

## L'AVALUACIÓ DE L'IMPACTE DE LES LLEIS A CATALUNYA

Paula Ortí Ferrer\*

### Resum

L'article analitza l'aplicació de l'instrument d'avaluació d'impacte normatiu en l'exercici de la iniciativa legislativa del Govern de Catalunya, així com el desenvolupament embrionari de l'avaluació de les lleis. A partir del contrast amb els elements i les funcions que a la pràctica internacional comparada presenten l'avaluació *ex ante* i l'avaluació *ex post*, s'exposa quin ha estat el model d'institucionalització procedimental i organitzatiu adoptat a l'Administració de la Generalitat de Catalunya al llarg de la darrera dècada i se'n valoren els resultats d'execució.

Paraules clau: avaluació d'impacte normatiu; avaluació legislativa; avaluació *ex ante*; avaluació *ex post*; qualitat normativa; millora de la regulació; Better Regulation.

## ASSESSING THE IMPACT OF LAWS IN CATALONIA

### Abstract

*This article analyses the implementation of the regulatory impact assessment tool by the Government of Catalonia in the preparation and adoption of draft laws, as well as initial progress to conduct ex post evaluation of existing laws. Based on a comparison with the components of both ex ante and ex post impact assessment according to international practices, it outlines the procedural and organisational institutionalisation model adopted in the Catalan Administration over the last decade and takes stock of the results of its implementation.*

*Keywords: regulatory impact assessment (RIA); law evaluation; ex ante impact assessment; ex post evaluation; regulatory quality; Better Regulation.*

---

\* Paula Ortí Ferrer, cap de l'Àrea de Millora de la Regulació a la Secretaria del Govern del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya. Plaça de Sant Jaume, 1, 08002 Barcelona. [porti@gencat.cat](mailto:porti@gencat.cat).

Article rebut l'01.02.2022. Avaluació cega: 15.02.2022 i 17.02.2022. Data d'acceptació de la versió final: 20.03.2022.

**Citació recomanada:** Ortí Ferrer, Paula. (2022). L'avaluació de l'impacte de les lleis a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 53-70. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3791>

## Sumari

- 1 Introducció
- 2 Delimitació del concepte d'avaluació d'impacte normatiu i de les seves funcions
  - 2.1 Concepte
  - 2.2 Funcions
- 3 Marc general de l'avaluació legislativa
  - 3.1 Elements comuns i característiques generals
  - 3.2 Avaluació *ex ante* versus avaluació *ex post*
  - 3.3 Metodologies emprades
- 4 L'avaluació de l'impacte de les lleis a Catalunya
  - 4.1 Institucionalització procedimental i organitzativa
  - 4.2 Avaluació de l'impacte *ex ante* dels projectes de llei: memòria preliminar i memòria d'avaluació
  - 4.3 Avaluació legislativa *ex post*
  - 4.4 Valoració dels resultats
- 5 Conclusions
- 6 Referències

## 1 Introducció<sup>1</sup>

L'afirmació de la qualitat normativa com un interès públic autònom que ha de ser millorat i protegit connecta amb la necessitat de reforçar la legitimitat dels governs, però també amb el bon funcionament de l'economia i el benestar dels ciutadans.<sup>2</sup> Aquest reconeixement progressiu ha comportat una sèrie de transformacions procedimentals i organitzatives en els estats a fi de garantir aquesta qualitat més enllà de la dimensió formal<sup>3</sup> (De Benedetto et al., 2011, p. 24). L'adopció de polítiques públiques per millorar la qualitat de la regulació,<sup>4</sup> que inclouen mètodes i processos que comprenen tot el cicle de vida de les normes –des de la seva preparació, disseny i adopció, fins a la implementació, avaluació i revisió–, n'és un exemple.

L'avaluació d'impacte normatiu és l'eina paradigmàtica d'aquestes polítiques, que ha esdevingut un estàndard global (Dunlop i Radaelli, 2016, p. 8). En els darrers vint-i-cinc anys, per influència de l'OCDE i de la Unió Europea, tots els seus estats membres i també la Comissió Europea s'han dotat d'aquest instrument d'anàlisi amb la finalitat de millorar les intervencions públiques i l'eficàcia i eficiència del dret.

En el nostre entorn no s'introdueix fins a finals dels primers anys 2000, mitjançant la incorporació d'una memòria d'avaluació d'impacte en el procediment d'elaboració de normes del Govern, en l'àmbit de l'Estat i en algunes comunitats autònomes.<sup>5</sup> S'ha de destacar, en particular, la seva adopció a Catalunya, pionera també en la creació d'una unitat específica que vetlla per la seva aplicació i en el reconeixement formal de la política pública de qualitat normativa o millora de la regulació.

La manca d'un marc regulador comú en relació amb els instruments d'avaluació –més enllà dels criteris orientatius que va aportar la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible– podria explicar el baix grau de difusió al llarg d'aquests anys (Vida Fernández, 2017, p. 498). La reforma posterior de la normativa bàsica estatal<sup>6</sup> que pretenia estendre amb caràcter obligatori alguns d'aquests instruments –planificació normativa, consultes públiques o l'avaluació *ex post*– i reforçar els principis de bona regulació, no ha aconseguit alterar aquesta situació. Segons va declarar el Tribunal Constitucional en la Sentència 55/2018, de 24 de maig, cap de les mesures previstes és aplicable a la potestat legislativa de les comunitats autònomes per contràries a l'ordre constitucional de competències, i pel que fa a la potestat reglamentària autonòmica tampoc s'apliquen la planificació normativa i alguns aspectes de les consultes públiques.

Amb tot, en un context de creixent demanda ciutadana de transparència i rendició de comptes, sembla haver-se renovat l'interès per les qüestions relatives a la qualitat material de les normes i, en especial, per l'avaluació. La seva implantació, però, avança de forma lenta i desigual en les diferents administracions públiques, amb escassos exemples en l'àmbit local, i sense cap implicació del poder legislatiu.

En aquest article es presenta una síntesi, necessàriament simplificada, del fenomen de l'avaluació de l'impacte de les lleis –si bé el plantejament general de base és idèntic per als reglaments– i de com s'ha adaptat a l'ordenament jurídic català. Amb aquesta finalitat primer se'n determina el concepte i les funcions habituals en el procés prelegislatiu, alhora que s'identifiquen els elements comuns i trets més característics de les avaluacions *ex ante* i *ex post* en l'àmbit internacional. A continuació es descriu el model d'avaluació adoptat a Catalunya en relació amb la iniciativa legislativa del Govern i se'n valoren els resultats.

1 Les opinions expressades en aquest article són responsabilitat exclusiva de l'autora.

2 Segons la defineix l'Informe Mandelkern (*Mandelkern Group on Better Regulation*), de 13 de novembre del 2001, p. 7 i 47.

3 Sobre la dimensió formal i material de la qualitat normativa, vegeu les anàlisis de Montoro Chiner (2001), Marcos (2009), Ponce Solé (2009) i De Benedetto et al. (2011).

4 En l'àmbit de la Unió Europea i el seu entorn, aquest tipus de política es coneix com *better regulation*, mentre que l'OCDE s'hi refereix com *regulatory policy*.

5 Vegeu Boix Palop i Gimeno Fernández (2020, p. 29-68) sobre aquesta qüestió.

6 Títol VI de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

## 2 Delimitació del concepte d'avaluació d'impacte normatiu i de les seves funcions

### 2.1 Concepte

D'entrada, la primera dificultat en aproximar-se a l'avaluació de les normes jurídiques neix de la diversitat d'interpretacions sobre el seu contingut i significat, així com de l'existència d'una gran varietat d'aplicacions pràctiques. No hi ha, doncs, una definició tècnica única que permeti identificar de forma precisa i unívoca el concepte, tot i que se'n poden identificar les principals característiques comunes i els criteris habituals en el debat acadèmic (Auby i Perroud, 2013, p. 15), als quals ens referirem a continuació.

Tampoc no és homogènia la terminologia utilitzada. S'utilitzen de forma indistinta les expressions *avaluació normativa* o *legislativa* i *avaluació d'impacte normatiu* o *regulatori* o *legislatiu* –*regulatory impact assessment* (RIA)<sup>7</sup> és la més estesa en l'àmbit internacional– per referir-se tant a les anàlisis efectuades de forma majoritària en la fase de disseny i preparació de la norma (*ex ante*) com a les efectuades en la fase de revisió (*ex post*). Tot i això, sovint es reserva el terme *avaluació d'impacte normatiu* per a l'anàlisi *ex ante* i *avaluació normativa* o *legislativa* per a l'*ex post*. En aquest article fem els termes com a sinònims, amb les precisions corresponents en cada cas.

De forma genèrica, l'avaluació d'impacte normatiu s'ha definit com un marc estructurat en el qual s'efectua una anàlisi de les opcions disponibles per desenvolupar polítiques públiques i dels avantatges i desavantatges que es deriven de cadascuna, amb la finalitat d'aportar informació per facilitar la presa de decisions.<sup>8</sup> Consisteix en una estimació sistemàtica dels efectes de la legislació o de les hipòtesis de regulació pel que fa a determinades categories d'interessats –ciutadans, empreses, administracions, etc.– i respecte d'una sèrie d'àmbits que varien en funció dels estats (Dunlop i Radaelli, 2016, p. 4).

