

L'avaluació de la qualitat normativa: primers passos, primers instruments

Introducció: la política pública de millora de la qualitat normativa

Des de fa temps es parla en molts àmbits –és un debat recurrent, conegut, quotidià– de l'excés de normes, de l'excés de producció legislativa, de l'excés de regulació. Se'n parla també sovint com si fos aquesta una patologia que només pogués ser superada mitjançant l'eliminació de la norma, de la llei o –dit en altres termes– mitjançant la desregulació.

Tot i això, hi ha una alternativa a la desregulació que consisteix a regular millor. Aquesta alternativa ha estat posada en pràctica en països del nostre entorn des de ja fa alguns anys i es concreta en l'establiment d'una nova política pública, una política que ens ha de conduir a fer només les normes que siguin necessàries, però sempre les millors normes possibles.



Dra. Dolors Canals i Ametller,
Directora de Qualitat Normativa.

És llicenciada en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona (1990), diplomada en el Postgrau en Dret Immobiliari i Urbanístic per la Universitat Pompeu Fabra (1992) i doctora en Dret per la Universitat de Girona (2001), on és professora titular de Dret Administratiu des de l'any 2003.

Ha impartit docència a diferents universitats, entre d'altres, a la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), a la Universitat de Perpinyà, a l'Institut Francocatalà Transfronterer (França) i al Col·legi de Jalisco, a Guadalajara (Mèxic).

És membre de l'Institut de Dret Públic de la Universitat de Barcelona i ha participat en diferents projectes d'investigació en matèries de dret administratiu, dret local i dret ambiental. És autora de diverses publicacions i articles en diferents revistes jurídiques especialitzades.

Des del juliol de 2006 fins al seu nomenament com a directora de Qualitat Normativa, va ser vocal assessora del secretari d'Estat de Relacions amb les Corts del Ministeri de la Presidència. De 1990 a 1992 va ser també assessora de la Regidoria de Presidència de l'Ajuntament de Barcelona.

Aquesta política pública és la millora de la qualitat normativa, el reconeixement com a política pública de la necessitat de vetllar pels principis de qualitat i d'eficàcia de les normes. Aquesta ha estat l'aposta del Govern de la Generalitat, que ha assignat la responsabilitat a una unitat directiva dependent de la Secretaria del

Govern –la Direcció de Qualitat Normativa–, creada en la darrera reestructuració del Departament de la Presidència i aprovada pel Decret 93/2008, de 29 d'abril.

No ens consta que hi hagi experiències similars a l'Estat espanyol, però sí que n'hi ha en molts altres països (Països Baixos, Alemanya, Regne Unit, entre d'altres), en els quals la política de la qualitat normativa és ja una pràctica consolidada.

La millora de la qualitat de la regulació o millora de la regulació normativa és també un compromís de la Unió Europea que, a conseqüència del mandat atorgat pel Consell Europeu de Lisboa (2000), va aprovar el pla d'acció "Simplificar i millorar el marc regulador", i va posar en marxa una estratègia global per incrementar la qualitat de tot el procés legislatiu a la Unió Europea, el programa "Legislar millor". Aquesta estratègia i aquest programa –avaluats ja dues vegades, en concret els anys 2006 (primera anàlisi estratègica del programa "Legislar millor") i 2008 (segona anàlisi estratègica del mateix programa)– posen l'accent en la importància que té la millora de la qualitat de la normativa per garantir no només un mercat just i competitiu, sinó, alhora, el benestar de la ciutadania, la protecció de la salut i del medi ambient.

La millora de la regulació normativa no és, però, una política d'implantació i assoliment ràpids i fàcils. Ans al contrari. Les experiències comparades ens mostren que cal introduir a poc a poc, pas a pas, la cultura de la qualitat normativa. La Unió Europea reconeix que el desenvolupament del principi de regular millor és, de fet, un procés; un procés que entre nosaltres tot just acaba de començar.

Per això, es relaten tot seguit quins han estat els primers passos fets i els primers instruments per a la millora de la qualitat normativa posats a l'abast dels departaments de l'Administració de la Generalitat, ja que són aquests els responsables de les propostes normatives que han de ser aprovades pel Govern.

Què entenem per qualitat normativa: principis de qualitat normativa

A grans trets, la qualitat normativa es pot definir com la millora de les normes jurídiques, com la millora de la regulació normativa des del mateix moment en què es pren la decisió d'iniciar la tramitació d'una norma fins a la seva aplicació i execució.

