

Informe en relació amb la consulta pública prèvia a l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat

Antecedents

L'Administració de la Generalitat ha iniciat una consulta pública prèvia a la reforma del procediment d'elaboració de normes del Govern de la Generalitat, d'acord amb l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Es pretén regular en un avantprojecte de Llei, de forma unificada, el procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives, per tal d'actualitzar-los als canvis introduïts a la normativa estatal del procediment administratiu comú i de bases del règim jurídic de les administracions públiques, així com a la normativa de transparència.

Alhora, es pretén revisar l'actual procediment per simplificar-lo i fer-lo més adaptable a la tramitació electrònica. En el disseny d'aquest procediment es reforçaran els elements relatius a la millora de la qualitat normativa, es potenciarà l'avaluació d'impacte normatiu i es regularan els diversos mecanismes de participació (consulta pública prèvia, audiència i informació pública) i les seves excepcions.

Finalment, es planteja la necessitat de preveure procediments específics més flexibles: procediment d'urgència, procediment de consolidació de normes i procediments per facilitar l'aprovació d'experiments normatius o projectes pilots.

Als efectes de poder manifestar una opinió o dur a terme un pronunciament sobre la present consulta pública, a través del Portal Participa (<https://participa.gencat.cat>) es posa a disposició de la ciutadania i de les organitzacions més representatives potencialment afectades per la futura norma la documentació següent:

- Memòria preliminar sobre l'avantprojecte de Llei de procediment d'elaboració de normes.
- Dossier sobre les principals novetats en relació amb el procediment d'elaboració de normes.
- Infografia sobre el procediment d'elaboració de normes.

Examinada la documentació esmentada, tenint en compte la normativa vigent aplicable, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto les consideracions jurídiques següents.

I. Sobre l'avaluació d'impacte normatiu

La Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, va introduir, com a eina central de la política de millora regulatòria que facilita la presa de decisions a partir de l'evidència, l'avaluació d'impacte normatiu.

En aquest sentit, l'article 64.3 regula el contingut de la memòria d'avaluació d'impacte que ha d'acompanyar els projectes de disposicions reglamentàries i n'estableix el contingut mínim.

Aquesta memòria d'avaluació de l'impacte de la mesura proposada, de conformitat amb la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat de Catalunya i del govern, també ha d'acompanyar els avantprojectes de llei (article 36.3, en la seva redacció donada per la disposició final tercera de la Llei 26/2010) i els projectes de decret legislatiu (article 37.2) que elabori el Govern.

L'Administració de la Generalitat planteja la necessitat de millorar l'efectivitat d'aquest mecanisme, amb l'objectiu d'assolir que s'avaluï la necessitat de les normes abans d'iniciar-ne la tramitació, essent, per tant, necessari que la memòria inclogui una anàlisi i comparació d'alternatives possibles i no es limiti únicament a justificar una opció ja adoptada.

L'Autoritat comparteix aquesta opinió i, des de la vessant del dret a la protecció de dades, es **proposa** que la futura regulació del procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives incorpori l'obligació de dur a terme en determinats supòsits que tinguin un gran impacte en el dret a la protecció de dades, com a part d'aquesta avaluació, una avaluació d'impacte en la protecció de dades.

Aquesta mesura està expressament prevista a l'article 35 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (en endavant, RGPD) per a determinats supòsits que comporten un "*alt risc en els drets i llibertats de les persones físiques*".

Consisteix en dur a terme una avaluació de l'impacte que aquesta mesura pot tenir per a la privacitat de les persones afectades, analitzant-ne la licitud, la necessitat i la proporcionalitat, els riscos previsibles i les mesures per mitigar-los, alhora que requereix una anàlisi de les diferents alternatives disponibles per assolir la finalitat perseguida, de manera que es pugui optar per aquella que ofereixi més garanties per als drets de les persones.

S'ha de tenir en compte que l'RGPD preveu l'avaluació d'impacte com un instrument, de caràcter obligatori, a dur a terme per part del responsable del tractament abans d'iniciar activitats que comportin un tractament de dades personals que comporti un alt risc. Això vol dir que si una determinada llei preveu determinats tractaments d'alt risc, cadascun dels responsables del tractament hauria de dur a terme pel seu compte aquesta avaluació d'impacte.

No obstant això, destacar que, per tal de facilitar el compliment d'aquesta obligació, l'article 35.10 de l'RGPD preveu que si en el procediment d'aprovació de la norma es duu a terme una avaluació d'impacte sobre la privacitat després no serà necessari que cada responsable del tractament la dugui a terme quan vulgui endegar l'activitat de tractament de dades que se'n derivi. D'aquí la importància que es prevegi com a part del procediment d'elaboració de normes que comportin un alt risc pels drets i llibertats de les persones.

