

Doy cuenta en relación con la consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de ley del procedimiento de elaboración de normas del Gobierno de la Generalidad

Antecedentes

La Administración de la Generalidad ha iniciado una consulta pública previa a la reforma del procedimiento de elaboración de normas del Gobierno de la Generalidad, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Se pretende regular en un anteproyecto de ley, de forma unificada, el procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas, a fin de actualizarlos a los cambios introducidos en la normativa estatal del procedimiento administrativo común y de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, así como en la normativa de transparencia.

Asimismo, se pretende revisar el actual procedimiento para simplificarlo y hacerlo más adaptable a su tramitación electrónica. En el diseño de este procedimiento se reforzarán los elementos relativos a la mejora de la calidad normativa, se potenciará la evaluación de impacto normativo y se regularán los distintos mecanismos de participación (consulta pública previa, audiencia e información pública) y sus excepciones.

Por último, se plantea la necesidad de prever procedimientos específicos más flexibles: procedimiento de urgencia, procedimiento de consolidación de normas y procedimientos para facilitar la aprobación de experimentos normativos o proyectos pilotos.

A efectos de poder manifestar una opinión o llevar a cabo un pronunciamiento sobre la presente consulta pública, a través del Portal Participa (<https://participa.gencat.cat>) se pone a disposición de la ciudadanía y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma la siguiente documentación:

- Memoria preliminar sobre el anteproyecto de ley de procedimiento de elaboración de normas.
- Dossier sobre las principales novedades en relación con el procedimiento de elaboración de normas.
- Infografía sobre el procedimiento de elaboración de normas.

Examinada la documentación mencionada, teniendo en cuenta la normativa vigente aplicable, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito las siguientes consideraciones jurídicas.

I. Sobre la evaluación de impacto normativo

La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, introdujo, como herramienta central de la política de mejora regulatoria que facilita la toma de decisiones a partir de la evidencia, la evaluación de impacto normativo.

En este sentido, el artículo 64.3 regula el contenido de la memoria de evaluación de impacto que debe acompañar a los proyectos de disposiciones reglamentarias y establece su contenido mínimo.

Esta memoria de evaluación del impacto de la medida propuesta, de conformidad con la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad de Cataluña y del gobierno, también debe acompañar a los anteproyectos de ley (artículo 36.3, en su redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 26/2010) y los proyectos de decreto legislativo (artículo 37.2) que elabore el Gobierno.

La Administración de la Generalitat plantea la necesidad de mejorar la efectividad de este mecanismo, con el objetivo de lograr que se evalúe la necesidad de las normas antes de iniciar su tramitación, siendo, por tanto, necesario que la memoria incluya un análisis y comparación de alternativas posibles y no se limite únicamente a justificar una opción ya adoptada.

La Autoridad comparte esta opinión y, desde la vertiente del derecho a la protección de datos, se propone que la futura regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas incorpore la obligación de llevar a cabo en determinados supuestos que tengan un gran impacto en el derecho a la protección de datos, como parte de esa evaluación, una evaluación de impacto en la protección de datos.

Esta medida está expresamente prevista en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos personales y la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (en adelante, RGPD) para determinados supuestos que conllevan un “alto riesgo en los derechos y libertades de las personas físicas”.

Consiste en llevar a cabo una evaluación del impacto que esta medida puede tener para la privacidad de las personas afectadas, analizando su licitud, necesidad y proporcionalidad, riesgos previsibles y medidas para mitigarlos, a la vez que requiere un análisis de las diferentes alternativas disponibles para alcanzar la finalidad perseguida, de forma que se pueda optar por aquella que ofrezca mayores garantías para los derechos de las personas.

Debe tenerse en cuenta que el RGPD prevé la evaluación de impacto como un instrumento, de carácter obligatorio, a llevar a cabo por parte del responsable del tratamiento antes de iniciar actividades que comporten un tratamiento de datos personales que comporte un alto riesgo. Esto significa que si una determinada ley prevé determinados tratamientos de alto riesgo, cada uno de los responsables del tratamiento debería llevar a cabo por su cuenta esta evaluación de impacto.

Sin embargo, destacar que, con el fin de facilitar el cumplimiento de esta obligación, el artículo 35.10 del RGPD prevé que si en el procedimiento de aprobación de la norma se lleva a cabo una evaluación de impacto sobre la privacidad después no será necesario que cada responsable del tratamiento la lleve a cabo cuando quiera iniciar la actividad de tratamientos de datos que se derive. De ahí la importancia que se prevea como parte del procedimiento de elaboración de normas que comporten un alto riesgo por los derechos y libertades de las personas.

