

Curso online: **Producción Normativa**

Tema 4 Memoria del análisis de impacto normativo

Autora

Silvia Hurtado Costero



Este curso ha sido cedido por el Instituto Nacional de Administración Pública por medio de una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual, en los términos que se describen en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/es> o texto oficial que, para esta modalidad de licencia, sustituya al indicado.

Índice de contenidos

Capítulo 1. Concepto de memoria del análisis de impacto normativo

Capítulo 2. Normativa aplicable

- 2.1 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
- 2.2. Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.
- 2.3 Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo
- 2.4 Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
- 2.5 Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009,

Capítulo 3. Memoria del análisis de impacto normativo completa

- 3.1 Ficha del resumen ejecutivo
- 3.2 Oportunidad de la propuesta
- 3.3 Contenido y análisis jurídico
- 3.4 Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias
- 3.5 Impacto económico y presupuestario
- 3.6 Cargas administrativas
- 3.7 Impacto por razón de género, en la infancia y la adolescencia y en la familia
- 3.8 Otros impactos
- 3.9 Análisis coste-beneficio
- 3.10 Descripción de la tramitación y consultas
- 3.11 Evaluación ex post

Capítulo 4. Memoria del análisis impacto normativo abreviada

- 4.1 Ficha del resumen ejecutivo
- 4.2 Justificación para elaborar una memoria abreviada
- 4.3 Oportunidad de la norma
- 4.4 Base jurídica y rango del proyecto
- 4.5 Breve descripción del contenido y de la tramitación.
- 4.6 Identificación del título competencial prevalente
- 4.7 Impacto presupuestario
- 4.8 Impacto por razón de género
- 4.9 Otros impactos si son relevantes
- 4.10 Evaluación ex post

1. CONCEPTO DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

La memoria de análisis de impacto normativo recoge en un único documento la información esencial que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos leyes, reales decretos legislativos, los reales decretos y las órdenes ministeriales. Nunca sustituye a la decisión política.

Se limita a aportar una información que es relevante con el fin de ayudar en el proceso de elaboración de la norma para que los órganos competentes tomen las decisiones más oportunas (órgano que ha elaborado la norma, órganos que la informan, etc.). Sirve para ofrecer información a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración.

Su contenido debe ser concreto, breve, conciso, sin alargarse en contenidos que no sean imprescindibles por ser reiterativos. La extensión de la memoria debe ser la estrictamente necesaria, buscando aportar la información requerida.

La memoria de análisis del impacto normativo es un instrumento fundamental que debe facilitar la comprensión del proyecto, aportando los datos necesarios y la información esencial que permita tener un concepto claro del contenido del texto, su finalidad y objetivo, contribuyendo a que los Departamentos o Centros Directivos que participan en su tramitación, puedan valorar e informar con más facilidad y acierto el proyecto.

Una buena memoria de análisis de impacto normativo debe facilitar la información que nos permita valorar adecuadamente el contenido del proyecto y evitar observaciones, aclaraciones o dudas que retrasen su tramitación.

La memoria debe elaborarla el centro directivo por cuanto es el conocedor de los elementos esenciales de la norma. Conoce cuáles son los problemas que se quieren resolver, a qué motivo responden los cambios que se quieren implantar o las causas que justifican sustituir la norma actual por otra que contempla nuevas medidas.

Se puede aprender a elaborar una memoria del análisis de impacto normativo y saber qué impactos se deben analizar, pero si no se dispone de la información o no se tiene conocimiento de las cuestiones que fundamentan ese proyecto, no será posible elaborar ese análisis de forma correcta y aportando la información necesaria.

A través de este curso vamos a analizar de una manera práctica lo que es una memoria del análisis de impacto normativo completa y una abreviada, dando unas nociones generales que faciliten su elaboración, pero sin olvidar en ningún momento que es un curso orientativo que no puede ni debe sustituir lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, ni en la Guía Metodológica.

Por último quiero señalar la importancia que ha ido adquiriendo la memoria del análisis de impacto normativo en la tramitación normativa. Desde mi experiencia os puedo decir que en ocasiones se han formulado más observaciones a la memoria que al propio proyecto normativo. La memoria tiene que dar respuestas, resolver dudas y proporcionar una información adecuada y correcta.

En este contexto, quiero destacar, por una parte, el paso que supuso la publicación de todas las disposiciones en el portal de transparencia, de manera que su contenido pasaba a estar a disposición de todo ciudadano que quisiera verlas y consultarlas, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 1

A través de esta Ley y, en particular, del artículo 7 d) se impuso a las Administraciones Públicas la obligación de publicar las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo.

Desde el 10 de diciembre de 2014 se publican en el portal de transparencias las memorias del análisis de impacto normativo de todas las normas, por tratarse de una información de relevancia jurídica.

A lo largo de este temario he ido citando memorias que se encuentran en el portal de transparencia para que os sirvan de referencia y consulta a modo de ejemplo, todo ello sin perjuicio de que consultéis cuántas consideréis oportuno.

2. NORMATIVA APLICABLE

2.1. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Conforme a lo previsto en los entonces vigentes artículos 22.2 “De la iniciativa legislativa del Gobierno” y 24.1 a) y b) “Del procedimiento de elaboración de los reglamentos”, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, **los proyectos de disposiciones de carácter general, se deben acompañar de “un informe sobre la necesidad y oportunidad... así como de una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar... y de un informe sobre el impacto por razón de género...”** (este último impacto se incorporó con la Ley 30/2003, de 13 de octubre)”

Para dar cumplimiento a esos preceptos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, tanto las leyes como los reglamentos **se acompañaban de una memoria justificativa, una memoria económica** que se dedicada al impacto presupuestario **y una memoria sobre el impacto por razón de género.**

Estos documentos carecían de más regulación que la prevista en la citada Ley, por lo que no había ninguna pauta para conocer cuál debía ser su contenido mínimo. Por lo tanto, se fueron elaborando de manera que en la memoria justificativa se explicaban las razones por

las que se dictaba la norma, en la memoria económica se analizaba únicamente al impacto presupuestario (la mayoría de los proyectos carecía del mismo), y, por último, el impacto por razón de género que, con carácter general, se limitaba a indicar que la norma no tenía ese impacto (salvo excepciones).

Así se fue dando cumplimiento al mandato previsto en la citada norma **hasta que se dictó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que vino a desarrollar por primera vez esos artículos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.**

El citado Real Decreto es una norma de poca extensión, que se divide solamente en tres artículos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y tres finales. No obstante, ha venido a establecer tres cuestiones de especial relevancia, de las que cabe destacar las siguientes:

Las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos 22.2 y 24.1.a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que hasta ese momento se distinguían como memoria justificativa, memoria económica y memoria del análisis de impacto normativo para a incluirse **en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo».**

La memoria del análisis de impacto normativo **se deberá redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este y deberá actualizar su contenido** con las novedades significativas que se produzcan a lo largo de su tramitación.

Se concreta por primera vez el contenido de esas memorias, estudios e informes, de manera que **la memoria del análisis de impacto normativo deberá analizar:** la oportunidad de la propuesta, su contenido y análisis jurídico, un análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias, el impacto económico y presupuestario, y el Impacto por razón de género. Además incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, (impactos de carácter social, medioambiental y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, entre otros).

Se permite elaborar una memoria abreviada cuando se estime que de la propuesta no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos que se analizan en la memoria completa. En la memoria abreviada se deberán analizar de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa se realizará una memoria abreviada que deberá analizar, al menos, la oportunidad de la norma, incluir un listado de las normas que quedan derogadas, así como el impacto presupuestario y por razón de género.

Posteriormente, al contenido de la memoria del análisis de impacto normativo previsto en el citado Real Decreto, se incorporó la obligación de incluir el impacto de la norma en

materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto fuera relevante, conforme a lo dispuesto en disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Además la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, incorporó la obligación de analizar los impactos en la infancia y la adolescencia, y en la familia.

En este contexto, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha sido modificada por la disposición final tercera Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con entrada en vigor desde el día 2 de octubre de 2016, lo que ha supuesto un paso más en la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo al ampliar su contenido e introducir cambios en los impactos objeto de análisis en el citado documento.

De la modificación de la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre** cabe destacar, por su incidencia directa en la memoria del análisis de impacto normativo, la reforma de su Título V **“De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”**, que comprende del artículo 22 al artículo 28.

Los artículos **23, 25, 26, 27 y 28**, que a continuación se reproducen, hacen referencia a determinados trámites que, en su caso, deberán ser objeto de explicación o justificación en la memoria del análisis de impacto normativo, lo que supone una novedad en el contenido de las memorias que va más allá de lo hasta ahora regulado en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, así como a los impactos que deberán ser objeto de análisis en la memoria.

“Artículo 23. Disposiciones de entrada en vigor.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

*Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, **debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.**”*

“Artículo 25. Plan Anual Normativo.

1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

2. El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

3. Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo **será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo....**”

“Artículo 26. Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

“...2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

“3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de **las normas que quedarán derogadas** como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán **las cargas administrativas que conlleva la propuesta**, se **cuantificará el coste de su cumplimiento** para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente."

"6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, **el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.** Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. **De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.**

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

“11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.”

“Artículo 27. Tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.”

“Artículo 28. Informe anual de evaluación.

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En el informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 25.2, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo....”

Como se puede observar de la lectura de los artículos reproducidos, cabe señalar el artículo 26, en cuyo apartado 3 incluye una relación de los impactos que deben ser analizados en la memoria del análisis de impacto normativo.

Entre las novedades que afectan a la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo tras los cambios incorporados con la modificación la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, cabe destacar la ampliación del contenido de las memorias al tener que incorporar la siguiente información:

- La justificación de la aprobación de una norma que no figure en el Plan Anual Normativo.

- Los términos y plazos en los que se realizará la evaluación posterior de la norma si procede.

- Los motivos por los que se ha prescindido de la consulta pública cuando concurren alguna o varias de las razones previstas. En caso de haberse realizado dicho trámite, las aportaciones recibidas durante el mismo.

- Las razones que justifican una entrada en vigor de la norma diferente al 2 de enero o al 1 de julio siguientes a su aprobación, cuando les sea de aplicación esta medida.

- La mención expresa del acuerdo de tramitación urgente y las razones que lo fundamentan.

