

L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència

Paula Ortí Ferrer

*Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació
de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental
del Departament de la Presidència*

És funcionària de l'escala superior d'administració del cos superior d'administració de la Generalitat de Catalunya, on ha desenvolupat la seva carrera professional. Des de 2008 treballa en l'àmbit de la millora regulatòria i la implantació de l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment administratiu d'elaboració de normes, tasca que ha desenvolupat primer a l'anterior Direcció de Qualitat Normativa del Departament de la Presidència, en condició de cap de l'Àrea d'Anàlisi i Difusió de Bones Pràctiques en l'Àmbit Normatiu, i des de 2011, com a cap de l'Àrea de Millora de la Regulació, unitat adscrita inicialment a l'Oficina del Govern d'aquest mateix Departament i a partir de juliol de 2016 a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental del Departament de la Presidència. Abans va ser lletrada de la Comissió Jurídica Assessora (2004-2008) i tècnica de l'Àrea de Recerca de l'Institut d'Estudis Autonòmics (2001-2004).



És llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona, màster en Dret Europeu per l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona i té un diploma d'estudis avançats en Dret Públic per la Universitat Pompeu Fabra.

1. La política de millora de la regulació
 - 1.1. Els problemes de la legislació i els costos del dret
 - 1.2. La rellevància de la política regulatòria i dels seus instruments
 - 1.3. La connexió entre les polítiques de millora de la regulació i de transparència
2. L'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de normes a l'Administració de la Generalitat
 - 2.1. Què és i quina és la seva finalitat?
 - 2.2. El reconeixement institucional de l'avaluació d'impacte normatiu a Catalunya
 - 2.3. Configuració i contingut de l'avaluació *ex ante* en l'elaboració dels avantprojectes de llei
 - 2.4. Eines i metodologies
3. Balanç d'aplicació de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat
 - 3.1. Fites a destacar
 - 3.2. Dificultats en la implantació
4. Reptes per a una millor avaluació normativa
 - 4.1. La simplificació de l'ordenament jurídic, una condició prèvia
 - 4.2. La implantació efectiva de l'avaluació *ex ante*
 - 4.3. L'ampliació de les consultes públiques
 - 4.4. L'impuls necessari de l'avaluació *ex post*
 - 4.5. La vinculació amb el procediment legislatiu

1. La política de millora de la regulació

1.1. Els problemes de la legislació i els costos del dret

La proliferació de normes i el seu baix nivell de qualitat són algunes de les crítiques que ha reiterat la doctrina en relació amb els ordenaments jurídics actuals. Les causes del creixement del nombre de normes i de la seva complexitat són prou conegudes. Entre les més rellevants s'esmenten: l'extensió de l'àmbit d'intervenció dels estats amb el progressiu increment de les demandes socials i els diversos interessos a tutelar en el desenvolupament de la societat contemporània; la multiplicació dels centres de producció normativa, i la necessitat d'afrontar les ràpides transformacions d'una realitat dinàmica i complexa. Però també s'ha assenyalat entre les causes de la inflació legislativa el recurs a la producció legislativa com un fi en si mateixa o la idea socialment arrelada que un bon parlament o un bon govern ho són en la mesura que produeixen un gran nombre de lleis.

L'empobriment de la qualitat normativa té a veure amb els aspectes formals –la composició i la redacció de la norma jurídica– però sobretot afecta la vessant material, és a dir, la seva aptitud per assolir els objectius fixats amb eficàcia. Aquestes insuficiències, juntament amb la sobreproducció i superposició normativa, provoquen inseguretat jurídica, dificultats en l'aplicació i en el control, incompliments i augment de la litigiositat. No només s'incrementen els costos de compliment del dret, sinó també les repercussions econòmiques i socials de normes que no van ser correctament dissenyades, l'aplicació de les quals produeix efectes inesperats, càrregues administratives desproporcionades, afectació en la competència, pèrdua de competitivitat i/o restriccions en els drets dels ciutadans, treballadors i consumidors.

La presa de consciència general de la degradació en la producció normativa i dels problemes que això genera va motivar l'aparició de la ciència de la legislació en els anys seixanta del segle passat, la finalitat de la qual és analitzar la forma i el contingut de les normes jurídi-

ques per tal d'extreure criteris que permetin assolir una legislació racional (FIGUEROA: 1995, 15).

Amb aquest objectiu, la tècnica legislativa formula regles en relació amb l'estructura formal i el llenguatge de les lleis i altres disposicions jurídiques, mentre que amb el posterior desenvolupament de l'avaluació legislativa s'ha examinat la seva capacitat per incidir en la realitat social de forma efectiva, eficaç i eficient. Ambdues perspectives són complementàries, encara que la visió que aporta la primera és insuficient. L'avaluació té un abast molt més ampli i suposa l'esforç d'analitzar i mesurar els efectes de l'acció normativa d'una forma metòdica, sistemàtica i tan objectiva com sigui possible (MONTORO: 2001,100).

Val a dir que, si bé la tècnica legislativa es va començar a difondre a Espanya a mitjan dels anys vuitanta del segle passat, gràcies a l'obra pionera del Grup d'Estudis de Tècnica Legislativa -GRETEL, l'avaluació legislativa, tant *ex ante* com *ex post*, encara no s'ha incorporat a la pràctica quotidiana de les administracions públiques. Això significa que el nombre de normes no deixa d'incrementar-se, ja que no s'analitza de forma adequada la necessitat de la intervenció normativa, però també significa que es produeix una pèrdua d'eficàcia de la producció legislativa, en la mesura que no s'anticipen els possibles efectes i no es verifiquen amb posterioritat els resultats assolits.

Per resoldre els problemes esmentats als quals s'enfronten tots els ordenaments occidentals i millorar la qualitat de les regles jurídiques, no existeix un remei únic, sinó que cal una estratègia general i la combinació de diversos instruments, la qual cosa ha conduït a l'adopció d'una nova política pública específicament centrada en la qualitat normativa.

1.2. La rellevància de la política regulatòria i dels seus instruments

En les darreres dècades la qualitat del marc normatiu ha passat de ser considerada un element essencial de l'estat de dret a ser reconeguda també com un factor estratègic per al creixement econòmic i la competitivitat, la

qual cosa l'ha situada en l'agenda política internacional. En aquest context neix la política regulatòria o de millora de la regulació¹, orientada a garantir l'eficàcia i l'eficiència de l'ordenament jurídic per tal d'assegurar els seus efectes positius en l'economia. Un cop superada la concepció desreguladora inicial, la idea de base és que cal determinar la necessitat i la intensitat adequada de regulació amb l'objectiu de regular de la millor manera possible.

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (en endavant, OCDE) i la Comissió Europea han impulsat de forma molt significativa aquesta política pública, en particular durant la recent crisi econòmica, si bé l'objectiu principal ja no es vincula únicament a l'eficiència dels mercats i dels sistemes econòmics, sinó també a la consecució de beneficis socials i s'inscriu de forma progressiva en la noció de bon govern.

La política de millora de la regulació té caràcter transversal i pretén incidir en la formulació i l'execució de la resta de polítiques, a fi de propiciar un enfocament integrat, continu i dinàmic que assegni la qualitat normativa.

Es tracta d'aprovar només les normes necessàries, proporcionades als seus objectius i aquests han de ser clars i ben definits, que siguin eficaces en l'assoliment de resultats i al menys costoses possibles, redactades en un llenguatge simple i clar, i que el procés d'elaboració sigui accessible i transparent. Amb aquesta finalitat, l'OCDE i la Comissió Europea promouen estàndards internacionals o principis de bona regulació i instruments per fer-los efectius (PONCE: 2009, 205-207).

¹ Aquests termes es poden utilitzar de forma indistinta. En l'entorn de l'OCDE s'empra habitualment el de política regulatòria (*regulatory policy*), mentre que en el de la UE, la millora de la regulació s'associa al programa "legislar millor" (*Better Regulation*), que ha anat evolucionant cap a altres enfocaments com el de la "regulació intel·ligent" (*Smart regulation*) o el que incorpora el Programa d'adequació i eficàcia de la regulació-REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme-REFIT*). També cal precisar que en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la referència a la millora de la regulació s'acota, de moment, a la regulació normativa.

L'avaluació de l'impacte normatiu –*ex ante* i *ex post*– és una de les seves eines principals, a fi d'aportar evidència en el procés de presa de decisions i assegurar que els beneficis de la regulació justifiquen els costos que comporta. Altres instruments són: la simplificació de l'ordenament jurídic vigent, la simplificació dels procediments i tràmits administratius, i la reducció de càrregues administratives.

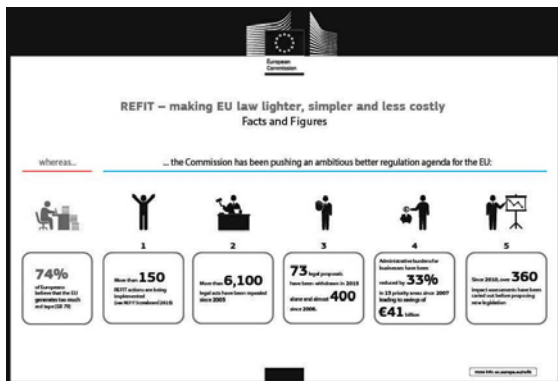
La millora de la regulació se centra en dues dimensions de l'activitat normativa que es consideren igualment importants: l'adopció de noves disposicions normatives (el flux normatiu) i la revisió de la normativa vigent (l'estoc normatiu).