Els principis de qualitat normativa que han d'informar el procés de decisió, el procediment d'elaboració, l'aplicació i l'execució, i, fins i tot, la revisió, la modificació i la derogació d'una norma jurídica són el principi de necessitat, proporcionalitat, coherència, transparència, accessibilitat i simplicitat. Aquests són els principis recollits en l'Informe Mandelkern, un informe sobre la millora de la regulació que va encarregar la Unió Europea l'any 2000 a partir del Consell Europeu de Lisboa i de l'anomenada "Estratègia de Lisboa" per a la millora de la competitivitat de les empreses.

D'acord amb les recomanacions de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE), una regulació normativa de qualitat ha de complir els paràmetres següents:

- Servir objectius polítics clarament identificats i ser efectiva en aconseguir-los.
- Tenir una base empírica i legal.
- Produir beneficis que justifiquin els costos, considerant els efectes distributius a la societat i tenint en compte els efectes econòmics, ambientals i socials.
- Minimitzar els costos i les distorsions del mercat.
- Promoure la innovació, a través d'incentius de mercat i enfocaments basats en objectius.
- Ésser clara, simple i pràctica per als seus destinataris.

- Ésser coherent amb altres regulacions i polítiques.
- Ésser compatible, al màxim possible, amb la competència, el comerç i facilitar la inversió nacional i internacional.

Als principis i paràmetres anteriors, s'hi suma el principi de simplificació administrativa. Aquest principi ha d'inspirar l'actuació de les administracions públiques, però també les propostes de nova regulació normativa, principalment d'aquella dirigida a regular l'exercici d'activitats econòmiques.

Més en concret, i en el marc actual en el qual ens trobem, de transposició de la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, el principi de simplificació administrativa ha d'informar qualsevol regulació normativa que tingui incidència en les activitats de serveis. La Directiva de serveis identifica la simplificació administrativa amb la supressió d'obstacles jurídics, entre els quals hi ha les càrregues administratives. L'objectiu de la simplificació administrativa que marca la directiva comunitària és la reducció de la regulació innecessària i injustificada que restringeixi l'accés i l'exercici d'activitats econòmiques de prestació de serveis.

Cal fer, però, alguna puntualització respecte del que cal entendre per “simplificació administrativa”, dins i fora del marc d’aquesta Directiva:

- la simplificació administrativa no implica, sempre i en tot cas, la desregulació
- la simplificació administrativa no respon només a interessos o objectius econòmics
- la simplificació administrativa no és una simplificació normativa
- la simplificació administrativa no és una renúncia al procediment administratiu
- la simplificació administrativa no és només una tramitació electrònica

El principi de simplificació administrativa obliga a buscar fórmules vàlides d’eliminació i/o reducció de tràmits innecessaris, a la no-duplicació de tràmits, a l’exigència d’autocontrols i a una màxima de responsabilitat dels destinataris de les normes que compleixen aquest principi.

Finalment, la simplificació administrativa té també uns límits concrets que han de ser tinguts en consideració en el moment de prendre decisions sobre el contingut material de la regulació normativa que recull aquest principi. Aquests límits concrets són

la garantia de la seguretat jurídica dels destinataris de la norma i, en tot cas, els drets fonamentals i llibertats públiques de la ciutadania.

L'avaluació de la qualitat i de l'eficàcia de les normes: la norma com a objecte d'avaluació en termes d'impacte i l'avaluació com a exercici d'autoreflexió i de bon govern

L'objecte de la política de la millora de la qualitat normativa és la norma jurídica. Es tracta d'avaluar la norma jurídica des de la perspectiva de l'impacte que tindrà una vegada sigui aprovada; de garantir la seva eficàcia des del moment previ a la proposta i al llarg de tot el procediment d'elaboració i aprovació de la norma (avaluació *ex ante*), així com l'avaluació de la seva execució i compliment (avaluació *ex post*).

L'avaluació *ex ante* i *ex post*, que comporta la millora de la qualitat i eficàcia de la norma jurídica, és sempre des de l'òptica dels impactes que comportarà la seva aplicació. Existeixen alguns inter-

rogants als quals cal respondre en el moment de fer l'avaluació en aquests termes, entre d'altres:

- si cal fer la norma o no (millor opció possible)
- quina norma o opció de regulació (lleï o reglament)
- si el procediment d'elaboració segueix tots els tràmits preceptius i s'ha donat participació a tots els agents afectats (el procediment com a eina de millora de la qualitat de la norma)
- quines són les tècniques, instruments i categories jurídiques més adients per a la finalitat perseguida per la norma (per exemple: per què una autorització administrativa i no una comunicació?)
- quins poden ser els impactes col·laterals o no desitjats en l'aplicació i l'execució de la norma.