Aquest concepte inclou dues dimensions diferenciades –el procés i el document– que freqüentment generen malentesos. L'activitat d'avaluar no es pot assimilar a l'elaboració d'un informe, ja que sobretot consisteix en un procés amb una sèrie de passos analítics, en el marc dels quals s'han de plantejar preguntes, obtenir dades i informació –en especial a través de consultes amb els afectats– i aportar evidències.<sup>9</sup> Aquesta concepció de procés que genera canvis a mesura que es desenvolupa depassa la idea del document que plasma l'anàlisi i l'evidència, el qual té una rellevància clau a l'efecte de transparència i rendició de comptes (Dunlop i Radaelli, 2016, p. 4).

Un altre malentès conceptual és identificar l'avaluació d'impacte normatiu amb l'anàlisi cost-benefici (Marcos, 2009, p. 352; Auby i Perroud, 2013, p. 16; Naundorf i Radaelli, 2017). Aquesta és la metodologia habitual emprada en alguns països –on n'esdevé l'element central–, però no ho és a la majoria.<sup>10</sup> Altra cosa és que la reflexió es plantegi en termes dels costos i beneficis que pot comportar una norma per als seus destinataris, és a dir, dels desavantatges i avantatges, però sense que amb això s'estigui fent referència a la tècnica orientada a la seva monetització.

Dit això, l'element metodològic és un requisit al qual es refereix la doctrina per distingir l'avaluació d'altres operacions; tant és així que no qualsevol valoració normativa pot ser considerada com una avaluació, sinó només l'anàlisi metòdica (Mader, 2003, p. 98).<sup>11</sup> “L'avaluació suposa l'esforç d'analitzar els efectes de l'acció legislativa d'una forma metòdica, comprensible, sistemàtica i imparcial; tan objectiva com sigui possible”

7 En el cas de la Comissió Europea, la denominació habitual per a l'avaluació *ex ante* és *impact assessment* (IA), ja que també inclou propostes no normatives, en contraposició a *evaluation*, terme reservat per a l'avaluació *ex post*. El terme *ex ante evaluation* tan sols s'empra en relació amb els programes de despesa.

8 Segons la defineix l'Informe Mandelkern, p. 26.

9 L'evidència es refereix a múltiples fonts de dades, informació i coneixement, incloses dades quantitatives com ara estadístiques i mesuraments, dades qualitatives com opinions, aportacions de les parts interessades, conclusions d'avaluacions, així com assessorament científic i expert (Comissió Europea, 2021, p. 5).

10 S'aplica principalment als Estats Units i al Regne Unit, però és molt poc freqüent en les avaluacions de la Comissió Europea i dels estats membres de la Unió Europea –malgrat el que s'acostuma a indicar en moltes guies metodològiques– o a Suïssa, amb una tradició important en avaluació legislativa (Dunlop i Radaelli, 2016; Flückiger, 2019, p. 497).

11 En el mateix sentit, Bronfman dins Pau i Vall i Pardo Falcón (2006, p. 37) i Galiana Saura (2008, p. 284, 299).

(Montoro Chiner, 2001, p. 100), si bé “el grau de científicitat pot variar enormement d’un país a un altre” (Auby i Perroud, 2003, p. 22) en funció de la sofisticació del sistema adoptat o desenvolupat a la pràctica.

En tot cas, aquesta activitat s’ha d’efectuar i documentar amb la finalitat d’aportar evidència per facilitar la presa de decisions –a diferència del que podria ser un estudi o informe acadèmic– (Galiana Saura, 2008, p. 279; Naundorf i Radaelli, 2017, p. 191) i té caràcter interdisciplinari. No tan sols no és un exercici específicament jurídic, sinó que té més a veure amb altres disciplines com la sociologia, l’economia i les ciències polítiques i administratives.<sup>12</sup> I és des d’aquestes perspectives, a les quals s’han afegit en els últims anys les ciències del comportament, des d’on s’han desenvolupat la majoria d’estudis sobre l’avaluació d’impacte normatiu.

L’avaluació d’impacte normatiu es pot utilitzar per mesurar els impactes de qualsevol iniciativa normativa, també les iniciatives legislatives d’origen parlamentari, tot i que s’aplica de forma majoritària en l’activitat normativa dels governs. En la pràctica totalitat d’estats on s’ha implantat és un instrument emprat per dissenyar les iniciatives legislatives del Govern, amb l’excepció dels Estats Units, on únicament es circumscriu a la legislació secundària (OCDE, 2021, p. 74). És precisament el seu objecte el que la distingeix de l’avaluació de polítiques públiques, encara que hi té una estreta connexió.<sup>13</sup>

## 2.2 Funcions

La finalitat principal de l’avaluació d’impacte normatiu és incrementar la qualitat material de les normes en el sentit de garantir llur eficàcia i eficiència, és a dir, que els objectius es puguin assolir amb els menors costos possibles.

La funció més òbvia com a instrument d’anàlisi és, doncs, aportar evidència sobre si cal regular i com cal regular. S’identifica, en conseqüència, com una de les eines que facilita la presa de decisions. Un ús apropiat i sistemàtic hauria de reforçar la racionalitat de la producció legislativa i, alhora, reduir la quantitat de normes (Mader, 2003, p. 201), aspecte crucial per a la predictibilitat i confiança en la llei (De Benedetto et al., 2020, p. 45).

És també una eina de comunicació tant en l’àmbit intern com en l’extern; en especial, des d’aquesta última perspectiva, ja que facilita el debat amb la ciutadania i la participació legítima dels grups d’interès (Dunlop i Radaelli, 2016).

La transparència i la traçabilitat que s’aporten de tot el procés intensifiquen el control del govern i la rendició de comptes. Alhora, l’avaluació actua com una eina per a l’aprenentatge i la millora institucional, en particular quan s’efectua respecte de l’aplicació de la llei (De Montalvo Jääskeläinen, 2017).

Així doncs, l’avaluació té funcions diferents, i la doctrina ha identificat els seus múltiples usos segons el sistema institucional i les raons que haurien conduït a la seva adopció. En aquest sentit, en algun cas la motivació originària hauria estat controlar els reguladors quasi independents i les agències que actuen amb poders delegats –així, als Estats Units–,<sup>14</sup> incrementar la legitimitat democràtica –en el cas de la Comissió Europea– o fins i tot desregular –com ara al Regne Unit– o reduir els costos a les empreses. També s’hi identifica un patró d’ús merament simbòlic, per exemple per mostrar compliment amb la política regulatòria que promou l’OCDE (Dunlop i Radaelli, 2016, p. 9).

Des d’un altre punt de vista, hi ha tota una línia de pensament que sosté que el fonament de l’avaluació no és altre que garantir la implantació efectiva dels drets fonamentals mitjançant l’anàlisi dels efectes de les diverses opcions considerades (Montoro Chiner, 2001, p. 22; Karpen, 2003, p. 62; Doménech Pascual, 2005, p. 111).

---

12 Segons recorda Mader (2003, p. 100), forma part de la *legisprudència*, com s’anomena en l’àmbit anglosaxó la ciència de la legislació –i en concret a la legística material–, disciplina que estudia els procediments de presa de les decisions legislatives per tal que aquest procés sigui el més racional possible. L’avaluació dels efectes de la legislació inclou una gran varietat de tècniques i mètodes, una de les quals és l’avaluació d’impacte normatiu.

13 Tal com recorden Sainz Moreno dins Pau i Vall i Pardo Falcón (2016, p. 30) i De Montalvo Jääskeläinen (2017).

14 Vegeu les anàlisis de Revuelta (2014), Dunlop i Radaelli (2016) i Vida Fernández (2017) sobre el sistema americà.

Altres raons addicionals que fonamenten l'adopció d'aquesta tècnica connecten amb la necessitat de reduir el risc inherent a l'activitat legislativa, tenint en compte els costos que se'n deriven, la gestió de la incertesa i la complexitat (Galiana Saura, 2008, p. 286). En el context actual de desafecció ciutadana cap a les institucions públiques, es defensa el gran potencial de l'avaluació d'impacte normatiu per reforçar la confiança dels ciutadans.<sup>15</sup>

### 3 Marc general de l'avaluació legislativa

#### 3.1 Elements comuns i característiques generals

Com s'ha dit, l'avaluació d'impacte normatiu és un instrument flexible que admet diferents enfocaments. Tot i que el seu contingut pot variar segons els països –i en funció de la rellevància dels efectes previstos–, en la pràctica internacional el procés d'anàlisi estàndard inclou sempre una sèrie de fases amb els elements següents:

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

Aquest esquema lògic, amb petites variacions, és el que ha difós de forma successiva l'OCDE (2020, p. 16) des de la Recomanació del Consell sobre política i governança regulatòria del 2012.<sup>16</sup> També és l'adoptat per la Comissió Europea (2021, p. 31) en les seves avaluacions i el que recomana als estats membres de la UE. Les característiques essencials de l'avaluació d'impacte normatiu són les següents:<sup>17</sup>

- Consisteix en una anàlisi dels efectes d'una solució determinada, o diverses, de política pública que s'efectua sempre respecte de l'opció de no fer res, és a dir, en relació amb la situació de no intervenir o mantenir l'*statu quo*. Si aquesta opció no s'examina, l'anàlisi serà molt feble.
- El procés és, doncs, eminentment comparatiu: confronta els avantatges, els desavantatges i els riscos d'una opció respecte de l'altra.
- Implica l'anàlisi no tan sols dels efectes més directes, sinó també dels col·laterals, com ara els que es produeixen més enllà de l'àmbit o del sector sobre el qual es planteja la intervenció.
- Incorpora de forma sistemàtica les consultes amb els interessats i afectats (ciutadans, empreses i administracions públiques), com un marc estructurat per contrastar dades i fets.