En aquest sentit, la tendència que s'ha generalitzat, importada de l'avaluació de les polítiques públiques, és el seguiment de la norma durant el seu cicle complet de vida: en les fases d'iniciativa, disseny i elaboració, aplicació, control, avaluació i revisió. A aquests efectes resulta imprescindible utilitzar instruments que permetin verificar la concurrència dels estàndards de qualitat normativa durant tot el cicle regulatori, i és per això que l'avaluació d'impacte normatiu emmarcada en un procés ampli de consultes públiques esdevé l'eina més important per implantar i dotar d'eficàcia la política de millora de la regulació.

Aquesta visió és la que s'incorpora a la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que estableix un marc general per al desenvolupament de polítiques de millora de la regulació (articles 4, 5 i 6), que ara ha previst, en termes similars, la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (articles 129 i 130). Amb aquesta finalitat es preveu, amb caràcter bàsic, que les administracions públiques apliquin uns principis de bona regulació,² impulsin l'anàlisi prèvia de

² En la línia dels principis formulats per l'OCDE o la Comissió Europea, la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març, va introduir, respecte a la regulació econòmica, uns principis que totes les administracions públiques han de respectar i justificar en l'exercici de la potestat reglamentària i la iniciativa legislativa (art. 4). A partir de l'entrada en vigor, el 2 d'octubre de 2016 de la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre (art.129), aquests principis

les iniciatives normatives, les consultes públiques i l'avaluació a posteriori de l'actuació normativa. També s'estableix el mandat de revisar periòdicament la seva normativa vigent per adaptar-la als principis de bona regulació. En aquesta mateixa línia se situen les previsions que en matèria de millora de la qualitat normativa incorpora la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (articles 62-64).



L'experiència comparada mostra que perquè els diversos instruments per millorar la qualitat de les normes siguin efectius, aquests no s'han d'aplicar de forma aïllada sinó en el marc d'una estratègia global, que és el que precisament caracteritza la política pública regulatòria. El seu reconeixement institucional no només requereix mesures procedimentals sinó també organitzatives, i sobretot un fort suport polític.

Aquest tipus d'enfocament s'ha desenvolupat poc a l'Administració general de l'Estat i a la majoria d'administracions autonòmiques, tot i que en els últims anys s'han produït avenços. En aquest context destaca el reconeixement explícit per part del Govern de la Generalitat

s'apliquen a tota la normativa i es concreten en els següents: necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència. La Llei 19/2014, del 29 de desembre, també recull estàndards de bona regulació (art. 62). Aquests principis, que tenen diverses formulacions però molt similars no són nous, sinó que connecten amb els principis constitucionals que limiten i orienten la discrecionalitat normativa. A Catalunya aquests principis de bona regulació ja havien estat recollits el 2010 a la [Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica](#).

de Catalunya de la política de millora de la regulació, seguint les recomanacions internacionals, la qual cosa s'ha concretat en: l'atribució al més alt nivell –la Secretaria del Govern del Departament de la Presidència– de la funció d'impuls i lideratge de la política de millora de la regulació; la introducció de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat; i la creació d'una unitat responsable de garantir la seva implantació i promoure la cultura de la qualitat normativa. Aquest model institucional ha estat considerat una bona pràctica per part l'OCDE.³

1.3. La connexió entre les polítiques de millora de la regulació i de transparència

Els objectius que persegueix la política pública de transparència en relació amb l'aprofundiment democràtic, el bon govern i la prevenció de la corrupció coincideixen en part amb els de la política regulatòria. Aquesta promou la utilització més eficient dels recursos públics de què disposen els governs, així com una major racionalitat i transparència en l'elaboració de les normes.

La transparència és una dimensió clau del procés d'adopció de les normes jurídiques i un requisit indispensable per possibilitar la participació dels afectats i la ciutadania en general, i assegurar d'aquesta manera l'efectivitat de la norma. És per això que la transparència es reconeix internacionalment com un dels principis de bona regulació.

En aquest sentit, interessa ressaltar la definició més àmplia que fa l'article 129.5 de l'esmentada Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octu-

³ La posada en marxa d'aquesta política va ser un dels casos d'estudi que va servir de base de l'informe "[Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level](#)", OECD Working Papers on Public Governance, No. 18, OECD Publishing, Paris, 2010. Més recentment, l'OCDE ha destacat de nou les fites assolides per Catalunya als documents: [España, de la reforma de la administración a la mejora continua: informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España](#), INAP, ed. en español, 2014 (p.174) i "[El ABC de la mejora regulatoria para las entidades federativas y los municipios](#)", centro de la OCDE en México para América Latina, 2016 (p. 51).

bre, en relació amb el principi de transparència. D'una banda, es fa referència a la transparència de la mateixa norma jurídica, els objectius de la qual han de ser clars –de manera que el seu compliment pugui ser objecte de seguiment, verificació i fiscalització–, igual com la justificació, que ha de constar en el preàmbul o exposició de motius; d'altra banda, es refereix a la transparència del procediment d'elaboració, ja que s'ha de possibilitar la participació activa dels potencials destinataris. Finalment, al·ludeix al principi d'accessibilitat amb el qual connecta i conforme al qual les administracions públiques no només han de fer possible l'accés a la normativa en vigor, sinó també a la documentació del procés d'elaboració. A més, aquest accés ha de ser senzill, universal i actualitzat, i en els termes que estableix l'article 7 de la Llei de l'Estat 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

El desenvolupament de les polítiques regulatòries, amb la finalitat de millorar la qualitat de l'ordenament jurídic, ha contribuït de manera significativa a incrementar la transparència en l'exercici de la potestat normativa mitjançant la difusió de l'instrument de l'avaluació d'impacte normatiu i de les consultes públiques, de manera que s'ha reforçat la participació dels destinataris de la regulació. Alhora, l'impuls de la democràcia participativa i els principis en què es fonamenta el govern obert han propiciat un canvi vers una concepció més àmplia que promou la participació en totes les fases del cicle regulatori.

Així doncs, les coincidències entre ambdues polítiques i els beneficis que en termes de transparència comporten l'avaluació d'impacte normatiu i la simplificació de l'ordenament jurídic expliquen l'interès que reflecteix la normativa en matèria de transparència –en especial la Llei 19/2014, del 29 de desembre– per aquests instruments i per la millora de la regulació normativa en general.

2. L'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de normes de l'Administració de la Generalitat

2.1. Què és i quina és la seva finalitat?

L'avaluació d'impacte normatiu és l'instrument paradigmàtic de la política regulatòria i del moviment internacional per a la millora de la qualitat de les normes. Consisteix en un procés d'anàlisi i comparació de les alternatives possibles per resoldre un determinat problema i de les seves repercussions potencials, per la qual cosa es tracta d'una tècnica que ajuda a prendre decisions a partir de l'evidència.

Es pot definir també a partir del seu mètode, que es basa a avaluar quantitativament i/o qualitativament les conseqüències previsibles de les diferents solucions que s'identifiquen per resoldre la qüestió objecte d'anàlisi. Des d'aquest punt de vista, cal remarcar que no qualsevol tipus de valoració normativa pot ser considerada una avaluació, ja que, en termes estrictes, només ho serà l'anàlisi metòdica dels efectes de la legislació, és a dir, aquella que intenta ser tan objectiva com pugui en les relacions causals que estableix i aplica en la mesura que sigui possible un mètode científic (MADER: 2003, 99).

L'avaluació es tradueix en un procediment administratiu especial, generalment emprat en la fase preliminar de disseny i examen d'una determinada iniciativa legislativa, però també pot utilitzar-se amb posterioritat (AUBY i PERROUD: 2013, 24). La seva aplicació *ex ante*, amb caràcter previ a l'adopció d'una norma, la converteix en un instrument preventiu que ajuda a anticipar els potencials efectes econòmics, socials o ambientals; el seu ús *ex post* respecte a les normes vigents, permet conèixer l'impacte real que ha produït la norma i revisar la política pública existent.

Les polítiques regulatòries més avançades connecten ambdós tipus d'avaluació, de manera que la informació obtinguda en l'avaluació *ex ante* delimita l'àmbit de seguiment i avaluació posterior, i aquesta constitueix la base del disseny de les noves regulacions.

La rellevància de l'anàlisi d'impacte normatiu rau en els aspectes següents:

- aporta evidència empírica sobre els avantatges i desavantatges de les

diverses solucions possibles (els costos i els beneficis, amb la indicació de qui i com resulta afectat en cada cas) i, per tant, proporciona al titular del poder normatiu la informació necessària per adoptar decisions, cosa que redunda en una major racionalitat i coherència normatives;

- facilita la participació dels ciutadans i experts en el procés d'elaboració a través de consultes públiques, en la mesura que exterioritza les raons que la motiven, i el dota de transparència i més legitimitat.

La institucionalització de l'avaluació d'impacte normatiu, com a mètode de suport a la decisió política, requereix l'obtenció sistemàtica d'informació dels destinataris i afectats al llarg de totes les fases procedimentals, amb la finalitat d'enfortir la base empírica de la decisió i facilitar l'elecció de les diverses opcions de regulació. Per aquest motiu, els processos de consulta pública constitueixen una part integral de les avaluacions.

L'interès per incorporar l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de disposicions legislatives i reglamentàries respon a la preocupació per l'eficàcia funcional del dret. Així mateix, exemplifica una nova forma de concebre l'interès públic, que no és fruit de l'exclusiva voluntat de l'administració, sinó de la ponderació i equilibri entre els diversos impactes, el que ha d'acreditar (AUBY i PERROUD: 2013, 28). En aquest sentit s'obliga l'Administració a dur a terme una intensa activitat probatòria en relació amb la decisió normativa que pretén adoptar (REVUELTA: 2014, 121-123). L'avaluació sobre la qualitat material de la norma jurídica vigent o projectada hauria de garantir que aquesta és necessària i proporcionada, eficaç, eficient i conforme a tots els principis de bona regulació.