No es tracta, per tant, d'una anàlisi de legalitat. L'avaluació *ex ante* de la norma no comporta una anàlisi en termes de legalitat o de constitucionalitat, tot i que sí una anàlisi jurídica en termes de viabilitat, d'operativitat de la regulació.

L'avaluació *ex ante* se centra en els efectes que tindria cada opció de regulació i cada contingut material de la regulació, sempre sobre la base de dos elements que s'han de conjugar per tal d'acon-

seguir que l'avaluació de la norma en termes d'impacte no es faci de manera aïllada. Aquests dos elements són:

- L'existència d'impactes normatius de caràcter divers –social, econòmic, ambiental– respecte de la ciutadania en general i, en particular, respecte dels diferents segments de la població (grups de ciutadans, petites i mitjanes empreses), així com respecte de les administracions (Administració de la Generalitat i Administració local).
- L'ordenament jurídic en el qual s'integra la norma objecte d'avaluació: qualsevol norma s'integra en un ordenament jurídic entès com un sistema, en el qual existeixen relacions entre diferents normes que tenen, alhora, impactes diferents. Això vol dir que una avaluació òptima de l'impacte d'una norma jurídica requereix la seva consideració com la part d'un ordenament més ampli. Només així s'aconseguirà evitar la reiteració de procediments i la duplicació de tràmits per a les empreses, per posar-ne tan sols un exemple.

D'altra banda, l'avaluació *ex post* de la norma també s'ha de fer des de la consideració de la norma com la part d'un ordenament jurídic específic i des dels impactes diversos que ha causat en els destinataris originaris de la norma, però també en aquells que,

en principi, no havia d'afectar. La decisió pública de revisar una norma, modificar-la o derogar-la, no pot ser efectuada amb independència del sistema en el qual s'integra i des del qual ha produït uns efectes o altres. De fet, avui dia, amb l'existència i la superposició de diferents ordenaments jurídics és difícil adoptar iniciatives normatives sense tenir presents els ordenaments dels quals deriven, o en els quals s'emmarquen, així com les avaluacions d'impacte normatiu fetes en altres instàncies amb competències normatives.

D'aquesta manera, les avaluacions –*ex ante* i *ex post*– es presenten com accions reflexives, com exercicis d'autoreflexió de les instàncies públiques encarregades de prendre decisions de contingut normatiu, ja sigui d'iniciativa, de tramitació o d'aprovació d'una regulació normativa. L'avaluació de la qualitat i de l'eficàcia de la norma en termes d'impacte és, al capdavant, una actuació de bon govern.

L'avaluació de l'impacte normatiu com a instrument central de la millora de qualitat normativa

L'eina central, nuclear fins i tot, dels països del nostre entorn on la política de la millora de la qualitat normativa es troba ja ben assentada és l'avaluació de l'impacte normatiu. Aquest també és l'instrument adoptat per la Unió Europea en el seu programa "Legislar millor", que, sobre la base del principi de desenvolupament sostenible, comporta l'estudi integrat de totes les conseqüències econòmiques, socials i ambientals de les noves propostes normatives.

Com s'ha avançat en els apartats anteriors, l'avaluació de l'impacte normatiu es realitza en dos moments ben diferents: en un primer moment, durant el procediment d'aprovació de la norma (avaluació *ex ante*) i, en un segon moment, una vegada s'ha aplicat i executat la norma (avaluació *ex post*).

Tot i els moments diferents en els quals es realitzen aquestes avaluacions, l'avaluació *ex post* ha de tenir molt present l'avaluació *ex ante* –si és que aquesta s'ha fet, és clar– i les conclusions tretes dels impactes potencials de la norma avaluada.

Els elements objecte d'avaluació de l'impacte normatiu poden ser diferents atenint-se a la norma concreta i segons que es tracti de l'avaluació *ex ante* o *ex post*. Els més habituals, en aquest moment incipient de la posada en marxa de la política pública de millora de la qualitat i de l'eficàcia de la normativa, són:

- càrregues administratives (reducció dels costos administratius)
- simplificació de procediments i reducció de tràmits (simplificació administrativa)
- substitució dels règims d'autorització i inscripció en registres per comunicació prèvia o declaració responsable (Directiva de serveis i Decret 106/2008, de 6 de maig)
- efectes directes i indirectes de la norma
- efectes col·laterals no desitjats

D'altra banda, tant l'avaluació *ex ante* com l'avaluació *ex post* poden tenir un abast diferent, segons la casuística normativa i, alhora, segons el mateix abast de la norma els efectes de la qual s'avaluen en un moment i en l'altre.

