

LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS LEYES EN CATALUÑA

Paula Ortí Ferrer*

Resumen

El artículo analiza la aplicación del instrumento de evaluación de impacto normativo en el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno de Cataluña, así como el desarrollo embrionario de la evaluación de las leyes. A partir del contraste con los elementos y funciones que en la práctica internacional comparada presentan la evaluación *ex ante* y la evaluación *ex post*, se expone cuál ha sido el modelo de institucionalización procedimental y organizativo adoptado en la Administración de la Generalitat de Cataluña a lo largo de la última década y se valoran sus resultados de ejecución.

Palabras clave: evaluación de impacto normativo; evaluación legislativa; evaluación *ex ante*; evaluación *ex post*; calidad normativa; mejora regulatoria; 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, jefa del Área de Mejora de la Regulación en la Secretaría del Gobierno del Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya. Plaça de Sant Jaume, 1, 08002 Barcelona. porti@gencat.cat.

Artículo recibido el 01.02.2022. Evaluación ciega: 15.02.2022 y 17.02.2022. Fecha de aceptación de la versión final: 20.03.2022.

Citación recomendada: Ortí Ferrer, Paula. (2022). La evaluación del impacto de las leyes en Cataluña. *Revista Catalana de Dret Públic*, 64, 53-70. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i64.2022.3791>

Sumario

- 1 Introducción
- 2 Delimitación del concepto de evaluación de impacto normativo y de sus funciones
 - 2.1 Concepto
 - 2.2 Funciones
- 3 Marco general de la evaluación legislativa
 - 3.1 Elementos comunes y características generales
 - 3.2 Evaluación *ex ante* versus evaluación *ex post*
 - 3.3 Metodologías utilizadas
- 4 La evaluación del impacto de las leyes en Cataluña
 - 4.1 Institucionalización procedimental y organizativa
 - 4.2 Evaluación del impacto *ex ante* de los proyectos de ley: memoria preliminar y memoria de evaluación
 - 4.3 Evaluación legislativa *ex post*
 - 4.4 Valoración de resultados
- 5 Conclusiones
- 6 Referencias

1 Introducción¹

La afirmación de la calidad normativa como un interés público autónomo que debe ser mejorado y protegido conecta con la necesidad de reforzar la legitimidad de los Gobiernos, pero también con el buen funcionamiento de la economía y el bienestar de los ciudadanos.² Este reconocimiento progresivo ha comportado una serie de transformaciones procedimentales y organizativas en los Estados, a fin de garantizarla más allá de la dimensión formal³ (De Benedetto et al., 2011, p. 24). Una muestra de ello es la adopción de políticas públicas para mejorar la calidad de la regulación,⁴ que incluyen métodos y procesos que comprenden todo el ciclo de vida de las normas –desde su preparación, diseño y adopción hasta la implementación, evaluación y revisión.

La evaluación de impacto normativo es la herramienta paradigmática de estas políticas, que se ha convertido en un estándar global (Dunlop y Radaelli, 2016, p. 8). En los últimos veinticinco años, por influencia de la OCDE y de la Unión Europea, todos sus Estados miembros y también la Comisión Europea se han dotado de este instrumento de análisis con el fin de mejorar las intervenciones públicas y la eficacia y eficiencia del derecho.

En nuestro entorno no se introduce hasta finales de los primeros años 2000, mediante la incorporación de una memoria de evaluación de impacto en el procedimiento de elaboración de normas del Gobierno, en el ámbito del Estado y en algunas comunidades autónomas.⁵ Cabe destacar, en particular, su adopción en Cataluña, pionera también en la creación de una unidad específica que vela por su aplicación y en el reconocimiento formal de la política pública de calidad normativa o mejora regulatoria.

La ausencia de un marco regulador común en relación con los instrumentos de evaluación –más allá de los criterios orientativos que aportó la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible– podría explicar el bajo grado de difusión a lo largo de estos años (Vida Fernández, 2017, p. 498). La posterior reforma de la normativa básica estatal⁶ que pretendía extender con carácter obligatorio algunos de estos instrumentos –planificación normativa, consultas públicas o la evaluación *ex post*– y reforzar los principios de buena regulación, no ha conseguido alterar esta situación. Según declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, ninguna de las medidas previstas es aplicable a la potestad legislativa de las comunidades autónomas por contrarias al orden constitucional de competencias, y en cuanto a la potestad reglamentaria autonómica tampoco se aplican la planificación normativa y algunos aspectos de las consultas públicas.

Con todo, en un contexto de creciente demanda ciudadana de transparencia y rendimiento de cuentas, parece haberse renovado el interés por las cuestiones relativas a la calidad material de las normas y, en especial, por la evaluación. Sin embargo, su implantación avanza de forma lenta y desigual en las diferentes Administraciones públicas, con escasos ejemplos en el ámbito local, y sin ninguna implicación del poder legislativo.

En este artículo se presenta una síntesis, necesariamente simplificada, del fenómeno de la evaluación del impacto de las leyes –si bien el planteamiento general de base es idéntico para los reglamentos– y de cómo se ha adaptado al ordenamiento jurídico catalán. Con este fin, primero se determina su concepto y funciones habituales en el proceso prelegislativo, a la vez que se identifican los elementos comunes y rasgos más característicos de las evaluaciones *ex ante* y *ex post* en el ámbito internacional. A continuación, se describe el modelo de evaluación adoptado en Cataluña en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno y se valoran sus resultados.

1 Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad exclusiva de la autora.

2 Según la define el Informe Mandelkern (*Mandelkern Group on Better Regulation*), de 13 de noviembre de 2001, pp. 7 y 47.

3 Sobre la dimensión formal y material de la calidad normativa, véanse los análisis de Montoro Chiner (2001), Marcos (2009), Ponce Solé (2009) y De Benedetto et al. (2011).

4 En el ámbito de la Unión Europea y su entorno, este tipo de política se conoce como *better regulation*, mientras que *regulatory policy* es el término habitual empleado por la OCDE.

5 Sobre esta cuestión, véase Boix Palop y Gimeno Fernández (2020, pp. 29-68).

6 Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2 Delimitación del concepto de evaluación de impacto normativo y de sus funciones

2.1 Concepto

De entrada, la primera dificultad al aproximarse a la evaluación de las normas jurídicas nace de la diversidad de interpretaciones sobre su contenido y su significado, así como de la existencia de una gran variedad de aplicaciones prácticas. No existe, pues, una única definición técnica que permita identificar de forma precisa y unívoca el concepto, aunque pueden identificarse sus principales características comunes y los criterios habituales en el debate académico (Auby y Perroud, 2013, p. 15), a los que nos referiremos más adelante.

Tampoco es homogénea la terminología empleada. Se utilizan de forma indistinta las expresiones *evaluación normativa o legislativa* y *evaluación de impacto normativo o regulatorio o legislativo –regulatory impact assessment (RIA)*⁷ es la más extendida en el ámbito internacional– para referirse tanto a los análisis efectuados de forma mayoritaria en la fase de diseño y preparación de la norma (*ex ante*), como a los que se llevan a cabo en la fase de revisión (*ex post*). Sin embargo, a menudo se reserva el término *evaluación de impacto normativo* para el análisis *ex ante* y *evaluación normativa o legislativa* para el *ex post*. En este artículo utilizamos los términos como sinónimos, con las precisiones que correspondan en cada caso.

De forma genérica, la evaluación de impacto normativo se ha definido como un marco estructurado en el que se efectúa un análisis de las opciones disponibles para desarrollar políticas públicas y de las ventajas y desventajas que se derivan de cada una, con el fin de aportar información para facilitar la toma de decisiones.⁸ Consiste en una estimación sistemática de los efectos de la legislación o de las hipótesis de regulación en cuanto a determinadas categorías de interesados –ciudadanos, empresas, administraciones, etc.– y respecto de una serie de ámbitos que varían en función de los Estados (Dunlop y Radaelli, 2016, p. 4).

Este concepto incluye dos dimensiones diferenciadas –el proceso y el documento– que frecuentemente generan malentendidos. La actividad de evaluar no puede asimilarse a la elaboración de un informe, ya que sobre todo consiste en un proceso con una serie de pasos analíticos, en cuyo marco se han de plantear preguntas, obtener datos e información –en especial a través de consultas con los afectados– y aportar evidencias.⁹ Esta concepción de proceso que genera cambios a medida que se desarrolla sobrepasa la idea del documento que plasma el análisis y la evidencia, el cual tiene una relevancia clave a efectos de transparencia y rendimiento de cuentas (Dunlop y Radaelli, 2016, p. 4).