Al llarg dels últims vint anys aquest instrument s'ha difós a la pràctica totalitat dels estats membres de l'OCDE. Així, 32 dels 35 estats l'han adoptat (2014 *OECD Regulatory Indicators Survey*), encara que les experiències no segueixen un mateix patró des del punt de vista dels objectius, metodologies i procediments.

Una de les crítiques tradicionals a aquest instrument ha estat la seva excessiva atenció als factors econòmics, mentre que s'han descuidat els socials i ambientals. No obstant això, la seva aplicació al llarg dels anys ha evolucionat vers altres models que amplien el focus a àmbits diferents de l'econòmic. Així, el canvi d'orientació de les polítiques regulatòries, que s'ha vist confirmat per l'increment de la desigualtat i la pobresa en l'última dècada com a conseqüència de la crisi financera mundial, necessita les eines adequades per assolir uns objectius que ja no s'enfoquen únicament al creixement econòmic. El sistema d'avaluació integral d'impacte desenvolupat per la Comissió Europea, que des de 2003 considera no només la dimensió econòmica sinó també la social i ambiental, és un clar exponent d'aquesta tendència.

A Espanya la introducció d'aquesta eina d'anàlisi no es produeix fins al final de la dècada passada.⁴ L'Administració general de l'Estat la va incorporar el 2009 a partir de la simple unificació dels tradicionals informes exigits per la Llei de l'Estat 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en una memòria d'anàlisi d'impacte normatiu. La recent reforma d'aquesta norma per la Llei de l'Estat 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, potencia aquesta tècnica i l'eleva a rang legal. Tot i això, la seva execució avança de forma lenta i la implantació és molt desigual en les administracions autonòmiques. Aquest tipus d'anàlisi no s'aplica de moment a l'Administració local, i no està previst en la tramitació parlamentària dels procediments legislatius.

S'ha de destacar la seva aplicació a Catalunya, que ja va ser capdavantera en el seu moment amb la previsió de mesures en relació amb la racionalització del procediment normatiu, com ara l'estudi econòmic en termes de cost-benefici o la possibilitat de verificar l'eficàcia de les normes, i l'informe d'impacte de gènere (Llei 13/1989, de 16 de desembre, d'organitza-

⁴ Per a una visió general del context d'introducció, els progressos i les deficiències, vegeu els informes de l'OCDE sobre la millora regulatòria a Espanya (OCDE, 2010) [Mejora de la regulación en Europa: España 2010](#), i l'informe abans esmentat sobre governança pública (OCDE, 2014: 166-168).

ció, procediment i règim jurídic de la Generalitat), que són l'antecedent directe del sistema d'avaluació d'impacte normatiu vigent.⁵

2.2. El reconeixement institucional de l'avaluació d'impacte normatiu a Catalunya

A Catalunya l'avaluació d'impacte normatiu s'ha institucionalitzat en relació amb la iniciativa legislativa del Govern i la seva potestat reglamentària, tant pel que fa al procediment que l'ordena com pel que fa a l'organització administrativa que vetlla pel compliment dels seus requeriments. Alhora, tal com s'ha referit abans, aquest reconeixement formal ha anat acompanyat de l'adopció explícita d'una política pública de qualitat normativa o de millora de la regulació.

Pel que fa al procediment, la primera mesura que es va adoptar consisteix en l'obligació d'efectuar una avaluació preliminar abans d'iniciar el procediment d'elaboració d'un avantprojecte de llei, en relació amb els efectes previstos i les alternatives considerades. El seu resultat s'ha de recollir en una memòria preliminar que el departament promotor ha de presentar per sotmetre la seva oportunitat a l'aprovació del Govern (Acord del Govern de 3 d'abril de 2007, relatiu a l'elaboració dels avantprojectes de llei –substituït per l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern). Alhora, l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa és un requisit necessari per a l'inici de la tramitació dels avantprojectes de llei, segons que estableix l'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

Al 2008 s'introdueix l'avaluació d'impacte normatiu pròpiament dita en el procediment administratiu d'elaboració de normes. Ara bé, aquesta només es preveu respecte d'aquells

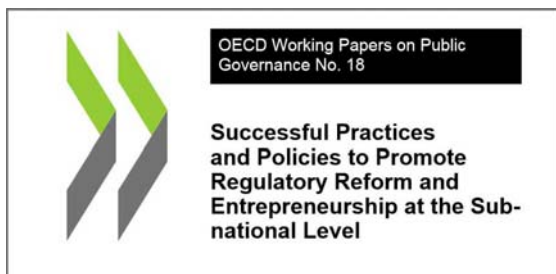
projectes amb incidència en l'activitat empresarial i es limita a l'anàlisi de l'impacte que generen les mesures d'intervenció administrativa i el compliment de les obligacions d'informació –càrregues administratives– a partir de la valoració de les diferents opcions de regulació normatives i no normatives (article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació administrativa de procediments per facilitar l'activitat econòmica). El resultat d'aquesta avaluació es documenta en un informe que ha de quantificar les càrregues administratives per a les empreses i plasmar com s'han seguit els principis de bona regulació, els criteris i recomanacions establerts a la guia metodològica aprovada pel Govern (en concret, la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, abans esmentada, es va aprovar per Acord del Govern de 13 d'abril de 2010).

Amb posterioritat, la reforma del procediment normatiu –que va entrar en vigor al febrer de 2011– atorga rang legal a aquest instrument i el potencia notablement, ja que preveu una avaluació integral i integrada de tots els impactes (article 64.3 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, i 36.3.b de la Llei 13/2008, en la redacció donada per la disposició final tercera, apartat tercer, de la Llei 26/2010). S'estableix l'obligació d'elaborar per a tots els projectes normatius –tret dels decrets llei– una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que valori, com a mínim, l'impacte pressupostari, econòmic i social, l'impacte normatiu en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans, així com l'impacte de gènere.

Més recentment, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, inclou en el títol V, relatiu al bon govern, un capítol sobre la millora de la qualitat normativa (articles 62-64) que complementa i reforça el marc jurídic vigent. Tal com s'ha esmentat abans, es preveu un mandat general d'actuació cap a les administracions públiques molt semblant al que ja va incorpo-

⁵ Sobre la conveniència de modificar la Llei 13/1989 i introduir-hi aquesta tècnica d'anàlisi, es pot consultar el [Dictamen 233/2007, de 27 de setembre, de la Comissió Jurídica Assessora, i les conclusions de l'estudi del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible \[Prats i Torres \(dir\), 2006\]](#).

rar la Llei de l'Estat 2/2011, de 4 de març. En aquest sentit, es recullen els principis de bona regulació que han de respectar les administracions públiques en l'exercici de la iniciativa normativa; es disposa que aquestes han d'utilitzar els instruments d'anàlisi més adients per avaluar *ex ante* els impactes de la nova regulació i desenvolupar mecanismes per avaluar la seva aplicació; també s'obliga a garantir la participació dels ciutadans en el procés d'avaluació *ex ante* i *ex post*. Per acabar, es preveu que aquestes poden promoure proves pilot prèvies a l'aprovació de les noves mesures reguladores per verificar-ne la idoneïtat, possibilitat que ja havia previst la Llei 13/1989 (article 67).



Pel que fa a l'organització, de forma paral·lela a la introducció d'aquesta tècnica d'anàlisi el 2008, es crea una unitat específica al Departament de la Presidència sota la dependència de la Secretaria del Govern, la Direcció de Qualitat Normativa, amb l'objectiu de promoure la cultura de la millora de la regulació i l'avaluació de l'impacte normatiu a l'Administració catalana.

Aquestes funcions s'atribueixen el 2011 a l'Oficina de Govern –unitat directiva amb la mateixa dependència i rang–, que les exerceix a través de l'Àrea de Millora de la Regulació (Decret 118/2013, de 26 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència). Recentment s'han assignat a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental –que depèn també de la Secretaria del Govern–, a la qual s'adscriu també l'Àrea de Millora de la Regulació (Decret 266/2016, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de la Presidència).

Entre les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació s'han de destacar l'assistència tècnica i l'assessorament als departaments de

l'Administració de la Generalitat en la realització de les avaluacions d'impacte normatiu, així com l'elaboració i difusió de directrius i metodologies per promoure la millora de la qualitat material de les normes i, en especial, per a l'avaluació de l'impacte de les normes.

Tot i que formalment no es configura com un òrgan de control i supervisió, aquesta unitat revisa les memòries d'avaluació dels projectes normatius que es publiquen al SIGOV (Sistema d'informació, gestió i tramitació de documents del Govern) per a la seva tramitació, i vetlla perquè es doni compliment als requeriments de l'avaluació. Amb aquesta finalitat, fa observacions i propostes dirigides a millorar la qualitat de l'avaluació del projecte normatiu, en clau de col·laboració proactiva amb les unitats promotores, les quals també poden formular consultes abans d'iniciar una avaluació.

Cal tenir en compte que l'ampliació de l'abast de l'avaluació ha suposat també l'ampliació de les funcions de l'Àrea de Millora de la Regulació, que ara ja no es circumscriuen a l'anàlisi de la incidència de les mesures d'intervenció i les càrregues administratives en la regulació econòmica, sinó que comprenen totes les iniciatives normatives i l'anàlisi integrada dels diversos impactes.

2.3. Configuració i contingut de l'avaluació *ex ante* en l'elaboració dels avantprojectes de llei

La integració de l'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració d'avantprojectes de llei, així com també en el dels projectes de decrets legislatius i projectes de reglament, implica que l'adopció de la norma ha d'anar precedida d'un procés d'anàlisi prèvia que ajuda a obtenir, sistematitzar i ordenar la informació necessària per a la presa de decisions.