Ens podem trobar amb una avaluació de caràcter sectorial, o sigui, l'avaluació d'un sol tipus d'impacte en un segment concret de la població (per exemple, l'avaluació de l'impacte econòmic en les activitats empresarials), o amb una avaluació de caràcter

global –l'avaluació idònia en certa manera–; això és, l'avaluació de tots els impactes estimats en el conjunt de la població afectada per la norma, la qual inclou l'impacte sobre l'Administració de la Generalitat i sobre les administracions locals de Catalunya, en el nostre cas.

Sens dubte, aquesta avaluació global, ideal en termes d'idoneïtat, no pot fer-se en el moment en què ens trobem i per qualsevol iniciativa normativa que es presenti per ser aprovada. L'avaluació de caràcter integral només es pot plantejar en un moment molt més avançat del procés d'implantació de la cultura de la qualitat normativa, quan ja hàgim caminat un bon tram del camí tot just ara encetat.

La Direcció de Qualitat Normativa és la unitat responsable que aquest procés arribi a bon port i, per això, li han estat encomanades les funcions d'assessorament als departaments de l'Administració de la Generalitat que així ho requereixin, en aquesta nova tasca d'avaluació de l'impacte normatiu. També correspon a la Direcció oferir les metodologies de referència i els instruments indispensables per complir aquesta nova política pública de millora de la qualitat normativa.

La cultura de la qualitat normativa ha de ser, però, integrada i assumida per les unitats directives dels diferents departaments de l'Administració de la Generalitat amb facultats de decisió respecte de la necessitat d'adoptar una nova regulació normativa o de modificar la regulació vigent.

Les experiències comparades ens ensenyen, però, que cal implantar de manera gradual tant la cultura de la qualitat normativa com els instruments i les metodologies adequats. Existeixen clares necessitats de formació del personal de l'Administració encarregat de les avaluacions d'impacte normatiu, i alhora es donen les dificultats inherents a la posada en marxa de qualsevol nova política pública.

Per tot això, la implantació de la política de millora de la qualitat normativa està presidida per la cautela, per la decisió de fer els primers passos sense precipitació, ni grans expectatives, ni grans accions més enllà de les que la mateixa normativa ens obliga avui.

El decret de simplificació i la reducció de càrregues administratives per a les activitats econòmiques: el primer pas

A Catalunya, l'avaluació de l'impacte normatiu es preveu per primera vegada pel Decret 106/2008, de 6 de maig, de mesures per a l'eliminació de tràmits i la simplificació de procediments per facilitar l'activitat econòmica, en compliment del Pla de les 48 mesures aprovat l'any 2007.

L'apartat primer de l'article 4 d'aquest Decret estableix que:

“Les propostes de disposicions de caràcter general i d'avantprojectes de llei que elaborin els departaments de l'Administració de la Generalitat, a més de la documentació preceptiva que determinen la legislació sobre procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat i la legislació sectorial que sigui d'aplicació, han d'anar acompanyades amb un informe d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, que formarà part de l'expedient de tramitació de la proposta.”

El mateix article 4, en l'apartat segon, preveu que el Govern de la Generalitat ha d'aprovar una *Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de la normativa*, “en la qual s'han d'especificar els

principis, els criteris i les recomanacions que cal seguir per tal de garantir que no s'estableixen obligacions o càrregues administratives que no estiguin prou justificades”.

Mentre no estigui aprovada aquesta *Guia de bones pràctiques*, l'avaluació de l'impacte regulatori en la fase d'elaboració de les disposicions de caràcter general que poden afectar l'activitat econòmica (avaluació *ex ante*) s'ha de referir només a l'impacte de les mesures proposades per la norma en les empreses i l'activitat econòmica.

En concret, l'informe d'impacte regulatori ha d'identificar i quantificar les càrregues administratives que la norma projectada generarà per a les empreses i les ha de justificar, per tal de possibilitar la verificació, un cop aprovada la norma, que aquesta compleix els criteris de simplificació administrativa. Així ho regula l'apartat tercer de l'article 4 del Decret 106/2008, de 6 de maig:

“L'informe d'avaluació d'impacte regulatori ha d'especificar detalladament en quin sentit l'elaboració de la norma ha seguit els principis, criteris i recomanacions que la Guia estableix, i ha de quantificar les càrregues administratives que la nova norma genera a les empreses, utilitzant metodologies de referència.

