

LA INICIATIVA BETTER REGULATION DE LA UNIÓ EUROPEA

Clara Marsan-Raventós*

Resum

El programa de la Comissió Europea Better Regulation ha estat recentment reformulat, després d'una llarga evolució en els darrers vint anys. L'article aborda la dita evolució i l'estat actual del programa de la Comissió, i destaca les iniciatives en *better regulation* que s'han anat desenvolupant en el si d'altres institucions europees o organitzacions internacionals. Entre les conclusions, es destaca la necessitat d'estar amatent a l'evolució del nou mecanisme de compensació normativa *one in, one out* per garantir que qualsevol càrrega administrativa a empreses i ciutadania es compensi amb l'eliminació de càrregues equivalents. També es posa èmfasi en la importància de disposar de dades de qualitat, ja que es configuren com un requisit indispensable per transformar l'avaluació normativa en un procediment circular. La importància de teixir una bona comunicació entre administracions és central i pot ser també una via per apropar els nivells inferiors a la Unió cap a la configuració de la legislació europea, ja que els diferents nivells territorials són centrals en la recollida de dades per alimentar les avaluacions *ex post*. Caldrà, en definitiva, una combinació de voluntat política i suport tècnic per treure el màxim rendiment de les potencialitats que dibuixa la nova *better regulation*.

Paraules clau: qualitat normativa; Better Regulation; dret europeu; parlamentarisme; legislació.

THE EUROPEAN UNION BETTER REGULATION INITIATIVE

Abstract

The European Commission's Better Regulation programme has recently been reformulated, following a long evolution over the last 20 years. The article discusses this evolution and the current status of the Commission's programme, highlighting the better regulation initiatives that have been developed by other European institutions and international organisations. Among its conclusions, the article highlights the need to be attentive to the evolution of the new "one in, one out" regulatory compensation mechanism to ensure that any administrative burden on businesses and citizens is compensated by the elimination of equivalent burdens. Emphasis is also placed on the importance of having quality data, as this is an essential requirement for transforming regulatory assessment into a circular procedure. The importance of establishing good communication between administrations is key and could also be a way to bring the lower levels of the Union closer to the shaping of European legislation, as the different territorial levels are central in the collection of data to feed ex-post evaluations. In short, a combination of political will and technical support will be needed to make the most of the potential offered by the new better regulation.

Keywords: regulatory quality; Better Regulation; European law; parliamentarianism; legislation.

* Clara Marsan-Raventós, doctora en dret per l'Institut Universitari Europeu de Florència i màster en dret europeu i dret internacional econòmic per les universitats de Lausana, Ginebra, Friburg i Neuchâtel. Lletrada del Parlament de Catalunya. Parc de la Ciutadella, s/n, 08003 Barcelona. cmarsan@parlament.cat.  [0000-0002-8907-5556](https://orcid.org/0000-0002-8907-5556).

Article rebut l'11.04.2022. Avaluació cega: 26.04.2022 i 30.04.2022. Data d'acceptació de la versió final: 23.05.2022.

Citació recomanada: Marsan-Raventós, Clara. (2022). La iniciativa Better Regulation de la Unió Europea. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 89-104. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3822>

Sumari

1 Introducció

2 Antecedents i primeres actuacions en l'establiment d'un programa europeu de *better regulation*

3 Evolució i estat actual del programa de la Better Regulation

3.1 Els inicis de l'avaluació d'impacte (IA): l'establiment de la Comissió d'Avaluació d'Impacte (IAB) i del Comitè de Control Reglamentari (RSB)

3.2 De REFIT a Fit for Future

3.3 La comunicació de la Comissió de 2021 "Legislar millor: unir forces per millorar la legislació"

3.3.1 La iniciativa "una dins, una fora" (one in, one out)

3.3.2 Major transparència en el procediment legislatiu per enfortir la consulta a les parts afectades: el Portal Legislatiu Conjunt (Joint Legislative Portal)

4 *Better regulation* a Europa

4.1 L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmics (OCDE)

4.2 El Parlament Europeu

4.3 El Comitè de les Regions (CDR)

5 Conclusions

6 Referències

1 Introducció

Si consultem el programa de treball de la Comissió Europea per al 2022 “Fem junts una Europa més forta”,¹ podem ja entreveure quina centralitat té el programa Better Regulation (Legislar millor) per a la Comissió.

Dels tres punts en els quals es divideix el dit programa de treball, el tercer està dedicat al programa Better Regulation sota el títol “Millora de la legislació, aplicació del dret de la UE i garantia del seu compliment”. El programa de la Comissió planteja partir de la Comunicació de 2021 “Legislar millor: unir forces per millorar la legislació” en tant que conté la versió més actualitzada del programa Better Regulation impulsat al llarg dels darrers anys per la Comissió.² Tal com es destaca en la comunicació que estableix el programa de treball de la Comissió per al 2022, el programa Better Regulation és un pilar per a la consecució dels grans objectius que s’ha marcat la Unió Europea per als propers anys. Les normes europees han de tendir a alinear-se amb els Objectius de Desenvolupament Sostenible i causar el menor perjudici possible al medi ambient; han de privilegiar el principi “digital per defecte;” han de preveure els objectius d’igualtat entre les persones, atendre la diversitat de necessitats territorials (camp-ciutat) i tenir en consideració el seu impacte en els joves.

La vinculació d’aquests objectius a les polítiques de qualitat normativa mostra, com s’exposarà a continuació, dos elements. El primer, que permeten identificar el grau d’evolució que han tingut les polítiques de qualitat normativa i, en concret, de la *better regulation*. El segon, per què aquest programa ha esdevingut central en els treballs de la Comissió. A continuació es realitzarà un breu repàs històric sobre el programa Better Regulation per centrar-nos, després, en el significat, el contingut i les qüestions que es deriven del dit programa. En darrer lloc, també apuntarem com altres institucions de la Unió Europea, així com l’OCDE, han participat en l’evolució que està tenint aquest programa.

2 Antecedents i primeres actuacions en l’establiment d’un programa europeu de *better regulation*

Els debats relatius a la qualitat normativa neixen en el si dels estats, i no de la Unió Europea, als anys noranta, motiu pel qual són els estats membres els primers a parlar de millora de la qualitat de les normes europees, ja que els preocupa la manca de transparència en l’elaboració d’aquesta qualitat i el seu impacte en l’àmbit domèstic. Alguns estats membres han estat –i segueixen sent– molt actius en l’àmbit de la qualitat normativa. En concret, cal mencionar la iniciativa capitanejada per Alemanya, Holanda i el Regne Unit, que es tractà en el si del Consell Europeu d’Edimburg de 1992 i que donà lloc a l’Informe Koopmans de 1995.³

En aquells moments, els estats membres més preocupats per aquesta qüestió exigiren una bona legislació europea, entenen per *bona legislació* aquella que aconseguia establir normes efectives i que generaven confiança en els operadors jurídics (Baldwin i Cave, 1999). Segons Radaelli, l’impuls que es dona a la *better regulation* al Consell Europeu de 1992 té un gran suport del món empresarial, per tal com són les federacions empresarials les que exigeixen major simplificació i transparència en l’entorn normatiu europeu (Dunlop i Radaelli, 2022). La declaració de Birmingham del Consell sobre “legislació comunitària més clara i més senzilla” de 1992, a més, donà lloc a l’adopció per part del Consell d’una resolució sobre qualitat normativa l’any 1993.⁴

Al llarg dels anys noranta es gestava a Europa la idea que una institució, semblant al Consell d’Estat francès, seria l’encarregada de vetllar per la qualitat normativa de la legislació europea. Aquest projecte, però, quedà interromput a causa de la crisi que es visqué en el marc institucional europeu arran de la caiguda de la Comissió Santer. Aquesta crisi institucional europea provocà un parèntesi en l’evolució de les polítiques de *better regulation* a la Unió. En conseqüència, al llarg dels anys noranta no trobem cap institució forta que centralitzi la direcció de la tasca de qualitat normativa en l’àmbit normatiu europeu. Trobem múltiples actors i

1 COM (2021) 645 final, de 19 d’octubre de 2021.

2 COM (2021) 219 final, de 29 d’abril de 2021.

3 Koopmans Report. (1995). “The quality of EC legislation. Points for consideration and proposals”. Respecte del dit informe, i tal com apunta Voermans, el grup Koopmans creà un llistat d’estàndards que poguessin ser comuns a les tradicions jurídiques dels deu estats membres que en aquell moment formaven part de la CE. Vegeu, també, Wim Voermans (2009).