Cal remarcar la idea de procés continu d'anàlisi que no es pot identificar només amb el tràmit que s'exhaureix amb l'elaboració una memòria d'avaluació.

En el cas dels avantprojectes de llei, tal com ja s'ha apuntat, l'avaluació s'articula en dues

fases diferents: una avaluació preliminar, en una etapa preparatòria que hauria d'ajudar a adoptar la decisió d'iniciar el procediment d'elaboració; i una avaluació detallada de l'impacte de les mesures proposades, que haurà de continuar durant l'elaboració de la norma.

L'avaluació preliminar segueix un model semblant al qüestionari que va recomanar l'OCDE el 1995 i ha de donar resposta a una sèrie de qüestions sobre la necessitat de la norma, si els seus objectius es poden assolir amb altres mesures i la valoració inicial d'una sèrie d'impactes. En concret, segons preveu l'Acord del Govern de 19 de maig de 2009, la memòria preliminar ha de pronunciar-se sobre els aspectes següents: objectius de la iniciativa; motius que la fan necessària; efectes que tindria l'adopció de la llei sobre la normativa vigent; relació amb altres iniciatives legislatives en tramitació; conseqüències de no adoptar l'avantprojecte de llei; descripció i avaluació d'altres opcions (no normatives i normatives) per assolir els objectius que es pretenen amb la llei; valoració de l'afectació de la llei per la Directiva 2006/123/CE; avaluació dels efectes per als ciutadans i per a les empreses de l'aplicació de la llei (reducció de càrregues administratives i simplificació administrativa); estimació dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de l'Administració de la Generalitat; valoració dels efectes de l'aplicació de la llei sobre l'organització, el personal i el pressupost de les administracions locals de Catalunya; i anàlisi de la incidència de la iniciativa en el règim especial del municipi de Barcelona.

Aquesta avaluació preliminar hauria de funcionar com una mena de "full de ruta", abans d'efectuar una avaluació més completa de l'impacte de l'avantprojecte de llei.

L'avaluació d'impacte de l'avantprojecte de llei hauria de contenir una anàlisi més detallada, tant de les opcions considerades com dels seus impactes, de manera que en permeti la comparació. L'article 36.3.b) de la Llei 13/2008, del 5 de novembre (i en el mateix sentit, l'article 64.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost) no aporta, però, informació sobre els elements essencials del procés analític sinó

que es limita a indicar els efectes que, com a mínim, han de ser objecte d'anàlisi en la memòria d'avaluació: l'impacte pressupostari, l'impacte econòmic i social, l'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives, així com l'impacte de gènere.

És per això que, en defecte de desenvolupament reglamentari i mentre no s'adopti una guia metodològica completa que concreti el contingut del procés d'avaluació o la metodologia d'anàlisi, s'han posat a disposició dels departaments unes Recomanacions sobre la memòria d'avaluació per tal de facilitar-ne l'elaboració. Aquestes inclouen un esquema orientatiu del contingut, que alhora reflecteix les fases típiques del procés d'avaluació:

- la identificació del problema a resoldre;
- la definició clara dels objectius perseguits en relació amb la solució del problema detectat;
- la identificació de les opcions de regulació possibles per assolir els objectius (com a mínim, l'opció de no intervenir o de no modificar la situació existent);
- la identificació i l'anàlisi (qualitativa i, sempre que sigui possible, quantitativa) dels impactes de cadascuna de les opcions considerades;
- la comparació de les opcions de regulació considerades;
- la implementació de l'opció de regulació escollida i el seu seguiment i avaluació.

Aquests aspectes constitueixen el mínim comú denominador dels sistemes d'avaluació d'impacte normatiu, i encara que no s'hagin previst en la llei ni reglamentàriament, sembla plausible deduir-los atesa, a més, la voluntat expressa del legislador d'introduir aquesta tècnica d'anàlisi.⁶

Una de les novetats que aporta aquest esque-

⁶ Segons ho expressa el preàmbul de la Llei 26/2010, "L'èmfasi en l'avaluació de l'impacte normatiu respon a la voluntat d'introduir noves tècniques de bon govern en el context de l'adopció de qualsevol decisió normativa de competència de la Generalitat".

ma de continguts és que posa el focus en la concepció unitària i interrelacionada de tot el procés d'anàlisi, tot intentant clarificar l'equívoc que comporta la redacció de l'art. 36.3.b) de la Llei 13/2008 (i 64.3 de la Llei 26/2010) quan estructura formalment la memòria d'avaluació en informes en funció del tipus d'impacte.



No es pot oblidar que la finalitat última de l'avaluació és aportar una aproximació comprensiva i global de la necessitat de la intervenció normativa i dels seus efectes, a partir de l'anàlisi i la comparació de les solucions possibles. S'ha de destacar en aquest sentit l'amplitud de l'anàlisi requerida per la Llei, que permetria assimilar aquest model, almenys des d'un punt de vista formal, al sistema d'avaluació integrada de la Comissió Europea, el qual inclou l'anàlisi dels impactes econòmics, socials i ambientals ([European Commission. Better Regulation Guidelines, 2015](#)).

La memòria d'avaluació hauria d'aportar la màxima informació possible; ara bé, l'abast i la profunditat d'aquest procés analític –i també de la memòria d'avaluació en la qual s'ha de documentar el resultat– variaran en funció de la importància de la problemàtica detectada i de la rellevància dels efectes possibles, d'acord amb el concepte de “proporcionalitat de l'anàlisi”. Tenint en compte que la memòria d'avaluació s'exigeix en tots els supòsits i no només en aquells que tinguin una incidència

econòmica, social o ambiental rellevant, i que efectuar l'avaluació d'impacte normatiu pot ser una operació d'una certa complexitat, és clau dur a terme una anàlisi proporcionada a les circumstàncies que concorrin en cada supòsit. Això es concreta, en especial, en el nombre d'opcions de regulació que s'han de considerar, el nombre d'impactes a analitzar o el grau de sofisticació de la metodologia d'anàlisi a emprar.

Per tant, cal concentrar els recursos en les iniciatives normatives més importants o amb impactes previsiblement rellevants, i de forma particular en els avantprojectes de llei.

Les recomanacions citades es remeten a les principals metodologies d'anàlisi (anàlisi cost-benefici, cost-eficàcia, multicriteri, etc.), l'aplicació de les quals dependrà en cada cas i en funció de l'àmbit material de la norma.

Des d'aquest punt de vista cal subratllar que l'exigència d'efectuar una avaluació d'impacte normatiu no implica necessàriament la primacia de la valoració econòmica sobre altres interessos públics. El criteri d'eficiència és molt important però no és l'únic –i d'aquí que no s'hagi previst l'obligació d'efectuar una anàlisi cost-benefici formal que maximitzi en tot cas el benefici net– sinó que ha de ser ponderat juntament amb altres exigències constitucionals i valors inherents a l'estat de dret (REVUELTA: 2014, 97). Convé precisar que una avaluació d'impacte normatiu no és sinònim d'una anàlisi cost-benefici (AUBY I PERROUD: 2013, 16).

Així, la institucionalització de l'avaluació normativa per assegurar la qualitat de l'ordenament jurídic no s'efectua únicament per garantir el principi d'eficiència i economia de l'activitat pública (article 31.2 CE), sinó també per salvaguardar els drets fonamentals i protegir els drets socials que empara la Constitució i l'Estatut d'autonomia (KARPEN: 2003, 62-63).

Això significa que, encara que sigui necessari avançar en una direcció més funcional i introduir l'anàlisi quantitativa quan sigui oportú, el mètode d'anàlisi cost-benefici no pot ser en

cap cas la metodologia de referència en determinats àmbits de política pública en els quals no pot prevaldre l'eficiència econòmica.

2.4. Eines i metodologies

L'Administració de la Generalitat ha anat adoptant diversos instruments i metodologies focalitzats en aspectes específics de l'avaluació d'impacte normatiu, per avançar de forma gradual en la seva implantació. Les metodologies que han tingut més difusió fins a l'actualitat són les relatives al mesurament de les càrregues administratives, per facilitar-ne la reducció, atès que aquest va ser l'àmbit al qual inicialment s'acotava l'avaluació.

La difusió de la metodologia internacional de referència per a la reducció de càrregues administratives, l'*Standard Cost Model*, mitjançant la traducció al català del Manual Internacional del Model de Costos Estàndard (2008), va ser una de les primeres actuacions de l'anterior Direcció de Qualitat Normativa, juntament amb l'adopció d'unes directrius en matèria d'avaluació de l'impacte normatiu, per a la reducció de les càrregues administratives (2009). Aquestes iniciatives van crear el context adequat per a l'aplicació posterior de la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica (2010), les pautes de la qual se centren en la simplificació dels procediments i tràmits i la reducció de càrregues administratives per a les empreses. Inclou també l'afectació de la competència, que sintetitza la metodologia de l'Autoritat Catalana de la Competència per avaluar aquest impacte.

Amb la finalitat d'impulsar l'anàlisi de l'impacte de les càrregues administratives, l'Àrea de Millora de la Regulació ha desenvolupat altres eines complementàries: el Sistema de costos unitaris estàndard (2012), que incorpora valors de temps estimat de compliment per a les empreses en relació amb unes obligacions d'informació tipus, la qual cosa facilita la tasca de quantificació; i el Sistema d'informació de càrregues administratives –SICAD– (2012), una base de dades que incorpora de forma progressiva la identificació i

quantificació de les càrregues administratives del marc normatiu de competència de la Generalitat de Catalunya, amb els objectius següents: a) el mesurament base del cost que suposen les càrregues administratives per a l'economia catalana; b) facilitar a les unitats promotores el mesurament *ex ante* de les obligacions d'informació previstes a les iniciatives normatives; c) impulsar l'avaluació *ex post* de l'ordenament jurídic per introduir criteris de simplificació i reducció de càrregues administratives. Aquesta base de dades s'ha posat recentment a disposició dels departaments d'aquesta Administració, tal com es va preveure en el Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017 (mesura.3.8.c).