- En el apartado relativo a la tramitación habrá que dejar constancia expresa de la realización del trámite de audiencia e información pública.

- El análisis en el impacto económico deberá analizarse la unidad de mercado y la competitividad, así como la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

Este nuevo contenido deberá incorporarse a las memorias del análisis de impacto normativo, ya sean completas o abreviadas, que acompañen a aquellas normas cuyo procedimiento de elaboración se haya iniciado después del 2 de octubre de 2016 (disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre). Todas aquellas normas cuya tramitación se haya iniciado antes de esa fecha se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.

La mayoría de las normas que se están aprobando a día de hoy han iniciado su tramitación después del 2 de octubre de 2016, por lo que, a todas ellas, le son de aplicación las novedades contempladas en la citada Ley.

2.2. EL REAL DECRETO 286/2017, DE 24 DE MARZO, POR EL QUE SE REGULAN EL PLAN ANUAL NORMATIVO Y EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SE CREA LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN NORMATIVA

El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación. En el Plan Anual Normativo no se incluyen las órdenes ministeriales.

El proyecto de Plan Anual Normativo será elaborado, a partir de las iniciativas de los distintos Departamentos ministeriales, por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. La persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará dicho proyecto **al Consejo de Ministros para su aprobación antes del día 30 de abril del año anterior a su vigencia.**

Los departamentos ministeriales remitirán a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, las iniciativas normativas que deseen incorporar al Plan Anual Normativo, utilizando al efecto el modelo de información aprobado por Orden de la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las personas titulares de los Departamentos ministeriales podrán elevar al Consejo de Ministros para su aprobación propuestas normativas que no figuren en el Plan Anual, justificándolo adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, la Memoria indicará si la norma debe someterse a evaluación «ex post», así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

Sólo en circunstancias especiales, que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de la formación de un nuevo Gobierno, los Departamentos ministeriales podrán solicitar a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que proponga al Consejo de Ministros la modificación del Plan Anual Normativo, previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

El Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo a los siguientes criterios:

a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado.

b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.

c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales.

d) Conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas.

e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.

f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.

g) Impacto relevante por razón de género.

h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.

Los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso:

a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.

b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.

c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo sobre el borrador de informe de evaluación, a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto sobre competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo también a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Los Departamentos ministeriales remitirán a la persona que ejerza las funciones de Secretaría de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, un informe en el que se recojan:

a) Los resultados de los procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente.

b) Las razones justificativas de los eventuales incumplimientos del Plan Anual Normativo del año anterior.

El primer Plan Anual Normativo aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2017, ha sido el Plan Anual Normativo para 2018.

2.3 REAL DECRETO 931/2017, DE 27 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE REGULA LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO. ESPECIAL REFERENCIA A SU RÉGIMEN TRANSITORIO.

La mejora de la regulación ha sido, y sigue siendo, una de las prioridades de los países de nuestro entorno y de España. Tanto el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, así como la Guía Metodológica para la elaboración de dicha memoria, que fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, han sido los instrumentos decisivos en la mejora de la calidad de las normas y han permitido asentar en la cultura administrativa la importancia del análisis y evaluación de los impactos, como elemento indispensable en el procedimiento para elaborar normas.

Si bien tanto el real decreto 1083/2009, de 3 de julio, como la Guía Metodológica representan el inicio del cambio en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo, las reformas normativas habidas durante estos últimos años y, más en particular con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que incluye una modificación ad hoc de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, ha hecho necesario aprobar un nuevo real decreto que regula la memoria del análisis de impacto normativo adaptado a esas novedades.

A estos efectos se ha aprobado el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cuyo objeto es desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias lo que incluye a las órdenes ministeriales.

El citado real decreto se divide en tres artículos que profundizan en la estructura y el contenido de las memorias del análisis de impacto normativo, de acuerdo con lo previsto en las mencionadas leyes. Asimismo, se mantiene, como en el anterior real decreto, la posibilidad de elaborar memorias abreviadas cuando concurren las circunstancias previstas en este real decreto.

El contenido de estos preceptos se analizará con detalle en los capítulos dedicados a las memorias del análisis de impacto normativo completa y abreviada.

También componen dicho real decreto cuatro disposiciones adicionales, relativas, respectivamente, al mandato de adaptación de la Guía Metodológica, las previsiones específicas referidas al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, al impacto por razón de género en los proyectos de Planes de especial relevancia y al no incremento de los gastos de personal. Finalmente, se incluyen una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final relativa a su entrada en vigor.

De todas ellas se merece especial mención por una parte la disposición adicional primera relativa a la adaptación de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, en la que se establece lo siguiente:

“1. A propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, de Hacienda y Función Pública, de Economía, Industria y Competitividad, y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación en forma de Acuerdo, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto, una adaptación de la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

2. En tanto no se apruebe la adaptación de la Guía a la que se hace referencia en el apartado anterior, continuará aplicándose la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009”.

Así como la disposición transitoria única dedicada a los proyectos normativos en tramitación, en la que se indica lo siguiente:

“El presente real decreto no será de aplicación para aquellos proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo”.

Esto significa que **a todas las normas cuya tramitación se haya iniciado con anterioridad al 4 de diciembre de 2017, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, les seguirá siendo de aplicación la normativa anterior, por lo que a día de hoy nos encontramos con un peculiar régimen transitorio que ha dado lugar a tres situaciones jurídicas en las que normativa aplicable es diferente:**

1º Las normas cuya tramitación se haya iniciado antes del 4 de diciembre de 2017 les será de aplicación la siguiente normativa:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo

- Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

2º Las normas cuya tramitación se haya iniciado después del 4 de diciembre de 2017 y antes de la aprobación de la nueva Guía Metodológica, les será de aplicación fundamentalmente la siguiente normativa:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre
- Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

3º Las normas cuya tramitación se haya iniciado después del 4 de diciembre de 2017 y después de la aprobación de la nueva Guía Metodológica, les será de aplicación fundamentalmente la siguiente normativa:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre
- la nueva Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

A día de hoy, nos encontramos con que la mayoría de las normas que se aprueban han iniciado su tramitación antes del 4 de diciembre de 2017, fecha de la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, ya que la tramitación media de una norma, aunque como en todo hay excepciones, suele durar más de seis meses

Por lo tanto, conforme a lo dispuesto en su disposición transitoria única, las memorias que acompañan a todas ellas no se les ha aplicado lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por lo que sus memorias son el resultado de aplicar lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, tras su modificación por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de aplicación desde su entrada en vigor el 2 de octubre de 2016, así como en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio y en la Guía Metodológica hasta el momento vigente.

Por esta razón, cuando entréis en el portal de transparencia a consultar las memorias publicadas, aun cuando se trate de disposiciones que se acaban de aprobar, sus memorias no siguen la estructura marcada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, ya que todas ellas iniciaron su tramitación antes del 4 de diciembre de 2017. Además, hay impactos como la evaluación ex post que todavía no se han llevado a cabo. En definitiva, estamos todavía en un período de transición.

No obstante, **en este curso vamos a estudiar cómo deben elaborarse las memorias del análisis de impacto normativo conforme a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y en la Guía Metodológica, por cuanto esta es la normativa vigente que deberá aplicarse a todas las normas cuya tramitación se vaya a iniciar a día de hoy.**

2.4. REAL DECRETO 1081/2017, DE 29 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA.

Como ya he citado anteriormente, el artículo 26.9 de la ya mencionada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, atribuye al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de una serie de aspectos, entre los que incluye en su párrafo d) *“El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo”*. Además se remite a la vía reglamentaria para determinar la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento.

Este novedoso control que corresponde realizar al citado Departamento, tiene por objeto asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

El artículo 8.6 y la disposición final segunda del Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales contemplan la creación de un nuevo órgano con rango de subdirección general, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, y entre cuyos cometidos analizará el contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa comenzará a ejercer sus funciones cuando lo disponga el Real Decreto por el que se establezca su régimen de funcionamiento, momento a partir del cual los departamentos ministeriales empezarán a remitir a la misma sus propuestas normativas.

A estos efectos se dictó el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa será el órgano encargado de emitir el informe en el que se analizarán los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario.

El informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa analizará los aspectos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y, en particular:

a) Valorará la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto.

b) Examinará la congruencia de la iniciativa con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que se vayan a elaborar de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, evitando posibles duplicidades y contradicciones.

c) Determinará la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) Evaluará el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y si cumple con lo exigido en su normativa reguladora, valorando especialmente la suficiencia de los análisis de impacto recogidos y de la sistemática prevista para la evaluación ex post de la iniciativa.

e) Comprobará que el contenido de las partes expositiva y dispositiva de la propuesta es conforme con los principios y reglas establecidos en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

f) Analizará el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado, así como con las recomendaciones emanadas en esta materia de las instituciones de la Unión Europea y de la OCDE.

g) Evaluará que la iniciativa normativa cumple con las obligaciones de transposición del Derecho de la Unión Europea y su posible extralimitación respecto del contenido de la norma comunitaria que transponga al derecho interno.

Los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas solicitarán el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, remitiendo el texto del proyecto, y acompañando la memoria del análisis de impacto normativo y la documentación que estimen necesaria para su correcta valoración.

La solicitud de informe se realizará una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. El informe de la Oficina será previo a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa podrá recabar de los departamentos ministeriales y de sus organismos adscritos cuanta información precise para realizar su análisis, tanto de la propuesta normativa como de la memoria del análisis de impacto normativo.

Todas las relaciones y comunicaciones entre la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y los departamentos ministeriales y sus organismos adscritos se articularán a través de las Secretarías Generales Técnicas.

La Oficina elaborará el informe en el plazo de 15 días y lo remitirá al Ministerio competente a través de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno, excepto en el caso de los reales decretos-leyes, que lo emitirá en 5 días. Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

En el informe se valorarán todos los aspectos previstos en el artículo 2, y se realizarán las consideraciones, recomendaciones u observaciones que, en su caso, se estimen convenientes.

El informe no tendrá carácter vinculante, si bien el Ministerio proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. En caso de que las recomendaciones u observaciones no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la memoria del análisis de impacto normativo.