4 Boix Palop i Gimeno Fernández (2020). Per consultar la resolució, vegeu el DOC núm. 166, de 17 de juny de 1993.

propostes d'actuació en la matèria basades en l'establiment per part de la Comissió de la Business Environment Simplification Task Force (BEST), la qual es focalitzava en l'anàlisi de les obligacions administratives i fiscals que derivaven de les normes europees en algunes àrees determinades (accés a les institucions europees, accés a recerca i tecnologia i relacions amb institucions financeres). Es tractava, doncs, d'una anàlisi normativa molt limitada. En paral·lel a BEST, també trobem l'elaboració de manuals de bones pràctiques en l'adopció de la legislació i de llistats (*checklists*) per guiar aquesta producció normativa. Ens trobem en un estadi on la *better regulation* equival a minimitzar la legislació (desregulació) i a dotar el procediment normatiu de major transparència. Veiem, doncs, una concepció de *better regulation* propera a estats membres com el Regne Unit, Holanda o els Països Baixos, i també propera als postulats que promou en aquell moment l'OCDE, tal com s'exposarà més endavant.

Un dels moments clau en el gir que emprenen les polítiques de *better regulation* arriba amb l'[Informe Mandelkern](#) de 2001 (Mandelkern Group on Better Regulation). Amb aquest informe es demana a la Comissió que adopti una política legislativa unitària en relació amb els principis de qualitat normativa. A més a més, se li demana que els procediments d'impuls legislatiu incloguin, amb caràcter previ a la fase d'esborrany, consultes amb tots aquells qui resultin interessats o implicats en una proposta normativa (sectors afectats, agents econòmics i societat civil). Aquesta consulta esdevé fonamental per respectar el principi de transparència en l'exercici de la potestat legislativa de la Unió, alhora que és un element necessari per poder-ne efectuar una avaluació d'impacte.⁵ En el dit informe també es proposa que el juny de 2002 la Comissió ja hagi establert els indicadors que utilitzarà per avaluar la qualitat normativa (Mandelkern Group on Better Regulation, 2021, p. 6 i 83), quelcom que es posà en marxa en el mandat de la Comissió Prodi, tal com es pot veure amb la comunicació de la Comissió de 2002.⁶

L'Informe Mandelkern és decisiu en el sentit que, a partir d'aquest, s'aniran produint dos canvis. En primer lloc, cal destacar que comporta la introducció de l'avaluació d'impacte. Així, s'introdueix una anàlisi de les propostes legislatives des d'una òptica dels efectes d'aquesta, més enllà dels efectes en càrregues administratives (quelcom que ja es feia), amb la intenció de poder preveure els seus efectes en l'economia, el medi ambient o diferents sectors socials. Gradualment, la *better regulation* implica relacionar un procediment normatiu amb multiplicitat d'objectius polítics, els quals, gràcies a l'avaluació d'impacte, es pot observar que estan relacionats, ja que la *better regulation* explica com la futura norma influenciarà els darrers. En segon lloc, s'inicia un programa clarament capitanejat per una institució de la Unió Europea: la Comissió. Aquesta, a la llum del dit informe, es reorganitza internament; es dota d'una clara jerarquia interna en relació amb el funcionament dels agents que participen en la *better regulation* tot donant major claredat a tot el procediment, en particular, a la seva fase d'avaluació d'impacte –*regulatory impact assessment* (RIA). Per exemple, de l'aplicació que cada direcció general fa dels principis de *better regulation*, es passa a una clara funció direccional exercida per la secretaria general, direcció que es va fixant a mesura que el sistema d'avaluació d'impacte de les normes es va sofisticant i fent més robust. Aquesta reorganització facilita una pràctica administrativa més eficient i situa la Comissió al centre de la *better regulation* de la Unió Europea (Dunlop i Radaelli, 2022).

Ara bé, és també en aquest moment de canvi on es fa més evident el fet que no hi ha consens sobre com aplicar la *better regulation* al procediment legislatiu de la Unió Europea. La definició de què és la *better regulation* ha estat i és objecte de disputes ideològiques entre les diferents institucions de la UE i entre aquestes i els estats membres. Si bé tots els actors implicats coincideixen en la necessitat que la *better regulation* els permeti assolir els objectius d'eficàcia i confiança en la legislació europea, no és menys cert que aquests divergeixen en la determinació dels procediments que condueixen a aquests resultats.

Volent resumir aquesta tensió en poques paraules, es podria dividir la pugna sobre l'establiment de la natura i l'abast del programa Better Regulation entre aquells que en defensen una versió més propera a la desregulació i que es centren a reduir l'anomenat *red tape*⁷ i aquells que en propugnen una visió més robusta, en la qual

5 Mandelkern Group on Better Regulation (2001). Vegeu-ne la secció quarta, relativa a les consultes.

6 COM (2002) 276 final, de 5 de juny de 2002.

7 *Red tape* és definit pel diccionari de Cambridge com “normes i procediments oficials que semblen innecessaris i que retarden els resultats”.

la *better regulation* ha de servir a la consecució d'objectius polítics. Els canvis que s'aniran produint des de l'Informe Mendelkern situen la Comissió en aquest segon grup, fet que explica com, per exemple, entre els anys 2003 i 2004, la Comissió perdé el suport del Regne Unit i dels Països Baixos, dos països tradicionalment alineats amb una visió desreguladora i de reducció de càrregues administratives. Tal com s'exposarà en el proper punt, mentre la Comissió anà donant forma a un sistema robust d'avaluació d'impacte, el Regne Unit es centrava en l'aplicació del principi *less is more* (Better Regulation Task Force, 2005). Aquesta pugna en l'establiment del concepte i la pràctica de la *better regulation* és central a l'hora d'exposar l'evolució i l'estat actual d'aquest programa de la Comissió. Com es veurà, té una gran rellevància política el fet de determinar el dit concepte i posar-lo en pràctica. Tot i que l'aplicació de la *better regulation* en cap cas substituirà la voluntat dels actors polítics competents per impulsar i aprovar la legislació europea, les accions que s'emprenen sota el paraigua de la *better regulation* condicionen significativament el contingut de la legislació europea.