Otro malentendido conceptual es identificar la evaluación de impacto normativo con el análisis coste-beneficio (Marcos, 2009, p. 352; Auby y Perroud, 2013, p. 16; Naundorf y Radaelli, 2017). Esta es la metodología habitual empleada en algunos países –donde se convierte en el elemento central–, pero no lo es en la mayoría.¹⁰ Otra cosa es que la reflexión se plantee en términos de los costes y beneficios que puede acarrear una norma para sus destinatarios, es decir, de las desventajas y ventajas, pero sin que con ello se haga referencia a la técnica orientada a su monetización.

Dicho esto, el elemento metodológico es un requisito al que se refiere la doctrina para distinguir la evaluación de otras operaciones; tanto es así que no cualquier valoración normativa puede ser considerada como una evaluación, sino solo el análisis metódico (Mader, 2003, p. 98).¹¹ “La evaluación supone el esfuerzo de analizar los efectos de la acción legislativa de una forma metódica, comprensible, sistemática e imparcial; lo más objetiva posible” (Montoro Chiner, 2001, p. 100), si bien “el grado de científicidad puede variar enormemente

7 En el caso de la Comisión Europea, la denominación habitual para la evaluación *ex ante* es *impact assessment (IA)*, dado que también incluye propuestas no normativas, mientras que *evaluation* queda reservado para la evaluación *ex post*. El término *ex ante evaluation* tan solo se emplea en relación con los programas de gasto.

8 Según la define el Informe Mandelkern, p. 26.

9 La evidencia se refiere a múltiples fuentes de datos, información y conocimiento, incluidos datos cuantitativos como estadísticas y mediciones, datos cualitativos como opiniones, aportaciones de las partes interesadas, conclusiones de evaluaciones, así como asesoramiento científico y experto (Comisión Europea, 2021, p. 5).

10 Se aplica principalmente en Estados Unidos y Reino Unido, pero es muy poco frecuente en las evaluaciones de la Comisión Europea y de los Estados miembros de la Unión Europea –a pesar de lo que se acostumbre a indicar en muchas guías metodológicas– o en Suiza, con una tradición importante en evaluación legislativa (Dunlop y Radaelli, 2016; Flückiger, 2019, p. 497).

11 En el mismo sentido, véase Bronfman, en Pau i Vall y Pardo Falcón (2006, p. 37), y Galiana Saura (2008, pp. 284, 299).

de un país a otro” (Auby y Perroud, 2003, p. 22) en función de la sofisticación del sistema adoptado o desarrollado en la práctica.

En todo caso, esta actividad se ha de llevar a cabo y documentar con el fin de aportar evidencia para facilitar la toma de decisiones –a diferencia de lo que podría ser un estudio o informe académico– (Galiana Saura, 2008, p. 279; Naundorf y Radaelli, 2017, p. 191) y tiene carácter interdisciplinar. No solo no es un ejercicio específicamente jurídico, sino que tiene más que ver con otras disciplinas como la sociología, la economía y las ciencias políticas y administrativas.¹² Y es desde estas perspectivas, a las que se han sumado en los últimos años las ciencias del comportamiento, desde donde se han desarrollado la mayoría de estudios sobre la evaluación de impacto normativo.

La evaluación de impacto normativo puede utilizarse para medir los impactos de cualquier iniciativa normativa, también las iniciativas legislativas de origen parlamentario, aunque se aplica de forma mayoritaria en la actividad normativa de los Gobiernos. En la práctica totalidad de Estados en los que se ha implantado este instrumento se emplea para diseñar las iniciativas legislativas del Gobierno, con la excepción de Estados Unidos, donde únicamente se acota a la legislación secundaria (OCDE, 2021, p. 74). Es precisamente su objeto el que la distingue de la evaluación de políticas públicas, si bien tiene una estrecha conexión con la misma.¹³

2.2 Funciones

La principal finalidad de la evaluación de impacto normativo es incrementar la calidad material de las normas en el sentido de garantizar su eficacia y eficiencia, es decir, que los objetivos se puedan alcanzar con los menores costes posibles.

La función más obvia como instrumento de análisis es, pues, aportar evidencia sobre la necesidad de regular y cómo regular. Se identifica, en consecuencia, como una de las herramientas que facilita la toma de decisiones. Un uso apropiado y sistemático debería reforzar la racionalidad de la producción legislativa y, al mismo tiempo, reducir la cantidad de normas (Mader, 2003, p. 201), aspecto crucial para la predictibilidad y confianza en la ley (De Benedetto et al., 2020, p. 45).

Es también una herramienta de comunicación tanto a nivel interno como externo; en especial, desde esta última perspectiva, ya que facilita el debate con la ciudadanía y la participación legítima de los grupos de interés (Dunlop y Radaelli, 2016).

La transparencia y trazabilidad que se aporta de todo el proceso intensifican el control del Gobierno y el rendimiento de cuentas. Asimismo, la evaluación actúa como una herramienta para el aprendizaje y la mejora institucional, en particular cuando se lleva a cabo respecto de la aplicación de la ley (De Montalvo Jääskeläinen, 2017).

Así pues, la evaluación tiene diferentes funciones, y la doctrina ha identificado sus múltiples usos según el sistema institucional y las razones que habrían conducido a su adopción. En este sentido, en algún supuesto la motivación originaria habría sido controlar a los reguladores casi independientes y a las agencias que actúan con poderes delegados –así, en Estados Unidos–,¹⁴ incrementar la legitimidad democrática –en el caso de la Comisión Europea– o incluso desregular –como en Reino Unido– o reducir los costes en las empresas. También se identifica un patrón de uso meramente simbólico, por ejemplo para mostrar cumplimiento con la política regulatoria que promueve la OCDE (Dunlop y Radaelli, 2016, p. 9).

Desde otro punto de vista, existe toda una línea de pensamiento que sostiene que el fundamento de la evaluación no es otro que garantizar la implantación efectiva de los derechos fundamentales mediante el

12 Según recuerda Mader (2003, p. 100), forma parte de la *legisprudencia*, como se denomina en el ámbito anglosajón la ciencia de la legislación –y en concreto la legística material–, disciplina que estudia los procedimientos de toma de decisiones legislativas para que este proceso sea lo más racional posible. La evaluación de los efectos de la legislación incluye una gran variedad de técnicas y métodos, una de las cuales es la evaluación de impacto normativo.

13 Tal y como recuerdan Sainz Moreno, en Pau y Pardo (2016, p. 30), y De Montalvo Jääskeläinen (2017).

14 Véanse los análisis de Revuelta (2014), Dunlop y Radaelli (2016) y Vida Fernández (2017) sobre el sistema americano.

análisis de los efectos de las diversas opciones consideradas (Montoro Chiner, 2001, p. 22; Karpen, 2003, p. 62; Doménech Pascual, 2005, p. 111).

Otras razones adicionales que fundamentan la adopción de esta técnica conectan con la necesidad de reducir el riesgo inherente a la actividad legislativa, teniendo en cuenta los costes que se derivan, la gestión de la incertidumbre y la complejidad (Galiana Saura, 2008, p. 286). En el contexto actual de desafección ciudadana hacia las instituciones públicas, se defiende el gran potencial de la evaluación de impacto normativo para reforzar la confianza de los ciudadanos.¹⁵

3 Marco general de la evaluación legislativa

3.1 Elementos comunes y características generales

Como se ha dicho, la evaluación de impacto normativo es un instrumento flexible que admite distintos enfoques. Aunque su contenido puede variar según los países –y en función de la relevancia de los efectos previstos–, en la práctica internacional el proceso de análisis estándar siempre incluye una serie de fases con los siguientes elementos:

- la identificación del problema a resolver (con la delimitación del escenario base);
- la definición de los objetivos perseguidos en relación con la solución del problema detectado;
- la identificación de las opciones de regulación posibles –normativas y no normativas– para alcanzar los objetivos (como mínimo, la opción de no intervenir o no modificar la situación existente);
- el análisis (cualitativo y, siempre que sea posible, cuantitativo) de los impactos (costes y beneficios) de las opciones consideradas;
- la comparación de las opciones de regulación consideradas, y
- la implementación de la opción de regulación escogida y su seguimiento y evaluación posteriores.