Peso puede robar más información al respecto en la [Guía práctica sobre la evaluación de impacto relativa a la protección de datos](#), disponible en la web de esta Autoridad.

II. Sobre los informes preceptivos y la eficiencia del procedimiento de elaboración de las normas

La Administración de la Generalidad cuestiona, en términos de eficiencia, parte de los informes preceptivos de la actual tramitación del procedimiento de elaboración de las normas. Sostiene, en este sentido, la necesidad de comprobar si todavía cumplen la finalidad para la que fueron previstos.

Centrándonos en el ámbito de la protección de datos personales, la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, prevé que corresponde a esta Autoridad emitir informe, con carácter preceptivo, sobre las disposiciones que afecten a la protección de datos de carácter personal (artículo 5.1.m)).

El artículo 8.2.f) de esta Ley dispone que es función de la directora de la Autoridad emitir informe, con carácter preceptivo, de los anteproyectos de ley, de los proyectos de disposiciones normativas que elabore el Gobierno por razón de una delegación legislativa y de los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten a la protección de datos de carácter personal.

El RGPD incide en la necesidad de este informe de la autoridad de control en la adopción de toda medida legislativa o reglamentaria que prevea el tratamiento de datos personales.

Así, el artículo 36.4 del RGPD dispone que “los Estados miembros garantizarán que se consulte a la autoridad de control durante la elaboración de toda propuesta de medida legislativa que deba adoptar un Parlamento nacional, o de una medida reglamentaria basada en dicha medida legislativa, que se refiera al tratamiento.”

La finalidad pretendida con la “consulta” a la autoridad de control en este ámbito no es otra que garantizar la conformidad del tratamiento previsto en la medida legislativa o reglamentaria que se pretende adoptar en el RGPD y, en nuestro caso, también en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y, en particular, de mitigar el riesgo de que implique el tratamiento de los datos perso

Como hemos visto, la obligación de pedir este informe ya está prevista no sólo en la Ley 32/2010, sino también en el RGPD. Sin embargo, a efectos sistemáticos y de claridad para las personas destinatarias de la norma, sería bueno que la futura regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas incorpore una previsión que contemple que en el proceso de elaboración de cualquiera propuesta de medida legislativa que deba adoptar el Parlamento de Cataluña o de una medida reglamentaria basada en esta medida legislativa, que afecte a la protección de datos personales, es necesario someter dicha propuesta a informe de la Autoridad Catalana de Protección de D

III. Sobre la mejora de los procesos de participación en la elaboración de las normas

La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativo se ha articulado, tradicionalmente, a partir de los trámites de audiencia y de información pública, que presuponen una participación en una fase avanzada de la elaboración de la norma (artículos 67 y 68 Ley 26/2010, en relación con las disposiciones reglamentarias, y artículo 36.4 Ley 13/2008, en relación con la iniciativa legislativa).

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC), ha introducido un trámite potestativo de participación ciudadana en la elaboración de las normas (artículo 69) desde el inicio de la tramitación de su procedimiento de elaboración. También ha previsto la participación de los grupos de interés (artículo 47).

Asimismo, la Ley 39/2015 ha previsto un nuevo trámite de consulta pública previo a la elaboración de futuras normas con rango de ley y disposiciones reglamentarias (artículo 133).

La Administración de la Generalitat considera necesario articular de forma adecuada los diversos trámites participativos en la futura regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas, a fin de asegurar su eficacia, apertura e intensidad que en cada caso corresponda. A tal efecto, se desea incidir en el uso de medios electrónicos y garantizar que las aportaciones de la ciudadanía resulten más transparentes y consultables.

En cuanto, en concreto, al objetivo de hacer más transparentes las aportaciones de la ciudadanía, es preciso recordar las consideraciones efectuadas por esta Autoridad en el informe PD 13/2019 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, concretamente, en el FJ VIII, que se reproduce parcialmente a continuación:

“El artículo 16 sobre publicidad de los Procedimientos normativos en curso de elaboración, dispone en el apartado 2 que a los efectos de la letra d) del artículo 10.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, se ha de publicar, entre otros “el texto o documento de las aportaciones recibidas” en las fases de consulta previa (letra a) y de consulta participativa ciudadana (letra c), así como las “alegaciones efectuadas” en la fase de audiencia e información pública (letra d).

