referencia directa al impacto de la futura norma, aunque es preciso constatar que se olvida de los beneficios que aquélla puede generar, olvido que puede dificultar la valoración.

Ambas memorias están reguladas de un modo más satisfactorio que las ordenaciones, particularmente la estatal, que hemos examinado antes y contienen previsiones que forman parte de cualquier programa de mejora normativa» (fundamento jurídico cuarto).

El repaso de la normativa vigente concluye con una referencia al Acuerdo del Gobierno de la Generalidad de 2 de abril de 2007, sobre la elaboración de los anteproyectos de ley. A pesar de no haber sido publicado ni tener carácter normativo, este Acuerdo es de interés porque prevé una ordenación formal de la fase de iniciación. Dispone que el Gobierno, antes de que comiencen la elaboración de un anteproyecto de ley y los contactos con los sectores interesados, tiene que aprobar la iniciativa, y, a estos efectos, el departamento interesado debe elaborar una memoria, según un modelo parecido al cuestionario de la OCDE de 1995, sobre el que se volverá más adelante. Para la Comisión,

«[e]s una medida que se sitúa en la orientación, cada vez más consolidada, de considerar, separadamente y con énfasis, el momento mismo de la iniciación de la fase de elaboración del proyecto normativo. Ahora bien, como hemos dicho, el acuerdo es una simple instrucción interna y, además, se refiere sólo a los anteproyectos de ley, sin alcanzar a los reglamentos» (fundamento jurídico cuarto).

El análisis crítico de la normativa vigente lleva a la Comisión a concluir que:

«Este repaso ha puesto de relieve que la regulación de la actividad innovadora del ordenamiento en Cataluña, si bien cuenta con una ordenación específica con elementos significativos, presenta algunas insuficiencias y necesita una atención más intensa para hacer más realidad el principio de una buena administración que recoge el Estatuto y para asegurar que las decisiones se adoptan con una valoración equilibrada y lo más completa posible del impacto que se puede prever que tendrá la futura norma en la sociedad» (fundamento jurídico cuarto).

A pesar de estas insuficiencias, tampoco se tiene que olvidar, en opinión de la Comisión,

«que una parte significativa del estado insatisfactorio del proceso de elaboración de las normas, y del análisis consiguiente de sus repercusiones, deriva de la inaplicación, o de una aplicación formal y vacía, de las determinaciones vigentes» (fundamento jurídico quinto).

Un cumplimiento efectivo, no meramente formal, de las previsiones normativas ya existentes, reclamado por la Comisión en sus dictámenes (entre muchos otros, 500/01, 545/01, 263/05, 147/06 y 41/07) y memorias anuales (en particular, las de 1992, 1998, 2005 y 2006), comportaría una mejora sustancial de la calidad de las normas aprobadas. Así lo cree también la jurisprudencia, que en los últimos años -en sentencias como las que se indican en el dictamen- ha endurecido el control del procedimiento de elaboración de reglamentos y no duda en declarar la nulidad como consecuencia de vicios procedimentales. Por eso,

«se puede afirmar que en el ámbito de los tribunales también incide la preocupación creciente por la mejora en la producción del Derecho, y en concreto de las normas reglamentarias, y que la supervisión del cumplimiento del procedimiento de elaboración es una herramienta importante para el control mismo del ejercicio de la potestad reglamentaria y por su natural discrecionalidad» (fundamento jurídico quinto).

A continuación, en el fundamento jurídico sexto, la Comisión profundiza en el estudio de las nuevas tendencias en materia de calidad normativa que se desprenden de algunas iniciativas europeas que han tenido una especial influencia, y que pueden servir de modelo para la reforma de la regulación catalana del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

El análisis se centra, sobre todo, en el cuestionario anexo a la recomendación de la OCDE sobre mejora de la calidad normativa de 9 de marzo de 1995, en *el Informe Mandelkern* sobre mejora de la regulación de 13 de noviembre de 2001 (elaborado por un comité de expertos a instancia de la Unión Europea), y en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la evaluación de impacto de 5 de junio de 2002, destinada a implementar una parte de las recomendaciones del Informe mencionado. Dado el objeto de la consulta efectuada por el consejero, la atención se presta principalmente al tratamiento que estas iniciativas dan a las *consultas* a la ciudadanía y los sectores afectados y a la nueva técnica de *evaluación del impacto normativo* (EIN; *regulatory impact assessment -RIS-*, como se la conoce en el entorno anglosajón de donde

proviene), dirigida a identificar y ponderar todos los posibles costes y beneficios (económicos, pero también sociales y medioambientales) de las normas proyectadas y de las principales *alternativas* regulatorias existentes (incluida la opción de no regular). Como se indica en los documentos comunitarios más recientes mencionados en el dictamen, esta técnica de la EIN se está usando con éxito y profusión en el ámbito de la Unión Europea, para la mejora de la calidad de las propuestas normativas de la Comisión Europea.

El último y más extenso de los fundamentos jurídicos del Dictamen, el séptimo, se dedica a las *sugerencias* formuladas por la Comisión. Como ésta se encarga de precisar, se trata de sugerencias que

«no se tienen que entender siempre como la previsión de determinados trámites procedimentales, cuya omisión podría afectar a la validez de la norma, sino, a menudo, como la enunciación de opciones alternativas que están a disposición del órgano administrativo competente».