15 Així ho assenyalen Galiana Saura (2008, p. 286) i De Montalvo Jääskeläinen (2017, p. 142). Un estudi aprofundit sobre aquesta qüestió es pot consultar a De Benedetto et al. (2020, p. 103-169).

16 Ja el 1995 la primera Recomanació de l'OCDE sobre la millora de la qualitat de la regulació dels governs va facilitar un qüestionari amb el disseny bàsic de l'avaluació d'impacte normatiu, que va establir les bases per a la comparació internacional. La seva actualització el 2012 constitueix el primer marc general per mesurar l'aplicació dels instruments de millora de la regulació. Des de llavors, l'OCDE en monitora el compliment per part dels estats mitjançant indicadors concrets en matèria d'avaluació *ex ante*, avaluació *ex post*, consultes i òrgans de supervisió. Els resultats es publiquen cada tres anys, des del 2015, en el *Regulatory Policy Outlook*. Segons s'indica en l'edició del 2021, “cap estat ha complert plenament la Recomanació” (OCDE, 2021, p. 53).

17 D'acord amb la síntesi efectuada per Naundorf i Radaelli (2017, p. 191), en línia amb les millors pràctiques identificades per l'OCDE (2020).

- Examina no només el disseny, sinó també la seva implementació, de la qual depèn en gran mesura l'efectivitat de la norma legal.

En la realitat aquest procés no és lineal, sinó que la informació que proporciona una de les fases pot implicar haver de retrocedir per refinar l'anàlisi anterior. Alhora, tot ha d'estar informat per la proporcionalitat: el grau de profunditat de l'anàlisi i la complexitat de les metodologies emprades, tant si s'efectua *ex ante* com *ex post*, dependran del tipus d'iniciativa i de la rellevància dels efectes probables.

El tipus d'efectes que és objecte d'anàlisi pot ser molt variat tant en l'àmbit econòmic com en el social i en l'ambiental. En funció dels sistemes, pot adquirir un grau de sofisticació i complexitat considerable, en particular quan aquestes anàlisis comprenen els tres nivells de forma integrada, com és el cas de la Comissió Europea.

El significat de l'avaluació varia segons els criteris aplicables, condicionats per allò que disposi el marc legal o les directrius metodològiques adoptades. Així, no és el mateix una avaluació orientada a l'anàlisi cost-benefici –que obliga a adoptar l'opció que maximitza el benefici net– o a l'anàlisi cost-eficàcia –que obliga a l'elecció del mitjà menys costós– que una anàlisi centrada a reduir únicament els costos derivats de les obligacions d'informació (càrregues administratives) o els costos de compliment.

Tenint en compte que, ben aplicada, aquesta tècnica requereix temps i recursos, els esforços es concentren en les iniciatives que tenen més impacte en la societat. Per això, en funció del model adoptat, i sobretot quan pot resultar particularment onerosa si s'aplica una anàlisi econòmica completa de les opcions considerades, sovint se'n limita l'ús mitjançant l'aplicació d'excepcions o de llindars (als Estats Units, només per a impactes potencials superiors a 100 milions de dòlars; al Regne Unit, superiors a 5 milions de lliures). En altres supòsits, com la Comissió Europea, s'aplica un principi general d'anàlisi proporcionada per modular-ne l'exigència (OCDE, 2020, p. 20).

### 3.2 Avaluació *ex ante* versus avaluació *ex post*

L'avaluació d'impacte legislatiu es pot efectuar des de diferents perspectives temporals: de forma prospectiva (*ex ante*) en el procediment prelegislatiu –en la fase de preparació, disseny i redacció de l'avantprojecte de llei–, però també en el procediment legislatiu, on aquesta avaluació pot continuar eventualment en la fase de tramitació parlamentària, com en el Parlament Europeu o la legislació francesa,<sup>18</sup> de forma retrospectiva (*ex post*), una vegada adoptada la llei, en la fase de seguiment i revisió de la seva aplicació. En un sistema eficaç de millora de la regulació aquestes avaluacions estan connectades com a etapes del cicle de vida de la norma i es complementen, de manera que una constitueix la base de l'altra (Montoro Chiner, 2001; Ponce Solé, 2009).

Els principis que s'apliquen, els criteris i les metodologies són en essència els mateixos, amb algunes adaptacions necessàries en la fase *ex post*, atès que els impactes són reals i no hipotètics. A continuació s'apunten algunes diferències en el plantejament.

a) *Ex ante*: amb una clara funció preventiva, per anticipar les repercussions que se'n poden derivar i els possibles problemes d'aplicació de la norma legal, com a sistema d'alerta cap als possibles afectats i grups d'interès.

Habitualment constitueix un requisit del procediment en la fase prelegislativa que es concreta en l'exigència d'un informe o una memòria que acompanya el projecte de llei. En la majoria d'ordenaments la infracció del procediment en aquesta fase no acostuma a tenir rellevància a l'efecte del control judicial,<sup>19</sup> a diferència del que succeeix en relació amb els reglaments del Govern, en què l'avaluació ha esdevingut un important element de control de la discrecionalitat.<sup>20</sup>

18 El dret de la UE preveu que el Parlament Europeu pugui dur a terme les seves pròpies avaluacions, en especial en el cas de les modificacions substancials realitzades als projectes de la Comissió Europea. La legislació francesa també ho preveu des del 2009, però no sembla que s'hagi aplicat a la pràctica (Flückiger, 2019, p. 127).

19 La doctrina ha criticat la jurisprudència del Tribunal Constitucional. En aquest sentit, vegeu Ponce Solé (2015), De Montalvo Jääskeläinen (2017), Vida Fernández (2017) i Embid Tello (2019).

20 Vegeu l'anàlisi de Revuelta (2014) sobre la jurisprudència espanyola, americana i europea, així com l'estudi d'Alemanno dins

Una de les principals característiques d'aquesta avaluació és que s'acostuma a efectuar de forma interna per part dels òrgans promotors de la iniciativa (Salvi, 2013, p. 5). Per controlar la qualitat de les avaluacions, la pràctica totalitat de governs han creat òrgans de supervisió (*regulatory oversight bodies*, ROBs). El model d'ubicació central és el més difós (OCDE, 2021, p. 114), amb fórmules que aporten diferents graus d'independència (com són l'Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA, als Estats Units i el Comitè de Control Reglamentari a la Comissió Europea). Els sistemes més avançats compten també amb òrgans de control extern, entre els quals el Regne Unit (Regulatory Policy Committee).

b) *Ex post*: com a verificació dels efectes aconseguits en la realitat per la norma jurídica, des del punt de vista de la seva efectivitat, eficàcia o eficiència (Mader, 2013). Permet contrastar el contingut de l'avaluació *ex ante* i les hipòtesis formulades. En la pràctica internacional hi ha nombrosos enfocaments possibles: revisions *ad hoc*, orientades a principis, de gestió de l'inventari legislatiu, etc. (OCDE, 2021, p. 86).

Aquest tipus d'anàlisi és encara minoritari (OCDE, 2021, p. 53, 87). Les polítiques de millora de la regulació s'han focalitzat en un inici en l'avaluació *ex ante*, i sols recentment s'han començat a interessar per l'*ex post*, com en el cas de la Comissió Europea, a partir del 2015.

Amb caràcter general, les tasques posteriors al moment de l'adopció de la norma no són objecte de prescripció. Ara bé, l'avaluació *ex post* es pot preveure en la llei amb una clàusula expressa, en particular quan els impactes són potencialment importants, quan les lleis tenen característiques innovadores o si la seva efectivitat és incerta. Un altra fórmula de revisió programada són les clàusules de caducitat (*sunset legislation*), que determinen la pèrdua de vigència d'una llei condicionada per una avaluació.<sup>21</sup> Tot i que amb una finalitat diferent, la legislació experimental adoptada per un període limitat permet provar una determinada solució normativa, que es sotmet a avaluació periòdica o final.

Les avaluacions *ex post* s'efectuen tant de forma interna com amb suport extern. Per assegurar la coherència de tot el sistema, els òrgans de supervisió en l'avaluació *ex ante* poden assumir també funcions en l'avaluació *ex post* (així, a la Comissió Europea, Àustria o el Regne Unit). També el Parlament pot tenir un paper rellevant no només en l'avaluació *ex ante*, sinó en l'*ex post*, on pot assumir múltiples tasques en funció del model institucional triat.<sup>22</sup>

### 3.3 Metodologies emprades

Una part central de l'avaluació d'impacte normatiu és l'anàlisi dels impactes de les alternatives considerades i la seva comparació, per la qual cosa l'elecció de la metodologia pel que fa a l'enfocament qualitatiu, quantitatiu o monetari d'aquesta anàlisi és un aspecte clau.