Les dificultats apuntades per harmonitzar el concepte i l'aplicació de la *better regulation* no es donen només entre la Comissió i alguns estats membres. Entre les mateixes institucions de la Unió també destaquen maneres d'implementar el dit programa força diferenciades, les quals poden posar en risc la coherència i el bon funcionament d'aquest programa. El Parlament Europeu i el Consell no implementen la *better regulation* en els termes en els quals els és exigit per la Comissió. D'una banda, des del Consell s'ha mantingut una visió més aviat propera a la defensada pel Regne Unit o els Països Baixos. De l'altra, des del Parlament Europeu es reberen les indicacions de l'Informe Mandelkern i els successius canvis que a la llum d'aquest es promogueren en el si de la Comissió com a mecanismes que havien de permetre al Parlament fiscalitzar millor l'exercici de la iniciativa legislativa per part de la Comissió. En definitiva, com exposa Radaelli, tant per al Consell com per al Parlament, la *better regulation* havia d'establir un mètode de treball en el si de la Comissió que fes l'acció d'impuls de la legislació europea més transparent i, per tant, fiscalitzable per als estats membres i les empreses (Dunlop i Radaelli, 2022), així com per a les comissions parlamentàries. D'acord amb aquesta visió de la *better regulation*, des del Consell s'intentà promoure una autoritat externa a la Comissió, la qual hauria estat l'encarregada de vetllar per la implementació de la *better regulation* en el procediment legislatiu de la Unió. Aquest òrgan no reeixí, tal com s'ha apuntat anteriorment, i, en substitució d'aquest, s'acabà implementant la proposta de la Comissió, que consistí en l'establiment de la Comissió d'Avaluació d'Impacte –Impact Assessment Board (IAB)–,⁸ òrgan compost exclusivament per membres de la Comissió, tot i tenir el mandat de desenvolupar les seves tasques de manera independent de qualsevol estat membre i institució de la Unió, tal com detallarem en el proper punt.⁹

Al llarg de l'anàlisi del marc actual de la *better regulation*, que realitzarem tot seguit, es podrà assenyalar com l'encaix interinstitucional d'aquest programa es manté com un dels reptes centrals als quals aquest ha de fer front per tal d'assolir els objectius que es persegueixen amb el seu establiment.

3 Evolució i estat actual del programa de la Better Regulation

En poques paraules, avui el programa Better Regulation és un mètode de treball circular, el qual es dota de dos punts d'anàlisi que s'alimenten mútuament: l'avaluació d'impacte (*ex ante*) i l'avaluació (*ex post*), ambdues dependents de l'efectivitat amb la qual es generen dades de confiança, abundants i que es poden compartir entre administracions, tant entre institucions europees com entre els diferents nivells territorials de govern existents a Europa. D'aquí ve que la *better regulation* posi un gran èmfasi en les dades: generar dades i que aquestes estiguin disponibles per ser incloses tant en avaluacions d'impacte com en avaluacions *ex post* de la legislació europea. Així ho veurem quan, per exemple, exposem algunes de les novetats del programa el 2020 (la plataforma Fit for Future o el Joint Legislative Portal).

És per això que parlar el 2020 de *better regulation* no equival a parlar de qualitat normativa entesa com un aspecte tecnicojurídic que concerneix exclusivament el legislador en la fase d'elaboració d'un esborrany d'una llei. Es tracta d'un mètode de treball que, en definitiva, constitueix ell mateix una política de la Unió.

⁸ COM (2015) 3263, de 19 de maig de 2015.

⁹ Cal tenir en compte que la Decisió COM (2015) 3263 va ser substituïda per la Decisió C (2019) 5565 del president de la Comissió Europea i, recentment, per la Decisió de la presidenta de la Comissió sobre la independència del Comitè de Control Reglamentari P (2020) 2, de 23 gener de 2020.

És mitjançant aquesta metodologia que, transversalment, s'han d'assolir objectius polítics generals de la Unió mitjançant la producció de normes concretes que, tot i potser no tenir aparentment una connexió amb dits objectius, mitjançant la *better regulation* es pot establir una connexió que permet formular la norma de manera que serveixi als dits objectius.

3.1 Els inicis de l'avaluació d'impacte (IA): l'establiment de la Comissió d'Avaluació d'Impacte (IAB) i del Comitè de Control Reglamentari (RSB)

El sistema d'avaluació d'impacte (*impact assessment*, IA) de la Comissió Europea es va introduir l'any 2003 amb l'objectiu de substituir i integrar totes les avaluacions d'impacte sectorials que es realitzaven a cada direcció general de la Comissió. Per tal d'assegurar l'eficàcia de l'avaluació d'impacte, s'elaborà un instrument global d'aplicació sectorial més eficient a l'hora de facilitar l'adopció de polítiques en l'àmbit europeu, les quals havien de tenir en compte el desenvolupament de l'activitat econòmica, la preservació del medi ambient o l'equitat social. D'acord amb el programa de treball de la Comissió, des de cada direcció general es realitzaven avaluacions d'impacte per assenyalar els possibles problemes d'aplicació de la normativa i els seus impactes econòmics, socials i mediambientals.

Aquest mètode de treball ha estat objecte d'estudi i d'autoavaluació per part de la Comissió en diverses ocasions, amb la voluntat de millorar-ne el funcionament. El 2005 i el 2006 s'hi introduïren nous canvis per tal de donar resposta a una de les qüestions que ha estat més criticada respecte del funcionament que hi havia fins llavors en matèria d'avaluació d'impacte, la qual està relacionada amb la necessitat de coordinació entre les diferents direccions generals de la Comissió. Ja hem tingut ocasió d'esmentar la voluntat del Consell i del Parlament en relació amb la idoneïtat d'establir un òrgan dedicat a l'avaluació d'impacte que fos independent. Com a primera resposta a aquesta petició, el 2007 la Comissió creà la Comissió d'Avaluació d'Impacte (IAB), la qual, tot i seguir estant integrada per membres de la Comissió, adquiria una estructura pròpia per tal de centralitzar l'establiment de la natura i l'abast de les avaluacions d'impacte de la Comissió. Així mateix, tot i no tractar-se d'un òrgan integrat per experts externs, a l'article 3 de les seves regles de funcionament s'establí amb claredat que els membres del Consell actuarien de manera independent en interès de la institució i que la seva funció era proporcionar experiència sobre la qualitat de les avaluacions d'impacte. Per això, aquests actuaven a títol individual –i no com a membres de la Comissió– i sobre la base de la seva experiència professional. En conseqüència, els membres de l'IAB, en les seves avaluacions, no podien comprometre el departament al qual pertanyien ni podien rebre instruccions d'aquest. Els membres que l'integraven eren el vicesecretari general responsable de *better regulation* i dos funcionaris de quatre direccions generals (expertesa macroeconòmica, expertesa microeconòmica, expertesa ambiental i expertesa social); un total, doncs, de nou membres, tots ells nomenats pel secretari general amb l'aprovació de la presidència de la Comissió.¹⁰

Les crítiques sobre la independència d'aquest òrgan, però, seguiren en les successives avaluacions del funcionament del programa Better Regulation. Crítiques no només externes (Parlament i Consell –en relació amb el segon, es tractava especialment de fer notar l'experiència positiva d'aquells estats membres que ja disposaven d'un òrgan independent en la matèria i sobre el qual feien un balanç positiu, com a Alemanya o al Regne Unit),¹¹ sinó també internes, ja que el mateix president de l'IAB, Edmund Stoiber, expressà en un informe del 2014 la necessitat de reformar aquest òrgan i dotar-lo de major independència. El 2014 mateix, Frans Timmermans, vicepresident primer de la Comissió i encarregat del programa Better Regulation, anuncià la creació del Comitè de Control Reglamentari (Regulatory Scrutiny Board, RSB), que substituiria l'IAB i introduiria canvis en la seva composició.

Així doncs, el Comitè de Control Reglamentari fou creat pel president de la Comissió el 2015.¹² Aquest òrgan està compost per set membres, quatre dels quals són de la Comissió. Actua independentment dels departaments que formulen les polítiques, i, mitjançant els seus dictàmens i recomanacions, assessora el Col·legi de Comissaris. El dit assessorament el realitza en relació amb l'avaluació *ex ante* (IA) mitjançant

¹⁰ Vegeu les [normes de funcionament](#) de l'IAB.

¹¹ Vegeu Boix Palop i Gimeno Fernández (2020, p. 153) sobre la manca d'una institució independent a imatge i semblança de les existents a Alemanya, el Regne Unit o els Països Baixos.