També cal destacar l'adopció del Test de pimes (aprovat per l'Acord del Govern d'11 de febrer de 2014), com a eina per a l'anàlisi específica dels efectes de les iniciatives normatives sobre les pimes, l'ús de la qual recomana la Comissió Europea en compliment del principi "pensar primer a petita escala". Consisteix en una llista de comprovació o *checklist* de dotze preguntes que promouen la consideració de les peculiaritats d'aquestes empreses –i en especial de les més petites– en el procés d'avaluació, i es destaca el paper rellevant de les consultes al sector afectat. La informació que aporta sobre l'afectació de les pimes ha d'ajudar a completar l'anàlisi dels costos i beneficis que documenta la memòria d'avaluació.

Juntament amb les Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació (2014) abans esmentades, per facilitar la identificació

dels diversos impactes s'ha elaborat una llista de comprovació amb exemples d'impactes que es poden produir en els àmbits econòmic, social i ambiental, els quals s'extreuen de les Directrius per a l'avaluació d'impacte normatiu de la Comissió Europea de 2009.

Tots aquests instruments es poden consultar al web del Departament de la Presidència, a l'àmbit d'actuació de millora de la regulació,⁷ juntament amb els enllaços a una selecció de les guies metodològiques més destacades en l'àmbit europeu i internacional.

En l'actualitat es treballa en l'elaboració d'una guia metodològica general, que faciliti pautes als departaments de l'Administració de la Generalitat per a l'anàlisi integrada dels diversos impactes. La seva aplicació ha de permetre millorar la consistència de les avaluacions i garantir la presentació uniforme dels seus resultats, de manera que puguin constituir un bon suport per a la participació i les consultes públiques.

3. Balanç d'aplicació de l'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat

3.1. Fites a destacar

La introducció de l'avaluació d'impacte normatiu ha comportat una millora substancial de la informació que consta en l'expedient d'elaboració de la norma, en especial a mesura que s'ha anat ampliant l'anàlisi dels efectes de la norma projectada, com comentarem a continuació.

Recordem que durant el període comprès entre el 2008 i el 2010, les avaluacions d'impacte normatiu es limitaven a les iniciatives normatives amb incidència sobre l'activitat econòmica i a la valoració de l'impacte de les mesures d'intervenció administrativa sobre les empreses, des de la perspectiva de la simplificació del procediment i la reducció de les càrregues administratives. La

novetat inicial va consistir, doncs, en l'estimació monetària del temps i els recursos que les empreses afectades per la regulació projectada han de dedicar al compliment de les obligacions d'informació que s'imposen en l'accés o l'exercici d'activitats econòmiques. La informació que aporta el mesurament *ex ante* d'aquest cost de compliment ajuda a valorar la proporcionalitat dels requeriments d'informació i la seva justificació, i permet detectar quins són més costosos. Aquesta valoració es pondera en el disseny de les mesures d'intervenció administrativa, juntament amb la resta d'efectes i els límits juridicoadministratius, i facilita la comparació entre les diferents alternatives possibles. La quantificació d'aquest impacte aporta evidència sobre la reducció de càrregues administratives i la simplificació procedimental.

A partir del 2011, totes les iniciatives normatives i no només les que afecten l'activitat econòmica, han anat acompanyades d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades. L'abast de l'anàlisi també s'ha ampliat, ja que inclou una valoració de les repercussions per a l'Administració des del punt de vista pressupostari i dels recursos personals i materials, els efectes que es generen als destinataris de la norma i a la realitat social i econòmica en general, l'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives –tant pel que fa a les empreses com pel que fa als ciutadans-, així com l'impacte de gènere.

Tot i això, l'anàlisi de l'impacte que s'ha desenvolupat amb més profunditat ha estat la de les càrregues administratives en les activitats empresarials i professionals, àmbit on es disposa de més experiència. L'obligació de quantificar les obligacions d'informació, tot i que es percep com un requeriment formal més, força les unitats promotores a prendre en consideració costos que normalment no s'haurien tingut en compte. A més, l'acarament entre la quantificació de les càrregues administratives de la norma vigent i de la proposta normativa a fi de determinar si la proposta disminueix o no les càrregues administratives, ha ajudat a demostrar la utilitat de l'anàlisi i comparació d'opcions.

⁷ Vegeu:

http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/millora_regulacio_normativa/

Des del 2015, les memòries d'avaluació elaborades segueixen formalment l'esquema de continguts que consta a les Recomanacions sobre la memòria d'avaluació i comencen a reflectir una valoració més interrelacionada de la informació rellevant per prendre la decisió, que aniria superant la mera juxtaposició d'informes. Alhora, es comença a donar resposta de forma explícita a les preguntes clau de l'avaluació sobre la necessitat de la intervenció: quin és el problema i per què és un problema?; quins són els objectius que cal assolir i quines són les diverses opcions per aconseguir-ho?

Les més de 700 memòries d'avaluació fetes des de la introducció de l'avaluació, un centenar de les quals són relatives a avantprojectes de llei, palesen el compliment de l'exigència legal d'elaborar una memòria d'avaluació i la progressiva familiarització amb la tècnica de l'avaluació d'impacte normatiu. Tot i això, la seva implantació a l'Administració de la Generalitat es troba encara en una fase inicial i els resultats de l'aplicació en termes de millora de la qualitat material de les normes jurídiques són modestos.

3.2. Dificultats en la implantació

Les dificultats que es plantegen tenen a veure, principalment, amb la cultura administrativa i la manca de consciència sobre la rellevància de la qualitat material de la legislació, la qual cosa afecta tant el procediment normatiu com el producte final de la norma jurídica. El problema principal no rau en la normativa reguladora del procediment d'avaluació –tot i que podria ser objecte de millora per clarificar alguns aspectes–, sinó en la seva aplicació.

L'enfocament excessivament formal que predomina a l'Administració pública –on el procediment normatiu es considera més aviat un tràmit legal que una garantia per a l'eficàcia i eficiència de la norma– frena la implantació d'aquest instrument. La dinàmica tradicional d'elaboració de les normes xoca amb un exercici analític, objectiu i neutre com el de l'avaluació, de manera que, malgrat la utilitat de la informació que aporta, es percep com

una càrrega addicional per a les unitats promotores de la norma.

A això, s'hi afegeix la dificultat que pot presentar la seva elaboració des del punt de vista pràctic, atesa la complexitat de mesurar i ponderar efectes de distinta naturalesa, jurídics i no jurídics –econòmics, socials, ambientals–, per tal de comparar solucions alternatives. En aquest sentit, la manca d'experiència en l'anàlisi econòmica del dret és un dèficit important a l'hora d'aportar evidència empírica sobre els efectes de les normes.

En síntesi, les deficiències més freqüents que es detecten en les memòries d'avaluació són les següents:

- Les memòries d'avaluació es fan massa tard, habitualment per justificar la decisió adoptada, la qual cosa neutralitza la seva capacitat de facilitar l'elecció de l'alternativa més adequada per assolir els objectius perseguits en relació amb el problema detectat.
- L'avaluació no s'inclou de forma sistemàtica en el marc de procediments participatius i de consulta. Això dificulta l'obtenció d'informació i de dades per part de l'Administració, però també l'acceptació i posterior compliment de la norma.
- L'anàlisi del problema que motiva la intervenció és insuficient, la qual cosa no permet valorar la idoneïtat de les solucions proposades; la definició dels objectius perseguits no és prou clara i precisa, de forma que impedeix determinar l'eficàcia de la norma.
- No s'identifiquen solucions alternatives: l'opció de *no fer res* i les alternatives diferents a la norma no es consideren; les opcions normatives es limiten a valorar el rang de la norma.
- L'anàlisi dels impactes s'efectua només en relació amb l'opció proposada i, per tant, no es poden comparar els avantatges i desavantatges d'altres solucions possibles; a més, aquesta consisteix en una valoració qualitativa, i les anàlisis quantitatives es limiten a

l'impacte sobre el pressupost de l'Administració de la Generalitat i les càrregues administratives de les empreses; la valoració d'altres impactes econòmics i dels efectes socials és molt insuficient; no s'analitzen els aspectes relatius al compliment i al control.

4. Reptes per a una millor avaluació normativa

Tal com s'ha exposat, malgrat els elements formals de reconeixement de la política pública de millora de la regulació i les actuacions dutes a terme en relació amb l'avaluació de l'impacte normatiu, queda molt camí per recórrer.

Les previsions que en aquest àmbit incorpora la Llei 19/2014, de 29 de desembre, en la mesura que reforcen el marc jurídic vigent, poden contribuir a impulsar l'avaluació. Alhora, l'obligació de publicar les memòries d'avaluació i les avaluacions *ex post*, d'acord amb els requeriments de publicitat activa, constitueix una novetat molt destacada des del punt de vista de l'obertura del procés normatiu, la participació i el rendiment de comptes, però també un incentiu per millorar la qualitat de les avaluacions de les iniciatives normatives que ara se sotmeten a escrutini públic.

A continuació es formulen algunes propostes per avançar en aquesta direcció, tenint en compte les recomanacions de l'OCDE i la Comissió Europea.⁸

4.1. La simplificació de l'ordenament jurídic com a condició prèvia

El nombre excessiu de normes jurídiques condiciona l'objectiu d'assolir un marc normatiu de qualitat i l'aplicació dels diferents instruments per millorar-la. Així, per exemple, difí-

cilment es podrà impulsar l'avaluació *ex post* o el mesurament sistemàtic de les càrregues administratives i els costos de la regulació en general si abans no es disposa d'un ordenament jurídic depurat de normes materialment derogades.