No obstante, a través de la disposición final primera del citado real decreto, la entrada en funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa se pospuso hasta que así se determinara por Orden de la Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, momento a partir del cual los departamentos ministeriales podrán empezar a remitir sus propuestas normativas.

Por Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, se determinó el 16 de marzo de 2018 como fecha de entrada en funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. Así que todas las normas que a partir de esa fecha se reciban para iniciar su tramitación, se remitirán a la referida Oficina para que emita su preceptivo informe.

De esta manera se incorpora una nueva medida de control en la elaboración y contenido de las memorias que se ejercerá a través de la citada Oficina.

2.5. GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO APROBADA POR ACUERDO DE CONSEJO DE MINISTROS DE 11 DE DICIEMBRE DE 2009.

Para la realización y estructuración de la memoria del análisis de impacto normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en **la Guía Metodológica que** fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

La citada Guía Metodológica no es una norma, es un instrumento que ayuda a elaborar la memoria y debe aplicarse teniendo en cuenta cada caso concreto.

Contiene las pautas orientativas para la elaboración de la memoria, si bien los criterios que se establecen **se aplicarán de modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto** atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación de la norma pueda suponer.

La Guía es muy extensa, con una información completa que debe ser objeto de consulta cada vez que se elabore una memoria del análisis de impacto normativo.

Por último, se vuelve a recordar que estamos pendientes de que se apruebe una nueva Guía Metodológica que vendrá a aclarar y concretar muchos aspectos relacionados con el modo en que se analizarán algunos impactos nuevos, así como con el contenido de las memorias completas y abreviadas. Hasta entonces, seguirá aplicándose esta Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 (disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre)

Además, el paso del tiempo permitirá disponer de ejemplos de memorias en las que se hayan analizados aspectos de la normativa vigente que todavía no se han podido aplicar, cómo la evaluación ex post, el análisis de sobre la unidad de mercado y la competitividad, el test pyme o el análisis coste- beneficio.

3. ELABORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO COMPLETA

Como ya se ha indicado en este curso se va a estudiar cómo se elaboran las memorias del análisis de impacto normativo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y en la Guía Metodológica, por cuanto es la normativa vigente.

Se vuelve a recordar que los anteproyectos de ley (ya sean orgánicas u ordinarias), así como los proyectos de reales decretos-ley, de reales decretos legislativos, de reales decretos y de órdenes ministeriales deben ir acompañados siempre de la memoria del análisis de impacto normativo, ya sea completa o abreviada.

La memoria del **de análisis de impacto normativo completa** contendrá siempre un **Resumen Ejecutivo**, así como un **cuerpo central con el contenido que corresponda en función de que se trate de una memoria completa o abreviada.**

Se vuelve a recordar que estamos pendientes de que se apruebe una nueva **Guía Metodológica** que vendrá a aclarar y concretar muchos aspectos relacionados con el modo en que se analizarán algunos impactos nuevos, así como con el contenido de las memorias completas y abreviadas.

Además, el paso del tiempo permitirá disponer de ejemplos de memorias en las que se hayan analizados aspectos de la normativa vigente que todavía no se han podido aplicar, cómo la evaluación *ex post*, el análisis de sobre la unidad de mercado y la competitividad, el test pyme o el análisis coste- beneficio.

Hasta entonces, conforme a lo dispuesto en la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre**, en el **Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre**, y en la **Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo**, aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, se procede a continuación a analizar el contenido que debe comprender una memoria completa.

3.1 FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

La memoria del **de análisis de impacto normativo completa** contendrá siempre un **Resumen Ejecutivo**, que consiste en una ficha que se encuentra en el Anexo I (página 38) de la Guía Metodológica, que viene a resumir de manera sistematizada **la información contenida en la memoria**, permitiéndonos conocer, de forma breve, los elementos esenciales de ese proyecto. **No se podrá cumplimentar por mera referencia a las páginas o puntos de la memoria.**

3.2. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

En el apartado **oportunidad de la propuesta** se deben analizar los siguientes contenidos:

- a) fines y objetivos
- b) adecuación a los principios de buena regulación
- c) alternativas de regulación estudiadas
- d) justificación de que la norma no esté incluida en el Plan Anual Normativo

a) FINES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LA PROPUESTA NORMATIVA:

Son los resultados que se pretenden alcanzar con la aplicación del proyecto. Se deben identificar de manera clara.

Ejemplos

- **proyecto normativo por el que se crea un registro electrónico:** agilizar, ahorrar en desplazamientos al facilitar al ciudadano la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones a través de un registro electrónico.
- **proyecto normativo por el que se otorga una subvención a la adquisición de vehículos eléctricos:** impulsar las ventas de los vehículos; disminuir la contaminación acústica y medio ambiental, disminuir el consumo de petróleo
- **proyecto normativo por el que se implanta el sistema del permiso de conducir por puntos:** Rebajar el número de accidentes, mejorar la seguridad vial.
- **proyecto normativo por el que se obliga a congelar el pescado que se consume en crudo:** evitar el anisakis.
- **Proyecto normativo por el que se rebaja la velocidad en toda España durante un plazo de tiempo debido a la subida del petróleo:** ahorrar energía

b) ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN.

Se analiza la adecuación de la norma a los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo de las administraciones públicas. Estos principios son de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Los **principios de necesidad y eficacia:** la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

El **principio de proporcionalidad:** la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

El **principio de seguridad jurídica:** la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

El **principio de transparencia:** las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán

claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

El **principio de eficiencia**: la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece en su apartado 1 la obligación de incluir en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, una justificación de su adecuación a dichos principios.

A estos efectos, en todas las normas cuya tramitación se hubiera iniciado a partir de la entrada en vigor de la citada Ley que tuvo lugar el 1 de octubre de 2016, llevan en su exposición de motivos o en su preámbulo un párrafo similar al siguiente:

“En cuanto al contenido y tramitación de esta norma se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, exigidos como principios de buena regulación por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

No obstante, **el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, amplió dicha obligación de manera que, mientras el artículo 129 de la citada Ley exigía justificar los principios de buena regulación en el preámbulo o en la exposición de motivos, el referido Real Decreto además obligaba a incluir también esa justificación en la memoria.**

Por esta razón todas las normas que hayan iniciado su tramitación antes del 4 de diciembre de 2017, sólo incluyen en su preámbulo o exposición de motivos la justificación de los principios de buena regulación. Mientras que las normas que hayan iniciado su tramitación después de esa fecha incluyen esta justificación además en la memoria.

La verdad es que a día de hoy la mayoría de las normas que se están aprobando iniciaron su tramitación antes del 4 de diciembre de 2017, como ya se ha explicado anteriormente, así que, salvo que hayan querido incorporar de manera voluntaria en la memoria dicha justificación, basta con que se haya incluido en el preámbulo o en la exposición de motivos.

Para que podáis tener una idea de cómo se justifican los principios de buena regulación en una memoria, a continuación incorporo la justificación que se incluyó en la memoria del análisis de impacto normativo correspondiente al entonces proyecto de real decreto por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (actual Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), para que os sirva de ejemplo:

“Respecto de la adecuación de la misma a los principios de necesidad y eficacia, debe señalarse que la misma se adecúa a un objetivo de interés general, como es el de mejorar la información existente respecto de los proyectos normativos que se estén tramitando.

Tanto la Ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, como la del régimen jurídico del sector público incorporan principios innovadores de mejora regulatoria. Entre ellos encontramos la modificación de la ley del Gobierno, con la nueva redacción de los artículos 25. 26 y 28 de la misma. Por eso resulta necesario desarrollar, entre otros, estos preceptos, para poder materializar esta modificación en la Memoria y sustituir la regulación vigente en el RD 1083/2009 por otra adaptada a la modificación legal.

Respecto del principio de eficacia, la norma desarrolla y concreta lo establecido en el citado precepto, determinando la nueva configuración de la Memoria del Análisis de Impacto. Es un instrumento eficaz para responder a estos objetivos. Se considera, asimismo, que es el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de dichos objetivos teniendo en cuenta la experiencia positiva, en los últimos años, en la aplicación del vigente Real Decreto.

Este proyecto es coherente también con el principio de proporcionalidad. Supone el medio necesario y suficiente para desarrollar los mandatos legales contemplados en los citados preceptos, pero no supone una innovación que pueda ser innecesaria o exceda de los requisitos legales. La estructura de la Memoria, del artículo 2 del texto, es coherente y se circunscribe a la recogida en el artículo 26 de la ley. La evaluación ex post, del artículo 2.1.g) del proyecto, se limita a contemplar el mandato de los artículos 25 y 28 de la misma dejando para la norma futura correspondiente el desarrollo de este tipo de evaluación. Por otro lado, las obligaciones que se imponen a los destinatarios de la norma (los centros directivos llamados a aplicarla) son las imprescindibles para asegurar una correcta aplicación de los principios de mejora regulatoria. Finalmente, la norma no conlleva restricción de derechos.

El principio de seguridad jurídica también se cumple con este proyecto. Al desarrollo y coherencia con la Ley del Gobierno y con los criterios tanto de la OCDE como de la Unión Europea se une el análisis que realizarán las respectivas Memorias, del engarce de cada proyecto propuesto con el derecho nacional y de la UE según el artículo 2.1.b) y de la adecuación de la propuesta al orden de distribución de competencias, en virtud del artículo 2.1.c) del mismo.

También supone, toda la norma en sí, una mejora del principio de transparencia. La norma busca mejorar la Memoria de Análisis de Impacto Normativo para lograr un mejor conocimiento por los interesados de la justificación de las actuaciones normativas en los proyectos correspondientes. Los interesados podrán participar, de esta forma, más activamente en la elaboración de la norma y contribuir incluso en la mejora del análisis de impacto efectuado teniendo en cuenta que la Memoria se pondrá a disposición de los interesados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y el artículo 129.5 de la ley de procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

Por último, la norma ha buscado ser coherente con el principio de eficiencia, siendo uno de sus objetivos que se redacte una normativa que reduzca y elimine las cargas administrativas innecesarias y mejore la coherencia de nuestro ordenamiento.”

c) ALTERNATIVAS:

Analizar las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula. Exponer los motivos por los que se ha decidido elaborar el proyecto frente a otras posibles opciones. Se deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. **Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.**

La guía metodológica al referirse al análisis de este apartado (página 17), señala que no tiene por qué ser una relación exhaustiva, sino una breve exposición de las alternativas más relevantes y, en el caso de que no exista ninguna alternativa, así se recogerá en la Memoria.