El apartado 3 añade que “Los trámites relativos a la participación ciudadana, referidos en las letras a), c) y d) del apartado primero de este artículo, deben ser accesibles desde el Portal de la Transparencia de Cataluña. Se publicará especialmente la información relativa a la intervención o participación en el procedimiento de elaboración normativa de personas que de acuerdo con la normativa aplicable tienen la condición de grupo de interés, si procede, a fin de poder conocer la identidad del grupo de interés, la fecha de su participación, contacto o influencia, y una descripción de los términos o contenidos de sus aportaciones y contribuciones al texto de la norma y de la valoración correspondiente.”

Hacer notar que más allá de la divulgación de la identidad de las personas físicas que tienen la consideración de grupos de interés a efectos del artículo 47 de la LTC, y demás normativa aplicable, la divulgación del resto de información personal que pueda constar en las aportaciones o alegaciones presentadas (sea referida a los ciudadanos o titulares de derechos e intereses legítimos que las presentan o referida a otras personas que puedan resultar identificadas en los documentos), no parece que pueda estar justificada. La divulgación de dicha información puede afectar en mayor o menor grado a la privacidad de estas personas (dependiendo del detalle de información que puedan facilitar) e incluso puede ir en contra de la misma finalidad del trámite de audiencia o de consulta pública, dado que el grado de participación previsiblemente será mayor si las perspectivas de privacidad (no identificación de quien ha realizado las alegaciones) son mayores. En realidad, el artículo LTC sólo se refiere a “la relación y valoración de los documentos originados” en la información pública y procesos de participación. Lo que puede ser relevante en este caso es conocer el contenido de las aportaciones o alegaciones hechas pero este interés puede satisfacerse igualmente sin necesidad de sacrificar la privacidad de las personas que participan, y por tanto su divulgación podría ser

A efectos de aclarar este punto se propone añadir un segundo párrafo al apartado 3 con la siguiente redacción:

“Sin perjuicio de la identificación de los grupos de interés, la publicación de esta información debe realizarse previa anonimización de la información sobre las personas físicas.”

(...).”

Desde la vertiente de la protección de datos, recuerda la necesidad, en la articulación de esta participación ciudadana, de respetar el derecho a la protección de datos personales de los participantes, particularmente, de dar cumplimiento a los principios de transparencia en relación con el afectado (artículo 5.1.a) RGPD), de minimización de datos (artículo 5.1.c) RGPD) y de integridad y confidencialidad de los datos (artículo 5.1.f) RGPD).

Por eso, se propone que la futura regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas:

- a) Incorpore el derecho a la protección de datos personales como principio general en el que se ha de fundamentar la participación ciudadana en este ámbito de actuación.
- b) Prevea que la publicación de las aportaciones recibidas por la ciudadanía a través de cualquiera de los medios de participación a los que nos hemos referido no debe comportar la difusión de datos personales de los participantes, más allá de la identificación de los grupos de interés, salvo que se cuente con el consentimiento del autor en lo que respecta a la revelación de su identidad. Es decir, que el autor debería poder decidir si quiere que se haga pública su identidad, pero a falta de pronunciamiento en uno u otro sentido, el criterio a aplicar por defecto debería ser la no publicación (art. 25.2 RGPD).

IV. Sobre el derecho a proponer iniciativas normativas

La Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular, regula la posibilidad de que, como instrumento de participación ciudadana, una comisión promotora pueda presentar un proyecto legislativo en representación de las personas firmantes de la iniciativa.

El artículo 70 de la LTC, por su parte, reconoce el derecho a presentar en la Administración pública propuestas de iniciativa normativa de carácter reglamentario.

Desde la vertiente de la protección de datos, es necesario incidir en el respeto al derecho a la protección de los datos de las personas legitimadas para promover este tipo de iniciativas a lo largo de su tramitación.

En este sentido, también debería ser extensible a este aspecto la propuesta recogida en el apartado anterior relativa a que la futura regulación del procedimiento de elaboración de los reglamentos y las iniciativas legislativas del Gobierno incorpore el derecho a la protección de datos como principio general en el que debe fundamentarse la iniciativa normativa para la ciudadanía.

Más allá de ello, remarcar que hay tres aspectos en los que se debería incidir especialmente:

- a) **Transparencia para las personas afectadas: es decir, las personas que firmen una iniciativa de este tipo debe poder conocer claramente, antes de firmarla, cuál será el tratamiento de sus datos personales.**
- b) **Los datos que se recojan deben ser sólo los mínimos e indispensables para la finalidad perseguida. c) La limitación del acceso a la identidad de las personas que hayan apoyado una iniciativa a aquellas personas que necesiten acceder al mismo para el ejercicio de sus funciones durante la tramitación parlamentaria.**
- d) **Previsión de la destrucción de estos datos una vez concluida su tramitación.**

Barcelona, 20 de diciembre de 2019

Traducción Automática