Este esquema lógico, con pequeñas variaciones, es el que ha difundido de forma sucesiva la OCDE (2020, p. 16) desde la Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria de 2012.¹⁶ También es el adoptado por la Comisión Europea (2021, p. 31) en sus evaluaciones y el que recomienda a los Estados miembros de la UE. Las características esenciales de la evaluación de impacto normativo son las siguientes:¹⁷

- Consiste en un análisis de los efectos de una solución determinada, o varias, de política pública que se efectúa siempre respecto de la opción de no hacer nada, es decir, en relación con la situación de no intervenir o mantener el *statu quo*. Si esa opción no se examina, el análisis será muy débil.
- El proceso es, pues, eminentemente comparativo: confronta las ventajas, desventajas y riesgos de una opción respecto de la otra.
- Implica el análisis no solo de los efectos más directos, sino también de los colaterales, como los que se producen más allá del ámbito o sector sobre el que se plantea la intervención.

15 Así lo señalan Galiana Saura (2008, p. 286) y De Montalvo Jääskeläinen (2017, p. 142). Un estudio detallado sobre esta cuestión puede consultarse en De Benedetto et al. (2020, pp. 103-169).

16 Ya en 1995 la primera Recomendación de la OCDE sobre la mejora de la calidad de la regulación de los Gobiernos facilitó un cuestionario con el diseño básico de la evaluación de impacto normativo, que sienta las bases para la comparación internacional. Su actualización en 2012 constituye el primer marco general para medir la aplicación de los instrumentos de mejora de la regulación. Desde entonces la OCDE monitoriza su cumplimiento por parte de los Estados mediante indicadores concretos en materia de evaluación *ex ante*, evaluación *ex post*, consultas y órganos de supervisión. Los resultados se publican cada tres años, desde 2015, en el *Regulatory Policy Outlook*. Según se indica en la edición de 2021, “ningún Estado ha cumplido plenamente la Recomendación” (OCDE, 2021, p. 53).

17 De acuerdo con la síntesis efectuada por Naundorf y Radaelli (2017, p. 191), en línea con las mejores prácticas identificadas por la OCDE (2020).

- Incorpora de forma sistemática las consultas con los interesados y afectados (ciudadanos, empresas y administraciones públicas), como marco estructurado para contrastar datos y hechos.
- Examina no solo el diseño, sino también su implementación, de la que depende en gran medida la efectividad de la norma legal.

En la realidad este proceso no es lineal, sino que la información que proporciona una de las fases puede implicar tener que retroceder para refinar el análisis anterior. Al mismo tiempo, todo ello ha de estar informado por la proporcionalidad: el grado de profundidad del análisis y la complejidad de las metodologías utilizadas, tanto si se efectúa *ex ante* como *ex post*, dependerán del tipo de iniciativa y de la relevancia de los efectos probables.

El tipo de efectos objeto de análisis puede ser muy variado tanto en el ámbito económico como en el social y en el ambiental. En función de los sistemas, puede adquirir un grado de sofisticación y complejidad considerable, en particular cuando estos análisis comprenden los tres niveles de forma integrada, como es el caso de la Comisión Europea.

El significado de la evaluación varía según los criterios aplicables, condicionados por lo que disponga el marco legal o las directrices metodológicas adoptadas. Así, no es lo mismo una evaluación orientada al análisis coste-beneficio –que obliga a adoptar la opción que maximiza el beneficio neto– o al análisis coste-eficacia –que exige la elección del medio menos costoso– que un análisis centrado en reducir únicamente los costes derivados de las obligaciones de información (cargas administrativas) o los costes de cumplimiento.

Teniendo en cuenta que, bien aplicada, esta técnica requiere de tiempo y recursos, los esfuerzos se concentran en las iniciativas que tienen mayor impacto en la sociedad. Por ello, en función del modelo adoptado y, en especial, cuando puede resultar particularmente oneroso si se aplica un análisis económico completo de las opciones consideradas, a menudo su uso se limita mediante la aplicación de excepciones o de umbrales (en Estados Unidos, solo en el caso de impactos potenciales superiores a los 100 millones de dólares; en Reino Unido, superiores a 5 millones de libras). En otros supuestos, así la Comisión Europea, se aplica un principio general de análisis proporcionado para modular su exigencia (OCDE, 2020, p. 20).

3.2 Evaluación *ex ante* versus evaluación *ex post*

La evaluación de impacto legislativo puede efectuarse desde diferentes perspectivas temporales: de forma prospectiva (*ex ante*) en el procedimiento prelegislativo –en la fase de preparación, diseño y redacción del anteproyecto de ley–, pero también en el procedimiento legislativo, puesto que esta evaluación puede continuar eventualmente en la fase de tramitación parlamentaria, como sucede en el Parlamento Europeo o en la legislación francesa;¹⁸ de forma retrospectiva (*ex post*), una vez adoptada la ley, en la fase de seguimiento y revisión de su aplicación. En un sistema de mejora regulatoria eficaz estas evaluaciones están conectadas como etapas del ciclo de vida de la norma y se complementan, de modo que una constituye la base de la otra (Montoro Chiner, 2001; Ponce Solé, 2009).

Los principios que se aplican, los criterios y las metodologías son en esencia los mismos, con algunas adaptaciones necesarias en la fase *ex post*, dado que los impactos son reales y no hipotéticos. A continuación se apuntan algunas diferencias en el planteamiento.

a) *Ex ante*: con una clara función preventiva, para anticipar las repercusiones que se pueden derivar y los posibles problemas de aplicación de la norma legal, como sistema de alerta hacia los posibles afectados y grupos de interés.

Habitualmente constituye un requisito del procedimiento en la fase prelegislativa que se concreta en la exigencia de un informe o memoria que acompaña al proyecto de ley. En la mayoría de ordenamientos la

18 El derecho de la UE prevé que el Parlamento Europeo pueda llevar a cabo sus propias evaluaciones, en especial, en el caso de las modificaciones sustanciales realizadas en los proyectos de la Comisión Europea. La legislación francesa también lo prevé desde 2009, pero no parece aplicarse a la práctica (Flückiger, 2019, p. 127).

infracción del procedimiento en esta fase no suele tener relevancia a los efectos del control judicial,¹⁹ a diferencia de lo que sucede en relación con los reglamentos del Gobierno, donde la evaluación se ha convertido en un importante elemento de control de la discrecionalidad.²⁰

Una de las principales características de esta evaluación es que suele efectuarse de forma interna por parte de los órganos promotores de la iniciativa (Salvi, 2013, p. 5). Para controlar la calidad de las evaluaciones, la práctica totalidad de los Gobiernos han creado órganos de supervisión (*regulatory oversight bodies*, ROBS). El modelo de ubicación central es el más difundido (OCDE, 2021, p. 114), con fórmulas que aportan distintos grados de independencia (como el Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA, en Estados Unidos y el Comité de Control Reglamentario en la Comisión Europea). Los sistemas más avanzados cuentan también con órganos de control externo, entre ellos el Reino Unido (Regulatory Policy Committee).

b) *Ex post*: como verificación de los efectos alcanzados en la realidad por la norma jurídica, desde el punto de vista de su efectividad, eficacia o eficiencia (Mader, 2013). Permite contrastar el contenido de la evaluación *ex ante* y las hipótesis formuladas. En la práctica internacional existen numerosos enfoques posibles: revisiones *ad hoc*, orientadas a principios, de gestión del inventario legislativo etc. (OCDE, 2021, p. 86).

Este tipo de análisis es todavía minoritario (OCDE, 2021, pp. 53, 87). Las políticas de mejora regulatoria se han focalizado en un inicio en la evaluación *ex ante*, y solo recientemente se han empezado a interesar por la *ex post*, como en el caso de la Comisión Europea, a partir de 2015.

Con carácter general, las tareas posteriores al momento de la adopción de la norma no son objeto de prescripción. Ahora bien, la evaluación *ex post* puede preverse en la ley con una cláusula expresa, en particular cuando los impactos son potencialmente importantes, cuando las leyes tienen características innovadoras o si su efectividad es incierta. Otra fórmula de revisión programada son las cláusulas de caducidad (*sunset legislation*), que determinan la pérdida de vigencia de una ley condicionada por una evaluación.²¹ Aunque con un fin diferente, la legislación experimental adoptada por un período limitado permite probar una determinada solución normativa, que se somete a evaluación periódica o final.