Además, en los casos en que exista o existan alternativas pero que resulten inviables, deberá reflejarse así en la Memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables.

La opción de no hacer nada es en todo caso una alternativa que debe considerarse. Permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

También hay que tener en cuenta siempre las alternativas de naturaleza no normativa, es decir, aquellas actuaciones que no supongan una regulación, ya sea directa (creación ex novo de una norma), o indirectamente (por ejemplo a través de una modificación de normativa existente).

Hasta el momento, es cierto que en la mayoría de las memorias se señalaba que no existía ninguna otra alternativa. Parece que se quiere dar más importancia al análisis de este apartado al señalar expresamente que se procurará valorar más de una alternativa.

A continuación, y aunque como ya os he señalado, todas las memorias las podéis consultar en el portal de transparencia, paso a reproducir cómo en la memoria del análisis de impacto normativo correspondiente del entonces proyecto de real decreto por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (actual Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), se analiza este apartado relativo a las alternativas, para que os sirva de ejemplo:

“Como alternativas a la aprobación del texto normativo que nos ocupa, se han barajado las siguientes:

1ª alternativa: No aprobar el real decreto y modificar directamente la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de ministros de 11 de diciembre de 2009.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, es lo suficientemente amplio como para permitir que sus contenidos se desarrollen y amplíen a través de la citada Guía. No obstante, se ha considerado preferible aprobar el real decreto para garantizar un más amplio conocimiento de los principios y pautas que se incorporan en el mismo y su aplicación generalizada. El real decreto amplía la estructura y contenido de las memorias asegurando un contenido y estructura mínimo de la guía.

2ª alternativa: Modificar el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo en lugar de derogarlo.

Se ha considerado preferible sustituir el Real Decreto vigente por razones de seguridad jurídica y para comodidad en su aplicación. En efecto, teniendo en cuenta la extensión de los destinatarios llamados a aplicar la norma se considera preferible contar con un texto consolidado que facilite su correcta aplicación por la Administración general del Estado.

Por otro lado, este proyecto normativo modifica todos los artículos del Real Decreto 1083/2009.

3ª alternativa: Aprobar el real decreto una vez entrada en vigor la modificación de la Ley del Gobierno a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por parte de la unidad tramitadora y los órganos informantes se consideró necesario esperar a la entrada en vigor de la modificación de la Ley del Gobierno para aprobar el texto.

4ª alternativa: Podría haberse optado por regular la composición del órgano encargado de la coordinación y supervisión de la calidad de la actividad. No obstante se ha preferido no incluir su regulación en este proyecto de real decreto la citada norma.

5ª alternativa: Podría haberse optado por desarrollar el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en lo referido a cómo se lleva a cabo la evaluación ex post. Se ha considerado preferible circunscribir el real decreto al contenido que debe tener la MAIN, previendo, además, en el mismo un apartado relativo a la existencia de la evaluación ex post”

d) PLAN ANUAL NORMATIVO

En la memoria deberá incluirse este apartado únicamente si el proyecto normativo no se ha incluido en el Plan Anual Normativo (en el referido Plan os recuerdo que no se incluyen las órdenes), en cuyo caso habrá que justificar los motivos por los que no se ha incluido.

Os recuerdo que en el Plan Anual Normativo no se incluyen las órdenes ministeriales, así que en las memorias que acompañan a las órdenes ministeriales no se analizará en ningún caso este apartado.

En el portal de transparencias podéis consultar la memoria del Real Decreto 107/2018, de 9 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, aprobado por el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, (normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales) que contiene un apartado en el que se explican los motivos por los que dicha norma no está incluida en el Plan Anual Normativo 2018. A continuación se reproduce dicho apartado para que sirva de ejemplo:

“El Consejo de Ministros en la reunión celebrada el 7 de diciembre de 2017, aprobó el Plan Anual Normativo 2018, entre cuyas normas en lo que respecta al ámbito de este Departamento no se incluye este proyecto de real decreto.

El proyecto de real decreto no figura en el citado Plan porque al haberse iniciado su tramitación a principios del mes de febrero de 2017, era muy probable que se aprobara antes de que finalizara el año 2017. Este es el motivo por el que no se consideró oportuno incorporarlo al referido Plan”

En el caso de que la norma si esté incluida en el citado Plan, lo más recomendable es indicarlo expresamente en este apartado de la memoria, aunque es una opción ya que no se exige con carácter obligatorio en la normativa que regula esta materia.

3.3. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

El contenido y análisis jurídico deberá incluir los siguientes análisis:

- a) estructura**
- b) contenido**
- c) novedades**
- d) especial referencia al derecho comunitario**
- e) relación y coherencia con otras normas con referencia al derecho nacional y de la unión europea**
- f) listado de normas derogadas**
- g) Efectos sobre el procedimiento administrativo. Trámites adicionales**
- h) vigencia de la norma: entrada en vigor y vigencia indefinida o temporal**

i) atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, a otros órganos dependientes o subordinados

j) rango normativo

Estos apartados se han ordenado conforme se relacionan en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Además, a la hora de analizar su contenido se ha tenido en cuenta junto a dicho Real Decreto, lo dispuesto en la actual Guía Metodológica.

A continuación se procede a explicar el contenido de cada uno de estos apartados:

a) Estructura del proyecto con indicación del número de artículos y de cada una de las disposiciones ya sean adicionales, transitorias, derogatorias o finales, así como anexos, en su caso, en que se divide la norma.

Atención, hay que tener en cuenta que a lo largo de la tramitación de la norma la estructura y el contenido del proyecto puede cambiar, bien porque se amplíen o reduzcan el número de artículos o de disposiciones, o bien se cambien o supriman alguna de las novedades incorporadas en el mismo. En estos casos hay que ir actualizando y adaptando el contenido de la memoria a esos cambios.

b) Resumen de las medidas que contiene el proyecto. No se trata de copiar los artículos y decir lo que se regula en cada uno de ellos, como tampoco se trata de copiar el preámbulo o la exposición de motivos. Lo importante es destacar aquellos aspectos de su contenido que se consideren relevantes.

c) Novedades que se incorporan en el proyecto.

En los proyectos de normas que o modifican a otras o las sustituyen en su totalidad, es un apartado clave para poder conocer los cambios que se introducen con respecto a la normativa vigente hasta ese momento. Este apartado debe aportar una información clara, detallada, completa y pormenorizada que permita comprender los motivos por los que se ha cambiado con respecto a la normativa anterior y por qué ha sido necesario volver a regular esa materia e introducir esos cambios.

En los proyecto de normas que regulen por primera vez una materia, es necesario conocer por qué se está regulando por primera vez esa materia y por qué se está haciendo de esa manera.

Este apartado es esencial y un elemento clave para comprender con claridad el contenido de la norma, la toma de decisiones y su acierto.

d) Especial referencia al derecho comunitario

En el caso de que a través de la norma estemos incorporando una directiva o aplicando derecho comunitario, deberemos incluir en la memoria del análisis de impacto normativo una especial referencia a esta circunstancia y además:

1º) indicar el plazo de transposición para tener constancia si la norma se está incorporando dentro o fuera del plazo previsto en la norma comunitaria.

2º) incluir una tabla de correspondencia entre los artículos de la norma comunitaria y los del proyecto normativo.

La tabla consiste en indicar en qué artículo, apartado o párrafo del proyecto se está incorporando un determinado artículo, apartado o párrafo de la norma comunitaria. De esta manera es posible comprobar que todo el contenido de la norma comunitaria se está incorporando adecuadamente. Es un elemento de trabajo que ayuda al centro directivo que elabora la norma (controlar que se está transponiendo correctamente y de manera completa) y a los centros directivos que la van a informar (tener los datos que permiten conocer cómo se está transponiendo la norma).

Esta tabla es indispensable y debería realizarse al mismo tiempo que se elabora el proyecto normativo para ir dejando constancia en qué artículo, apartado o párrafo del proyecto, se está incorporando un determinado artículos, apartado o párrafo de la norma comunitaria.

Cuando un artículo, apartado o párrafo de la Directiva no requiera de su transposición o, ya lo haya sido a través de otra norma, se deberá indicar expresamente en la tabla, debiendo incluir en este apartado una explicación que justifique los motivos de por qué no es objeto de transposición o en qué norma se ha incorporado y por qué.

Hay casos en los que una Directiva o un Reglamento comunitario cuya aplicación directa exija algún tipo de regulación, deja a la potestad de cada Estado miembro decidir entre varias opciones. De ser así, hay que fundamentar los motivos por los que se ha decidido por una de esas opciones frente a las demás.

En el portal de transparencia se puede consultar las tablas de correspondencia en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomienda la de la Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos. (Normativa vigente. Ministerio d de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)

3º) explicar con claridad, si este fuera el caso, cómo a través de ese proyecto se va a dar solución al procedimiento de infracción del derecho comunitario en caso de que lo hubiera.

Se trata de aportar la información necesaria para conocer los motivos por los que se ha iniciado un procedimiento de infracción, qué debe modificarse en la norma en función de lo exigido en ese procedimiento, y cómo se va a proceder para dar esa solución.

4º) En el caso de disposiciones que traspongan o desarrollen normativa de la Unión Europea, y que contengan normas específicas en materia de procedimiento administrativo, se deberá indicar también en la memoria sus efectos en relación con el procedimiento administrativo común.

e) Relación y coherencia con otras normas con referencia al derecho nacional y de la unión europea

A la hora de analizar este apartado, habrá normas que puedan relacionarse con otras normas de nuestro ordenamiento o con el derecho de la unión europea, en cuyo caso, se podrá cumplimentar fácilmente.

Lo mejor para comprender cuál debe ser el contenido de este apartado es que consultéis las memorias que se vayan publicando en el portal de transparencia. No obstante, paso a reproducir cómo en la memoria del análisis de impacto normativo correspondiente al entonces proyecto de real decreto por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (actual Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre), se analiza este apartado, para que os pueda dar una idea más clara y os sirva de ejemplo:

“Engarce con el derecho nacional

El proyecto encuentra su fundamento en los siguientes textos legales:

1. La Ley del Gobierno cuyos artículos 23, 25, 26, 27 y 28 desarrolla en lo que se refiere al contenido de la memoria del análisis del impacto normativo.