¹² Decisió C (2015) 3263, de 19 de maig de 2015, sobre l'establiment d'un Comitè de Control Reglamentari independent. Cal tenir en compte que les normes d'aquest òrgan van ser modificades per decisió de la presidenta de la Comissió el 2020.

l'examen de tots els projectes d'avaluació d'impacte que li tramet la Comissió, i també duu a terme avaluacions sobre algunes normes vigents (control *ex post*). Tot i que l'activitat principal de l'òrgan és *ex ante*, cal tenir en compte la direcció que la Comissió vol donar al programa Better Regulation, en el qual actualment està perseguint potenciar l'avaluació *ex post*. Tal com indica la Comissió en les seves comunicacions, es tracta d'una avaluació *ex post* que ha de nodrir avaluacions d'impacte, a mode d'un cicle que es retroalimenta.

En relació amb l'avaluació *ex ante*, la Comissió només pot presentar una iniciativa legislativa al Col·legi de Comissaris si té un dictamen “favorable” o “favorable amb reserves”. Quan el Comitè elabora un dictamen negatiu sobre una proposta legislativa, aquesta només es podrà presentar davant el Col·legi si així ho permet el vicepresident de Relacions Interinstitucionals i Prospectiva, casos on es veu més nítidament la diferència d'actuació tècnica (IA i dictàmens del Comitè) i política.

Pel que fa a l'avaluació *ex post*, es tracta d'una tasca de control que no és sistemàtica –com és el cas de l'IA–, sinó que el Comitè selecciona cada any algunes de les avaluacions principals sobre la base de la seva rellevància d'acord amb les prioritats polítiques de la Comissió. Per exemple, el 2021 se'n varen realitzar un total d'onze, com ara l'avaluació de la biodiversitat, l'avaluació d'indicacions geogràfiques i especialitats tradicionals protegides a la UE o l'avaluació de la política agrícola comuna sobre els recursos naturals.

3.2 De REFIT a Fit for Future

A més a més, el 2012 la Comissió creà la plataforma REFIT.¹³ D'acord amb aquesta iniciativa de la Comissió Juncker, la Comissió es proposà tancar el cicle normatiu tot establint l'avaluació *ex post*. Estem en un moment de refinament del sistema en el qual s'introdueixen canvis a diversos nivells, per exemple, la millora dels procediments de consulta o l'elaboració de documents interns per tal d'assegurar-se que tots els agents de la Comissió que intervenen en el procediment d'impuls i de seguiment de la legislació europea sàpiguen com aplicar el mètode de la *better regulation*. D'aquí en sorgí el Toolbox de 2015, redefinit el 2017 i posteriorment el 2021, del qual tenim una darrera versió de més de sis-cents pàgines i que és actualment el document més detallat sobre l'aplicació del programa Better Regulation de la Comissió.¹⁴

Es podria destacar el fet que tot el cicle normatiu ve marcat per avaluacions sistemàtiques posteriors a l'entrada en vigor de la legislació europea. La combinació d'aquestes avaluacions amb les avaluacions d'impacte consoliden la *better regulation* com el mètode de treball que actua com a pal de paller de la legislació europea.

La plataforma REFIT constava de dos grups permanents: el d'experts dels estats membres (grup de govern) i el de representants d'empreses, agents socials i societat civil (grup de parts interessades). El primer estava format per vint-i-vuit experts d'alt nivell (un de cada estat membre), mentre que el segon aglutinava fins a vint empresaris, representants dels interlocutors socials i organitzacions no governamentals. Respecte del Comitè Econòmic i Social Europeu i el Comitè de les Regions, aquests podien designar un expert d'alt nivell per integrar aquest segon grup.

REFIT tenia com a missió identificar càrregues, inconsistències, llacunes i mesures ineficaces en la legislació europea.¹⁵ Així, aquesta ajudava la Comissió a implementar una legislació intel·ligent (*smart regulation*) tot eliminant càrregues i amb la vocació de dur a terme aquesta tasca partint de les necessitats de tots els nivells territorials de govern. REFIT identificava normes amb potencial per ser simplificades o l'opció de reduir normes i/o el seu cost regulatori de cara a les empreses i la ciutadania.

D'acord amb les darreres comunicacions de la Comissió en les quals aquesta ha actualitzat el programa Better Regulation, es destaca com a assignatura pendent el fet d'arribar a un major nombre de parts interessades i, a la vegada, fer-ho de manera més efectiva, en tots els moments del procés legislatiu on es procedeix a consultar les dites parts. D'aquí ve que la Comissió volgués revisar el funcionament de la plataforma REFIT en relació amb la recollida de propostes tant d'autoritats nacionals com de la ciutadania com a part interessada en una

13 Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, el Consell, el Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions sobre exercici de la regulació. COM (2012) 746 final.

14 Sobre les eines per aplicar el programa, vegeu la guia [Better Regulation Toolbox](#).

15 Sobre l'estructura i el funcionament de REFIT, vegeu la comunicació a la Comissió [The REFIT Platform Structure and Functioning](#).

iniciativa legislativa. Per tal d'assegurar que es produeixen les dites aportacions i que aquestes vehiculen informacions específiques per fer que la legislació de la UE sigui més eficient, la Comissió donà un nou impuls a aquesta plataforma tot transformant-la en la plataforma Fit for Future.

Fit for Future és, doncs, la successora de la plataforma REFIT, per a la qual va finalitzar el mandat l'octubre de 2019.¹⁶ La plataforma Fit for Future és, per tant, la nova generació del grup d'experts d'alt nivell que dona suport a la Comissió Europea en els seus esforços per simplificar les lleis i reduir-ne la càrrega administrativa innecessària i els costos que se'n deriven. Es tracta d'una plataforma integrada per més de cinquanta membres (entre els quals, els vint-i-set estats membres) que estableix el seu programa de treball sobre la base del programa de treball anual de la Comissió Europea. Els membres de la plataforma estableixen amb caràcter anual un pla de treball on determinen els temes específics que seran objecte de consulta. Per a cada tema, la plataforma recopilarà dades, proves i aportacions sobre el potencial de simplificació i reducció dels costos innecessaris de les lleis específiques de la UE sense perjudicar l'assoliment dels seus objectius.

Fit for Future es divideix en dos grups: el grup de govern i el grup de grups d'interès. El primer està format per representants de les autoritats nacionals, regionals i locals de tots els països de la UE, així com del Comitè de les Regions, el darrer mitjançant la xarxa RegHub, tal com s'exposarà més endavant. El segon està format per experts en qualitat normativa que representen empreses i organitzacions no governamentals, així com pel Comitè Econòmic i Social Europeu.

La plataforma vehicula a la Comissió les opinions expressades pels seus membres, de manera que la segona, en l'ús de la seva competència legislativa, pugui incorporar les diverses necessitats territorials que hi són representades, així com les necessitats expressades per les empreses (en especial, les petites i les mitjanes empreses).

3.3 La comunicació de la Comissió de 2021 "Legislar millor: unir forces per millorar la legislació"

Sobre la base de tots els desenvolupaments que han estat assenyalats, la Comissió va anar elaborant documents d'anàlisi i d'autocrítica sobre la implementació del programa Better Regulation. Per exemple, trobem la revisió que en feu la Comissió el 2017 o la comunicació de 2019 que es basava especialment en entrevistes als mateixos treballadors de la Comissió.¹⁷ Aquests esforços han culminat, per ara, en l'actual estat de la *better regulation*, tal com es desprèn de la comunicació citada.¹⁸

Cal partir del fet que la Comissió es veu especialment reforçada per l'avaluació que fa l'OCDE del programa europeu, que el qualifica com un dels enfocaments normatius més avançats del món (OCDE, 2018). D'aquí ve que faci un pas més per tal de transformar la *better regulation* en un *modus operandi* que ha de sustentar qualsevol prioritat política. Es tracta de sumar a la base de la *better regulation* (confiança i efectivitat) el fet de transformar-la en quelcom més. És a dir, no es tracta de donar confiança i efectivitat sense connexió directa amb les polítiques, sinó que la mateixa *better regulation* sigui un mecanisme més d'instaurar transversalment polítiques fonamentals per a la UE (European Green Deal, Digital by Defect, Social Equality).