Per tenir una idea de com es concreta aquest fenomen en el cas de l'ordenament jurídic català, cal indicar que, d'acord amb el Portal Jurídic de Catalunya, les normes jurídiques vigents de competència de la Generalitat, aprovades entre els anys 1977 i 2015, són 23.290.⁹ D'aquestes disposicions, 624 tenen rang legal, 6.427 són decrets i 16.239 són ordres. Cal destacar que només 4.615 han estat derogades de forma expressa durant aquest mateix període.



Un nombre molt significatiu d'aquestes normes ja no s'apliquen, ja sigui perquè han perdut el seu objecte, han estat derogades tàcitament o perquè estan en desús, però no resulta possible determinar-ne *a priori* el nombre. D'altra banda, no s'han fet servir de for-

⁸ Per totes, la [Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012](#) i la [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones "Legislar mejor para obtener mejores resultados - Un programa de la UE"- COM\(2015\) 215 final](#).

⁹ El còmput s'ha tancat el 31 de gener de 2016, de manera que s'hi incorporen també les 22 disposicions normatives aprovades durant aquest mes, durant el qual no s'ha produït cap derogació. Les dades no inclouen els decrets i ordres relatius a càrrecs i personal. Cal precisar també que un percentatge significatiu dels decrets i ordres adoptats fins a la meitat de la dècada de 1980 no tenen la naturalesa de norma jurídica sinó que es tracta de decisions del Govern o els consellers que adopten aquesta forma però que són actes administratius.

ma sistemàtica les clàusules derogatòries concretes, la qual cosa pot generar problemes interpretatius tenint en compte que amb aquesta tècnica no és el legislador qui determina l'abast dels efectes derogatoris, sinó que la interpretació es remet a l'operador jurídic.

El Portal Jurídic de Catalunya ha suposat un gran avanç per a la difusió i l'accessibilitat al dret vigent, ja que no només permet consultar la versió de la norma aprovada, sinó que en el cas de les lleis i els decrets, també facilita la versió consolidada, amb valor informatiu. Cal recordar, però, que la tasca de consolidació que efectua parteix necessàriament de les derogacions expresses.

Dues modificacions legislatives recents promouen la simplificació de l'ordenament jurídic, i en concret la derogació expressa. D'una banda, l'article 1 de la Llei 6/2015, del 13 de maig, d'harmonització del Codi civil de Catalunya, va addicionar l'article 111.10 a la Llei 29/2002, de 30 de desembre, primera Llei del Codi civil de Catalunya, que precisa: "La vigència de les lleis i de les altres normes cessa quan són derogades per altres de posteriors de rang igual o superior que ho declarin *expressament*."

D'altra banda, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, en el seu article 63.1, conté un mandat explícit en relació amb la simplificació normativa: "L'Administració pública ha d'exercir la iniciativa legislativa de manera que l'aprovació d'una nova norma comporti, com a regla general, una simplificació de l'ordenament jurídic vigent."

Derogar de forma expressa evitaria l'estratificació normativa i milloraria el coneixement, la comprensió i predictibilitat de l'ordenament jurídic, i en conseqüència, incrementaria la transparència i la seguretat jurídica.

Amb aquesta finalitat, el Pla del Govern XI legislatura anuncia l'adopció d'un [Pla de simplificació normativa](#) per revisar l'estoc regulatori i derogar de forma expressa les normes obsoletes. Aquest Pla, aprovat el 2 d'agost de 2016, s'abordarà en diverses fases i aplicarà

també altres tècniques de simplificació com ara la refosa de les normes vigents o la consolidació, tenint en compte el nou procediment per a la consolidació oficial de la legislació introduït al Reglament del Parlament de Catalunya (articles 140 i següents), de conformitat amb la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

4.2. La implantació efectiva de l'avaluació *ex ante*

Perquè l'avaluació d'impacte normatiu pugui esdevenir una eina eficaç en la millora de la qualitat material de les normes, cal intervenir de forma horitzontal en el conjunt de l'Administració de la Generalitat i impulsar la cultura de l'avaluació des del més alt nivell polític.

Aquest enfocament requereix sensibilitzar els alts quadres de l'Administració respecte a la importància de la qualitat normativa i reforçar l'arquitectura institucional de la millora de la regulació. En aquest sentit, cal consolidar les estructures orgàniques actuals perquè siguin capaces d'incidir de forma efectiva en la qualitat de les avaluacions i en el disseny de les normes, i incorporar també supervisió externa.

Alhora cal adaptar de forma realista la tècnica de l'avaluació d'impacte normatiu a la nostra pràctica juridicoadministrativa, ser conscients del punt de partida i fer un bon ús de la proporcionalitat de l'anàlisi. L'esforç actual s'hauria de centrar, doncs, a plantejar-se les qüestions clau que determinen la necessitat de la intervenció i l'examen i comparació d'alternatives. Ara bé, les iniciatives legislatives més importants o amb efectes potencialment rellevants sempre haurien de ser objecte d'una avaluació qualitativa i, si és possible, quantitativa al més completa possible.

Començar al més aviat possible l'avaluació, integrar-la en les fases de decisió, i dur a terme una consulta efectiva a totes les parts interessades són elements cabdals per millorar la consistència de les avaluacions.

La reforma del procediment normatiu vigent a l'Administració de la Generalitat pot contribuir

a aclarir alguns aspectes i a evitar superposicions entre alguns dels documents que actualment integren el procediment d'elaboració de les normes, de manera que es facilitin també les consultes. L'experiència demostra que un millor marc normatiu no impedirà una mera aplicació formal que acabi buidant de sentit l'avaluació si no es produeix un autèntic canvi de cultura regulatòria.

Des d'aquest punt de vista, és imprescindible reforçar la formació i el suport en matèria d'avaluació. L'avaluació d'impacte normatiu és part del procés de disseny i revisió d'una norma i té sentit que siguin els funcionaris qui lesuguin a terme, sens perjudici de la col·laboració puntual externa. Per això és indispensable millorar les competències en aquest àmbit, mitjançant programes formatius.

L'adopció d'una guia metodològica general més àmplia que l'actual, acotada a la simplificació i la reducció de càrregues, ha de facilitar la pràctica de l'avaluació. Igualment, cal promoure el treball d'equips multidisciplinaris, no únicament integrats per juristes.

4.3. L'ampliació de les consultes públiques

Les consultes públiques i a les persones interessades són un element fonamental del procés de presa de decisions i de la millora de la qualitat de les normes.

Els tràmits tradicionals d'informació pública i audiència només permeten intervenir quan les opcions de regulació ja han estat adoptades i la tramitació del projecte es troba en una fase avançada, per la qual cosa la incidència de la participació es redueix de forma considerable. Això implica que l'Administració tampoc no pot aconseguir la informació necessària sobre la situació del sector o àmbit d'actuació concret sobre el qual vol intervenir i sondejar els efectes de la intervenció.

Les consultes en una fase prèvia a la formulació de la proposta normativa, tot i que no són alienes a la nostra tradició –la Llei 13/1989 ja hi feia al·lusió, com també la Guia de bones pràctiques, i s'han promogut en especial en l'avaluació dels efectes de la legislació sobre

les pimes (Test de pimes)–, no es duen a terme de manera habitual. Perquè l'Administració pugui obtenir les dades que necessita per avaluar correctament i la participació pugui ser efectiva, cal potenciar-les i connectar-les amb l'avaluació.



La Llei 19/2014, de 29 de desembre, reflecteix aquesta preocupació quan preveu que l'Administració ha de garantir la participació tant en el procés d'avaluació *ex ante* com *ex post*.

Al mateix objectiu respon la introducció a la Llei de l'Estat 39/2015, d'1 d'octubre (article 133.1) del nou tràmit procedimental de consulta prèvia obligatòria mitjançant el portal web de l'administració competent. Al marge dels problemes competencials que suscita la seva previsió amb caràcter bàsic, cal ressaltar que aquesta consulta connecta amb la fase més inicial del procés d'avaluació, ja que haurà de versar sobre els problemes que es pretenen solucionar amb la iniciativa, la necessitat i l'oportunitat de l'aprovació, els objectius de la norma, i les possibles solucions alternatives regulatòries i no regulatòries.

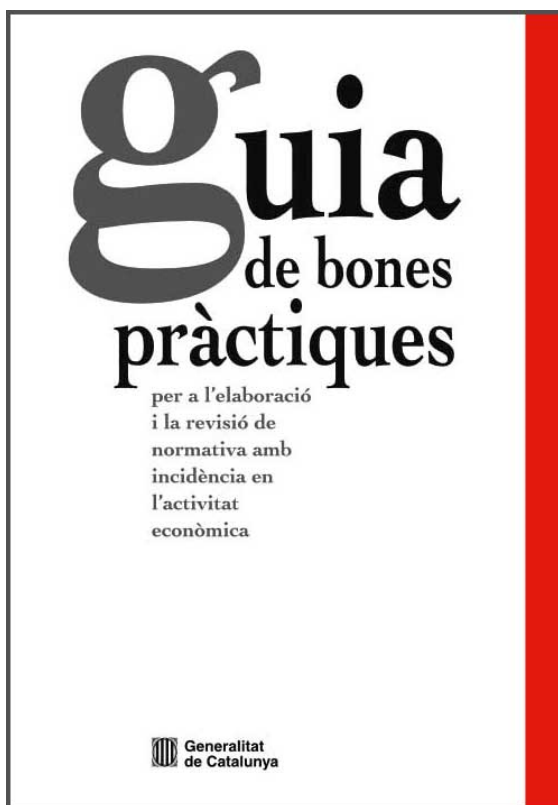
Aquest tràmit suposa un impuls a la participació en el procés normatiu i a la difusió de les consultes públiques, almenys des del punt de vista formal, si bé la redacció tan àmplia de les excepcions previstes pot acabar desactivant el seu potencial inicial (es pot ometre quan no tingui un impacte significatiu en l'activitat econòmica, no imposi obligacions rellevants als destinataris o reguli aspectes parcials d'una matèria; també en el cas de normes pressupostàries o organitzatives de l'administració, o quan hi concorrin greus raons d'interès públic que ho justifiquin).