Las evaluaciones *ex post* se efectúan tanto de forma interna como con apoyo externo. Para asegurar la coherencia de todo el sistema, los órganos de supervisión en la evaluación *ex ante* pueden asumir también funciones en la evaluación *ex post* (así, en la Comisión Europea, Austria o Reino Unido). También el Parlamento puede desempeñar un papel relevante no solo en la evaluación *ex ante*, sino en la *ex post*, pudiendo asumir múltiples cometidos en función del modelo institucional que se elija.²²

3.3 Metodologías utilizadas

Una parte central de la evaluación de impacto normativo es el análisis de los impactos de las alternativas consideradas y su comparación, de manera que la elección de la metodología por lo que se refiere al enfoque cualitativo, cuantitativo o monetario de este análisis es un aspecto clave.

Son múltiples las metodologías existentes tanto para el análisis de los concretos impactos²³ como para la comparación de las ventajas y desventajas de las opciones de regulación.²⁴ Su elección depende de

19 La doctrina ha criticado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, véanse Ponce Solé (2015), De Montalvo Jääskeläinen (2017), Vida Fernández (2017) y Embid Tello (2019).

20 Véase el análisis de Revuelta (2014) sobre la jurisprudencia española, americana y europea, así como el estudio de Alemanno en Auby y Perroud (2013).

21 Alertan sobre eventuales problemas de seguridad jurídica De Montalvo Jääskeläinen (2017) y Embid (2019).

22 Véase el Informe del Parlamento Europeo [Better Regulation practices in national parliaments](#), 2020, a partir de los datos de treinta y siete parlamentos europeos y el Parlamento canadiense.

23 Por ejemplo, la Comisión Europea (2021, Toolbox, capítulo 3) facilita métodos detallados en relación con más de una quincena de ámbitos: objetivos de desarrollo sostenible; competitividad sectorial; investigación e innovación; “Test pyme” (pequeñas y medianas empresas); competencia; mercado interior; prevención del fraude; comercio exterior e inversión; administración digital; derechos fundamentales y promoción de la igualdad; empleo, condiciones laborales, distribución de la renta, protección social e inclusión; educación, formación, cultura y juventud; impactos sobre la salud; consumidores; impactos territoriales, etc.

24 Desde simples comparaciones de impactos positivos y negativos hasta metodologías más complejas, como el análisis coste-

las especificidades de cada escenario, de los datos disponibles y de la necesidad de realizar un análisis proporcionado (Comisión Europea, 2021). En cualquier caso, la metodología debería ser lo más flexible y sencilla posible, adaptada al contexto y a los recursos disponibles (OCDE, 2020, p. 22).

En general, los costes son más fáciles de cuantificar que los beneficios. Por este motivo algunas metodologías más sencillas, como la de los costes de cumplimiento o el modelo de costes estándar en relación con la medición de las cargas administrativas, son muy populares, y a menudo son un primer paso hacia la aplicación de otras de mayor complejidad.

La elección de la metodología es también un aspecto controvertido, dadas las conocidas limitaciones del análisis económico y, en concreto, del análisis coste-beneficio. La dificultad que presentan la cuantificación monetaria de los beneficios y la medición de los impactos distributivos, o la imposibilidad de aplicar la lógica económica a decisiones basadas en valores o que generan impactos a largo plazo para la sociedad y las generaciones futuras de difícil valoración son algunas de las críticas habituales.²⁵

Este tipo de argumentos se esgrimen para cuestionar la legitimidad de la evaluación o para desacreditar su adopción (Vida Fernández, 2017; Embid, 2019). Ahora bien, ni el análisis es solo económico ni la evaluación y la aplicación de determinadas metodologías pueden sustituir a la decisión política. Estas no suplen la ponderación necesaria entre valores y preferencias que implica la adopción de decisiones normativas (De Benedetto et al., 2011; Naundorf y Radaelli, 2017). Si la evaluación actúa como una técnica de apoyo, no parece que estas críticas puedan tener fundamento suficiente, puesto que la utilidad de la información que se aporta queda fuera de toda discusión.

En cualquier caso, la tendencia que se está imponiendo es la de una visión pragmática y realista de la evaluación de impacto normativo que no busca una precisión metodológica absoluta ni pone el foco en la cuantificación de todos los impactos, sino en el análisis lógico y global de la intervención.²⁶

4 La evaluación del impacto de las leyes en Cataluña

4.1 Institucionalización procedimental y organizativa

En Cataluña la evaluación de impacto normativo se ha institucionalizado en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno –y también su potestad reglamentaria– tanto en lo referente al procedimiento²⁷ que la ordena como respecto de la organización administrativa que vela por el cumplimiento de los requisitos previstos. Asimismo, este reconocimiento formal ha ido acompañado de la adopción explícita de una política pública de calidad normativa,²⁸ de acuerdo con las recomendaciones internacionales.

La introducción de esta técnica en el procedimiento de elaboración de disposiciones legales se ha concretado en la obligación de elaborar una memoria de evaluación del impacto de las medidas propuestas respecto de todas las iniciativas –salvo los decretos leyes–, que valore como mínimo: el impacto presupuestario; el impacto normativo en términos de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para las empresas y los ciudadanos; el impacto de género, y el impacto económico y social con los costes y beneficios para sus destinatarios y la realidad socioeconómica.

Esta memoria fue la principal novedad de la reforma operada por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (Mir Puigpelat, 2012),²⁹ la cual somete a

beneficio, coste-eficacia, multicriterio, el análisis de riesgo-riesgo, así como la modelización de riesgos inciertos (OCDE, 2020).

25 Sobre la controversia histórica en Estados Unidos, véase el análisis de Ackerman en Auby y Perroud (2013, pp. 119-159).

26 Véase la propuesta de Jacobs (2016, pp. 78-89).

27 Para un análisis completo del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley del Gobierno y su evolución, véase Capelleras González (2016).

28 Sobre la adopción de esta política, que ha sido considerada como una buena práctica por la OCDE, véase Canals Ametller (2014) y Ortí Ferrer (2017 y 2020).

29 Se atienden así las recomendaciones formuladas por la Comisión Jurídica Asesora en el [Dictamen 233/2007](#), de 27 de septiembre, y por el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible, v. las conclusiones del estudio de Prats y Torres (2006).

los mismos estándares de análisis a los anteproyectos de ley (art. 36.3.b de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno –en la redacción dada por la disposición final tercera, apartado tercero, de la Ley 26/2010–) y a los reglamentos (art. 64.3 de la Ley 26/2010).

Un paso anterior en el caso de los anteproyectos de ley había sido exigir, para su tramitación, el acuerdo previo del Gobierno sobre la oportunidad de la iniciativa (art. 36.2 de la Ley 13/2008), el cual se fundamenta en una memoria preliminar sobre la necesidad que motiva la intervención.³⁰

La implantación de esta “técnica de buen gobierno”³¹ ha sido gradual y puede ejemplificar la evolución teórica de las metodologías de análisis en Europa, focalizadas primero en la técnica legislativa –de la que el grupo Gretel fue un gran exponente– y en el uso de *checklists*, igual que en el [Manual de elaboración de normas de la Generalitat](#) de 1992. Más tarde se aplican mecanismos de análisis de carácter sectorial, entre ellos la memoria o estudio económico de la Ley 13/1989 –acotado al análisis presupuestario– o el informe de impacto de género de la Ley 4/2001, y se avanza hacia la medición de impactos tal como requiere el informe de impacto normativo relativo a las cargas administrativas de las empresas regulado en el Decreto 106/2008, de 6 de mayo.³² Este proceso culmina con la implantación de un análisis integral que, por su amplitud, pretende alinearse con los sistemas de evaluación integrada como el de la Comisión Europea (Canals Ametller, 2014; Ortí Ferrer, 2016).