2. La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo artículo 129 se establecen los principios de buena regulación.

La disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015 otorga una habilitación expresa para el desarrollo de los preceptos de las mismas al Consejo de Ministros y a los actuales, Ministros de la Presidencia y para las Administraciones territoriales y de Hacienda y Función Pública. En la misma línea se encuentra la disposición final sexta de la Ley 39/2015, incluyendo una habilitación normativa al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda y Función Pública.

Estas son las facultades legales, junto con los preceptos mencionados en la Ley del Gobierno donde se encuentra la habilitación jurídica para la aprobación de esta norma reglamentaria.

En este apartado cabe justificar que el presente proyecto se tramite a propuesta de cuatro Ministros: la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, el Ministro de Hacienda y Función Pública, el Ministro de Economía, Industria y Competitividad, y la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Pues bien, un Real Decreto de esta naturaleza supone una implicación de distintos Ministerios en la medida en que establece los criterios para realizar la evaluación ex post normativa para los proyectos normativos que emanen del Gobierno y sus Ministros. Está muy vinculado con la política de coordinación y supervisión de la calidad normativa “que corresponde al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales de acuerdo con la Ley del Gobierno en la redacción dada por la Ley 40/2015 y con las funciones que le encomienda el Real Decreto 286/2017. También cabe destacar las competencias en materia de unidad de mercado y en relación con el orden de distribución de competencias,

El papel del Ministerio de Hacienda y Función Pública también es destacado en este texto, habiendo sido siendo el centro redactor del mismo una de los órganos directivos de la Secretaría de Estado de Función Pública con competencias en materia de reducción de cargas administrativas y regulatorias. Además, el impacto presupuestario de las normas guarda una estrecha relación con la actividad de dicho ministerio.

Es relevante, también, el papel del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, en la medida en que el impacto económico contiene novedades relevantes como el impacto sobre la competitividad, el Test Pyme o el análisis del efecto sobre la unidad de mercado.

Por último, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad tiene una función importante en la medida en que hay dos disposiciones de rango legal que establecen la obligación de realizar dos tipos de impactos, fuertemente incardinados en sus competencias: los impactos sobre la familia y la infancia y adolescencia, introducidos, respectivamente, por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modifica, respectivamente, la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

A esto se le une la regulación del impacto sobre la discapacidad, ya mencionado en el Real Decreto 1083/2009 y, que es introducido por la Ley 26/2011, de 1 de agosto. Este guarda, también, gran conexión con las competencias de este Departamento Ministerial.

Engarce con iniciativas de la OCDE y de la unión europea

Principales iniciativas en el ámbito de la OCDE.

La «Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental » del año 1995, fue la primera declaración internacional en la historia sobre principios regulatorios comunes a los países miembros, en la que la OCDE exhortaba a éstos a adoptar medidas efectivas para asegurar la calidad y la transparencia de la normativa.

Asimismo, en el documento de 2005 titulado «Principios Rectores para la Calidad y la Elaboración Normativa» se recoge que “la calidad normativa ha devenido crucial para la efectividad de la acción de gobierno”.

En 2010, durante la Conferencia Internacional de la OCDE sobre Política Regulatoria, la Organización decidió que, su cobertura debía ser ampliada a la luz de las experiencias más recientes, los estudios adicionales y el amplio mandato del Comité de Política Regulatoria.

En idéntico sentido, el informe «Política y Gobernanza Regulatoria: Apoyando el Crecimiento Económico y Sirviendo al Interés Público (Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest)», de 2011, la OCDE propone una revisión y actualización del pensamiento colectivo acerca de la política y la gobernanza regulatoria.

En 2012, la «Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza» contiene una nueva lista de 12 principios de política normativa entre los que cabe señalar los siguientes:

1. Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.

2. Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el público contribuya a la proceso de preparar borradores de propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.

3. Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y en consecuencia fomentar la calidad de la regulación.

4. Integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) a las primeras etapas del proceso de diseño de políticas públicas para formular proyectos regulatorios nuevos. Identificar claramente las metas de política pública y evaluar si es necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

5. Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas.

6. Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR), la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

7. Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos imparciales y coherentes, sin conflictos de interés, prejuicios ni influencias indebidas.

8. Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonable y conozcan las decisiones oportunamente.

9. Aplicar, cuando se considere adecuado, la evaluación, la gestión y las estrategias de comunicación de riesgos al diseño y la implementación de las regulaciones para asegurar que éstas estén bien orientadas y sean efectivas. Los reguladores deben evaluar de qué manera tendrán efecto las regulaciones y diseñar estrategias de implementación y aplicación sensibles.

10. Promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno supranacional, nacional y subnacional. Identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los órdenes de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.

11. Impulsar el desarrollo de capacidades y el desempeño de la gestión regulatoria en los órdenes subnacionales de gobierno.

12. Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción.

En 2014 la OCDE en su informe “Spain from administrative reform to continuous improvement

” señala como la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas ha afrontado con acierto las iniciativas de simplificación y las medidas dirigidas a racionalizar el inventario de regulaciones. En el mismo informe la OCDE realiza ciertas

recomendaciones para revisar y mejorar los mecanismos para controlar el flujo de regulaciones y desarrollar una cultura de mejora regulatoria en todas las administraciones públicas. Entre otros aspectos, recomienda:

- fomentar la participación del público en la elaboración de las normas mediante la consulta sobre las mismas en una fase temprana.

- mejorar la coordinación y supervisión de la calidad de las memorias de impacto.

- profundizar en determinados contenidos de las memorias de análisis de impacto (coste / beneficio, coste de cumplimiento, coste de "irritabilidad", análisis medioambiental)

- impulsar la evaluación ex post de las normas.

Principales iniciativas en el ámbito de la Unión Europea.

- El denominado «Informe Mandelkern», suele considerarse el arranque de la política europea de calidad normativa y al que han seguido multitud de iniciativas. Entre ellas, la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que implementaba la iniciativa «Legislar Mejor» en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, en la que se iniciaba una estrategia que se dirigía primordialmente a una doble tarea:

- Animar a los Estados miembros a legislar mejor a su propio nivel, cuando elaboren nuevas medidas nacionales (evaluación de impacto), simplificando la legislación nacional vigente y mejorando la aplicación de la legislación de la UE a escala nacional.

- Involucrar a los Estados miembros, creando un grupo de expertos nacionales de alto nivel en materia de regulación para asesorar a la Comisión y elaborar una agenda común sobre la mejora de la legislación.

El documento explicativo «Better Regulation simply explained», de 2006 contiene una enumeración completa de las medidas y principios de política normativa impulsados por dicha iniciativa para incrementar la calidad de las normas europeas. Se sistematizan a continuación:

1. Análisis de impactos. Una parte importante del proceso de elaboración de mejores normas es tener una visión completa de su impacto en los distintos ámbitos de la sociedad. Así, pueden ajustarse mejor las propuestas normativas, de modo que se potencien sus efectos positivos y se minimicen los negativos.

2. Comunicación y consulta a los sectores sociales interesados. Previamente a adoptar una propuesta normativa, la Comisión Europea debe consultar a los sectores sociales interesados.

3. Reducción del "papeleo" (paperwork). La Comisión Europea debe empezar a prestar atención a los costes y cargas administrativas que pretende imponer a ciudadanos y

empresas por la normativa europea. En este sentido, debe establecer un método de cálculo de los costes administrativos (el modelo de costes administrativo de la red de la Unión Europea), inspirado en las mejores prácticas de los Estados miembros como Países Bajos y Reino Unido.

4. Simplificación. En muchos sectores, la normativa europea resulta excesivamente compleja. La Comisión Europea debe emprender un programa de revisión del acervo jurídico europeo con vistas a hacerlo más claro y comprensible y reducir las cargas administrativas, especialmente para las pequeñas empresas.

5. Consideración de alternativas. Existen alternativas a la actividad normativa. La corregulación (confiar el cumplimiento de los objetivos de la acción normativa a agentes sociales u organizaciones no gubernamentales) o la autorregulación (permitir que los sujetos privados regulen voluntariamente su actividad mediante acuerdos o compromisos propios) pueden ser tan eficaces como las normas. La Comisión debe tener en cuenta estas posibilidades de “regulación suave” (soft regulation) a la hora de elaborar sus propuestas normativas.

En el mismo ámbito, la «Comunicación de 2010 sobre Normativa inteligente en la Unión Europea», además de completar y reformular algunos de los principios de calidad normativa recogidos en la iniciativa «Legislar Mejor», añade algunos principios como son la evaluación a posteriori de la legislación y mejorar el acceso electrónico al conjunto de la legislación de la UE.

De acuerdo con la citada Comunicación, estos nuevos principios de política normativa son aplicables a los procesos normativos de la Comisión y al ámbito del derecho europeo. No obstante, en la medida de lo posible, los Estados miembros deben aplicarlos también.

Con posterioridad a la iniciativa «Normativa Inteligente», la Comisión ha lanzado el Regulatory Fitness and Performance Program, que contiene diversas propuestas dirigidas a integrar el «Programa Europeo de Reducción de Cargas» (Administrative Burden Reduction) con los objetivos de calidad normativa, especialmente en lo referente a las PYMES.

El 19 de Mayo del 2015 La Comisión Europea publicó un “Paquete de Mejora Normativa o “Better Regulation Package” con distintos documentos. Este paquete refleja la situación actual de la política de mejora normativa en la UE e incorpora los siguientes documentos:

“Better Regulation For Better Results - An EU Agenda” “Mejora normativa para obtener mejores resultados: Una agenda de la UE” este documento recoge una visión general de los nuevos planteamientos de la UE en este ámbito. (Better Regulation For Better Results - An EU Agenda).

“Better Regulation guidelines” o “Guía de Mejora Normativa” es un nuevo manual sobre la política de mejora normativa. Aborda todo el ciclo vital de las políticas y normas: elaboración, implementación y evaluación. Contempla distintos instrumentos para mejorar la calidad de las normas. Entre ellos las evaluaciones de Impacto Normativo.