Una de les qüestions elementals i de les quals cal partir és el fet que la qualitat normativa deixa de tenir un paper tècnic secundari, el qual podia preocupar a determinats agents del procediment legislatiu, i passa a ser un instrument tècnic troncal de l'elaboració i la consecució de les polítiques públiques. Legislar millor, en els nous termes en els quals la Comissió proposa entendre aquesta iniciativa, implica partir de la base que una bona tècnica legislativa és fonamental per aconseguir els objectius polítics en els quals es fonamenta la legislació, i de manera transversal, en tant que una bona tècnica normativa contribueix a la persecució dels objectius transversals i de curt i llarg terminis, com són els Objectius de Desenvolupament Sostenible, la superació de la crisi de la covid, digitalitzar la Unió (recuperació, resiliència i doble transició).

Per a la Comissió, el programa Better Regulation és, en si mateix, un instrument que dona valor a la UE per tal com esdevé una política pionera i diferenciadora de la UE que li dona valor, i és, a la vegada, quelcom

¹⁶ Decisió de la Comissió d'11 de maig de 2020, per mitjà de la qual s'estableix la plataforma Fit for Future (2020/C 163/03).

¹⁷ *Op. cit.*

¹⁸ *Op. cit.*

a mantenir en constant avaluació i millora. Per aquest motiu, en la comunicació analitzada la Comissió assenyalava alguns dels punts febles de la implementació d'aquest mètode de treball i proposa quines millores tècniques es duran a terme per tal d'eliminar les mancances o els problemes detectats en l'aplicació de la *better regulation* fins avui.

Segons els principis de la *better regulation*, una norma de qualitat és aquella que, amb el menor impacte, aconsegueix que es produeixi el resultat de política pública buscat. Així doncs, un requisit imprescindible d'una bona legislació és efectuar una avaluació sistemàtica dels impactes econòmics, socials i mediambientals de les mesures que es prenen per aconseguir uns objectius polítics. Per això un dels elements centrals en la redefinició que ha fet la nova Comissió en relació amb la *better regulation* es centra en la disponibilitat i la qualitat de les dades que es generen a cada procediment normatiu (des de les dades que es tenen en compte per valorar la seva idoneïtat fins a les dades que es desprenen de l'aplicació de la norma al llarg dels anys següents a partir de la seva entrada en vigor). En aquest nou marc conceptual, cal destacar els canvis que s'exposen tot seguit.

3.3.1 La iniciativa “una dins, una fora” (*one in, one out*)

Es tracta d'una novetat a dos nivells, ja que hem exposat les divergències històriques entre els estats membres que entenen la *better regulation* com un “aprimament” de les càrregues administratives (sobretot el Regne Unit i els Països Baixos) i aquells que, com la Comissió, s'han decantat per una concepció d'avaluació integral de les polítiques públiques i les consegüents propostes normatives a les que duen les primeres (versió “robusta”).

Sorprenentment, tot i haver rebutjat específicament dues vegades propostes en la línia de *less is more*, amb la nova Comissió Von der Leyen s'introdueix un mecanisme que pretén compensar la introducció de noves càrregues sobre ciutadans i empreses per la supressió d'altres càrregues. Aquest mecanisme es pot entendre com un element que busca conciliar les diferents visions que es tenen de la *better regulation* des dels estats membres. També es pot ser més pragmàtic i veure que es tracta d'un gest per tal d'acontegar aquells estats que van donar suport a la presidenta de la Comissió i que pertanyen a la fracció partidària de la perspectiva de la desregulació.

Passant a l'anàlisi del nou mecanisme de compensació normativa *one in, one out* (OIOO), es basa, com s'ha apuntat, en el fet que si un nou reglament introdueix noves càrregues a empreses i ciutadania la Comissió haurà de vetllar perquè, a la vegada, s'alleugin els destinataris que han de suportar aquestes càrregues d'altres càrregues administratives equivalents. Tot i que es tracta d'una picada d'ullet als països més pragmàtics i de perspectiva desreguladora, no per això ha deixat de subratllar la Comissió que es tracta d'un mecanisme que resta supeditat als objectius que fonamenten la *better regulation*, com ara objectius mediambientals o socials. És a dir, no es pot aplicar el mecanisme OIOO si de la dita aplicació es deriven conseqüències negatives per al medi ambient o en termes d'igualtat social. Aquí rau el quid de la qüestió, i és quelcom que caldrà valorar al llarg dels propers anys, un cop es pugui avaluar com ha anat aplicant la Comissió aquest principi; però, tal com apunten Simonelli i Iacob, es tracta del punt més controvertit de tot el paquet de reformes que la nova Comissió ha introduït en el programa Better Regulation (Simonelli i Iacob, 2021, p. 855).

3.3.2 Major transparència en el procediment legislatiu per enfortir la consulta a les parts afectades: el Portal Legislatiu Conjunt (*Joint Legislative Portal*)

La Comissió destaca, a la seva recent comunicació, que la transparència és fonamental per aconseguir participació, i que aquesta darrera a la vegada és fonamental per aconseguir dades de qualitat i en quantitat per poder realitzar avaluacions d'impacte i *ex post* solvents, com també és clau per sotmetre a escrutini l'actuació de les institucions europees. Per aquesta raó la Comissió es proposa garantir que tots els estudis, avaluacions, conjunt de dades, etc., relacionats amb un acte legislatiu siguin públics, i, sobretot, que tant la cerca com l'accés a aquesta informació siguin senzills. Per tal d'assolir aquest objectiu, entre altres accions, la Comissió vol crear, conjuntament amb el Parlament Europeu i el Consell, un portal comú, el Portal Legislatiu Conjunt (*Joint Legislative Portal*), a través del qual s'han de poder trobar de manera intuïtiva totes les dades que fonamenten una determinada iniciativa legislativa.

La doctrina també ha destacat la importància d'enfocar el programa de la Better Regulation des de la simplificació i la clarificació de la documentació que dona fonament al procediment normatiu europeu. En aquest context, Simonelli i Iacob, per exemple, exposen que el Portal Legislatiu Comú es podria inspirar en l'experiència del Parlament Europeu ([Legislative Train Schedule](#)) o bé partir d'aquesta experiència, en tant que és un portal molt ben valorat per la seva claredat (Simonelli i Iacob, 2021, p. 859).

4 Better regulation a Europa

Parlar de *better regulation* a Europa ens obliga a centrar aquesta contribució en les tasques que realitza la Comissió Europea en el si del seu programa Better Regulation. Dit això, cal fer un breu apunt sobre altres institucions i organismes que també s'ocupen de la qualitat normativa tant per veure la naturalesa i l'abast de les seves iniciatives entorn de la *better regulation* com per veure la interacció d'aquestes amb la Comissió Europea i, així, complementar la descripció feta fins ara dels procediments que s'emmarquen en el programa Better Regulation de la Comissió.

4.1 L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE)

L'OCDE ha estat una de les organitzacions internacionals pioneres a Europa i al món en qüestions de qualitat normativa. L'OCDE, però, ha orientat els seus treballs des d'un inici en la reducció de càrregues normatives (*red tape*). En aquest sentit, les seves iniciatives s'emmarcarien en el mateix grup que les del Regne Unit, els Països Baixos o els països nòrdics, que han demanat sempre que es treballi la qualitat normativa des de la perspectiva de la desregulació i l'eliminació dels costos i les obligacions administratives que les normes fan recaure sobre els ciutadans i les empreses.