En opinión de la Comisión, sería conveniente que se modificara la regulación actualmente contenida en la Ley 13/1989. Esta modificación se podría hacer «bien de forma singular, como ha hecho el País Vasco, puntualmente, bien integrada en un instrumento normativo más amplio». La falta de la reforma podría conducir a una regulación armonizadora del Estado:

«En este ámbito sería conveniente un ejercicio de la competencia autonómica a fin de que la inacción no pudiera contribuir a una iniciativa armonizadora estatal que quisiera ampararse en la competencia que le atribuye el artículo 149.1.18 CE en materia de procedimiento administrativo común».

Sería oportuno que la regulación abarcara los diferentes tipos de disposiciones generales y que, al mismo tiempo, estableciera las necesarias diferencias de régimen jurídico entre unos y otros:

«Quizás lo más aconsejable sería regular conjuntamente la producción normativa -anteproyectos de ley, decretos legislativos, reglamentos- pero es evidente que se tendrían que establecer, en todo caso, cuando fuera necesario, las posibilidades de excepción o de modalización de las previsiones generales según el tipo, el alcance, el contenido, etc. de cada norma. Con respecto a los reglamentos, se tendría que definir el ámbito de aplicación, del cual podrían quedar excluidos los de carácter organizativo, estrictamente considerados como los de estructuración interna sin incidencia exterior, y quizás los que desarrollen otros reglamentos que contienen ya la suficiente regulación sustancial que ahora

precisamente sólo hay que completar».

Con respecto a la terminología,

«si bien no es imprescindible seguir las denominaciones adoptadas en el marco europeo, puede ser aconsejable utilizar la expresión que refleja de una manera directa la técnica de evaluación de impacto de las normas».

A continuación, la Comisión hace una serie de sugerencias destinadas a mejorar *la evaluación del impacto normativo*, sobre la base de las enseñanzas que se pueden extraer de las iniciativas europeas antes consideradas:

«La evaluación tiene que tender a considerar todas las incidencias y todos los aspectos, no únicamente los económicos. La fórmula podría hacer referencia a la sociedad o la ciudadanía, y en especial a los destinatarios directos, sin perjuicio de enumerar después, a título ejemplificativo, diversas vertientes, como pueden ser el medio ambiente, el género y la actividad económica y empresarial. Asimismo, aplicando el principio de análisis proporcionado, se tendría que indicar que la profundidad o la intensidad de la evaluación de los diversos aspectos se hace atendiendo al contenido de la norma y a la singularización de la afectación que genere.

Es muy recomendable efectuar una evaluación preliminar antes de adoptar la decisión de iniciar la elaboración de una norma por parte del órgano competente. Este es un punto en el que coinciden todas las regulaciones nuevas sobre la elaboración de las normas. El Acuerdo del Gobierno de 2 de abril de 2007 es un precedente a confirmar, a extender y a convertir en norma. El anexo del Acuerdo, adaptado y con la incorporación de una lista más amplia de opciones -incluida la inactividad, a fin de que gráficamente esté presente-, podría articularse en un desarrollo del nuevo texto legal. Se debería poner énfasis en el hecho de que entre la opción elegida y el objetivo perseguido la relación tiene que ser la adecuada, y no se tendría que excluir la posibilidad de que en el curso de la redacción de la propuesta de disposición se replanteara la opción adoptada. En esta fase no está clara la conveniencia, o al menos no se pueden generalizar, las consultas, aunque, en todo caso, si se producen, deberían ser informales, pese a que sea útil dejar constancia en el expediente. La evaluación se podría formalizar en un informe preliminar, e incluso se podrían prever excepciones a esta evaluación preliminar si así lo decide el Gobierno, con motivación expresa. La introducción de la evaluación preliminar comportaría una modificación puntual de la Ley catalana 13/1989 .

La evaluación del impacto normativo propiamente dicha se tendría que desarrollar paralelamente a la redacción de la propuesta de norma y se tendría que adjuntar en el momento de aprobar el proyecto de ley, el decreto legislativo o el reglamento. El contenido de la evaluación se podría anunciar mediante norma legal, para asegurar su cumplimiento, sin perjuicio de una regulación detallada en el ámbito reglamentario. Se tendrían que recoger y ampliar las referencias del informe de la evaluación preliminar sobre los objetivos, la justificación de cada una de las concretas opciones elegidas y la oportunidad de efectuarlas. Asimismo, se debería acreditar la congruencia de la normación prevista con los objetivos y las medidas consideradas, con justificación expresa de la adecuación a las exigencias del principio de proporcionalidad. También se tendrían que analizar las ventajas y desventajas y el encaje que tiene en el ordenamiento.