Són múltiples les metodologies existents tant per a l'anàlisi dels impactes concrets<sup>23</sup> com per a la comparació dels avantatges i desavantatges de les opcions de regulació.<sup>24</sup> La seva elecció depèn de les especificitats de cada supòsit, de les dades disponibles i de la necessitat de dur a terme una anàlisi proporcionada (Comissió Europea, 2021). En tot cas, la metodologia hauria de ser el més flexible i senzilla possible, adaptada al context i als recursos disponibles (OCDE, 2020, p. 22).

Per regla general, els costos són més fàcils de quantificar que els beneficis. Per això algunes metodologies més senzilles, com la dels costos de compliment o el model de costos estàndard en relació amb el mesurament

---

Auby i Perroud (2013).

21 Alerten sobre eventuais problemes de seguretat jurídica De Montalvo Jääskeläinen (2017) i Embid Tello (2019).

22 Vegeu l'Informe del Parlament Europeu *Better Regulation practices in national parliaments*, 2020, a partir de les dades de trenta-set parlaments europeus i el Parlament canadenc.

23 Per exemple, la Comissió Europea (2021, Toolbox, capítol 3) facilita mètodes detallats en relació amb més d'una quinzena d'àmbits: objectius de desenvolupament sostenible; competitivitat sectorial; recerca i innovació; "Test pime" (petites i mitjanes empreses); competència; mercat interior; prevenció del frau; comerç exterior i inversió; administració digital; drets fonamentals i promoció de la igualtat; ocupació, condicions laborals, distribució de la renda, protecció social i inclusió; educació, formació, cultura i joventut; impactes sobre la salut; consumidors; impactes territorials; etc.

24 Des de simples comparacions d'impactes positius i negatius fins a metodologies més complexes, com l'anàlisi cost-benefici, cost-eficàcia, multicriteri, l'anàlisi de risc-risc, així com la modelització de riscos incerts (OCDE, 2020).



de les càrregues administratives, són molt populars, i sovint són un primer pas cap a l'aplicació d'altres de major complexitat.

L'elecció de la metodologia també és un aspecte controvertit, ateses les limitacions conegudes de l'anàlisi econòmica i, en concret, de l'anàlisi cost-benefici. La dificultat que presenten la quantificació monetària dels beneficis i el mesurament dels impactes distributius, o la impossibilitat d'aplicar la lògica econòmica a decisions basades en valors o que generen impactes a llarg termini per a la societat i les generacions futures de difícil valoració són algunes de les crítiques habituals.<sup>25</sup>

Aquest tipus d'arguments s'esgrimeixen per qüestionar la legitimitat de l'avaluació o per desacreditar la seva adopció (Vida Fernández, 2017; Embid Tello, 2019). Ara bé, ni l'anàlisi és només econòmica ni l'avaluació i l'aplicació de determinades metodologies poden substituir la decisió política. Aquestes no supleixen la ponderació necessària entre valors i preferències que implica l'adopció de decisions normatives (De Benedetto et al., 2011; Naundorf i Radaelli, 2017). Si l'avaluació actua com una tècnica de suport, no sembla que aquestes crítiques puguin tenir fonament suficient, ja que la utilitat de la informació que s'aporta resta fora de discussió.

En tot cas, la tendència que s'està imposant és la d'una visió pragmàtica i realista de l'avaluació d'impacte normatiu que no busca una precisió metodològica absoluta ni posa el focus en la quantificació de tots els impactes, sinó en l'anàlisi lògica i global de la intervenció.<sup>26</sup>

## 4 L'avaluació de l'impacte de les lleis a Catalunya

### 4.1 Institucionalització procedimental i organitzativa

A Catalunya l'avaluació d'impacte normatiu s'ha institucionalitzat en relació amb la iniciativa legislativa del Govern –i també la seva potestat reglamentària– tant pel que fa al procediment<sup>27</sup> que l'ordena com respecte de l'organització administrativa que vetlla pel compliment dels seus requeriments. Alhora, aquest reconeixement formal ha anat acompanyat de l'adopció explícita d'una política pública de qualitat normativa,<sup>28</sup> d'acord amb les recomanacions internacionals.

La introducció d'aquesta tècnica en el procediment d'elaboració de disposicions legals s'ha concretat en l'obligació d'elaborar una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades respecte de totes les iniciatives –tret dels decrets llei– que valori com a mínim: l'impacte pressupostari; l'impacte normatiu en termes de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per a les empreses i els ciutadans; l'impacte de gènere, i l'impacte econòmic i social amb els costos i els beneficis per als seus destinataris i per a la realitat socioeconòmica.

Aquesta memòria va ser la principal novetat de la reforma operada per la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (Mir Puigpelat, 2012),<sup>29</sup> la qual sotmet als mateixos estàndards d'anàlisi els avantprojectes de llei (art. 36.3.b de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern –en la redacció donada per la disposició final tercera, apartat tercer, de la Llei 26/2010–) i els reglaments (art. 64.3 de la Llei 26/2010).

Un pas anterior en el cas dels avantprojectes de llei havia estat exigir, per a la seva tramitació, l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa (art. 36.2 de la Llei 13/2008), el qual es fonamenta en una memòria preliminar sobre la necessitat que motiva la intervenció.<sup>30</sup>

25 Sobre la controvèrsia històrica als Estats Units, vegeu l'anàlisi d'Ackerman dins Auby i Perroud (2013, p. 119-159).

26 Vegeu la proposta de Jacobs (2016, p. 78-89).

27 Per a una anàlisi completa del procediment d'elaboració dels avantprojectes de llei del Govern i la seva evolució, vegeu Capelleras González (2016).

28 Sobre l'adopció d'aquesta política, que ha estat considerada una bona pràctica per l'OCDE, vegeu Canals Ametller (2014) i Ortí Ferrer (2017 i 2020).

29 S'atenen així les recomanacions formulades per la Comissió Jurídica Assessora en el [Dictamen 233/2007](#), de 27 de setembre, i pel Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible, v. les conclusions de l'estudi de Prats i Torres (2006).

30 Introduïda per l'Acord del Govern de la Generalitat de 2 d'abril de 2007 sobre l'elaboració dels avantprojectes de llei, el seu

La implantació d'aquesta “tècnica de bon govern”<sup>31</sup> ha estat gradual i pot exemplificar l'evolució teòrica de les metodologies d'anàlisi a Europa, focalitzades primer en la tècnica legislativa –de la qual el grup Gretel va ser un gran exponent– i en l'ús de *checklists*, de la mateixa manera que en el [Manual d'elaboració de normes de la Generalitat](#) del 1992. Més tard s'apliquen mecanismes d'anàlisi de caràcter sectorial, com ara la memòria o estudi econòmic de la Llei 13/1989 –limitat a l'anàlisi pressupostària– o l'informe d'impacte de gènere de la Llei 4/2001, i s'avança cap al mesurament d'impactes com es fa en l'informe d'impacte normatiu relatiu a les càrregues administratives de les empreses regulat al Decret 106/2008, de 6 de maig.<sup>32</sup> Aquest procés culmina amb la implantació d'una anàlisi integral que, per la seva amplitud, pretén alinear-se amb els sistemes d'avaluació integrada, com el de la Comissió Europea (Canals Ametller, 2014; Ortí Ferrer, 2016).

L'avaluació d'impacte normatiu s'ha reforçat tant pel que fa als mecanismes de participació amb els quals es vincula com per la progressiva incorporació de la idea de cycle continu de regulació i de la petjada legislativa. A més dels mandats generals sobre qualitat normativa i d'adequació als principis de bona regulació que conté la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern –molt similars als de la Llei d'economia sostenible–, destaquen en aquesta mateixa Llei: l'obligació de publicar les avaluacions *ex ante* –amb la valoració dels tràmits participatius i de la intervenció dels grups d'interès– i *ex post* (art. 10), així com de garantir-ne la participació en ambdós processos (art. 64.3); o la possibilitat de promoure proves pilot abans d'adoptar una norma (art. 64.4), com ja va preveure la Llei 13/1989. Especialment rellevant ha estat la introducció de la planificació de l'activitat legislativa del Govern i de les consultes públiques prèvies a l'elaboració dels avantprojectes de llei –que s'ha optat per mantenir malgrat l'STC 55/2018–,<sup>33</sup> ja que anticipen i potencien l'activitat d'avaluació legislativa.

La necessitat d'articular de forma més coherent totes aquestes mesures, a fi d'incrementar-ne l'efectivitat i simplificar-ne la tramitació, ha motivat els treballs actualment en curs per a una nova reforma del procediment d'elaboració de normes.<sup>34</sup>

En paral·lel a la introducció de l'avaluació d'impacte normatiu, i per tal d'assegurar-ne la implantació real i no només teòrica, es crea una unitat específica amb la missió de promoure la cultura de la millora de la regulació i les seves eines a l'Administració de la Generalitat de Catalunya. La Direcció de Qualitat Normativa –en l'actualitat, l'Àrea de Millora de la Regulació (AMR)–,<sup>35</sup> ubicada al Departament de la Presidència i sota la dependència de la Secretaria del Govern, va ser la primera unitat a l'Estat d'aquestes característiques.