““Better Regulation Toolbox” “Caja de herramientas o instrumentos de mejora normativa”. Es un documento complementario a la guía anterior. Desarrolla en mayor medida un gran número de instrumentos de mejora normativa. Entre ellos, las evaluaciones de impacto normativo.

“Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook” “El documento Programa sobre la preparación de la legislación: situación actual y perspectivas”. Sobre la situación actual de las iniciativas concretas de la Comisión en materia de mejora normativa.

Plataforma R.E.F.I.T.: Plataforma para la participación de los Estados y los actores interesados en la política de mejora normativa. Esta plataforma está presidida por el Vicepresidente de la Comisión Europea. Frans Timmermans. Está compuesta de dos grupos de trabajo:

Un grupo de trabajo con representantes de los 28 Estados Miembros. Otro con representantes de actores interesados: 18 de empresas, ONG’S, un representante del Comité de las Regiones y un representante del Comité Económico y Social de la UE.

“Regulatory Scrutiny Board” Comité de Examen de la política de mejora normativa: Este comité tiene como finalidad controlar la calidad de las evaluaciones de impacto normativo, evaluaciones y “fitness checks” de la Comisión. Depende de la Secretaria General de la Comisión. Está presidido por un Director General y compuesto por 6 personas. 3 miembros forman parte de la Comisión Europea y 3 son ajenos a las instituciones. Actúan de forma independiente en el ejercicio de esta función de control de la calidad.

Acuerdo Interinstitucional sobre legislar mejor entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, firmado el 13 de abril de 2016.

En el seno del Consejo de la Unión Europea, la política de Better Regulation se ha venido tratando de dos formas diferentes. Por un lado, como un tema independiente, constituyéndose el tradicional Grupo de Trabajo “Better Regulation”, pero también como una parte de la Política del Mercado Único, constituyéndose el Grupo de Trabajo de Competitividad y Crecimiento (Mercado Interior, Industria, Investigación y espacio).

Antecedentes normativos en esta materia en España.

En España, la política regulatoria ha constituido y constituye una prioridad y se ha realizado un gran esfuerzo realizado para incorporar al ordenamiento jurídico los

principios de “Better and Smart Regulation” y entre los que cabe destacar los principios de buena regulación enunciados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Asimismo la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada en el Consejo de ministros de 11 de diciembre de 2009, ha constituido sin duda un hito fundamental y decisivo en la mejora de la calidad de las normas y ha permitido asentar en la cultura administrativa la importancia del análisis y evaluación de los impactos como instrumento indispensable en toda política regulatoria.

En estos momentos, siguiendo las recomendaciones de la OCDE y las mejores prácticas en el seno de la Unión Europea, España ha definido una nueva estrategia de mejora regulatoria que queda reflejada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, realizada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Esta estrategia sistematiza y refuerza la planificación y el análisis de impacto de las normas y su evaluación ex ante y ex post, y establece, entre otras directrices, las siguientes:

Las Administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Se refuerza la participación de los sujetos potencialmente afectados en el proceso de elaboración de las normas previendo consultas en fase temprana, con carácter previo a la elaboración del texto, para conocer la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

El análisis del impacto económico de las normas incluirá la realización del test pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión europea y el impacto en términos de unidad de mercado.

En el ámbito de la AGE, el Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales supervisará la coordinación y calidad de la actividad normativa siendo ello reflejo del compromiso al más alto político con el establecimiento de una política nacional de calidad regulatoria.

Se establecen fechas concretas de entrada en vigor de las normas que impongan obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, con el fin de contribuir a incrementar la seguridad jurídica en nuestra actividad económica y siguiendo las recomendaciones de la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 25 de junio de 2008 (A “Small Business Act” for Europe).

Las Administraciones públicas revisarán periódicamente su normativa para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar en qué medida las normas han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas”.

f) Listado pormenorizado de las normas derogadas

Hay que relacionar una por una todas las normas que vayan a quedar derogadas expresamente, conforme a lo que a estos efectos se indique en la disposición derogatoria que incluya el proyecto normativo.

Se recuerda que la Directriz 41 de las Directrices de técnica normativa establece lo siguientes: “Las disposiciones derogatorias contendrán las cláusulas de derogación del derecho vigente....evitando cláusulas genérica de derogación del derecho vigente”

Aunque en muchas de las normas se incluye una disposición derogatoria con la cláusula general “*quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en esta norma*”, lo cierto es que en varias ocasiones durante la tramitación de diferentes proyectos normativos, se han formulado observaciones por parte de algunos Ministerios para que, en el caso de que no haya una derogación expresa de alguna norma en concreto, se suprima la disposición derogatoria con esa cláusula genérica de manera que podéis comprobar que muchas normas no llevan una disposición derogatoria.

En estos casos, al cumplimentar este apartado explicaríamos los motivos por los que no se deroga expresamente ninguna norma.

Si se deroga una norma pero sólo parcialmente, dejando alguno de sus artículos en vigor, se debe incluir una explicación que permita conocer con claridad los motivos por los que no se ha procedido a derogar esa norma en su totalidad.

g) Efectos sobre el procedimiento administrativo. Trámites adicionales

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando en materia de procedimiento administrativo mediante norma con rango de ley se establezcan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la referida ley, la memoria justificará su inclusión indicando los motivos por los que resulta eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento. Dichos trámites deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta. Asimismo, se justificará en la memoria cuando reglamentariamente se establezcan especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

h) vigencia de la norma.

En este apartado deberíamos analizar los siguientes aspectos:

1º Entrada en vigor el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación

De acuerdo con lo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y **sin** perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Esta previsión no será de aplicación a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la memoria del análisis de impacto normativo.

En el caso de que el proyecto en cuestión quede excluido de la obligación de entrar en vigor el 2 de enero o el 1 de julio, habrá que justificarlo.

Consultar en el portal de transparencia la memoria del Real Decreto 561/2017, de 2 de junio, por el que se regula la concesión de diversas subvenciones directas del Ministerio del Interior, que justifica las razones por las que no le es de aplicación esa previsión en cuanto a la entrada en vigor.

2º Vigencia indefinida o temporal

Si la vigencia va a ser indefinida, habrá que indicarse expresamente. La mayoría de las normas se aprueban nacidas con una vocación de permanencia en nuestro ordenamiento jurídico sin plazo alguno, es decir indefinida.

Si por el contrario su vigencia está sometida a un plazo, habrá que explicar los motivos. Este es el caso del Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021, cuya vigencia está limitada a cuatro años. Se recomienda consultar la memoria del citado Real Decreto en el portal de transparencia en donde se explican las razones de su vigencia temporal (Normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)

i) Atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, a otros órganos dependientes o subordinados de ellos.

De acuerdo con el principio de jerarquía normativa, una norma con rango de ley debe ser desarrollada por otra norma con rango de real decreto, por cuanto es la que en el orden jerárquico le corresponde.

No obstante, algunas leyes saltan ese orden jerárquico y se remiten expresamente a la regulación por orden de alguna materia en concreto.

Por ejemplo, en la disposición final tercera del texto refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el real decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, se relacionan una serie de materias que serán reguladas por orden.

En estos casos, deberán explicarse en la memoria las razones por las que el desarrollo reglamentario de la ley en las materias en concreto de que se trate, procede llevarse a cabo a través de una orden o incluso, en algunos casos, de una resolución.

j) Rango normativo

Se debe justificar el rango del proyecto, si se trata de una norma con rango de ley, de real decreto o de orden. La justificación del rango puede venir dado por distintos motivos, os pongo algunos ejemplos:

- Proyecto normativo que regula infracciones y sanciones

El artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, establece que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una ley y la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la ley (conforme al mandato constitucional recogido en el artículo 25). Por lo tanto la norma que regule infracciones y sanciones deberá tener rango de ley.

- Proyecto normativo que determina el sentido negativo del silencio en un procedimiento iniciado a solicitud del interesado.

El artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establece que se requiere de una norma con rango de ley para que el silencio sea negativo en esta clase de procedimientos. Por lo tanto la norma que regule el silencio negativo deberá tener rango de ley.

- Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

La Constitución Española, en su artículo 104, establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, mandato que se extiende a la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo cual deberá llevarse a cabo a través de una ley orgánica.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General o la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana

Artículo 81 de la Constitución *“Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”*.

- Proyecto normativo que se remite a su desarrollo vía reglamentaria

El artículo 11.7 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, establece *“Reglamentariamente se regulará la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Seguridad Privada”*. El rango del proyecto normativo que regule la organización y funcionamiento del citado Registro viene determinado por ese artículo de la referida Ley.

El artículo 8.6 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el real decreto legislativo 6/2015, de 30 de octubre, establece que la composición, organización y funcionamiento del Consejo Superior de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible se determinarán reglamentariamente. Por lo tanto, el proyecto normativo que regule esos aspectos del referido Consejo deberá tener el rango de real decreto.

3.4 ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

- Título competencial prevalente: identificar el título o los títulos competenciales que fundamentan el proyecto. **La regla general es que debe existir un único título prevalente aplicable a cada precepto del proyecto. No obstante excepcionalmente puede fundamentarse la concurrencia de dos títulos respecto del mismo proyecto.**

El título competencial en lo que se refiere al Estado es el que se determina en las reglas del artículo 149.1 de la Constitución. No confundir el título competencial con el rango de la norma.

Ejemplo: Título competencial prevalente

- **Proyecto normativo en materia de tráfico:** artículo 149.1. 21ª de la Constitución que reconoce al Estado la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor.
- **Proyecto normativo en materia de seguridad privada:** artículo 149.1. 29ª de la Constitución que reconoce al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.
- **Proyecto normativo que regula la concesión directa de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos:** artículo 149.1 13ª de la Constitución que

reconoce al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Ejemplo: Concurrencia de varios títulos competenciales

- **Disposición final primera de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio**, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (Publicado en BOE núm. 148 de 21 de junio de 2013)
- **Disposición final cuarta de la Ley 18/2009, de 23 de noviembre**, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en materia sancionadora. (Publicado en BOE núm. 283 de 24 de noviembre de 2009)
- **Disposición final primera “Título competencial” del proyecto de ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** establece que la misma se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Además su Título VI de iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones y la disposición adicional segunda de adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado, se aprueba también al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.ª, relativo a la Hacienda general, así como el artículo 149.1.13.ª que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica .

- **Cuestiones competenciales más relevantes:** analizar los aspectos del proyecto que pudieran resultar conflictivos o que tengan especial relevancia competencial.

- **Participación autonómica y local en la elaboración del proyecto:** valoración de las observaciones formuladas al proyecto por las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales en el caso de que hayan participado en su elaboración.

Este apartado viene a repetir lo ya indicado en el apartado relativo a la tramitación. En el caso de que se haya pedido informe a las Comunidades Autónomas o a las Corporaciones Locales, parece más adecuado indicarlo en la tramitación junto con los demás informes. En cualquier caso o se indica en uno o en otro, pero no en ambos porque parece una repetición innecesaria.

En el portal de transparencia se puede consultar el apartado relativo a la distribución de competencias en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomienda la siguiente norma:

Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (Normativa vigente. Ministerio de Economía y Competitividad)

3.5 IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, mientras que el impacto presupuestario analizará su incidencia en los gastos e ingresos públicos.

a) IMPACTO ECONÓMICO

El impacto económico es el coste o el ahorro que va a suponer a los sectores, colectivos o agentes, en definitiva a los ciudadanos, la aplicación de las medidas que se regulan en la norma.

Es fundamental **no confundir el impacto económico con el impacto presupuestario.**

Impacto económico: con carácter general, hay que ponerse en el lugar del colectivo al que va dirigido la norma y analizar si las medidas que se recogen en ese proyecto van a suponer un mayor o un menor coste económico para poder seguir desarrollando la actividad que regula la norma.

En el análisis de este impacto hay que tener en cuenta si la norma tiene efectos en los siguientes ámbitos:

- **Efectos en el empleo:** se promueve la creación de empleo o se destruye al incluir nuevas restricciones (se eleva la titulación exigida para ser examinador)
- **Efectos sobre la innovación:** se promueve la investigación (ley contratos, se mejoran los contratos de investigadores y se crean nuevos)
- **Efectos sobre los consumidores:** cómo afecta a sus derechos (regulación contratos de compra a distancia, congelación pescado que se consume crudo)
- **Efectos en la competencia en el mercado:** analizar las posibles restricciones del proyecto respecto al acceso de nuevos operadores, o que limiten su libertad para competir o sus incentivos para hacerlo. Incluida la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias, así como la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- **Efecto sobre la unidad de mercado** se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de

necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

- **Efecto sobre las pequeñas y medianas empresas** realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica.

En el portal de transparencia se puede consultar el análisis del impacto económico que se contempla en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomiendan las correspondientes a las siguientes normas:

- Real Decreto 128/2015, de 27 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, en materia de tipo de interés aplicable para el cálculo de la provisión de seguros de vida (Normativa Vigente. Ministerio de Economía y Competitividad)
- Real Decreto 83/2015, de 13 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1082/2012, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva (Normativa Vigente. Ministerio de Economía y Competitividad)
- Real Decreto 1055/2015, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo (Normativa vigente. Ministerio del Interior)
- Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. (Normativa vigente. Ministerio de Economía, Industria y Competitividad)
- Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de precursores de drogas. (Normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)
- Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos (Normativa vigente. Ministerio del Interior)
- Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. (Normativa vigente. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital)
- Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos. (Normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)

b) IMPACTO PRESUPUESTARIO

Se mide el efecto que el proyecto tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto en los Presupuestos Generales del Estado, como, en su caso, en el de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Para analizar el impacto presupuestario hay que ponerse en el lado de la administración para detectar si las medidas que se contemplan en esa norma van a suponer un gasto y por lo tanto una disminución de su presupuesto.

Como se ha indicado anteriormente, para analizar el impacto económico hay que ponerse en el lugar del ciudadano afectado por la norma. Por el contrario, en el impacto presupuestario, hay que ponerse en el lugar de la administración, a efectos de determinar si le va a costar dinero aplicar esa norma.

Para analizar el impacto presupuestario en los Presupuestos Generales del Estado habrá que tener en cuenta, entre otras, las siguientes cuestiones:

- **Cuantificar e identificar los gastos e ingresos** que se deriven de la aplicación del proyecto, **determinando las partidas presupuestarias que pueden verse afectadas**. Si no es posible su cuantificación habrá que justificarlo.
- En el caso de que la aplicación del proyecto **no tenga impacto presupuestario** se indicará debiéndose justificar adecuadamente.

Podría indicarse expresamente en la norma incorporando una disposición adicional en la que se establezca que las medidas incluidas en esa norma no podrán suponer incremento del gasto público.

- En el caso de que la aplicación del proyecto **sí tenga impacto presupuestario y el coste pueda asumirse con los créditos presupuestarios disponibles**, se identificarán las partidas presupuestarias con cargo a las cuales se financiarán esos costes.
- **En el caso de que la aplicación del proyecto sí tenga impacto presupuestario y el coste no pueda asumirse con los créditos presupuestarios disponibles**, se determinarán las modificaciones presupuestarias que sea necesario realizar, identificando los incrementos de créditos previsibles y su financiación.

Coste gastos de personal muchas veces se indica que no es necesario aumentar la dotación de funcionarios que en la actualidad vienen desempeñando las funciones de que se traten o que los medios personales de los que se dispone son suficientes.

En caso de que sí hay un coste en gastos de personal hay que hacer un estudio detallado.

Ejemplo

→ **proyecto normativo por el que se crea un nuevo centro penitenciario:**

- Gastos en el personal con el que habrá que dotar al nuevo centro (director, subdirector, psicólogos, etc.)
- Gastos en material y suministros (edificios y otras construcciones, mobiliario y enseres electricidad, agua, gas, vestuario, alimentación, productos farmacéuticos, limpieza y aseo).

Hay que tener en cuenta que el impacto presupuestario no sólo debe analizarse cuando la aplicación de las medidas adoptadas en el proyecto normativo vaya a suponer un coste para la administración. **También hay que analizar ese impacto cuanto las medidas vayan a suponer un ahorro**, un ejemplo sería la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa , cuya aplicación va a suponer un ahorro resultado, entre otros motivos, de haber suprimido numerosos órganos.

Además, en muchas normas os habréis dado cuenta que se incluye una disposición adicional dedicada expresamente al “no incremento de gasto público” que va a suponer la aplicación de las previsiones contenidas en la norma de que se trate como por ejemplo:

Real Decreto 932/2017, de 27 de octubre, por el que se articula la organización y gestión compartida de servicios generales y comunes entre el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y la Agencia Estatal de Investigación (disposición adicional sexta “*La aplicación de las previsiones contenidas en este real decreto no deberá ocasionar incremento del gasto público*”)

Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública (disposición adicional primera “*La constitución y el funcionamiento de la Comisión serán atendidos con los medios materiales y personales de los departamentos ministeriales, por lo que su actuación no supondrá gastos adicionales a los previstos en las dotaciones presupuestarias de los mismos ni incremento de gasto público.*”)

En estos casos, al analizar el impacto presupuestario se deberían explicar las razones por las que la aplicación de la norma no va a suponer un incremento de gasto público y citar expresamente la disposición adicional que así lo recoja.

En el portal de transparencia se puede consultar el análisis del impacto presupuestario que se contemplan en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomiendan las correspondientes a las siguientes normas:

- Real Decreto 628/2014, de 18 de julio, por el que se regulan las peculiaridades del régimen de autorizaciones para conducir vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil. (Normativa Vigente. Ministerio de la Presidencia)
- Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros (Normativa Vigente. Ministerio del Interior)
- Real Decreto 69/2015, de 6 de febrero, por el que se regula el Registro de Actividad de Atención Sanitaria Especializada (Normativa vigente. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Especial referencia al impacto en comunidades autónomas y administración local)
- Real Decreto 216/2015, de 27 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 386/2013, de 31 de mayo, por el que se fijan las plantillas reglamentarias de oficiales generales, oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas para el período 2013-2017(Normativa vigente. Ministerio de Defensa)
- Real Decreto 561/2017, de 2 de junio, por el que se regula la concesión de diversas subvenciones directas del Ministerio del Interior (Normativa vigente. Ministerio del Interior).
- Orden INT/253/2017, de 16 de marzo, por la que se crea el nuevo Centro Penitenciario de Ceuta y se procede a la clausura del existente en la actualidad. (Normativa vigente. Ministerio del Interior)
- Orden INT/247/2017, de 16 de marzo, por la que se crea el Centro Penitenciario de Málaga II, en Archidona (Málaga). (Normativa vigente. Ministerio del Interior)
- Orden INT/641/2017, de 4 de julio, por la que se establecen los precios públicos que deben aplicarse a las acciones formativas de la Guardia Civil, impartidas por el Centro de Adiestramientos Especiales a personal ajeno al Cuerpo. (Normativa vigente. Ministerio del Interior)

3.6 ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS

La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias.

Hasta que se modificó la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, las cargas administrativas son todas aquellas tareas o actividades de naturaleza administrativa que deben realizar las empresas o los ciudadanos para poder realizar o desarrollar una actividad, porque así lo exige

la normativa que la regula. En definitiva son aquellos requisitos u obligaciones de tipo administrativo o incluso burocrático que se deben cumplir para poder realizar una actividad.

Por ejemplo, la obligación de solicitar una licencia para realizar obras, obtener una autorización para abrir una autoescuela, conservar una documentación durante una serie de años, presentar cada cierto tiempo un informe sobre la actividad realizada o inscribirse en un determinado registro para poder iniciar una actividad, etc.

El Consejo Europeo en 2007 decidió convertir la simplificación administrativa en una de las líneas de acción prioritarias de la política económica europea y la consiguiente disminución de las cargas administrativas derivadas de la legislación europea. La reducción de cargas administrativas permite disminuir los costes de constitución y funcionamiento de las empresas.

A partir de la reforma de la citada la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, las cargas administrativas cuantifican el coste de su cumplimiento tanto para la administración como para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas.

Es decir, **se ha incluido a la administración en el concepto de carga**, lo que supone una novedad que, en principio, deberá ser objeto de explicación en la nueva Guía Metodológica, ya que el anexo V del a actual Guía se refiere únicamente a las cargas que deben soportar las empresas.