L'OCDE, des de l'inici dels anys noranta, ha promociat la millora de la qualitat normativa mitjançant l'adopció de guies metodològiques en aquest àmbit i l'anàlisi dels resultats obtinguts sobre els diferents estats en els quals es duen a terme accions per tal d'implementar principis de qualitat normativa, i ha efectuat nombroses recomanacions en aquesta matèria. Ens podem referir a múltiples resolucions sobre recomanacions en la política de qualitat normativa, partint de la [Recomanació del Consell relativa a la millora de la qualitat normativa dels governs](#) de 1995. Així mateix, podem destacar l'elaboració de principis i bones pràctiques; les revisions de reformes normatives en l'àmbit de la regulació; l'avaluació del rendiment de la normativa relativa a la regulació; l'impuls de cooperació reguladora internacional i amb organitzacions internacionals; les iniciatives en l'estudi comparat dels governs i la independència dels reguladors; l'anàlisi comparada sobre avaluació d'impacte de la normativa i, finalment, els treballs en innovació en la millora de la regulació.

L'activitat de l'OCDE, tot i no ser vinculant, ha contribuït sens dubte a l'elaboració d'un dret tou –*soft law*– en la matèria, tant en el si dels estats europeus com de la mateixa Unió Europea (Anglmayer, 2020, p. 2). Concretament, els treballs de l'OCDE que culminaren en la [Recomanació del Consell sobre política i governança regulatòria](#) de novembre del 2012 esdevingueren un referent en la matèria, ja que aquesta recomanació constitueix, d'acord amb el que exposa la mateixa OCDE, “el primer instrument internacional a desenvolupar un marc sistèmic sobre gestió i governança regulatòria com a política de govern completa. Estableix mecanismes i ofereix assessorament sobre el desenvolupament d'institucions per mitjà de les quals els governs puguin implementar una regulació de qualitat”. La seva importància rau, especialment, en el fet que aquesta recomanació constitueix la base a partir de la qual l'OCDE realitza l'estudi comparat de les pràctiques en *better regulation* en el si dels estats i les organitzacions internacionals analitzades. Anàlisi que culmina, per exemple, amb l'adopció del *Regulatory Policy Outlook* de 2015, que s'actualitzà i es reconfeccionà en dues edicions posteriors, el 2018 i el 2021. Aquests informes també són molt rellevants en l'àmbit de la qualitat normativa comparada, atès que els aplicadors dels principis de la *better regulation* s'hi refereixen i els fan servir de guia.

Pel que fa a les relacions entre l'OCDE i la UE, cal destacar que l'any 2008 ambdues organitzacions van llançar conjuntament el projecte UE 15 per avaluar les capacitats d'una gestió reguladora eficaç a tota la UE mitjançant revisions individuals de quinze estats membres. En aquest estudi, i atesa la creixent necessitat de garantir (i justificar) una bona regulació europea davant la ciutadania, i tenint en compte el context de crisis múltiples actuals (agregat per la incertesa de l'escenari post-Brexit), la UE demanà –i donà suport– a l'OCDE

per tal d'analitzar l'aplicació de les eines de *better regulation* en el si dels vint-i-set estats membres de la UE, així com de les institucions de la UE. D'aquí en sorgeix l'informe *Better Regulation practices across the EU*, de 2019.

4.2 El Parlament Europeu

Des d'un punt de vista formal, la qualitat normativa és una obligació del legislador i, per tant, és una responsabilitat compartida entre les institucions amb competència legislativa. En l'àmbit de la UE, i atesa la divisió competencial existent en el sistema legislatiu que fa que la iniciativa resti principalment en mans de la Comissió però que el Parlament Europeu i el Consell participin en el desenvolupament del procediment i en la seva adopció, fa que la responsabilitat en la implementació del programa Better Regulation sigui compartida. És per això que la mateixa Comissió ho va assenyalar en múltiples ocasions, de tal manera que aquest diàleg va culminar en l'acord interinstitucional relatiu a la millora de la legislació.¹⁹ Segons Anglmayer (2020, p. 8), aquest acord defineix el rol que cada institució té en el marc de l'articulació del programa Better Regulation en el desenvolupament de les respectives competències legislatives i, en concret, en relació amb les avaluacions *ex ante* (RIA) i *ex post* (avaluació i retorn per part dels afectats).²⁰

El Parlament Europeu vol tenir veu pròpia en la política de la *better regulation*, motiu pel qual el 2011 va aprovar la resolució relativa a l'establiment d'un ens avaluador d'impacte independent en el si del Parlament i, en conseqüència, la creació de la Direcció d'Avaluació d'Impacte i Valor Afegit Europeu, que està integrada dins de la Direcció dels Serveis de Recerca del Parlament Europeu (EPRS) i que a dia d'avui inclou les unitats d'Avaluació d'Impacte *ex ante*, de Prospectiva Científica, d'Avaluació *ex post*, de Supervisió del Consell Europeu i de Valor Afegit Europeu.²¹

Cal apuntar breument la tasca que es fa en el si del Parlament en termes de RIA i d'avaluació *ex post*. Els esforços del Parlament es centren principalment en l'avaluació *ex ante* i, en concret, en la fiscalització de les avaluacions fetes en el si de la Comissió. Precisament, una crítica que dirigeix la Comissió al Parlament és que posi l'accent en la fiscalització de la Comissió i no tant en l'avaluació de les esmenes que es generen en el si del Parlament, així com en relació amb l'avaluació *ex post*. És quelcom que, segons Radaelli, es fa evident el 2010, quan el Parlament enforteix substancialment el seu servei de recerca (Dunlop i Radaelli, 2022). És a partir d'aquest enfortiment que el Parlament començarà a examinar de manera crítica les avaluacions d'impacte prèvies i posteriors elaborades per la Comissió. El dit escrutini de la tasca de la Comissió el realitza la Unitat d'avaluació d'Impacte Ex-ante (IMPA), que fa una anàlisi sistemàtica de les avaluacions d'impacte elaborades per la Comissió Europea i prepara resums d'aquesta que han de poder orientar els treballs de les comissions parlamentàries. L'objectiu d'aquesta tasca és convertir documents complexos i extensos provinents de la Comissió en documents més accessibles, la qual cosa ha facilitat que les comissions puguin tenir més en compte aquest treball d'avaluació d'impacte i integrar-lo en la seva tasca parlamentària (Anglmayer, 2020, p. 9). En contrast amb l'anàlisi sistemàtica que es fa de l'avaluació d'impacte feta en el si de la Comissió, l'avaluació d'impacte dels treballs parlamentaris per part de l'IMPA només es duu a terme si així li és demanat per una comissió parlamentària. A l'hora de formular aquesta petició, es pot demanar que s'ampliï l'anàlisi a aspectes que potser la Comissió ha negligit o, el que és més important, que es realitzi l'avaluació d'impacte d'esmenes introduïdes en fase de comissió parlamentària.

Tot i la crítica que fa la Comissió al Parlament, cal entendre les dificultats que planteja l'avaluació d'impacte de les esmenes en el si d'un parlament (dificultats que no són exclusives del Parlament Europeu, sinó també, i encara amb més intensitat, dels parlaments nacionals i regionals). La dotació de personal de què disposen la Comissió o els executius nacionals per efectuar la tasca d'avaluació d'impacte és molt superior als recursos tècnics dels quals disposen els parlaments. A més a més, cal tenir present el poc marge de temps que hi ha per fer la dita avaluació d'impacte en relació amb les esmenes que s'introdueixen en seu parlamentària, que és molt inferior a aquell del qual disposen executius o la Comissió mateixa en la seva funció d'impuls legislatiu.

19 DOUE L, núm. 123, 12.05.2016.

20 És interessant referir-se als antecedents d'aquest acord, els quals trobem el 2000, amb l'aprovació de la *Guia pràctica comuna del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió*. Comunicació de la Comissió "La governança europea. Un llibre blanc". COM (2001) 428 final, de 25 de juliol de 2001.