La Llei 19/2014 (article 69) també reconeix la possibilitat de l'Administració d'obrir un pro-

cés participatiu des de l'inici de la tramitació amb relació a les iniciatives en què, per la seva importància o per la matèria regulada, es consideri oportú. En el Portal de la Transparència s'ha de publicar la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya.

L'Administració ha de valorar les contribucions efectuades en tots els tràmits esmentats i publicar-les al Portal de la Transparència. Una menció especial també s'ha de fer a l'obligació de donar publicitat a les intervencions i als contactes que eventualment s'hagin produït amb els grups d'interès inscrits en el registre corresponent (article 10.1.d) de la Llei 19/2014).

Per tal d'assegurar l'eficàcia d'aquestes consultes públiques, es facilitaran unes pautes mínimes a les unitats que impulsin iniciatives normatives.



4.4. L'impuls necessari de l'avaluació *ex post*

L'avaluació de l'aplicació de la normativa vigent ocupa una posició central en les iniciatives de millora de la regulació més avançades, com ara les que promou la Comissió Europea,

però s'ha desenvolupat molt poc en aquesta Administració.

Cal seguir i verificar la correcta aplicació de les normes i decidir-ne la modificació a partir de l'anàlisi de l'aplicació, de manera que es pugui promoure un cicle continu de la regulació que no només tingui en compte el disseny sinó també la implementació i la revisió.

En una fase inicial no sembla raonable ni factible que es pugui avaluar l'aplicació de tota la legislació vigent. Introduir clàusules d'avaluació expresses en les normes de més rellevància ajudaria a programar aquesta revisió, com ja han fet algunes lleis catalanes, però caldria plantejar-se un ús més sistemàtic. Al marge de les avaluacions de normes jurídiques concretes, també caldria planificar l'avaluació conjunta de diverses normes que afecten un determinat sector o que fonamenten una determinada política pública.

Interessa subratllar que només es podrà valorar bé el grau de compliment dels objectius previstos per la legislació i analitzar els efectes que ha produït si s'ha avaluat *ex ante* i, per tant, s'han determinat amb claredat els objectius de la legislació i s'ha obtingut informació prèvia sobre els efectes potencials.

Per això, cal tenir ben presents aquests aspectes durant l'elaboració de la norma i preveure els mecanismes i indicadors que permetin efectuar el seguiment i l'avaluació futura.

4.5. La vinculació amb el procediment legislatiu

Una bona avaluació de l'impacte d'un projecte de llei hauria de contribuir al debat parlamentari sobre les alternatives d'intervenció possibles i facilitar la comunicació dels objectius perseguits. Des d'aquest punt de vista, els arguments que contenen les avaluacions poden ser de gran utilitat per a la divulgació i transparència del procediment legislatiu.

Cal entendre que a mesura que aquestes avaluacions esdevinguin més consistents, estructurades i analítiques, el Parlament les haurà de tenir en compte en la tramitació parlamentària

dels projectes de llei que sotmeti el Govern. Des d'aquesta perspectiva, es podria valorar en un futur la conveniència de dur a terme avaluacions d'impacte normatiu en relació amb les esmenes substancials, quan es consideri oportú i necessari, tal com fa el Parlament Europeu en relació amb les propostes de la Comissió Europea (PINILLA:2008, 31).

S'ha de remarcar que si bé l'avaluació hauria de facilitar als legisladors informació bàsica per a la presa de decisions, per la qual cosa hauria de contribuir a la racionalitat del procés normatiu, en cap cas no pot substituir les decisions polítiques.

De forma paral·lela, caldria estudiar la possibilitat de crear una unitat d'avaluació legislativa integrada per experts que pugui promoure avaluacions *ex ante* quan ho consideri oportú, així com considerar la seva participació en l'avaluació *ex post* de la legislació, connectada amb la funció del Parlament de control de la legislació (FIGUEROA:1995, 25-27).

Tant el Govern com el Parlament són responsables dels efectes de la legislació, i és per això que són diversos i legítims els models existents en relació amb l'avaluació *ex post*. En tot cas, fóra bo estudiar les diverses possibilitats per institucionalitzar aquest tipus d'avaluació.

BIBLIOGRAFIA

AUBY, J. B. i PERROUD, T. (ed.) (2013): *La evaluación del impacto regulatorio*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/Global Law Press.

FIGUEROA, A. (1995): "La evaluación del Derecho", a *Los procesos de implementación de las normas jurídicas*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, p. 11-28.

KARPEN, U. (2003): "The evaluation of legislation", a *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, p. 24-48.

MADER, L. (2003): "Improving legislation by evaluating its effects: The Swiss experience", a *Legislador i tècnica legislativa*. Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, p. 74-119.

MONTORO, M. J. (2001): *L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència*. Barcelona, EAPC. Generalitat de Catalunya.

ORTI, P. (2016): "Transparencia y buena regulación: el derecho de acceso a los expedientes normativos y la evaluación de impacto", a Dolors Canals Ametller (ed.), *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Girona, Documenta Universitaria.

PAU F. i PARDO, J. (coord.) (2006): *La evaluación de las leyes*. Madrid, Asociación Española de Letrados de Parlamentos/ Tecnos.

PINILLA, R. (2008): "Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo?" *Papeles* 8/2008, Agencia de Evaluación y Calidad. Ministerio de Administraciones Públicas.

PONCE, J. (2009): "Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites", a *Legislar mejor* 2009. Madrid, Ministerio de Justicia, p. 203-251.

PRATS, J. i TORRES, P. (dir.) (2006): *Avaluació de l'impacte regulatori: Pràctica internacional i aplicabilitat a Catalunya*. Barcelona, Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Generalitat de Catalunya.

REVUELTA, I. (2014): "Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria", *Revista de Administración Pública*, núm. 193, p. 83-126.

L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència

Paula Ortí Ferrer

*Cap de l'Àrea de Millora de la Regulació
de la Direcció General de Coordinació Interdepartamental
del Departament de la Presidència*

L'empobriment de la qualitat normativa i el creixement exponencial del nombre de normes es tradueix en una pèrdua d'eficàcia de la legislació i en un increment dels costos de l'acompliment. Això ha motivat l'aparició en les últimes dècades d'una nova política pública de millora de la regulació en l'àmbit europeu i internacional, que persegueix la utilització més eficient dels recursos públics de què disposen els governs, així com una major racionalitat i transparència en l'elaboració de les normes.

Per la seva contribució a la qualitat i la racionalitat de les normes, l'avaluació d'impacte normatiu, tant *ex ante* com *ex post*, és un element central d'aquesta política, ja que aporta evidència en el procés de presa de decisions i assegura que els beneficis de la regulació justifiquen els costos que comporta.

A Catalunya l'avaluació d'impacte normatiu s'ha institucionalitzat en relació amb la iniciativa legislativa del Govern i la seva potestat reglamentària, tant pel que fa al procediment que l'ordena com pel que fa a l'organització administrativa que vetlla pel compliment dels seus requeriments. La política pública de millora de la regulació en la qual s'emmarquen aquestes mesures ha estat reconeguda com a bona pràctica per l'OCDE.

La introducció de l'avaluació en el procediment d'elaboració de normes de l'Administració de la Generalitat implica que l'adopció de la norma ha d'anar precedida d'un procés d'anàlisi prèvia que ajuda a obtenir, sistematitzar i ordenar la informació necessària per a la presa de decisions. La memòria d'avaluació ha de recollir-ne el resultat i aportar el màxim d'informació possible sobre les alternatives existents per assolir els objectius perseguits, així com els seus avantatges i desavantatges.

El balanç d'aplicació mostra que, si bé la tendència és favorable, l'enfocament excessivament formal dificulta la seva implantació real. Cal un canvi profund de cultura reguladora i un esforç sostingut en el temps per veure resultats. Els requeriments vigents en matèria de transparència afavoriran el pas d'un procés d'adopció de decisions tradicional vers un altre basat en el coneixement i l'evidència. Per avançar en aquesta direcció i assolir un marc normatiu de qualitat, se suggereix revisar l'estoc regulatori, reforçar les mesures procedimentals i organitzatives en relació amb l'avaluació *ex ante*, potenciar les consultes públiques prèvies, impulsar l'avaluació *ex post* de forma sistemàtica i implicar el Parlament en la millora de la regulació de manera que es tinguin en compte les avaluacions dels projectes de llei.

Era valoracion der impacte normatiu ara Administracion dera Generalitat e era politica de melhorament dera regulacion: balanç e enjòcs en context dera Lei de transparéncia

Paula Ortí Ferrer

*Cap der Airau de Melhorament dera Regulacion
dera Direccion Generau de Coordinacion Interdepartamentau
deth Departament dera Presidència*

Er apraubiment dera qualitat normatiua e eth creishement exponencial deth nombre de nòrmes se tradusís en ua pèrta d'eficacitat dera legislacion e en un increment des còsti der acompliment. Aquerò a motivat era aparicion enes darrèri decènnis d'ua naua politica publica de melhorament dera regulacion en encastre europèu e internacionau, que perseguís era utilizacion mès eficienta des recorsi publics que dispòsen es govèrns, atau coma ua màger racionalitat e transparéncia ena elaboracion des nòrmes.