La seves funcions principals són prestar assistència tècnica i assessorament als departaments en la realització de les avaluacions d'impacte normatiu, elaborar i difondre directrius i metodologies, així com vetllar per la qualitat de les avaluacions efectuades. Tot i això, no es configura formalment com un òrgan de supervisió, sinó més aviat de suport, un model d'organització molt aconsellable en l'estadi inicial d'aplicació i que no exclou que pugui ser completat més endavant amb control extern.

---

contingut no ha variat en essència, tot i que ha sofert diverses modificacions; en particular, el 2017, per adaptar formalment els seus enunciat a fi de facilitar el tràmit de consulta pública prèvia, i el 2019, per mantenir aquesta obligació amb posterioritat a l'STC 55/2018.

31 Segons la qualifica el preàmbul de la Llei 26/2010.

32 Adoptat en el context de la transposició de la Directiva de serveis i dels plans de reducció de càrregues administratives, es considera la primera forma d'avaluació d'impacte normatiu en el procediment d'elaboració de normes del Govern. Aquest informe havia de quantificar les càrregues administratives per a les empreses i plasmar com s'havien seguit els principis de bona regulació, els criteris i les recomanacions establerts a la [Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica](#), aprovada per l'Acord del Govern de 13 d'abril de 2010.

33 La planificació legislativa no disposa de regulació pròpia, mentre que les consultes públiques s'apliquen segons disposa l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública.

34 Tal com expressa la memòria preliminar sobre l'avantprojecte de llei del procediment d'elaboració de normes que va ser sotmesa a consulta pública prèvia el novembre del 2019 al portal [Participa.gencat.cat](#).

35 Aquestes funcions s'atribueixen, el 2011, a l'Oficina de Govern, i a partir del 2016, a la Direcció General de Coordinació Interdepartamental –ambdues unitats directives amb la mateixa dependència i rang–, que les exerceixen a través de l'Àrea de Millora de la Regulació. Amb posterioritat, l'article 39.3 del Decret 19/2022, de 8 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència, adscriu l'Àrea de Millora de la Regulació directament a la Secretaria del Govern.

Per tant, l'avaluació de les iniciatives legislatives a Catalunya és només una activitat del Govern. El Parlament no hi té cap vinculació, més enllà de ser receptor d'informes sobre l'execució o el compliment de determinades lleis. Això deixa oberta la possibilitat de desenvolupar els seus propis procediments d'avaluació *ex ante*<sup>36</sup> –com a continuació de les avaluacions dels projectes de llei del Govern en el cas d'esmenes substancials durant la seva tramitació legislativa, però també la realització d'avaluacions que acompanyin les proposicions de llei i les iniciatives legislatives populars– i *ex post*, amb diverses fórmules procedimentals i organitzatives possibles.

#### 4.2 Avaluació de l'impacte *ex ante* dels projectes de llei: memòria preliminar i memòria d'avaluació

Tal com s'ha apuntat, l'avaluació d'impacte en relació amb les iniciatives legislatives del Govern s'articula en dues fases diferenciades: una avaluació preliminar, que hauria d'ajudar a adoptar la decisió d'iniciar el procediment d'elaboració, i una avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que continua fins a l'elaboració –i si escau, aprovació– de l'avantprojecte de llei.

Les memòries que documenten el resultat de l'avaluació segueixen una mateixa seqüència lògica a partir dels elements següents: problema, objectius, opcions, impactes, comparació d'opcions, implementació de la proposta i avaluació posterior. Ara bé, en el cas de la memòria preliminar, l'anàlisi és molt simplificada, atès el moment en què es desenvolupa, i només inclou una primera aproximació sobre el problema que motiva la intervenció, els objectius generals de la iniciativa, les opcions que a grans trets s'està plantejant adoptar –una de les quals requereix l'adopció d'un avantprojecte de llei– i els efectes que se'n podrien derivar.

La introducció del mecanisme de consulta pública prèvia ha permès estructurar millor i connectar ambdues fases, de manera que ara l'Administració pot contrastar el diagnòstic inicial, copsar l'acceptació de les solucions identificades (Araguàs Galcerà, 2019, p. 100) i obtenir informació i dades per aprofundir en l'anàlisi. Així, almenys des d'un plànol teòric, a Catalunya aquesta consulta s'ha articulada de forma clara a partir d'una avaluació preliminar –en línia amb les avaluacions inicials d'impacte (*inception impact assessments*) de la Comissió Europea<sup>37</sup> on les opcions de regulació encara estan obertes, tot i que n'hi hagi una de preferida.<sup>38</sup> Alhora, s'ha apostat per la seva generalització<sup>39</sup> i s'ha previst que el seu disseny hagi de complir uns estàndards mínims de qualitat que s'examinin abans de la seva publicació.<sup>40</sup>

La novetat que aporta l'avaluació rau precisament en la dimensió analítica que incorpora, mitjançant un procés que precedeix l'elaboració de la norma i no coincideix exactament amb el procediment tradicional (Canals Ametller, 2019). Aquest enfocament analític per fases, deduït de la pràctica comparada, s'ha anat incorporant de forma progressiva des del 2014, a partir de les pautes metodològiques de l'Àrea de Millora de la Regulació.<sup>41</sup>

36 En línia amb el que suggereix l'OCDE (2020, p. 22). Alhora, la Comissió Jurídica Assessora, en el [Dictamen 98/2016](#), de 21 d'abril, ha afirmat:

Les cauteles de tècnica legislativa que s'apliquen als avantprojectes i projectes de llei són un paràmetre que es pot aplicar a les proposicions de llei d'una manera analògica, per tal de garantir, precisament, que el seu objecte sigui determinat i homogeni, tal com exigeix l'article 110.1 del Reglament del Parlament.

Val la pena remarcar que aquest dictamen es basa en una ponència inicialment assignada a Maria Jesús Montoro, que va redactar la proposta que recull el dictamen. Aquesta autora, precursora al nostre país de l'avaluació legislativa, ja havia cridat l'atenció sobre la necessitat d'implicar el Parlament en l'avaluació de les normes (Montoro Chiner, 2001, p. 100).

37 Des de finals del 2021 han quedat integrades en la convocatòria de dades (*call for evidence*) (Comissió Europea, 2021, Toolbox, capítol 7).

38 A diferència de l'enfocament justificatiu de l'adopció de la iniciativa adoptat per l'Estat (art. 26.2 Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern) o altres comunitats autònomes a partir de l'article 133.1 de la Llei 39/2015.

39 L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019 només n'exceptua les iniciatives estrictament organitzatives, pressupostàries o quan estigui justificat per raons greus d'interès públic. En contraposició, les excepcions són molt més àmplies en el cas de les iniciatives reglamentàries (art. 66.bis Llei 26/2010).

40 Entre altres aspectes, la Instrucció de 8 de març de 2021, per a la tramitació d'una consulta pública prèvia a l'elaboració d'una norma i la seva publicació al portal [Participa.gencat.cat](#), recomana que la consulta dels avantprojectes de llei tingui una durada mínima d'un mes, tal com s'ha previst legalment per als reglaments, encara que l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019 només hagi establert un termini mínim de quinze dies.

41 Les [Recomanacions sobre el contingut de la memòria d'avaluació](#) (2021) –que substitueixen i amplien una versió anterior del 2014– i sobre la [identificació dels impactes](#) (2019) –que adapten part de les directrius de la Comissió Europea.

Cal tenir present que l'article 36.3.b de la Llei 13/2008 –que no ha estat objecte de desplegament reglamentari– es limita a preveure el contingut mínim de la memòria d'avaluació pel que fa al tipus d'impactes que han de ser objecte d'anàlisi, però no conté cap referència a la resta dels elements de l'anàlisi.

D'acord amb aquesta disposició legal, la memòria s'estructura en “informes” diferenciats en funció del tipus d'impacte, cosa que no resulta intuïtiva ni congruent amb la idea de procés d'anàlisi comparativa d'opcions implícit a l'avaluació d'impacte normatiu. De fet, aquesta configuració ha generat nombrosos equívocs en els primers anys, en haver-se interpretat de forma errònia que la memòria és una mera agrupació d'informes que fins i tot poden elaborar unitats administratives diferents o amb competències en la matèria (Ortí Ferrer, 2020, p. 221). A fi de facilitar un millor encaix mentre no es modifiqui aquesta previsió, les directrius metodològiques remarquen aquesta concepció de document únic que aporta una valoració global i que ha de reflectir de forma interrelacionada l'anàlisi dels impactes de les opcions considerades, encara que tinguin un tractament diferenciat en els informes.

Tenint en compte que les memòries d'avaluació s'han d'efectuar en tots els supòsits, aquestes directrius remarquen la necessitat de graduar la intensitat i profunditat de l'anàlisi a la rellevància de la iniciativa i dels efectes probables. Això suposa que, *a priori*, l'avaluació dels avantprojectes de llei concentri molts dels esforços.