21 EP 2011 – P7 TA (2011) 0259.

Finalment, però no per això menys important, cal recordar que moltes esmenes no seran aprovades, de manera que la gran dificultat no és només la d'invertir temps i recursos a efectuar la dita avaluació, sinó que, a més a més, caldrà fer una selecció d'esmenes, distingint-hi les que semblen més importants per al desenvolupament del procediment legislatiu. Moltes d'elles seran descartades i no s'incorporaran a la norma final, de manera que invertir-hi esforços pot ser excessivament costós. D'altra banda, determinar quines esmenes són prou rellevants o que es puguin entreveure que estan destinades a ser aprovades i incorporades al text final per efectuar l'avaluació és una tasca delicada, difícil i altament política (i no tècnica). Tot i així, en el si del Parlament es fa aquesta selecció, i, en determinades ocasions, es demana la dita anàlisi sobre esmenes introduïdes en comissió. En concret, aquesta avaluació és reputada especialment rellevant en dos moments concrets del procediment legislatiu: en primer lloc, en el debat en comissió, en tant que facilita l'adopció d'acords en relació amb les diferents esmenes; en segon lloc, en el si dels trilegs, ja que aquesta avaluació d'impacte dona fonament i força argumental a la posició del Parlament Europeu (Renda, 2015, p. 15).

La principal fragilitat de l'avaluació d'impacte realitzada en seu del Parlament Europeu rau, doncs, en el baix nombre d'avaluacions d'esmenes. Parlem de fragilitat, ja que la manca d'avaluació d'impacte d'esmenes que són incorporades pot arribar a diluir considerablement els esforços d'avaluació inicials davant una proposta de la Comissió que no s'aprovarà en els termes en els quals fou sotmesa a avaluació. Tal com indica Anglmayer, aquesta absència d'avaluació d'impacte pot influir negativament en la transposició que es farà de l'acte en el si dels estats membres, i fins i tot en l'avaluació *ex post*, en tant que la darrera ha de partir de l'avaluació *ex ante* (Anglmayer, 2020, p. 10).

Ja ens hem referit a la transparència i al futur Joint Legal Portal, i, en connexió amb aquests, a una altra iniciativa del Parlament relacionada amb l'avaluació *ex ante*; en aquest sentit, cal destacar el Legislative Train Schedule, que permet copsar amb facilitat el grau de compliment d'implementació de les polítiques europees per part de les institucions de la Unió, fet que permet entendre millor i poder avaluar el compliment de la Comissió en l'exercici de la seva competència legislativa.

En relació amb l'avaluació *ex post*, cal esmentar que el Parlament Europeu també compta amb una unitat específica (EVAL) que elabora informes d'implementació a petició d'una comissió parlamentària. Es tracta d'informes que no s'incorporen formalment al cicle legislatiu, però que es dirigeixen a la Comissió i que aquesta pot tenir en compte.

Finalment, i tot i que ja entroncaríem amb una altra problemàtica, cal destacar la gran diferència que hi ha entre la participació en les polítiques de qualitat normativa per part dels executius (en els seus diferents nivells territorials: europeu, nacional, regional i local) en relació amb la participació que tenen els parlaments (en els tres nivells corresponents) en aquest mètode de treball en general i, en concret, en la *better regulation*. Sens dubte, la crisi del parlamentarisme que s'acusa des de fa anys i que és en part deguda a la sempre creixent activitat legislativa per part de l'executiu, un poder molt reforçat des d'un punt de vista tècnic i de recursos, es fa de nou més evident, i fins i tot podríem dir que es fa més profunda amb la posada en funcionament d'un mètode de treball on pràcticament només els executius participen. Així doncs, resta encara com un clar repte per afrontar el fet d'establir un mecanisme que sigui capaç d'articular la relació entre l'executiu i el legislatiu en la producció normativa. Una relació en la qual el parlament hauria de guanyar veu, i, en el cas europeu, caldria assegurar que són tots els parlaments (europeu, nacionals i regionals) els que poden participar en aquest mètode de treball sense veure la seva potestat compromesa per aquest motiu; ans al contrari, la *better regulation* hauria de reforçar el rol d'aquestes cambres, atès que és en aquestes on resideix la sobirania dels territoris als quals doten de representació (Jancic, 2019). De fet, en un recent dictamen i resolució del Comitè de les Regions (CDR) es demana a la Comissió que involucri molt més els parlaments regionals en l'elaboració de les polítiques quan es prevegi l'existència de reptes específics per a les regions.²²

22 Parlem del Dictamen adoptat pel Ple núm. 136 del CDR, de 7-9 d'octubre de 2019, sobre legislar millor: fent balanç i reafirmant el nostre compromís (CIVEX-VI/041), així com de la RESOL-VII/16 147 del Ple del CDR d'1-2 de desembre de 2021, relativa la Resolució sobre el programa de treball de la Comissió Europea per al 2022 i les prioritats polítiques del CDR per al 2022 (2022/C97/01).

4.3 El Comitè de les Regions (CDR)

Cal destacar el paper del CDR en el funcionament del programa Better Regulation. El rol d'aquesta institució es fonamenta en el fet que les entitats locals i regionals estan especialment ben posicionades per ajudar a identificar oportunitats per contribuir a la recuperació de la UE. Com ha estat exposat, la millora de la legislació ja no és un objectiu tècnic, sinó que és, en si mateixa, considerada un element essencial per assolir objectius de mitjà i llarg terminis transversals, com ara el European Green Deal o la Digitalització de la UE (Brúixola Digital 2030). L'assoliment dels dits objectius necessita que el disseny i la implementació de la normativa europea siguin tan eficients com han estat projectats, fet pel qual els aplicadors de les normes són actors molt rellevants en el procediment d'avaluació d'impacte i en el moment d'avaluació *ex post*. També cal recordar la centralitat de la recollida de dades en l'avaluació *ex post* i la seva reutilització en la fonamentació de futures avaluacions d'impacte. És en aquesta recollida de dades on no només els estats membres, com a aplicadors del dret europeu, són clau, sinó que també ho són especialment les regions (en aquells estats fortament descentralitzats) i els ens locals. Quelcom que resulta evident si es té en compte que en l'àmbit local, segons el CDR, es fa un 70 % de l'aplicació de la normativa europea, i, per tant, s'evidencia la necessitat de trobar mecanismes que facilitin la comunicació entre els àmbits local i regional, d'una banda, i la Comissió, de l'altra.²³

Per aquesta raó en la darrera modificació del programa Better Regulation s'institucionalitza, mitjançant la plataforma Fit for Future, esmentada anteriorment, una cooperació entre la xarxa RegHub del CDR i la Comissió Europea. Amb Fit for Future, doncs, es vol crear un espai per integrar l'avaluació d'impacte dels àmbits local i regional mitjançant la xarxa RegHub. Aquesta xarxa, composta per múltiples centres regionals del CDR, avalua la implementació de les polítiques de la UE. RegHub té quaranta-sis dels anomenats "punts de contacte," els quals són personal d'una administració local o regional que recullen comentaris tècnics de les parts interessades sobre la seva experiència en la implementació de les polítiques de la UE existents "sobre el terreny". En el cas de Catalunya, per exemple, hi ha un punt de contacte que depèn del Govern de la Generalitat i un altre que depèn de la Diputació de Barcelona, una estructura multinivell que ha de permetre incorporar la perspectiva local i regional a l'elaboració de polítiques de la UE i ampliar la seva base d'evidències. Cal assenyalar que, en el pas de REFIT cap a Fit for Future, els membres de RegHub passen de ser en el grup d'interessats a ser, ara, dins el grup de govern. Així doncs, la plataforma Fit for Future integra tres representants del CDR al grup de govern, a part d'escollar, en qualitat de subgrup d'experts, els dictàmens i les avaluacions que li són dirigits des de RegHub.