De forma específica habría que hacer referencia a los costes presupuestarios y a las implicaciones organizativas, estructurales o de personal, derivados de la innovación normativa que se propone, aspecto completamente diferente del análisis de la repercusión de la norma proyectada sobre la sociedad y sus diversos sectores y actividades. Esta última se podría hacer según el procedimiento de coste-beneficio, en términos cuantitativos -o, al menos, en términos cualitativos, si se trata de bienes no comercializables-. Se podría prever que se tuviera en cuenta la secuenciación temporal. El estudio del impacto tendría que comprender también la repercusión sobre otras Administraciones, tanto con respecto a sus competencias como con respecto a los recursos necesarios, teniendo en cuenta el principio de diferenciación según las efectivas capacidades. Como ya hemos dicho, la Ley 13/1989 alude a los estudios de coste-beneficio, pero no a los otros aspectos ni con los detalles indicados. Sería recomendable incorporar estas previsiones a la regulación vigente.

En otro apartado, se debería examinar la incidencia del proyecto normativo en el ordenamiento preexistente, con especial consideración de la tabla de vigencias, las disposiciones afectadas y las medidas necesarias para la simplificación y racionalización del ordenamiento afectado. En este sentido, habría que analizar la posible conflictividad o dificultad de aplicación de la futura norma con los costes - "costes del ordenamiento" - que se pueden derivar de ella; así como, en otro orden de cosas, la conveniencia de consolidar los textos normativos resultantes».

La Comisión se ocupa también de la dimensión organizativa, es decir, de si se tendrían que crear estructuras específicas para la realización y supervisión de la

evaluación del impacto normativo, así como del control final por parte de la propia Comisión:

«Parece que el modelo más generalizable asigna su redacción a las diversas unidades (departamentos) que promueven la nueva norma, y la promoción, la formación, la elaboración de guías y modelos y la supervisión de las tareas de elaboración normativa y de la redacción de los estudios de impacto a una unidad central (que podría ser un órgano ya existente) relacionado o dependiente del nivel jerárquico alto adecuado. Debe recordarse también que la intervención de esta Comisión Jurídica Asesora, en los supuestos en que está legalmente prevista, contribuye a verificar, en el momento inmediatamente anterior a su aprobación, la regularidad, en las diversas vertientes, de la formación de la norma y de su contenido».

La evaluación *ex ante* del impacto normativo también podría ir acompañada de una verificación *ex post* de la eficacia de las normas ya aprobadas:

«[S]e podrían prever, ya en el momento de formación de la norma, medidas para examinar el grado de cumplimiento de la norma y de realización de los objetivos mediante informes temporales».

El otro gran bloque de sugerencias guarda relación con la mejora de las *consultas* a la ciudadanía y a los sectores afectados durante el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, una cuestión también central en las iniciativas europeas mencionadas:

«La regulación de los procedimientos de participación y consulta es esencial, tanto con respecto al instrumento elegido como a los resultados del proceso y su constancia. La previsión de los procedimientos de participación y consulta podría ser abierta. La transparencia se tendría que asegurar a lo largo de todo el trámite.

Esta Comisión quiere llamar la atención, de entrada, sobre la conveniencia de valorar una más amplia admisión y utilización del procedimiento de información pública o de otras fórmulas de alcance general que las tecnologías de la información y comunicación facilitan. La experiencia de una utilización generalizada en el ámbito urbanístico presenta un balance positivo.

En el supuesto del trámite de audiencia a los interesados, se tendría que plantear de forma que diera amplia cobertura, no únicamente a los directamente afectados por ser titulares de los derechos e intereses directos, sino a todos los concernidos. En este sentido, se tendría que motivar la selección de los

consultados. La audiencia se tendría que extender también a las otras Administraciones que pudieran resultar afectadas de algún modo. Sería conveniente regular el supuesto de coincidencia entre sectores afectados y la existencia de órganos consultivos y asesores integrados por representantes de éstos.

Los supuestos de excepción de los procedimientos de participación o reducción de los plazos previstos deberían ser tasados y adoptados también con motivación expresa por el Gobierno.

Las aportaciones resultantes de la consulta y su incidencia, con la aceptación o no de éstas -que habría que motivar-, se tendría que recoger de forma expresa en el estudio, de manera que se hiciera transparente la incidencia en la formulación definitiva de la propuesta.

Por otra parte, en el estudio o memoria se tendrían que recoger los informes de las diversas instancias cuya intervención es prevista por el ordenamiento antes de la formulación final de la propuesta. Se deberían hacer constar los elementos incorporados, y los que no, a la propuesta de la norma, con la pertinente motivación, ya que contribuyen a conformar la versión definitiva de la propuesta de norma. También habría que recoger los informes jurídicos -tanto los internos del órgano promotor como los que eventualmente puedan haber emitido expertos externos- con la consideración de la legislación, doctrina y jurisprudencia pertinentes. Estos informes tendrían que poner de manifiesto de forma completa la incidencia en el ordenamiento.

El perfeccionamiento de la consulta y participación en la elaboración de las normas, según las pautas que se acaban de indicar, implica una modificación directa de la Ley catalana 13/1989 ».

La Comisión concluye recordando, nuevamente, que, aunque una buena regulación del procedimiento de elaboración de las normas es imprescindible para mejorar la calidad de éstas, no es, por sí sola, suficiente. Hace falta, además, que se cumpla de forma efectiva.