Aquest informe serveix de punt de partida per possibilitar la verificació, un cop aprovada la norma, que aquesta compleix els criteris de simplificació administrativa en el sentit que no crea obligacions o càrregues administratives per a les empreses que no estiguin prou justificades. En qualsevol moment es poden fer informes posteriors a l'aprovació de la norma, sobre l'avaluació de l'impacte regulatori de les normes en vigor, incloses les que ja han estat informades d'aquest aspecte en la seva tramitació."

Per tant, una rigorosa avaluació de les càrregues administratives en el procés de gestació i elaboració d'un projecte normatiu ha de permetre avaluar la necessitat i proporcionalitat de les càrregues administratives que es preveuen en el projecte a fi de reduir totes les que no estiguin suficientment justificades i, al capdavant, minimitzar els costos administratius per a aquells que volen exercir, o exerceixen, activitats econòmiques.

S'entén per cost administratiu el cost econòmic que suposa, per a les empreses o la ciutadania, realitzar les tasques administratives o de gestió necessàries per complir la normativa vigent. Aquest cost inclou les tasques que també es farien si no existís la norma concreta que cal complir.

La càrrega administrativa s'identifica com la part del cost administratiu que es deu exclusivament a les exigències imposades per la normativa vigent i que es converteix en una obligació de preparació i subministrament de dades a l'Administració pública o a tercers; això és, en una obligació d'informació, en una obligació legal o reglamentària de preparar, subministrar o tenir a disposició algun tipus d'informació. Són exemples de càrregues administratives:

- obtenir, tenir i actualitzar o modificar algun tipus de títol jurídic habilitant: autorització, llicència, permís o, fins i tot, certificació
- obligació de comunicació prèvia
- obligació de comunicació de dades a l'Administració pública o a tercers
- inscripció obligatòria en un registre (públic o privat)
- elaboració i presentació de documents, informes, estudis o avantprojectes i projectes tècnics
- obligacions de formació (individual o de plantilla)
- obtenció i presentació d'acreditacions
- obtenció i presentació de determinats carnets, distintius, etiquetes
- obtenció de consentiments de tercers
- presentació de factures o altres documents comptables

- tenir documentació a disposició del personal inspector de l'Administració pública o de tercers
- tenir documentació a disposició de tercers
- obligació de contractar tercers per complir obligacions legals o reglamentàries

La primera metodologia de referència: el manual de costos estàndard

Per tal d'identificar i de quantificar les càrregues administratives, i així elaborar l'informe d'impacte regulatori previst pel Decret 106/2008, de 6 de maig, la Direcció de Qualitat Normativa ha posat en mans dels departaments de l'Administració de la Generalitat una primera metodologia per mesurar i reduir els costos administratius per a les empreses: el model de costos estàndard (MCE).

El model de costos estàndard constitueix avui dia la metodologia de referència en els països més avançats en l'avaluació de l'impacte normatiu, no només a Europa, sinó també en els països membres de l'OCDE. La Comissió Europea també l'ha adoptat en el marc de les avaluacions d'impacte normatiu que duu a terme.

L'original, en anglès, del Manual Internacional del Model de Costos Estàndard ha estat elaborat i publicat per la Xarxa Internacional de la Metodologia de Costos Estàndard. Aquesta xarxa –integrada en l'actualitat per 23 països– fou creada el 2003, amb l'objectiu de difondre l'ús d'una metodologia comuna per al mesurament i per a la reducció de les càrregues administratives, i facilitar alhora l'avaluació comparativa i l'intercanvi d'experiències entre els diferents països.

La versió en català d'aquest manual internacional es pot consultar a la intranet del Departament de la Presidència, dins l'àmbit de treball de la Secretaria del Govern:

<http://www.presidencia.intranet/Inet/Ambits/secretariagovern/direccioqualitatnormativa/einesimetodologies/index.jsp>

El model de costos estàndard és la metodologia per quantificar i reduir càrregues administratives tant en l'avaluació *ex ante* com en l'avaluació *ex post* de la regulació normativa.

Consisteix en un mètode de quantificació de càrregues administratives que pren com a objecte d'avaluació la norma. El mesurament de càrregues es fa respecte de cada regulació i respecte dels impactes de cada norma.

No és aquesta, però, l'única manera de quantificar càrregues. Que el model de costos estàndard sigui ara la metodologia de referència per a la quantificació de càrregues administratives no vol dir que no sigui possible adaptar aquesta metodologia a la nostra realitat jurídica i social ni que no es puguin adoptar, entre nosaltres, altres metodologies per a la reducció de costos administratius per a les empreses i, també, per a la ciutadania.

És aquest un segon pas de l'avaluació de la qualitat normativa que caldrà fer en un futur proper.