La evaluación de impacto normativo se ha reforzado tanto en lo que se refiere a los mecanismos de participación con los que se vincula, como por la progresiva incorporación de la idea de ciclo continuo de regulación y de la huella legislativa. Además de los mandatos generales sobre calidad normativa y de adecuación a los principios de buena regulación contenidos en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –muy similares a los de la Ley de Economía Sostenible–, destacan en esta misma Ley: la obligación de publicar las evaluaciones *ex ante* –con la valoración de los trámites participativos y de la intervención de los grupos de interés– y *ex post* (art. 10), así como de garantizar su participación en ambos procesos (art. 64.3); o la posibilidad de promover pruebas piloto antes de adoptar una norma (art. 64.4), como ya previó la Ley 13/1989. Especialmente relevante ha sido la introducción de la planificación de la actividad legislativa del Gobierno y de las consultas públicas previas a la elaboración de los anteproyectos de ley –que se ha optado por mantener a pesar de la STC 55/2018–,³³ ya que anticipan y potencian la actividad de evaluación legislativa.

La necesidad de articular de forma más coherente todas estas medidas, a fin de incrementar su efectividad y simplificar su tramitación, ha motivado los trabajos actualmente en curso para una nueva reforma del procedimiento de elaboración de normas.³⁴

En paralelo a la introducción de la evaluación de impacto normativo, y para asegurar su implantación real y no solo teórica, se crea una unidad específica con la misión de promover la cultura de la mejora regulatoria y sus herramientas en la Administración de la Generalitat de Cataluña. La Dirección de Calidad Normativa –en

30 Introducida por Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 2 de abril de 2007 sobre la elaboración de los anteproyectos de ley, su contenido no ha variado en esencia, aunque ha sufrido diversas modificaciones; en particular, en 2017, para adaptar formalmente sus enunciados a fin de facilitar el trámite de consulta pública previa, y en 2019, para mantener esta obligación con posterioridad a la STC 55/2018.

31 Según la califica el preámbulo de la Ley 26/2010.

32 Adoptado en el contexto de la transposición de la Directiva de servicios y de los planes de reducción de cargas administrativas, se considera la primera forma de evaluación de impacto normativo en el procedimiento de elaboración de normas del Gobierno. Este informe debía cuantificar las cargas administrativas para las empresas y plasmar cómo se habían seguido los principios de buena regulación, los criterios y recomendaciones establecidos en el [Guía de buenas prácticas para la elaboración y revisión de normativa con incidencia en la actividad económica](#), aprobada por Acuerdo del Gobierno de 13 de abril de 2010.

33 La planificación legislativa no cuenta con regulación propia, mientras que las consultas públicas se aplican según dispone el Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019, relativo a la oportunidad de las iniciativas legislativas del Gobierno y a su consulta pública.

34 Según expresa la memoria preliminar sobre el Anteproyecto de ley del procedimiento de elaboración de normas, que fue sometida a consulta pública previa en noviembre de 2019 en el portal [Participa.gencat.cat](#).

la actualidad, el Área de Mejora de la Regulación (AMR)³⁵ ubicada en el Departamento de la Presidencia y bajo la dependencia de la Secretaría del Gobierno, fue la primera unidad en el Estado de estas características.

Sus principales funciones son prestar asistencia técnica y asesoramiento a los departamentos en la realización de las evaluaciones de impacto normativo, elaborar y difundir directrices y metodologías, así como velar por la calidad de las evaluaciones efectuadas. Con todo, no se configura formalmente como un órgano de supervisión, sino más bien de apoyo, un modelo de organización muy aconsejable en el estadio inicial de aplicación y que no excluye que pueda ser completado ulteriormente con control externo.

Por tanto, la evaluación de las iniciativas legislativas en Cataluña es solo una actividad del Gobierno. El Parlamento no tiene vinculación alguna, más allá de ser receptor de informes sobre la ejecución o el cumplimiento de determinadas leyes. Ello deja abierta la posibilidad de desarrollar sus propios procedimientos de evaluación *ex ante*³⁶ –como continuación de las evaluaciones de los proyectos de ley del Gobierno en el caso de enmiendas sustanciales durante su tramitación legislativa, pero también la realización de evaluaciones que acompañen las proposiciones de ley y las iniciativas legislativas populares– y *ex post*, con diversas fórmulas procedimentales y organizativas posibles.

4.2 Evaluación del impacto *ex ante* de los proyectos de ley: memoria preliminar y memoria de evaluación

Tal como se ha apuntado, la evaluación de impacto en relación con las iniciativas legislativas del Gobierno se articula en dos fases diferenciadas: una evaluación preliminar, que debería ayudar a adoptar la decisión de iniciar el procedimiento de elaboración, y una evaluación del impacto de las medidas propuestas, que continua hasta la elaboración –y en su caso, aprobación– del anteproyecto de ley.

Las memorias que documentan el resultado de la evaluación siguen una misma secuencia lógica a partir de los siguientes elementos: problema, objetivos, opciones, impactos, comparación de opciones, implementación de la propuesta y evaluación posterior. Ahora bien, en el caso de la memoria preliminar, el análisis es muy simplificado, dado el momento en que se desarrolla, y solo incluye una primera aproximación sobre el problema que motiva la intervención, los objetivos generales de la iniciativa, las opciones que a grandes rasgos se están planteando adoptar –una de las cuales, al menos, requiere la adopción de un anteproyecto de ley– y los efectos que se podrían derivar.

La introducción del mecanismo de consulta pública previa ha permitido estructurar mejor y conectar ambas fases, de modo que ahora la Administración puede contrastar el diagnóstico inicial, captar la aceptación de las soluciones identificadas (Araguàs Galcerà, 2019, p. 100) y obtener información y datos para profundizar en el análisis. Así, al menos desde un plano teórico, en Cataluña esta consulta se ha articulado de forma clara a partir de una evaluación preliminar –en línea con las evaluaciones iniciales de impacto (*inception impact assessments*) de la Comisión Europea³⁷ donde las opciones de regulación todavía están abiertas, aunque haya

35 Estas funciones se atribuyen, a partir de 2011, a la Oficina del Gobierno, y en 2016, a la Dirección General de Coordinación Interdepartamental –ambas unidades directivas con la misma dependencia y rango–, que las ejercen a través del Área de Mejora de la Regulación. Con posterioridad, el artículo 39.3 del Decreto 19/2022, de 8 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia, adscribe el Área de Mejora de la Regulación directamente a la Secretaría del Gobierno.

36 En línea con lo que sugiere la OCDE (2020, p. 22). Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora, en el [Dictamen 98/2016](#), de 21 de abril, ha afirmado:

Las cautelas de técnica legislativa que se aplican a los anteproyectos y proyectos de ley son un parámetro que se puede aplicar a las proposiciones de Ley de forma analógica, para garantizar, precisamente, que su objeto sea determinado y homogéneo, tal y como exige el artículo 110.1 del Reglamento del Parlamento.

Merece la pena remarcar que este dictamen se basa en una ponencia inicialmente asignada a María Jesús Montoro, que redactó la propuesta que recoge el dictamen. Dicha autora, precursora de la evaluación legislativa entre nosotros, ya había llamado la atención sobre la necesidad de implicar al Parlamento en la evaluación de las normas (Montoro Chiner, 2001, p. 100).

37 Desde finales de 2021 han quedado integradas en la convocatoria de datos (*call for evidence*) (Comisión Europea, 2021, Toolbox, capítulo 7).

una preferida.³⁸ Asimismo, se ha apostado por su generalización³⁹ y se ha previsto que su diseño deba cumplir unos estándares mínimos de calidad que se examinan antes de su publicación.⁴⁰

La novedad que aporta la evaluación radica precisamente en la dimensión analítica que incorpora, mediante un proceso que precede a la elaboración de la norma y no coincide exactamente con el procedimiento tradicional (Canals Ametller, 2019). Este enfoque analítico por fases, deducido de la práctica comparada, se ha ido incorporando de forma progresiva desde 2014, a partir de las pautas metodológicas del Área de Mejora de la Regulación.⁴¹

Hay que tener presente que el artículo 36.3.b de la Ley 13/2008 –que no ha sido desarrollado reglamentariamente– se limita a prever el contenido mínimo de la memoria de evaluación en cuanto al tipo de impactos que se han de analizar, pero no contiene ninguna referencia al resto de los elementos de la evaluación.