Pel que fa al tipus d'efectes objecte d'anàlisi, a la pràctica s'ha interpretat que la referència als impactes econòmics i socials inclou també els ambientals, encara que l'article 36.3.b de la Llei 13/2008 no els mencioni de forma expressa.<sup>42</sup>

L'anàlisi s'ha focalitzat en l'impacte de les càrregues administratives en les empreses –que es quantifica de forma sistemàtica–, l'afectació de la competència i els impactes de les empreses de menor dimensió (Test de pimes<sup>43</sup>). Amb la voluntat d'anar ampliant aquest espectre, les pautes metodològiques animen a prendre en consideració els impactes socials, com ara respecte de la infància i l'adolescència, la protecció de dades, la integritat pública<sup>44</sup> o la sostenibilitat ambiental.

Pel que fa als efectes jurídics, a més d'examinar la possible afectació sobre l'exercici de drets fonamentals, s'analitzen principalment els relatius a les diverses tècniques d'intervenció administrativa i les mesures de simplificació de l'ordenament jurídic. Tot i això, el nucli de l'anàlisi jurídica no consta en la memòria d'avaluació, sinó en l'informe dels serveis jurídics i en la memòria general. És en aquest document –previst a l'article 36.3.a de la Llei 13/2008– on s'examinen les qüestions relatives a la validesa formal, com són l'anàlisi de la competència de la Generalitat o la llista de disposicions afectades.<sup>45</sup> Així doncs, el model d'avaluació d'impacte normatiu adoptat a Catalunya no es centra en la dimensió jurídica –aspecte que té molt pes a l'Estat o a França–, sinó en l'anàlisi dels efectes probables en la realitat socioeconòmica.

Quant a la metodologia aplicable, val a dir que el marc legal no exigeix una justificació econòmica basada en l'aplicació de la metodologia de l'anàlisi cost-benefici. Malgrat la interpretació que n'han fet alguns autors,<sup>46</sup> la referència que s'hi incorpora als “costos i beneficis” s'ha d'entendre més aviat com un marc analític orientat a organitzar de forma sistemàtica la informació rellevant, ja sigui quantitativa o qualitativa (Salvi, 2013, p. 18). Les directrius esmentades remetent a les diverses metodologies aplicables en funció de cada supòsit. En tot cas, requereixen que la memòria d'avaluació inclogui una valoració qualitativa dels impactes i, quan sigui possible i proporcionat, també quantitativa. En aquest sentit, es suggereix que la comparació de les opcions

---

42 Aquesta referència explícita als impactes ambientals s'ha incorporat en relació amb les avaluacions preliminars que són objecte de consulta prèvia (tant l'Acord del Govern de 22 de gener de 2019 com, pel que fa als reglaments, l'article 66.bis Llei 26/2010). Cal destacar que el Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible ja va recomanar que s'inclogués aquesta dimensió, tal com es recull a Prats i Torres (2006).

43 Aprovat per Acord del Govern d'11 de febrer de 2014.

44 A fi de promoure l'anàlisi d'aquest impacte, el 2021 l'AMR ha adoptat unes pautes específiques.

45 De forma similar, a la Comissió Europea i el Regne Unit es prepara un *explanatory memorandum*, i a Itàlia, una *anàlisi tecniconormativa*.

46 Revuelta (2014, p. 96) sosté que tant la normativa vigent com la predecessora preveuen aquest mètode d'anàlisi, encara que no s'estaria aplicant, a la pràctica. En el mateix sentit, Vida Fernández (2017, p. 498).

incorpori, sempre que els impactes siguin mínimament rellevants, un quadre de síntesi amb els principals efectes positius i negatius de les opcions considerades.

Pel que fa al control de qualitat d'aquestes avaluacions, l'Àrea de Millora de la Regulació fa el seguiment de les memòries preliminars i les memòries d'avaluació que es publiquen al Sistema d'Informació, Gestió i Tramitació dels Documents de Govern (SIGOV), encara que l'activitat de supervisió es focalitza en aquelles de major transcendència o amb impactes previsiblement significatius. Amb aquesta finalitat, fa observacions i propostes dirigides a millorar la qualitat de l'anàlisi com a part de l'assistència tècnica que dispensa a les unitats promotores, ja que, a diferència d'altres unitats, la seva intervenció no s'ha articulada mitjançant la introducció d'un informe preceptiu en el procediment.<sup>47</sup> En especial, les observacions es traslladen en dos moments: abans de la consulta pública prèvia, respecte de l'avaluació preliminar i el disseny de la consulta pública, i, una vegada iniciada la tramitació del projecte normatiu, sobre la memòria d'avaluació d'impacte i, si escau, sobre el projecte. Segons reflecteixen els seus indicadors,<sup>48</sup> les observacions es refereixen a tots els elements del procés d'avaluació, però es posa més èmfasi en en les preguntes clau de l'avaluació –sobretot, quin és el problema i per què és un problema– i en l'examen d'alternatives per garantir que, com a mínim, l'opció proposada és millor que “no fer res”.

### 4.3 Avaluació legislativa *ex post*

A Catalunya l'avaluació de les lleis s'ha desenvolupat molt poc, en línia amb la tendència global. A diferència de l'avaluació d'impacte *ex ante*, no s'han establert procediments específics per a l'avaluació de les lleis una vegada aprovades.<sup>49</sup> Tot i això, des del 2015 les memòries d'avaluació inclouen un apartat sobre les mesures de seguiment, aplicació i avaluació *ex post* que hauria de conduir a un aplicació més sistemàtica. De moment, les avaluacions legislatives han estat puntuals i quasi sempre amb enfocaments sectorials,<sup>50</sup> més que de verificació del grau d'eficàcia o d'eficiència assolida per la norma.

Destaquen les revisions per a la simplificació dels procediments i tràmits administratius relatius a l'exercici d'activitats econòmiques i la reducció de càrregues administratives i temps de tramitació.<sup>51</sup> Alhora, des d'una perspectiva de manteniment de l'estoc legislatiu s'ha de remarcar la revisió de la vigència de la totalitat de les normes amb rang de llei, que va comportar una derogació sense precedents.<sup>52</sup> Una de les finalitats d'aquest procés de simplificació ha estat precisament facilitar l'avaluació legislativa.

Al llarg de la darrera dècada s'ha començat a estendre el nombre de lleis que incorpora clàusules d'avaluació *ex post* específiques, les quals inclouen diferents tipus de requeriments: des de l'emissió d'informes sobre l'aplicació i el grau de compliment<sup>53</sup> a mesures de seguiment que requereixen la presentació d'informes periòdics, fins a avaluacions completes des de diverses perspectives.

47 Com és el cas de l'Oficina de Coordinació i Qualitat Normativa del Ministeri de la Presidència, que emet l'informe previst a l'article 26.9 de la Llei 50/1997, o de les oficines creades a la Comunitat de Madrid i a la Junta de Castella i Lleó.

48 Disponibles al web del [Departament de la Presidència](#). Sobre les deficiències habituals de les memòries d'avaluació en l'Administració de la Generalitat, vegeu l'anàlisi d'Ortí Ferrer (2016, 2020). En l'àmbit de l'Estat es pot consultar Sánchez et al. (2019).

49 L'únic procediment previst ha estat l'informe d'impacte normatiu introduït pel Decret 106/2008 en relació amb càrregues administratives, que també es refereix a l'avaluació de l'aplicació de les lleis en vigor. En consonància, la Guia de bones pràctiques va ser concebuda tant per a l'elaboració com per a la revisió de normes amb incidència en l'activitat econòmica. Ara bé, a la pràctica les revisions efectuades s'han traduït en l'inici d'un nou procediment, sense que s'hagin formalitzat en un informe d'avaluació *ex post*.

50 Per exemple, les efectuades per part de l'Autoritat Catalana de la Competència des de la perspectiva de l'afectació de la competència, o pel consorci Ivàlua en l'àmbit de l'avaluació econòmica, per encàrrec dels departaments.

51 Per facilitar aquest tipus d'anàlisi es va crear el 2012 el Sistema d'informació de càrregues administratives (SICAD). Aquesta base de dades que alimenta l'AMR permet fer el seguiment dels mesuraments *ex ante* i serveix de paràmetre per avaluar *ex post*. Es pot consultar a través de la intranet departamental.

52 D'acord amb l'informe de resultats del Pla de simplificació 2016-2017 –aprovat per l'Acord GOV/114/2016, de 2 d'agost–, es van revisar les 624 normes amb rang legal vigents l'any 2016 –segons el Portal Jurídic de Catalunya– i se'n van derogar de forma expressa 161, obsoletes.

53 En són un exemple les avaluacions successives de la Llei 19/2014 –d'acord amb els articles 91 i 92, que s'atribueixen la potestat d'avaluació al Síndic de Greuges de Catalunya–, tot i que el mecanisme previst s'assimila més aviat a un control del compliment que d'avaluació en sentit estricte.