Pes pot robar més informació sobre aquesta qüestió a la [Guia pràctica sobre l'avaluació d'impacte relativa a la protecció de dades](#), disponible al web d'aquesta Autoritat.

II. Sobre els informes preceptius i l'eficiència del procediment d'elaboració de les normes

L'Administració de la Generalitat qüestiona, en termes d'eficiència, part dels informes preceptius de l'actual tramitació del procediment d'elaboració de les normes. Sosté, en aquest sentit, la necessitat de comprovar si encara compleixen la finalitat per a la qual van ser previstos.

Centrant-nos en l'àmbit de la protecció de dades personals, la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, preveu que correspon a aquesta Autoritat emetre informe, amb caràcter preceptiu, sobre les disposicions que afectin la protecció de dades de caràcter personal (article 5.1.m)).

L'article 8.2.f) d'aquesta Llei, disposa que és funció de la directora de l'Autoritat emetre informe, amb caràcter preceptiu, dels avantprojectes de llei, dels projectes de disposicions normatives que elabori el Govern per raó d'una delegació legislativa i dels projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que afectin la protecció de dades de caràcter personal.

L'RGPD incideix en la necessitat d'aquest informe de l'autoritat de control en l'adopció de tota mesura legislativa o reglamentària que prevegi el tractament de dades personals.

Així, l'article 36.4 de l'RGPD disposa que *“los Estados miembros garantizarán que se consulte a la autoridad de control durante la elaboración de toda propuesta de medida legislativa que haya de adoptar un Parlamento nacional, o de una medida reglamentaria basada en dicha medida legislativa, que se refiera al tratamiento.”*

La finalitat pretesa amb la “consulta” a l'autoritat de control en aquest àmbit no és altra que garantir la conformitat del tractament previst en la mesura legislativa o reglamentària que es pretén adoptar a l'RGPD i, en el nostre cas, també a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, i, en particular, de mitigar el risc que impliqui el tractament de les dades personals de les persones afectades.

Com hem vist, l'obligació de demanar aquest informe ja està prevista no només a la Llei 32/2010, sinó també a l'RGPD. No obstant això, a efectes sistemàtics i de claredat per a les persones destinatàries de la norma, seria bo que la futura regulació del procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives incorpori una previsió que contempli que en el procés d'elaboració de qualsevol proposta de mesura legislativa que hagi d'adoptar el Parlament de Catalunya o d'una mesura reglamentària basada en aquesta mesura legislativa, que afecti la protecció de dades personals, és necessari sotmetre la dita proposta a informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

III. Sobre la millora dels processos de participació en l'elaboració de les normes

La participació ciutadana en el procediment d'elaboració normatiu s'ha articulada, tradicionalment, a partir dels tràmits d'audiència i d'informació pública, els quals pressuposen una participació en una fase avançada de l'elaboració de la norma (articles 67 i 68 Llei 26/2010, en relació amb les disposicions reglamentàries, i article 36.4 Llei 13/2008, en relació amb la iniciativa legislativa).

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC), ha introduït un tràmit potestatiu de participació ciutadana en l'elaboració de les normes (article 69) des de l'inici de la tramitació del seu procediment d'elaboració. També ha previst la participació dels grups d'interès (article 47).

Alhora, la Llei 39/2015 ha previst un nou tràmit de consulta pública previ a l'elaboració de futures normes amb rang de llei i disposicions reglamentàries (article 133).

L'Administració de la Generalitat considera necessari articular de forma adequada els diversos tràmits participatius en la futura regulació del procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives, a fi d'assegurar-ne l'eficàcia, l'apertura i la intensitat que en cada cas correspongui. A tal efecte, es vol incidir en l'ús de mitjans electrònics i garantir que les aportacions de la ciutadania resultin més transparents i consultables.

Pel que fa, en concret, a l'objectiu de fer més transparents les aportacions de la ciutadania, cal recordar les consideracions efectuades per aquesta Autoritat en l'informe PD 13/2019 sobre el projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, concretament, en el FJ VIII, el qual es reproduïx parcialment tot seguit:

“L'article 16 sobre publicitat dels Procediments normatius en curs d'elaboració, disposa en l'apartat 2 que als efectes de la lletra d) de l'article 10.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'ha de publicar, entre d'altres “el text o document de les aportacions rebudes” en les fases de consulta prèvia (lletra a) i de consulta participativa ciutadana (lletra c), així com les “al·legacions efectuades” en la fase d'audiència i informació pública (lletra d).