De acuerdo con esta disposición legal, la memoria se estructura en “informes” diferenciados en función del tipo de impacto, lo que no resulta intuitivo ni congruente con la idea de proceso de análisis comparativo de opciones implícito a la evaluación de impacto normativo. De hecho, esta configuración ha generado numerosos equívocos en los primeros años, al haberse interpretado de forma errónea que la memoria es una mera agrupación de informes que incluso pueden elaborar unidades administrativas distintas o con competencias en la materia (Ortí Ferrer, 2020, p. 221). Con el fin de facilitar un mejor encaje mientras no se modifique esta previsión, las directrices metodológicas remarcan esta concepción de documento único que aporta una valoración global y que debe reflejar de forma interrelacionada el análisis de los impactos de las opciones consideradas, aunque tengan un tratamiento diferenciado en los distintos informes.

Teniendo en cuenta que las memorias de evaluación han de efectuarse en todos los supuestos, estas directrices remarcan la necesidad de graduar la intensidad y profundidad del análisis a la relevancia de la iniciativa y de los efectos probables. Esto supone que, *a priori*, la evaluación de los anteproyectos de ley concentre muchos de los esfuerzos.

En cuanto al tipo de efectos objeto de análisis, en la práctica se ha interpretado que la referencia a los impactos económicos y sociales incluye también los ambientales, pese a que el artículo 36.3.b de la Ley 13/2008 no los mencione de forma expresa.⁴²

El análisis se ha focalizado en el impacto de las cargas administrativas en las empresas –que se cuantifica de forma sistemática–, la afectación de la competencia y los impactos de las empresas de menor dimensión (Test de pymes⁴³). Con la voluntad de ir ampliando este espectro, las pautas metodológicas animan a tomar en consideración los impactos sociales, por ejemplo respecto de la infancia y adolescencia, la protección de datos, la integridad pública⁴⁴ o la sostenibilidad ambiental.

38 A diferencia del enfoque justificativo adoptado por el Estado (art. 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) u otras comunidades autónomas a partir del artículo 133.1 de la Ley 39/2015.

39 El Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019 solo exceptúa las iniciativas estrictamente organizativas, presupuestarias o cuando esté justificado por graves razones de interés público. En contraposición, las excepciones son mucho más amplias en el caso de las iniciativas reglamentarias (art. 66.bis Ley 26/2010).

40 Entre otros aspectos, la Instrucción de 8 de marzo de 2021, para la tramitación de una consulta pública previa a la elaboración de una norma y su publicación en el Portal Participa.gencat.cat, recomienda que la consulta de los anteproyectos de ley tenga una duración mínima de un mes, tal como se ha previsto legalmente para los reglamentos, aunque el Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019 solo exija un mínimo de quince días.

41 Las [Recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación](#) (2021) –que sustituyen y amplían una versión anterior de 2014– y sobre la [identificación de los impactos](#) (2019) –que adaptan parte de las directrices de la Comisión Europea.

42 Esta referencia explícita a los impactos ambientales se ha incorporado en relación con las evaluaciones preliminares que se someten a consulta previa (tanto el Acuerdo del Gobierno de 22 de enero de 2019 como, en lo que respecta a los reglamentos, el artículo 66.bis Ley 26/2010). Cabe destacar que el Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible ya recomendó que se incluyera esta dimensión, tal y como se recoge en Prats i Torres (2006).

43 Aprobado por Acuerdo del Gobierno el 11 de febrero de 2014.

44 Con el fin de promover el análisis de este impacto, en 2021 el AMR ha adoptado unas pautas específicas.

En lo que concierne a los efectos jurídicos, además de examinar la posible afectación sobre el ejercicio de derechos fundamentales, se analizan principalmente los relativos a las diversas técnicas de intervención administrativa y las medidas de simplificación del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el núcleo del análisis jurídico no consta en la memoria de evaluación, sino en el informe de los servicios jurídicos y en la memoria general. Es en este documento –previsto en el artículo 36.3.a de la Ley 13/2008– donde se examinan las cuestiones relativas a la validez formal, como son el análisis de la competencia de la Generalitat o la lista de disposiciones afectadas.⁴⁵ Así pues, el modelo de evaluación de impacto normativo adoptado en Cataluña no se centra en la dimensión jurídica –aspecto que tiene mucho peso en el Estado o en Francia–, sino en el análisis de los efectos probables en la realidad socioeconómica.

Por lo que respecta a la metodología aplicable, cabe señalar que el marco legal no exige una justificación económica basada en la aplicación de la metodología del análisis coste-beneficio. A pesar de la interpretación de algunos autores,⁴⁶ la referencia que se incorpora a los “costes y beneficios” ha de entenderse más bien como un marco analítico orientado a organizar de forma sistemática la información relevante, ya sea cuantitativa o cualitativa (Salvi, 2013, p. 18). Las citadas directrices remiten a las diversas metodologías aplicables en función de cada situación, pero exigen, en todo caso, una valoración cualitativa de los impactos y, cuando sea posible y proporcionado, también cuantitativa. En este sentido, se sugiere que la comparación de las opciones incluya, siempre que los impactos sean mínimamente relevantes, un cuadro de síntesis con los principales efectos positivos y negativos de las opciones consideradas.

En cuanto al control de calidad de estas evaluaciones, el Área de Mejora de la Regulación lleva a cabo el seguimiento de las memorias preliminares y memorias de evaluación que se publican en la aplicación del Sistema de Información, Gestión y Tramitación de los Documentos de Gobierno (SIGOV), si bien la actividad de supervisión se centra en aquellas de mayor trascendencia o con impactos previsiblemente significativos. Con este fin, formula observaciones y propuestas dirigidas a mejorar la calidad del análisis como parte de la asistencia técnica que dispensa a las unidades promotoras, ya que, a diferencia de otras unidades, su intervención no se ha articulado mediante la introducción de un informe preceptivo en el procedimiento.⁴⁷ En especial, las observaciones se trasladan en dos momentos: antes de la consulta pública previa, respecto de la evaluación preliminar y el diseño de la consulta pública, y, una vez iniciada la tramitación del proyecto normativo, sobre la memoria de evaluación de impacto y, en su caso, sobre el proyecto. Según reflejan sus indicadores,⁴⁸ las observaciones se refieren a todos los elementos del proceso de evaluación, pero se hace mayor hincapie en las preguntas clave de la evaluación –sobre todo, cuál es el problema y por qué es un problema– y en el examen de alternativas para garantizar que, como mínimo, la opción propuesta es mejor que “no hacer nada”.

4.3 Evaluación legislativa *ex post*

En Cataluña la evaluación de las leyes se ha desarrollado muy poco, en línea con la tendencia global. A diferencia de la evaluación de impacto *ex ante*, no se han establecido procedimientos específicos para la evaluación de las leyes una vez aprobadas.⁴⁹ No obstante, desde 2015 las memorias de evaluación incluyen un apartado sobre las medidas de seguimiento, aplicación y evaluación *ex post*, lo que debería conducir a una

45 De forma similar, en la Comisión Europea y Reino Unido se prepara un *explanatory memorandum*, y en Italia, un *analisi tecniconormativa*.

46 Revuelta (2014, p. 96) considera que tanto la normativa vigente como la predecesora prevén este método de análisis, aunque no se estaría aplicando en la práctica. En el mismo sentido, Vida Fernández (2017, p. 498).

47 La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia emite el informe previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997 y, a su vez, las oficinas creadas en la Comunidad de Madrid y la Junta de Castilla y León.

48 Disponibles en la web [Departamento de la Presidencia](#). Sobre las deficiencias habituales de las memorias de evaluación en la Administración de la Generalitat de Cataluña, véase el análisis de Ortí Ferrer (2016, 2020). En el ámbito del Estado puede consultarse Sánchez et al. (2019).

49 El único procedimiento previsto ha sido el informe de impacto normativo introducido por el Decreto 106/2008 en relación con las cargas administrativas, que también se refiere a la evaluación de la aplicación de las leyes en vigor. En consonancia, la Guía de buenas prácticas fue concebida tanto para la elaboración como para la revisión de normas con incidencia en la actividad económica. Ahora bien, en la práctica las revisiones se han traducido en el inicio de un nuevo procedimiento, sin que se hayan formalizado en un informe de evaluación *ex post*.

aplicación más sistemática. Por el momento las evaluaciones legislativas han sido puntuales y casi siempre con enfoques sectoriales,⁵⁰ más que de verificación del grado de eficacia o eficiencia alcanzada por la norma.

Destacan las revisiones para la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos relativos al ejercicio de actividades económicas y la reducción de cargas administrativas y tiempo de tramitación.⁵¹ Asimismo, desde una perspectiva de mantenimiento del *stock* legislativo cabe remarcar la revisión de la vigencia de la totalidad de las normas con rango de ley, que comportó una derogación sin precedentes.⁵² Uno de los fines de este proceso de simplificación ha sido, precisamente, facilitar la evaluación legislativa.