Un primer pas en la necessària programació de les avaluacions *ex post* s'ha produït amb la incorporació en el Pla normatiu del Govern 2021-2023<sup>54</sup> d'un apartat específic on es detallen les que es preveu efectuar, en termes generals, en compliment de clàusules expressives. A diferència de la planificació normativa de l'Estat, no s'hi identifiquen quins dels projectes normatius han de ser objecte d'avaluació *ex post*, aspecte que ha estat criticat per algun autor,<sup>55</sup> sinó quines de les normes vigents seran avaluades en el període en curs. Tot i que la majoria de les previsions legislatives incloses són més aviat mesures de seguiment que d'avaluació pròpiament dites, la seva programació hauria d'incentivar el compliment efectiu de les clàusules d'avaluació *ex post* i la rendició de comptes posterior.

#### 4.4 Valoració dels resultats

L'aplicació al llarg d'una dècada de la tècnica de l'avaluació d'impacte normatiu en relació amb els avantprojectes de llei ha permès constatar nombrosos progressos, però també problemes –comuns en la pràctica comparada–,<sup>56</sup> que incideixen en la seva efectivitat. Tot i que no es pot concloure en quina mesura està contribuint a millorar la qualitat normativa –serà mitjançant les avaluacions *ex post* corresponents que es podrà considerar si han incrementat l'eficàcia i eficiència de les iniciatives legislatives del Govern–, és possible qüestionar-se el seu funcionament en relació amb alguns dels principals objectius que persegueix.

En primer lloc, cal plantejar-se si les avaluacions d'impacte normatiu permeten aportar evidència. Sens dubte, la informació sobre la iniciativa legislativa s'ha incrementat de forma notable, en especial arran de la sistematització i homogeneïtzació dels continguts de la memòria d'avaluació. Ara bé, la base tècnica de les avaluacions és força limitada, en particular l'anàlisi del problema o les relacions causals que s'estableixen entre els diferents elements. L'examen dels impactes és encara insuficient, si bé l'anàlisi qualitativa s'està ampliant de forma progressiva i les anàlisis quantitatives –circumscribides als efectes sobre l'organització i el pressupost de l'Administració de la Generalitat i a les càrregues administratives de les empreses– estan avançant cap al mesurament dels diversos costos de compliment.

En aquest sentit, a més dels obstacles tècnics propis de l'avaluació, com els relatius a l'obtenció de dades, pesa per damunt de tot una cultura jurídica formalista i la manca d'experiència en l'anàlisi econòmica del dret. Val a dir que aquestes dificultats es poden superar amb el temps, amb més formació, expertesa i disposició d'equips més interdisciplinaris. Alhora, la disponibilitat creixent de dades obertes, les noves tècniques d'estadística, les possibilitats que ofereix la intel·ligència artificial, així com un ús més efectiu dels tràmits de participació poden millorar les avaluacions (Naundorf i Radaelli, 2017; Canals Ametller, 2019). En qualsevol cas, per més incompletes que puguin ser la informació o les dades que s'aporten en les memòries d'avaluació, el salt qualitatiu respecte de les memòries tradicionals és considerable.

En segon lloc, es pot reflexionar sobre la utilitat de les avaluacions a l'hora de frenar la inflació legislativa. La tendència a regular arrelada en la nostra cultura administrativa i política –l'anomenada “crisi de la llei”– és difícil de combatre només amb l'adopció d'una tècnica d'anàlisi que no es pot abstrure del context institucional ni del caràcter polític del procés normatiu. Caldrà seguir treballant perquè s'assumeixi plenament la funció de l'avaluació com a garantia de l'eficàcia de la norma i es superi la concepció de simple ritual<sup>57</sup> o fins i tot d'obstacle. En aquest sentit, són il·lustratius l'increment del nombre de proposicions de llei en els últims anys, com a resposta a la major complexitat i temps de tramitació del procediment prelegislatiu –als quals també han contribuït les tècniques de millora regulatòria–, així com el recurs habitual al decret llei, que tampoc no requereix una avaluació prèvia. Per evitar aquesta mena de “fugida del procediment normatiu”, també

54 Aprovat per l'Acord del Govern de 19 d'octubre de 2021.

55 Segons l'opinió de Canals Ametller (2019, p. 96), aquest tipus de vinculació és massa rígida i limita la potestat legislativa del Congrés.

56 Resulta il·lustrativa l'anàlisi de Carroll (2010) sobre les dificultats en alguns dels sistemes més avançats d'avaluació d'impacte normatiu com el d'Austràlia o el Regne Unit. Sobre aquest últim, vegeu l'informe del Regulatory Policy Committee *Impact assessments: room for improvement?*, d'agost del 2020.

57 L'avaluació d'impacte normatiu hauria de determinar en quina mesura l'acció legislativa del Govern pot contribuir a la solució del problema. Això resulta impossible quan la definició del problema, en lloc de consistir en un diagnòstic de la situació de partida, s'orienta a justificar una intervenció normativa; per exemple, quan el problema es defineix com la manca de regulació normativa –en concret, perquè no s'exigeix una autorització administrativa–, l'avaluació s'inicia de la forma que hauria de concloure (Jacobs, 2016, p. 83).

caldria simplificar determinats requisits, a fi d'evitar duplicitats i tràmits innecessaris o desproporcionats.<sup>58</sup> Una altra qüestió diferent és que l'avaluació d'impacte normatiu tingui difícil encaix amb la gestió de la urgència, segons ha evidenciat la crisi sanitària mundial per la covid-19, en què la pràctica totalitat d'estats membres de l'OCDE i la Comissió Europea han hagut d'obviar o simplificar molt els processos d'anàlisi prèvia (OCDE, 2021, p. 83). Tots aquests dèficits que poden conduir a l'adopció de normes innecessàries s'haurien de compensar, en qualsevol cas, mitjançant un seguiment acurat de la seva aplicació i posterior avaluació.

Una millor connexió entre l'avaluació i la planificació normativa –que haurien de començar al més aviat possible– pot contribuir a racionalitzar la producció de les iniciatives legislatives del Govern; planificar l'activitat normativa en el sentit d'un programa de treball que està condicionat al resultat de les avaluacions que es duguin a terme, i no com un compromís d'aprovació. Sembla que això també hauria de ser compatible en el cas dels mandats legislatius presents en les resolucions i mocions aprovades al Parlament i en altres lleis.<sup>59</sup> Alhora, incentivar a avaluar l'aplicació de la legislació vigent i els seus efectes abans de promoure una nova iniciativa legislativa –en línia amb el principi “evaluate first” de la Comissió Europea– no només incrementaria la racionalitat, sinó que podria reduir el nombre de normes.<sup>60</sup>

En tercer lloc, es pot valorar el seu funcionament com a instrument de comunicació i de transparència. La publicació de les memòries preliminars és el primer tret de sortida per a la participació de la ciutadania, els sectors afectats i els grups d'interès. Tot i això, sovint no s'aprofita suficientment per establir-hi un diàleg i sobretot per obtenir informació i dades, la qual cosa dificulta l'avaluació però també en pot comprometre l'acceptació i el compliment futur (Ponce Solé, 2015, p. 93). La participació encara és molt baixa, la qual cosa evidencia la necessitat d'enfocar millor les consultes –com ara fent un bon ús de les excepcions per evitar consultes innecessàries– i millorar les avaluacions que serveixen de base a tots els tràmits participatius (Cierco Seira i Roperó Vilaró, 2017, p. 123). A aquest efecte, resulta fonamental el desenvolupament d'una comunitat crítica d'agents econòmics i socials que incentivi la qualitat de les memòries d'avaluació (Ortí Ferrer, 2017). A mesura que s'incrementa la consistència de les avaluacions, també ho fa el seu potencial com a suport en la tramitació parlamentària i la negociació i a l'hora d'explicar l'activitat legislativa als ciutadans. Des d'aquesta perspectiva és imprescindible que les memòries d'avaluació no tan sols aportin evidències suficients sobre les opcions considerades en el disseny de la iniciativa legislativa, sinó que les expliquin de forma clara, sintètica, entenedora i accessible.

En darrer lloc, es pot qüestionar de forma genèrica en quin grau les avaluacions faciliten la presa de decisions. Totes les memòries inclouen com a mínim l'anàlisi de l'opció de no fer res i l'opció proposada, habitualment acompanyada d'un quadre comparatiu dels avantatges i desavantatges. Ara bé, amb caràcter general predomina un enfocament formal. Sovint no reflecteixen un autèntic exercici d'anàlisi prèvia, sinó més aviat la justificació de la decisió adoptada, cosa que neutralitza la capacitat d'aprendre de l'avaluació.

L'ús simbòlic de l'instrument sense que l'anàlisi d'alternatives constitueixi un mètode de treball real pot limitar l'efectivitat i l'encert d'algunes de les decisions més rellevants de política pública futures. Així, la revisió necessària del marc legislatiu per afrontar transformacions com les que impliquen el Green New Deal europeu o l'assoliment dels objectius de desenvolupament sostenible (ODS) fixats per l'ONU requereixen que l'avaluació sigui plenament integrada en el procés de presa de decisions. Urgeix, doncs, superar la tradició justificativa i avançar de forma realista cap a una anàlisi basada en evidències que ajudi no ja a prendre les millors decisions possibles, sinó a evitar els errors de difícil reparació.