Pera sua contribucion ara qualitat e ara racionalitat des nòrmes, era avaloracion d'impacte normatiu, tant *ex ante* coma *ex post*, ei un element centrau d'aquera politica, pr'amor qu'apòrte evidéncia ath procès de prenuda de decisions e assegure qu'es beneficis dera regulacion justifiquen es còsti que compòrte.

En Catalonha era avaloracion d'impacte normatiua s'a institucionalizat per arrepòrt damb era iniciatiua legislatiua deth Govèrn e era sua potestat reglamentària, tant per çò qu'ei deth procediment que l'ordene coma per çò qu'ei dera organizacion administrativa que velhe entar acompliment des ses requeréncias. Era politica publica de melhorament dera regulacion a on s'enquadren aqueres mesures a estat arreconeishuda coma bona practica pera OCDE.

Er entratge dera avaloracion en procediment d'elaboracion de nòrmes dera Administracion dera Generalitat implique qu'era adopcion dera nòrma deu anar precedida d'un procès d'analisi prealable qu'ajude a obtier, sistematizar e ordenar era informacion que cau entara prenuda de decisions. Era memòria d'avaloracion ne deu arrecuelher eth resultat e aportar eth maximal possible d'informacion sus es alternatiues existents entà arténher es objectius perseguïdi, atau coma es sòns avantatges e desavantatges.

Eth balanç d'aplicacion mòstre que, se ben era tendéncia ei favorabla, er apròchi excessivaments formau dificulte era sua implantacion reau. Cau un cambiament prigond de cultura reguladora e un esfòrc sostengut en temps entà veir resultats. Es requeréncias en vigor en matèria de transparéncia favoriràn eth pas d'un procès d'adopcion de decisions tradicionaus vèrs un aute basat ena coneishença e ena evidéncia. Entà auançar en aquera direccion e arténher un marc normatiu de qualitat, se suggerís revisar er estòc reglamentari, reforçar es mesures procedimentaus e organizatives per arrepòrt ara avaloracion *ex ante*, potenciar es consultes publiques prealables, impulsar era avaloracion *ex post* de forma sistematica e implicar eth Parlament en melhorament dera regulacion entà que se tenguen en compde es avaloracions des projèctes de lei.

La evaluación de impacto normativo en la Administración de la Generalidad y la política de mejora de la regulación: balance y retos en el contexto de la Ley de transparencia

Paula Ortí Ferrer

*Jefa del Área de Mejora de la Regulación
de la Dirección General de Coordinación Interdepartamental
del Departamento de la Presidencia*

El empobrecimiento de la calidad normativa y el crecimiento exponencial del número de normas se traduce en una pérdida de eficacia de la legislación y en un incremento de los costes del cumplimiento. Esta situación ha motivado la aparición en las últimas décadas de una nueva política pública de mejora de la regulación en el ámbito europeo e internacional, que persigue la utilización más eficiente de los recursos públicos de los cuales disponen los gobiernos, así como una mayor racionalidad y transparencia en la elaboración de las normas.

Por su contribución a la calidad y la racionalidad de las normas, la evaluación de impacto normativo, tanto *ex ante* como *ex post*, es un elemento central de esta política, ya que aporta evidencia en el proceso de toma de decisiones y asegura que los beneficios de la regulación justifican los costes que comporta.

En Cataluña, la evaluación de impacto normativo se ha institucionalizado en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno y su potestad reglamentaria, tanto con respecto al procedimiento que lo ordena como con respecto a la organización administrativa que vela por el cumplimiento de sus requerimientos. La política pública de mejora de la regulación en la cual se enmarcan estas medidas ha sido reconocida como buena práctica por la OCDE.

La introducción de la evaluación en el procedimiento de elaboración de normas de la Administración de la Generalidad implica que la adopción de la norma tiene que ir precedida de un proceso de análisis previo que ayuda a obtener, sistematizar y ordenar la información necesaria para la toma de decisiones. La memoria de evaluación debe plasmar el resultado obtenido y aportar el máximo de información posible sobre las alternativas existentes para alcanzar los objetivos perseguidos, así como sus ventajas y desventajas.

El balance de aplicación muestra que, si bien la tendencia es favorable, el enfoque excesivamente formal dificulta su implantación real. Es necesario un cambio profundo de cultura reguladora y un esfuerzo sostenido en el tiempo para ver resultados. Los requerimientos vigentes en materia de transparencia favorecerán el paso de un proceso de adopción de decisiones tradicional hacia otro basado en el conocimiento y la evidencia. Para avanzar en esta dirección y alcanzar un marco normativo de calidad, se sugiere revisar el stock regulatorio, reforzar las medidas procedimentales y organizativas en relación con la evaluación *ex ante*, potenciar las consultas públicas previas, impulsar la evaluación *ex post* de forma sistemática e implicar al Parlamento en la mejora de la regulación de manera que se tengan en cuenta las evaluaciones de los proyectos de ley.

Regulatory Impact assessment at the Catalan Administration and Better Regulation policy: check-up and challenges in the context of the Transparency Law

Paula Ortí Ferrer

*Chief of the Better Regulation Unit
of the Directorate General of Interdepartmental Coordination
of the Ministry of the Presidency*

The loss of quality in regulations and the exponential growth in the number of resulting rules often means a loss of laws' efficiency and an increasing compliance costs . This is the reason of the emergence during the last decades of new public regulatory policies for the improvement both in the European and in the international arena. In turn, this implies a most efficient use of public resources available to governments and more rationality and transparency in drafting regulations .

The bearings of impact assessment on rules' quality and rationality, both *ex ante* and *ex post*, renders it crucial, since it is essential in the decision making process and ensures that benefits justify the costs.

In Catalonia, the regulatory impact assessment has been institutionalized as far as the Government's legislative initiative and its rulemaking powers go, which entails assessing the procedure and the administrative organization that is to grant full observance to it. Better Regulation Policy including such measures has been recognized as best practices by the OECD.

The taking up of such measures in Catalan Administration implies that rule-drafting must be preceded by a careful analysis of all implied elements, which will be of much help for the decision making stage. Impact assessment report must include all possible information about existing alternatives to meet the set of goals pursued by the rule and their corresponding pros and cons.

This check-up of the implementation of such measures judges those beneficial, even though their high formalism poses some hindrance for their applicability. A change in the mainstream culture of rule-drafting is called for, as well as a sustained effort for the emergence of measurable benefits. Requirements introduced by the Transparency Law will favour a shift from traditional decision-making to a new decision-making paradigm based on knowledge and evidence. If we are to advance the quality of the existing normative frame, the whole regulatory stock is to be re-examined. Also, work must be put to foster procedural and organisational measures that shall facilitate a systematic ex-ante and ex-post evaluation of drafts, encourage prior consultations and to bring the Parliament into the commitment to improve regulation through those.

L'évaluation de l'impact de la réglementation sur l'Administration du Gouvernement de la Catalogne et la politique d'amélioration de la réglementation: bilan et défis dans le cadre de la loi sur la transparence

Paula Ortí Ferrer

*Responsable de la Division de l'amélioration de la réglementation
de la Direction générale de la coordination interministérielle
du Ministère de la Présidence*

L'appauvrissement de la qualité réglementaire et la croissance exponentielle du nombre de normes se traduisent par une perte d'efficacité de la législation ainsi que par une augmentation des coûts de mise en conformité. C'est la raison qui a motivé l'apparition, au cours des dernières décennies, d'une nouvelle politique publique en matière d'amélioration de la réglementation à l'échelle européenne et internationale, l'objectif étant d'utiliser plus efficacement les ressources publiques dont disposent les gouvernements, ainsi que de renforcer la rationalité et la transparence dans l'élaboration des normes.

En raison de sa contribution à la qualité et à la rationalité des normes, l'évaluation de l'impact réglementaire, aussi bien *ex ante* que *ex post*, est un élément central de cette politique. Elle apporte en effet la preuve dans le processus de prise de décision et garantit que les bénéfices de la réglementation justifient les coûts qu'elle engendre.

En Catalogne, l'évaluation de l'impact de la réglementation s'est institutionnalisée par rapport à l'initiative législative du Gouvernement et son pouvoir réglementaire, tant du point de vue de la procédure qui l'ordonne, que de celui de l'organisation administrative qui veille au respect de ses exigences. La politique publique d'amélioration de la réglementation dans laquelle ces mesures s'inscrivent est considérée comme une bonne pratique par l'OCDE.

L'introduction de l'évaluation dans le processus d'élaboration des normes de l'Administration du Gouvernement de la Catalogne implique que l'adoption de la norme soit précédée d'un processus d'analyse afin d'obtenir, de systématiser et de classer les informations nécessaires à la prise de décision. Le rapport d'évaluation doit indiquer le résultat et apporter le plus d'informations possible sur les alternatives existantes qui permettent d'atteindre les objectifs poursuivis, ainsi que les avantages et les inconvénients.

Le bilan de l'application montre que, bien que la tendance soit favorable, l'approche excessivement formelle rend son implantation effective difficile. Il faut un bouleversement profond de cette culture régulatrice et un effort soutenu dans le temps afin d'obtenir des résultats. Les exigences en vigueur dans le domaine de la transparence favorisent le passage d'un processus de prise de décision traditionnel vers un autre fondé sur la connaissance et l'expérience. Pour avancer dans cette direction et parvenir à un cadre réglementaire de qualité, il est suggéré de réviser le stock réglementaire, de renforcer les mesures procédurales et organisationnelles en lien avec l'évaluation *ex ante*, de promouvoir les consultations publiques préalables, d'encourager l'évaluation *ex post* de manière systématique et d'impliquer

le Parlement dans l'amélioration de la réglementation de sorte que les évaluations des projets de loi soient prises en compte.