A lo largo de la última década se ha empezado a extender el número de leyes que incorpora cláusulas de evaluación *ex post* específicas, las cuales incluyen diferentes tipos de obligaciones: desde la emisión de informes sobre la aplicación y el grado de cumplimiento⁵³ a medidas de seguimiento que requieren la presentación de informes periódicos, hasta evaluaciones completas desde diversas perspectivas.

Un primer paso en la necesaria programación de las evaluaciones *ex post* se ha producido con la incorporación en el Plan normativo del Gobierno 2021-2023⁵⁴ de un apartado específico en el que se detallan las que se prevé efectuar, por lo general, en cumplimiento de cláusulas expresas. A diferencia de la planificación normativa del Estado, no se identifican qué proyectos normativos han de ser objeto de evaluación *ex post*, aspecto que ha sido criticado por algún autor,⁵⁵ sino las normas vigentes que se evaluarán en el período en curso. Aunque la mayoría de las previsiones legislativas incluidas son más bien medidas de seguimiento que de evaluación propiamente dichas, su programación debería incentivar el efectivo cumplimiento de las cláusulas de evaluación *ex post* y el rendimiento de cuentas posterior.

4.4 Valoración de resultados

La aplicación a lo largo de una década de la técnica de la evaluación de impacto normativo respecto de los anteproyectos de ley ha permitido constatar numerosos progresos, pero también problemas –comunes en la práctica comparada–,⁵⁶ que inciden en su efectividad. Aunque no puede concluirse en qué medida está contribuyendo a mejorar la calidad normativa –será mediante las evaluaciones *ex post* correspondientes cuando se pueda considerar si han incrementado la eficacia y eficiencia de las iniciativas legislativas del Gobierno–, es posible cuestionarse su funcionamiento en relación con algunos de los principales objetivos que persigue.

En primer lugar, es necesario plantearse si las evaluaciones de impacto normativo permiten aportar evidencia. Sin duda, la información sobre la iniciativa legislativa se ha incrementado de forma notable, en especial a raíz de la sistematización y homogeneización de los contenidos de la memoria de evaluación. Ahora bien, la base técnica de las evaluaciones es bastante limitada, en particular el análisis del problema o las relaciones causales que se establecen entre los distintos elementos. El examen de los impactos es todavía insuficiente, si bien el análisis cualitativo se está ampliando de forma progresiva y los análisis cuantitativos –circunscritos

50 Por ejemplo, las efectuadas por parte de la Autoridad Catalana de la Competencia desde la perspectiva de la afectación de la competencia, o por el consorcio Ivàlua en el ámbito de la evaluación económica, a petición de los departamentos.

51 Para facilitar este tipo de análisis se creó en 2012 el Sistema de información de cargas administrativas (SICAD). Esta base de datos que alimenta el AMR permite hacer el seguimiento de las mediciones *ex ante* y sirve de parámetro para evaluar *ex post*. Puede consultarse a través de la intranet departamental.

52 De acuerdo con el informe de resultados del Plan de simplificación normativa 2016-2017 –aprobado por Acuerdo GOV/114/2016, de 2 de agosto–, se revisaron las 624 normas con rango legal vigentes en el año 2016 –según el Portal Jurídico de Cataluña– y se derogaron de forma expresa 161, obsoletas.

53 Un ejemplo de ello son las sucesivas evaluaciones de la Ley 19/2014 –de acuerdo con los artículos 91 y 92, que atribuyen la potestad de evaluación al Síndic de Greuges de Cataluña–, aunque el mecanismo previsto se asemeja más a un control del cumplimiento que a una evaluación en sentido estricto.

54 Aprobado por Acuerdo del Gobierno de 19 de octubre de 2021.

55 En opinión de Canals Ametller (2019, p. 96), este tipo de vinculación es demasiado rígida y limita la potestad legislativa del Congreso.

56 Resulta ilustrativo el análisis de Carroll (2010) sobre las dificultades en algunos de los sistemas más avanzados de evaluación de impacto normativo, tales como Australia o Reino Unido. Sobre este último, véase el informe del Regulatory Policy Committee [Impact assessments: room for improvement?](#), de agosto del 2020.

a los efectos sobre la organización y el presupuesto de la Administración de la Generalitat y a las cargas administrativas de las empresas— están avanzando hacia la medición de los diversos costes de cumplimiento.

En este sentido, además de los obstáculos técnicos propios de la evaluación, como los relativos a la obtención de datos, pesa sobre todo una cultura jurídica formalista y la falta de experiencia en el análisis económico del derecho. Es preciso reconocer que estas dificultades se pueden superar con el tiempo, con mayor formación, experiencia y disposición de equipos interdisciplinarios. Asimismo, la creciente disponibilidad de datos abiertos, las nuevas técnicas de estadística, las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial, junto con un uso más efectivo de los trámites de participación pueden mejorar las evaluaciones (Naundorf y Radaelli, 2017; Canals Ametller, 2019). De todos modos, por más incompleta que pueda ser la información o los datos que se aportan en las memorias de evaluación, el salto cualitativo respecto de las memorias tradicionales es considerable.

En segundo lugar, puede reflexionarse sobre la utilidad de las evaluaciones a la hora de frenar la inflación legislativa. La tendencia a regular arraigada en nuestra cultura administrativa y política —la llamada “crisis de la ley”— es difícil de combatir solo con la adopción de una técnica de análisis que no puede abstraerse del contexto institucional ni del carácter político del proceso normativo. Habrá que seguir trabajando para que se asuma plenamente la función de la evaluación como garantía de la eficacia de la norma y pueda superarse la concepción de simple ritual⁵⁷ o incluso de obstáculo. En este sentido, son ilustrativos el incremento del número de proposiciones de ley en los últimos años, como respuesta a la mayor complejidad y tiempo de tramitación del procedimiento prelegislativo —a lo que también han contribuido las técnicas de mejora regulatoria—, así como el recurso habitual al decreto ley, que tampoco requiere de una evaluación previa. Para impedir esta especie de “huida del procedimiento normativo”, también sería conveniente simplificar determinados requisitos, a fin de evitar duplicidades y trámites innecesarios o desproporcionados.⁵⁸ Otra cuestión distinta es el difícil encaje de la evaluación de impacto normativo con la gestión de la urgencia, según ha evidenciado la crisis sanitaria mundial por la COVID-19, donde la práctica totalidad de Estados miembros de la OCDE y la Comisión Europea han tenido que obviar o simplificar mucho los procesos de análisis previo (OCDE, 2021, p. 83). Todos estos déficits que pueden conducir a la adopción de normas innecesarias tendrían que compensarse, en cualquier caso, mediante un cuidadoso seguimiento de su aplicación y posterior evaluación.

Una mejor conexión entre la evaluación y la planificación normativa —que deberían empezar cuanto antes— puede contribuir a racionalizar la producción de las iniciativas legislativas del Gobierno; planificar la actividad normativa en el sentido de un programa de trabajo que está condicionado al resultado de las evaluaciones que se lleven a cabo, y no como compromiso de aprobación. Parece que ello habría de ser igualmente compatible en el caso de los mandatos legislativos presentes en las resoluciones y mociones aprobadas en el Parlamento y en otras leyes.⁵⁹ Asimismo, incentivar a evaluar la aplicación de la legislación vigente y sus efectos, antes de promover una nueva iniciativa legislativa —en línea con el principio “evaluate first” de la Comisión Europea— no solo incrementaría la racionalidad, sino que reduciría el número de normas.⁶⁰

En tercer lugar, puede valorarse el funcionamiento de la evaluación en cuanto a instrumento de comunicación y transparencia. La publicación de las memorias preliminares es el primer pistoletazo de salida para la

57 La evaluación de impacto normativo habría de determinar en qué medida la acción legislativa del Gobierno puede contribuir a la solución del problema. Esto resulta imposible cuando la definición del problema, en lugar de consistir en un diagnóstico de la situación de partida, se orienta a justificar una intervención normativa; por ejemplo, cuando el problema se define como la falta de regulación normativa —en concreto, porque no se exige una autorización administrativa—, la evaluación se inicia de la forma que debería concluir (Jacobs, 2016, p. 83).