58 Aquesta és una de les propostes que efectua la memòria preliminar sobre l'Avantprojecte de Llei del procediment d'elaboració de normes per tal de resoldre els problemes d'eficiència en la tramitació, derivats, entre d'altres, del nombre molt elevat d'informes preceptius requerits, de l'addició de nous tràmits al procediment sense que s'hagi revisat en conjunt o de la manca d'un procediment d'urgència.

59 Seria un avenç que el mandat es condicionés a l'avaluació prèvia, com aparentment fa la disposició addicional dotzena de la Llei 2/2021, del 29 de desembre, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic: “El Govern ha d'aprovar durant el 2022 la memòria preliminar de l'avantprojecte de Llei de l'impost sobre els aliments ultraprocessats, una vegada s'hagin analitzat les experiències internacionals i l'èxit d'aquest impost tant des del punt de vista fiscal com d'efectivitat sobre la salut. [...]”

60 Segons els indicadors de l'AMR i d'acord amb les dades del Portal Jurídic de Catalunya, el nombre de disposicions legislatives vigents el desembre de 2017 amb posterioritat al Pla de simplificació normativa 2016-2017 era de 456 –398 lleis, 33 decrets llei i 25 decrets legislatius–, i el gener del 2022 en són 583 –426 lleis, 134 decrets llei i 23 decrets legislatius.

## 5 Conclusions

L'avaluació de l'impacte dels projectes de llei ha suposat un avenç important en el camí cap a la racionalització de les iniciatives legislatives del Govern, que s'ha traduït en una millora substancial de la informació que les acompanya en la tramitació parlamentària. La incorporació d'una dimensió analítica ha potenciat la seva motivació reforçada també per un procés de consulta pública –vinculat a una avaluació preliminar–, cosa que n'ha incrementat la transparència i millorat la governança.

El sistema desenvolupat a Catalunya destaca, a priori, per l'èmfasi en la lògica de la intervenció, l'examen d'alternatives i la vocació d'anàlisi integral i comparativa. No obstant això, els resultats en la pràctica de l'avaluació posen de manifest que hi ha un gran marge de millora perquè aquesta tècnica pugui desenvolupar de forma òptima les seves funcions. L'avaluació d'impacte normatiu és una eina amb un gran potencial, però no es pot abstrure del context en el qual s'introdueix ni del caràcter polític del procediment d'elaboració de normes. La seva adopció no transforma per si sola ni la cultura regulatòria ni les pràctiques administratives. L'experiència comparada ensenya que la seva implantació és un procés de llarg recorregut que requereix comptar amb els recursos i el suport necessaris perquè aquesta pugui ser efectiva i no merament simbòlica, cas en què només afegeix complexitat i es percep com una càrrega.

També mostra la necessitat de connectar l'avaluació d'impacte normatiu *ex ante* amb altres mecanismes de millora de la qualitat normativa com són la planificació, els mecanismes de participació i l'avaluació *ex post*, a fi de gestionar amb una visió completa i integrada tot el cicle de governança regulatòria. La necessitat de seguir i verificar l'eficàcia de la legislació vigent i els efectes no desitjats exigeix l'aplicació sistemàtica i no puntual de l'avaluació *ex post*. La implicació del Parlament en l'avaluació legislativa, amb l'estudi de les diverses fórmules possibles, sembla cada vegada més inajornable. L'articulació d'un model més integrat entre les fases prelegislativa, legislativa i postlegislativa que asseguri la qualitat normativa en totes les etapes hauria de ser una aspiració plausible.

## 6 Referències

- Araguàs Galcerà, Irene. (2019). La consulta prèvia en el procediment d'elaboració de reglaments autonòmics. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 97-111. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3170>
- Auby, Jean Bernard, i Perroud, Thomas (ed.). (2013). *La evaluación del impacto regulatorio*. Instituto Nacional de Administración Pública; Global Law Press.
- Boix Palop, Andrés, i Gimeno Fernández, Claudia. (2020). *La mejora de la calidad normativa*. Publicacions de la Universitat de València.
- Canals Ametller, Dolors. (2014). La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria. Dins Eduardo Gamero (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación* (p. 343-386). Tirant lo Blanch.
- Canals Ametller, Dolors. (2019). El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos). *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Capelleras González, Albert. (2016). El marc legal de l'elaboració dels avantprojectes de llei a Catalunya: una mirada a la legislació catalana i a la legislació estatal de recent aprovació. *Activitat Parlamentària*, 29, 23-63.
- Carroll, Peter. (2010). Does regulatory impact assessment lead to better policy? *Policy and Society*, 29(2), 113-122. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009>
- Cierco Seira, César, i Roperó Vilaró, Antonio. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. Dins Tomàs Font Llovet y Alfredo Galán Galán (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2017. Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales* (p. 93-129). Fundación Democracia y Gobierno Local; Institut de Dret Públic.



- Comissió Europea. (2021). *Better Regulation guidelines and toolbox*. Commission Staff Working Document, SWD, 305 final.
- De Benedetto, Maria, Lupo, Nicola, i Rangone, Nicoletta (ed.). (2020). *The crisis of confidence in legislation*. Hart Publishing; Nomos.
- De Benedetto Maria, Martelli, Mario, i Rangone, Nicoletta. (2011). *La qualità delle regole*. Il Mulino.
- De Montalvo Jääskeläinen, Federico. (2017). La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 139-177.
- Doménech Pascual, Gabriel. (2005). El seguimiento de normas y actos jurídicos. *Revista de Administración Pública*, 166, 97-145.
- Dunlop, Claire A., i Radaelli, Claudio M. (ed.). (2016). *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar.
- Embid Tello, Antonio Eduardo. (2019). Calidad normativa y evaluación *ex post* de las normas jurídicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 50.
- Flückiger, Alexandre. (2019). *(Re)faire la loi : traité de légistique à l'ère du droit souple*. Stämpfli.
- Galiana Saura, Ángeles. (2008). *La Ley: entre la razón y la experimentación*. Tirant lo Blanch.
- Jacobs, Scott. (2016). Towards a simpler and practical approach. Dins Claire A. Dunlop i Claudio M. Radaelli (ed.), *Handbook of regulatory impact assessment* (p. 78-89). Edward Elgar.
- Karpen, Ulrich. (2003). The evaluation of legislation. Dins *Legislador i tècnica legislativa* (p. 24-48). Publicacions del Parlament de Catalunya.
- Mader, Luzius. (2003). Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. Dins *Legislador i tècnica legislativa* (p. 74-119). Publicacions del Parlament de Catalunya.
- Mandelkern Group on Better Regulation. (2001). *Final Report*. Comissió Europea.
- Marcos, Francisco. (2009). Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo. *Revista de Administración Pública*, 179, 333-365.
- Mir Puigpelat, Oriol. (2012). Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*. Dins Joaquín Tornos Mas (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas* (p. 501-543). Iustel.
- Montoro Chiner, María Jesús. (2001). [L'avaluació de les normes. Racionalitat i eficiència](#). Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.
- Naundorf, Stephan, i Radaelli, Claudio M. (2017). Regulatory evaluation *Ex ante* and *Ex post*. Best practice, guidance and methods. Dins Ulrich Karpen i Helen Xanthaki (coord.). *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners* (p. 187-213). Hart Publishing.
- OCDE. (2020). *Regulatory impact assessment. OECD best practice principles for regulatory policy*. OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *Regulatory policy outlook*. OECD Publishing.
- Ortí Ferrer, Paula. (2016). 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. *Activitat Parlamentària*, 29, 64-68.
- Ortí Ferrer, Paula. (2017). Reforma del procedimiento normativo e implantación de instrumentos para una buena regulación: el caso de Cataluña. Dins Juli Ponce Solé i Agustí Cerrillo i Martínez (coord.),

*Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción* (p. 219-244). Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ortí Ferrer, Paula. (2020). Una década de política pública de mejora de la regulación en Cataluña: el reto del nivel local. *Anuario del buen gobierno y de la calidad de la regulación 2019, 1*, 203-249.
- Pau i Vall, Francesc, i Pardo Falcón, Javier (coord.). (2006). *La evaluación de las leyes*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos; Tecnos.
- Ponce Solé, Juli. (2009). ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial. *Revista de Administración Pública, 180*, 201-243.
- Ponce Solé, Juli. (2015). *Negociación de normas y lobbies: por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Prats, Joan, i Torres, Pere. (dir.). (2006). *Avaluació de l'impacte regulatori: pràctica internacional i aplicabilitat a Catalunya*. Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible. Generalitat de Catalunya.
- Reuelta, Inmaculada. (2014). Análisis de impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria. *Revista de Administración Pública, 193*, 83-126.
- Salvi, Siriana. (2013). [Gli approcci alla valutazione nelle politiche di better regulation: la Regulatory impact analysis](#). *I Paper dell'Osservatorio, 1*.
- Sánchez Puente, Ramón, Bueno Rodríguez, Fe, i García Vidal, Andrea. (2019). La evaluación ex ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, 907* (número dedicat a la millora de la regulació), 23-36.
- Vida Fernández, José. (2017). La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación. Dins Luciano José Parejo Alfonso, José Vida Fernández y Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo (coord.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* (vol. 1, p. 467-512).