L'apartat 3 afegeix que “Els tràmits relatius a la participació ciutadana, referits a les lletres a), c) i d) de l'apartat primer d'aquest article, han de ser accessibles des del Portal de la Transparència de Catalunya. S'ha de publicar especialment la informació relativa a la intervenció o participació en el procediment d'elaboració normativa de persones que d'acord amb la normativa aplicable tenen la condició de grup d'interès, si escau, a fi i efecte de poder conèixer la identitat del grup d'interès, la data de la seva participació, contacte o influència, i una descripció dels termes o continguts de les seves aportacions i contribucions al text de la norma i de la valoració corresponent.”

Fer notar que més enllà de la divulgació de la identitat de les persones físiques que tenen la consideració de grups d'interès als efectes de l'article 47 de l'LTC, i resta de normativa aplicable, la divulgació de la resta d'informació personal que pugui constar en les aportacions o al·legacions presentades (sigui referida als ciutadans o titulars de drets i interessos legítims que les presenten o referida a altres persones que puguin resultar identificades en els documents), no sembla que pugui estar justificada. La divulgació de dita informació pot afectar en major o menor grau la privacitat d'aquestes persones (depenent del detall d'informació que puguin facilitar) i fins i tot pot anar en contra de la mateixa finalitat del tràmit d'audiència o de consulta pública, atès que el grau de participació previsiblement serà major si les perspectives de privacitat (no identificació de qui ha fet les al·legacions) són majors. En realitat, l'article LTC només es refereix a “la relació i valoració dels documents originats” en la informació pública i processos de participació. El que pot ser rellevant en aquest cas es conèixer el contingut de les aportacions o al·legacions fetes però aquest interès es pot satisfer igualment sense necessitat de sacrificar la privacitat de les persones que hi participen, i per tant la seva divulgació podria ser contrària al principi de minimització.

A efectes d'aclarir aquest punt **es proposa** afegir un segon paràgraf a l'apartat 3 amb la redacció següent:

“Sens perjudici de la identificació dels grups d'interès, la publicació d'aquesta informació s'ha de fer prèvia anonimització de la informació sobre les persones físiques.”

(...).”

Des de la vessant de la protecció de dades, fer avinent la necessitat, en l'articulació d'aquesta participació ciutadana, de respectar el dret a la protecció de dades personals dels participants, particularment, de donar compliment als principis de transparència en relació amb l'afectat (article 5.1.a) RGPD), de minimització de dades (article 5.1.c) RGPD) i d'integritat i confidencialitat de les dades (article 5.1.f) RGPD).

Per això, es proposa que la futura regulació del procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives:

- a) Incorpori el dret a la protecció de dades personals com a principi general en què s'ha de fonamentar la participació ciutadana en aquest àmbit d'actuació.
- b) Prevegi que la publicació de les aportacions rebudes per la ciutadania a través de qualsevol dels mitjans de participació als quals ens hem referit no ha de comportar la difusió de dades personals dels participants, més enllà de la identificació dels grups d'interès, llevat que es compti amb el consentiment de l'autor pel que fa a la revelació de la seva identitat. És a dir, que l'autor hauria de poder decidir si vol que es faci pública la seva identitat, però a manca de pronunciament en un o altre sentit, el criteri a aplicar per defecte hauria de ser la no publicació (art. 25.2 RGPD).

IV. Sobre el dret a proposar iniciatives normatives

La Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, regula la possibilitat que, com a instrument de participació ciutadana, una comissió promotora pugui presentar un projecte legislatiu en representació de les persones signants de la iniciativa.

L'article 70 de l'LTC, per la seva part, reconeix el dret a presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari.

Des de la vessant de la protecció de dades, cal incidir en el respecte al dret a la protecció de les dades de les persones legitimades per a promoure aquest tipus d'iniciatives al llarg de la seva tramitació.

En aquest sentit, també hauria de ser extensible a aquest aspecte la proposta recollida en l'apartat anterior relativa a que la futura regulació del procediment d'elaboració dels reglaments i les iniciatives legislatives del Govern incorpori el dret a la protecció de dades com a principi general en què s'ha de fonamentar la iniciativa normativa per la ciutadania.

Més enllà d'això, remarcar que hi ha tres aspectes en els quals caldria incidir especialment:

- a) Transparència per a les persones afectades: és a dir, les persones que signen una iniciativa d'aquest tipus ha de poder conèixer clarament, abans de signar-la, quin serà el tractament de les seves dades personals.
- b) Les dades que es recullin han de ser només les mínimes i indispensables per a la finalitat perseguida.
- c) La limitació de l'accés a la identitat de les persones que hagin donat suport a una iniciativa a aquelles persones que necessitin accedir-hi per a l'exercici de les seves funcions durant la tramitació parlamentària.
- d) Previsió de la destrucció d'aquestes dades un cop hagi conclòs la tramitació.

Barcelona, 20 de desembre de 2019