58 Esta es una de las propuestas que efectúa la memoria preliminar sobre el Anteproyecto de ley del procedimiento de elaboración de normas para resolver los problemas de eficiencia en la tramitación, ocasionados, entre otros, por el número muy elevado de informes preceptivos requeridos, la adición de nuevos trámites al procedimiento sin que se haya revisado en su conjunto o la inexistencia de un procedimiento de urgencia.

59 Sería un avance que el mandato se condicionara a la evaluación previa, como aparentemente hace la disposición adicional duodécima de la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público: “El Gobierno debe aprobar durante el 2022 la memoria preliminar del anteproyecto de ley del impuesto sobre los alimentos ultraprocesados, una vez se hayan analizado las experiencias internacionales y el éxito de este impuesto tanto desde el punto de vista fiscal como de efectividad sobre la salud”.

60 Según los indicadores del AMR y de acuerdo con los datos del Portal Jurídico de Cataluña, el número de disposiciones legislativas vigentes en diciembre de 2017 con posterioridad al Plan de simplificación normativa 2016-2017 era de 456 —398 leyes, 33 decretos leyes y 25 decretos legislativos—, y en enero del 2022, 583 —426 leyes, 134 decretos leyes y 23 decretos legislativos—.

participación de la ciudadanía, los sectores afectados y los grupos de interés. Sin embargo, a menudo no se aprovecha suficientemente para establecer un diálogo y sobre todo para obtener información y datos, lo que dificulta la evaluación pero también puede comprometer su aceptación y cumplimiento futuro (Ponce Solé, 2015, p. 93). La participación todavía es muy baja, lo que evidencia la necesidad de enfocar mejor las consultas –por ejemplo, haciendo un buen uso de las excepciones para evitar consultas innecesarias– y mejorar las evaluaciones que sirven de base a todos los trámites participativos (Cierco Seira y Roperó Vilaró, 2017, p. 123). A estos efectos, resulta fundamental el desarrollo de una comunidad crítica de agentes económicos y sociales que incentive la calidad de las memorias de evaluación (Ortí Ferrer, 2017). A medida que se incrementa la consistencia de las evaluaciones, también lo hace su potencial como apoyo en la tramitación parlamentaria y la negociación y a la hora de explicar la actividad legislativa a los ciudadanos. Desde esta perspectiva es imprescindible que las memorias de evaluación no solo aporten evidencias suficientes sobre las opciones consideradas en el diseño de la iniciativa legislativa, sino que las expliquen de forma clara, sintética, entendedora y accesible.

Por último, puede cuestionarse de forma genérica en qué grado las evaluaciones facilitan la toma de decisiones. Todas las memorias incluyen al menos el análisis de la opción de no hacer nada y la opción propuesta, a menudo acompañado de un cuadro comparativo de las ventajas y desventajas. Ahora bien, en términos generales predomina un enfoque formal y no reflejan un auténtico ejercicio de análisis previo, sino más bien la justificación de la decisión adoptada, lo que neutraliza la capacidad de aprender de la evaluación.

El uso simbólico del instrumento sin que el análisis de alternativas constituya un método de trabajo real puede limitar la efectividad y el acierto de algunas de las decisiones más relevantes de política pública futuras. Así, la necesaria revisión del marco legislativo para afrontar transformaciones como las que implica el Green New Deal europeo o la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) fijados por la ONU requieren que la evaluación sea plenamente integrada en el proceso de toma de decisiones. Urge superar la tradición justificativa y avanzar de forma realista hacia un análisis basado en evidencias que ayude no ya a tomar las mejores decisiones posibles, sino a evitar errores de difícil reparación.

5 Conclusiones

La evaluación del impacto de los proyectos de ley ha supuesto un importante avance en el camino hacia la racionalización de las iniciativas legislativas del Gobierno, que se ha traducido en una mejora sustancial de la información que las acompaña en la tramitación parlamentaria. La incorporación de una dimensión analítica ha potenciado su motivación reforzada también por un proceso de consulta pública –vinculado a una evaluación preliminar–, lo que ha incrementado su transparencia y mejorado la gobernanza.

El sistema desarrollado en Cataluña destaca, *a priori*, por el énfasis en la lógica de la intervención, el examen de alternativas y la vocación de análisis integral y comparativo. Sin embargo, los resultados en la práctica de la evaluación ponen de manifiesto que existe un gran margen de mejora para que esta técnica pueda desarrollar de forma óptima sus funciones. La evaluación de impacto normativo es una herramienta con un gran potencial, pero no puede abstraerse del contexto en el que se introduce ni del carácter político del procedimiento de elaboración de normas. Su adopción no transforma por sí misma ni la cultura regulatoria ni las prácticas administrativas.

La experiencia comparada enseña que su implantación es un proceso de largo recorrido que exige contar con los recursos y el apoyo necesarios para que pueda ser efectiva y no meramente simbólica, en cuyo caso solo añade complejidad y se percibe como una carga. También muestra la necesidad de conectar la evaluación de impacto normativo *ex ante* con otras técnicas de mejora de la calidad normativa como son la planificación, los mecanismos de participación y la evaluación *ex post*, a fin de gestionar con una visión completa e integrada todo el ciclo de gobernanza regulatoria. La necesidad de seguir y verificar la eficacia de la legislación vigente y los efectos no deseados requiere la aplicación sistemática y no puntual de la evaluación *ex post*. La implicación del Parlamento en la evaluación legislativa, con el estudio de las diversas fórmulas posibles, parece cada vez más inaplazable. La articulación de un modelo más integrado entre las fases prelegislativa, legislativa y poslegislativa que asegure la calidad normativa en todas las etapas debería ser una aspiración plausible.

6 Referencias

- Araguàs Galcerà, Irene. (2019). La consulta previa en el procedimiento de elaboración de reglamentos autonómicos. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 97-111. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3170>
- Auby, Jean Bernard, y Perroud, Thomas (ed.). (2013). *La evaluación del impacto regulatorio*. Instituto Nacional de Administración Pública; Global Law Press.
- Boix Palop, Andrés, y 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. En Eduardo Gamero (coord.), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación* (pp. 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, y Ropero Vilaró, Antonio. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. En Tomàs Font Llovet y Alfredo Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2017. Participación ciudadana y regeneración política. Retos de la gestión de los servicios públicos y de los derechos sociales* (pp. 93-129). Fundación Democracia y Gobierno Local; Institut de Dret Públic.
- Comisión Europea. (2021). *Better Regulation guidelines and toolbox*. Commission Staff Working Document, SWD, 305 final.
- De Benedetto, Maria, Lupo, Nicola, y Rangone, Nicoletta (eds.). (2020). *The crisis of confidence in legislation*. Hart Publishing; Nomos.
- De Benedetto, Maria, Martelli, Mario, y 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., y Radaelli, Claudio M. (eds.). (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. En Claire A. Dunlop i Claudio M. Radaelli (eds.), *Handbook of regulatory impact assessment* (pp. 78-89). Edward Elgar.
- Karpen, Ulrich. (2003). The evaluation of legislation. En *Legislador i tècnica legislativa* (pp. 24-48). Publicacions del Parlament de Catalunya.
- Mader, Luzius. (2003). Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. En *Legislador i tècnica legislativa* (pp. 74-119). Publicacions del Parlament de Catalunya.

- Mandelkern Group on Better Regulation. (2001). *Final Report*. Comisión 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*. En Joaquín Tornos Mas (coord.), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas* (pp. 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, y Radaelli, Claudio M. (2017). Regulatory evaluation *Ex ante* and *Ex post*. *Best practice, guidance and methods*. En Ulrich Karpen y Helen Xanthaki (coords.), *Legislation in Europe: a comprehensive guide for scholars and practitioners* (pp. 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. En Juli Ponce Solé y Agustí Cerrillo i Martínez (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción* (pp. 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, y Pardo Falcón, Javier (coords.). (2006). *La evaluación de las leyes*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos; Tecnos.
- 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.
- 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.
- Prats, Joan, y 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, y 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 dedicado a la mejora de la regulación), 23-36.
- Vida Fernández, José. (2017). La evaluación de impacto normativo como instrumento para la mejora de la regulación. En Luciano José Parejo Alfonso, José Vida Fernández y Tomás de la Quadra-Salcedo y 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, pp. 467-512). Tirant lo Blanch.