En relació amb les avaluacions, convé destacar les anomenades "avaluacions d'impacte territorials" (TIA), de les quals s'ocupa la Comissió de Política de Cohesió Territorial i Pressupost de la UE (COTER), i que han de complementar les avaluacions d'impacte elaborades per la Comissió.²⁴

Finalment, cal destacar que, tot i l'aposta que fa la Comissió per integrar els nivells local i regional mitjançant Fit for Future, aquesta integració encara és poc intensa. Tant el CDR com la doctrina coincideixen sobre el fet que el mètode de treball segueix sense aprofitar la capacitat que tenen els ens locals per conèixer les necessitats i les preocupacions del territori, així com que són administracions cabdals per vehicular o facilitar la participació ciutadana en els assumptes de la UE. Segons el CDR, doncs, no hauria de poder prosperar cap iniciativa normativa que afecti les regions o els ens locals sense haver tingut en compte les dades proporcionades pels dits territoris. Així, el CDR té com a objectiu que, respecte dels expedients que afectin de manera més intensa els àmbits regional i local (per exemple, en matèria de residus), se li permeti formar part dels trílegs (i demanar, doncs, segons la matèria, quadrílegs).

5 Conclusions

La *better regulation* posa al centre la qualitat normativa i la transforma en eix central per tal que la Unió arribi als objectius que s'ha marcat per als propers anys. En la seva darrera versió, es tracta d'un mètode de treball que vol trobar un compromís entre les dues visions sobre qualitat normativa que han prosperat a Europa

23 Punt 3 del Manifest de Marsella dels líders regionals i locals, "[Europe starts in its regions, cities and villages](#)", del Comitè de les Regions, 2022.

24 Per a més informació en relació amb les TIA, consulteu el [web del Comitè Europeu de les Regions](#).

(versió *red tape versus* versió “robusta”). Tal com ha estat assenyalat, aquest compromís s’ha de materialitzar amb la introducció del principi OIOO en el si de la versió “robusta” que ha anat forjant la Comissió. Atès que encara no hi ha dades per fer-ne balanç, no es pot saber si efectivament el principi OIOO serà una peça clau per conciliar les diferents visions sobre qualitat normativa que han imperat al continent, una posada en pràctica de la iniciativa OIOO que preocupa particularment a organitzacions que vetllen pel medi ambient.²⁵

També hem pogut assenyalat un altre dels eixos elementals de la nova *better regulation*, el qual tracta de la disponibilitat de dades de qualitat. El cicle d’avaluació normativa circular funciona només si hi ha dades de qualitat i aquestes estan disponibles. Aquesta necessitat podria ser l’oportunitat perquè, finalment, els nivells territorials inferiors a la Unió puguin entrar en una relació més intensa en l’elaboració de la legislació europea, en tant que ha estat apuntada la centralitat dels diferents nivells territorials en la recollida de dades per alimentar les avaluacions *ex post*. La importància de teixir una bona comunicació de dades entre les administracions és central. Caldrà, doncs, veure si aquest objectiu es materialitza i la Unió disposa, en principi al llarg del 2022, de les eines necessàries per generar dades (consultes) i aprofitar aquelles dades disponibles a altres administracions, així com poder compartir-les (també donar-hi publicitat) i que restin disponibles per ser introduïdes en el procediment normatiu (Joint Legislative Portal).

A mode de tancament, cal subratllar que tant el futur de l’aplicació del principi OIOO com de tot el mètode de la *better regulation* anirà estretament lligat a la visió política sobre què és legislar que imperi a la Unió, i, en concret, en el si de la Comissió. Tal com hem pogut apuntar, la rellevància política que té l’establiment de les normes de funcionament de la *better regulation* és evident. Així, tal com ha succeït fins ara, veurem com la seva evolució no només reposa sobre la qualitat tècnica de la seva posada en funcionament i de la seva capacitat de conjuminar un treball fet per diverses administracions, sinó que també queda plenament lligada a l’aposta política que els executius europeus del futur en vulguin fer. Per exemple, determinar si es pot procedir o no a aplicar el principi OIOO no deixa de tenir una gran rellevància política, atès que una perspectiva de reducció de costos administratius pot no ser compatible amb una altra que afavoreixi la versió més verda de la legislació, i, finalment, la decisió implicarà donar preeminència a una de les dues opcions. I és que, tal com expressen Dunlop i Radaelli, “better regulation is the terrain where fundamental power relations are constantly tested in concrete ways”, i no podem obviar que no estem davant un *modus operandi* tècnic, sinó davant múltiples tries polítiques que aniran efectuant-se d’acord amb un suport tècnic.

25 Per exemple, les recomanacions publicades per WWF sobre el programa Better Regulation, de gener del 2022. Les idees clau d’aquestes crítiques rauen en la manca de transparència en l’ús de la “calculadora d’OIOO” per part de la Comissió, així com en la preocupació que no es valori el cost de la inacció o bé d’actuar tard, sobretot de cara als efectes que això pot tenir sobre el medi ambient.

6 Referències

- Alonso Timón, Antonio J. (2020). Hacia una mejora de la calidad normativa. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 207, 237-264.
- Anglmayer, Irmgard. (2020). *Better regulation practices in national parliaments*. European Parliamentary Research Service.
- Baldwin, Robert, i Cave, Martin. (1999). *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press.
- Better Regulation Task Force. United Kingdom Government. (2005). *Regulation. Less is more. Reducing burdens, improving outcomes. A BRTF report to the Prime Minister*. Better Regulation Task Force.
- Boix Palop, Andrés, i Gimeno Fernández, Claudia. (2020). *La mejora de la calidad normativa*. Universitat de València.
- Dunlop, Claire A., i Radaelli, Claudio M. (2022). Better Regulation in the European Union. Dins Martino Maggetti, Fabrizio Di Mascio i Alessandro Natalini (ed.), *The Handbook of Regulatory Authorities*. Edward Elgar Publishing.
- Gómez Asensio, Carlos. (2013). La mejora regulatoria (Better Regulation): aplicaciones en materia de contratación pública. Tirant lo Blanch.
- Jancic, Davor. (2019). Better Regulation and Post-Legislative Scrutiny in the European Union. *European Journal of Law Reform*, 21(2), 137-153.
- Koopmans Report. (1995). *The quality of EC Legislation. Points for Consideration and Proposals*. The Hague.
- Renda, Andrea. (2015). *Best practices in legislative and regulatory processes in a constitutional perspective: the case of the European Union*. DG IPOL, Parlament Europeu.
- Simonelli, Felice, i Iacob, Nadina. (2021). Can we better the European Union Better Regulation agenda? *European Journal of Risk Regulation*, 12, 849-860.
- Voermans, Wim. (2009). Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards? *Erasmus Law Review*, 2(1), 59-95.

Documents de la Comissió Europea

- COM (2002) 276 final, de 5 de juny de 2002.
- COM (2001) 428 final, de 25 de juliol de 2001.
- COM (2012) 746 final, de 12 de desembre de 2012.
- COM (2015) 3263 final, de 19 de maig de 2015.
- P (2020) 2, de 23 de gener del 2020.
- COM (2020) 163/03, d'11 de maig de 2020.
- COM (2021) 219 final, de 29 d'abril de 2021.
- COM (2021) 645 final, de 19 d'octubre de 2021.

Documents del Parlament Europeu

- EP 2011 – P7 TA (2011) 0259, de 8 de juny de 2011.

Documents de l'OCDE

- C (1995) 21 final, de 9 de març de 1995.
- OCDE. (2018). *Regulatory Policy Outlook*. Publicacions de l'OCDE.

Documents del Comitè de les Regions

- CIVEX-VI/041, de 7-9 d'octubre de 2019.
- 2022/C97/01, de 28 de febrer de 2022.