De momento y en lo que **se refiere a las cargas administrativas que deben soportar las empresas**, se deben analizar los siguientes aspectos:

- **Detectar cargas administrativas:** identificar las cargas administrativas que recoge la a norma en concreto para realizar una determinada actividad. Especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas

Es indispensable tener claro el concepto de carga administrativa para poder identificarlas y valorar si son necesarias y están plenamente justificadas. Las cargas administrativas más comunes son las siguientes:

- presentación ante una administración o terceros de datos identificativos de la persona o empresa para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho: Solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos (licencias de obras, carnés profesionales, etc)
- presentación ante una administración o terceros de información sobre la actividad que realiza la empresa (presentación de informe periódico, suministros de datos estadísticos, declaraciones responsables, etc.)

- obligación de conservar y, en su caso, poner a disposición de la administración y terceros documentos emitidos por la administración por terceros o por la propia empresa (conservación de documentos sobre formación de trabajadores, las fichas de viajeros en los hoteles)
 - obligación de tener que solicitar la inscripción, baja o modificación en un registro
 - llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaraciones
 - obligación de someterse a control o a inspección de sus actividades
 - constitución de avales, garantías y otros fondos para el ejercicio de la actividad (empresas de seguridad privada)
- **Comparar cargas administrativas:** Una vez identificadas todas las cargas administrativas que contempla esa futura norma hay que compararlas con las cargas administrativas que se exigían conforme a la normativa que, hasta ese momento, regula esa actividad.
- Si fuera la primera vez que se regula esa actividad se identificarían las cargas y se cuantificarían sin más comparación al no haber ninguna normativa anterior.

→ **Cuantificación de las cargas:**

Se trata de trasladar a términos económicos ese ahorro que supone para el ciudadano haber suprimido cargas administrativas. O, en su caso, el coste que se mantiene o cuánto más le va a suponer económicamente al ciudadano seguir desarrollando esa actividad si hubiera un aumento de cargas administrativas.

Para ello, se ha fijado lo que viene a costar en euros realizar cada una de las cargas administrativas que son más habituales y se ha recogido en **la tabla de medición del coste directo de las cargas administrativas** del anexo V de la Guía Metodológica. Nos podemos encontrar con cargas administrativas como presentar una solicitud presencialmente que se ha cuantificado en 80 euros o la obligación de tener que inscribirse en un registro en 110 euros.

En el caso de que una norma exija para realizar esos dos trámites, eso supondría que la cuantificación de las cargas administrativas de esa norma daría un resultado total de 180 euros (80 euros más 110 euros).

Hay veces que no es posible utilizar la **tabla de medición del coste directo de las cargas administrativas** del anexo V de la Guía Metodológica y para medir el ahorro que suponen determinadas medidas hay que aplicar la **tabla para la medición del coste agregado de la reducción que se encuentra en ese mismo anexo V**.

En esa tabla se cuantifica el ahorro que puede suponer adoptar medidas como sustituir la renovación de una solicitud por su renovación automática (se cuantifica en 175 euros de ahorro adoptar esa medida) o reducir los plazos de respuesta de la administración.

Identificar las cargas administrativas, cuantificarlas correctamente y determinar si hay una reducción de cargas es el elemento fundamental de este análisis.

La guía metodológica incorpora dos valores más a tener en cuenta al medir las cargas administrativas: **la frecuencia** (cuántas veces al año debe cumplirse esa carga) **y la población que se ve afectada por esa carga** (el número de empresas o de población que va a tener que realizar esa carga).

El valor población es un dato del que fácilmente se puede disponer respecto de aquellas actividades que están sometidas a un registro, lo que permite conocer un número aproximado de población que puede verse afectada por las cargas administrativas cuando se regule la actividad a la que se dedican (Registro de Centros de Reconocimiento, Registro de Escuelas Particulares de Conductores...etc.). No obstante, no siempre es posible disponer de ese dato en cuyo caso habrá que justificarlo.

Para que sirva de ejemplo, a continuación se reproduce cómo se justificó la imposibilidad de disponer del dato población al analizar las cargas administrativas en la memoria de la Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos.

“No ha sido posible aplicar el valor población ya que en la actualidad en nuestro país, no existe una norma estatal que regule de manera específica la comercialización y utilización de sustancias, mezclas o productos que puedan ser utilizados para la fabricación ilícita de explosivos, siendo una novedad en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, no se dispone de ningún registro, como sucede en otras actividades ya reguladas, que permita conocer cuántos operadores económicos o cuántos particulares se ven afectados por esta nueva regulación, así como de ningún otro instrumento que facilite los datos necesarios para cuantificar la población a la que se imponen estas cargas, al carecer de antecedente alguno que regule estas sustancias en su condición de precursores de explosivos.

Desde que se aprobó el Reglamento (UE) nº 98/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, se ha trabajado para identificar los sectores profesionales, las actividades económicas, así como los particulares afectados por esta norma, entre otros propósitos, para informar y colaborar en el cumplimiento de estas nuevas obligaciones, así como para disponer de datos sobre la población afectada.

Resultado de ese estudio y de cuáles eran los posibles usos de cada una de estas sustancias, se identificaron numerosos sectores económicos en los que se podían utilizar alguna o varias de estas sustancias, entre los que destacan, las industrias química, papelera, alimentaria, de limpieza, metalúrgica, sanitaria, cosmética, agrícola, joyera, restauración, combustibles, carpintería, fontanería, munición, textil, taxidermia, fotografía, fragancias, vidrio y cerámica.

Una vez determinados los sectores más afectados que, como se puede apreciar, son muy heterogéneos, se intentó conocer cuántas empresas realizaban su actividad económica en el ámbito de alguno de esos sectores, datos que no se pudieron obtener por su carácter reservado al tener trascendencia tributaria.

También se solicitó en diversas ocasiones información a las federaciones y asociaciones empresariales del sector de la industria química y de la distribución al por menor, sectores que por sus respectivas actividades era probable su intervención en la puesta a disposición de los particulares de productos que contuvieran esas sustancias. Sin embargo, tampoco se consiguieron resultados positivos ya que los operadores económicos no tienen la obligación legal de facilitar datos relacionados con sus clientes.

En este contexto, como datos que se puede aportar consecuencia de los estudios realizados cabe señalar que la mayor parte del volumen de mercado de estas sustancias está dirigido a un uso industrial, en segundo lugar a un uso profesional y, en último término, a un uso particular. Además se puede prever que el número de licencias que soliciten los particulares no será elevado, ya que preferirán adquirir otros productos similares que por su composición no requieran obtener licencia, al no contener precursores de explosivos restringidos en una concentración superior a la permitida.

No obstante y por las razones señaladas, no se ha conseguido disponer de información precisa y fiable que permita realizar una estimación de la población afectada que se corresponda con los que “realmente cumplen o están obligados a cumplir con la carga”, tal y como exige la ya citada Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Por consiguiente, siguiendo el criterio de la referida Guía en la que se establece que los criterios previstos en la misma “se aplicarán de un modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación que la aprobación de la norma pueda suponer”, se han cuantificado las cargas administrativas conforme a los datos “económicos” y de “frecuencia” de los que se dispone.”

Una vez analizado y comparadas las cargas administrativas del proyecto con la normativa vigente que regula esa misma actividad se pueden llegar a tres conclusiones:

- el proyecto elimina o simplifica cargas lo que supone una reducción de cargas administrativas.

- el proyecto mantiene las mismas cargas que las exigidas en la normativa vigente. En este caso será necesario incluir una explicación clara y fundamentada que justifique los motivos por los que no es posible eliminar o simplificar ninguna de esas cargas.

- el proyecto impone nuevas cargas con respecto a la norma que hasta entonces regulaba esa misma actividad, por lo que hay un aumento de las cargas administrativas. En este caso será necesario incluir una explicación clara y fundamentada que justifique cada una de esas nuevas cargas.

En el portal de transparencia se puede consultar el análisis de las cargas administrativas que se contemplan en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomiendan las correspondientes a las siguientes normas:

- Real Decreto 414/2015, de 29 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica (Normativa Vigente. Ministerio del Interior. Ver anexo a la memoria)
- Real Decreto 123/2015, de 27 de febrero, por el que se regula la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero (Ministerio de Fomento)
- Real Decreto 193/2015, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo. (Normativa Vigente. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación).
- Real Decreto 949/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones (Normativa vigente. Ministerio del Interior)
- Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Real Decreto 1025/2015, de 13 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 846/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las condiciones que deben cumplir las materias primas a base de materiales poliméricos reciclados para su utilización en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos (Normativa vigente. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)
- Real Decreto 27/2016, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de patata de siembra (Normativa vigente. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente)
- Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de precursores de drogas. (Normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)

- Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos
- Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos.

3.7 IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA, Y EN LA FAMILIA

a) IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

- **Descripción de la situación de partida:** recoger la información que permita identificar claramente las posibles desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito en el que se va a aplicar el proyecto.
- **Previsión de resultados:** identificar los cambios que puede suponer la aplicación del proyecto respecto a las desigualdades detectadas en ese ámbito.
- **Valoración del impacto de género:** calificar los resultados obtenidos según la siguiente escala: negativo, nulo o positivo.
 - ➔ **Negativo:** Cuando no se prevea una eliminación o disminución de las desigualdades detectadas y no contribuya a las políticas de igualdad.
 - ➔ **Nulo:** Cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esa situación.
 - ➔ **Positivo:** Cuando se prevea una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y contribuya a los objetivos de las políticas de igualdad.

En el portal de transparencia se puede consultar el análisis del impacto por razón de género que se contemplan en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomienda la correspondiente a la siguiente norma:

- Real Decreto 234/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueba la provisión de plazas de las Fuerzas Armadas y de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil para el año 2015 (Normativa Vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)
- Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil (Normativa Vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales)

b) IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA.

Cabe señalar que no ha habido un desarrollo reglamentario en relación al contenido del análisis de este impacto, y de momento no es posible poner de ejemplo alguna norma cuya memoria haya analizado de manera significativa este impacto.

c) IMPACTO EN LA FAMILIA

Aunque tampoco ha habido un desarrollo reglamentario en relación al contenido del análisis de este impacto, una cuestión que la práctica ha ido demostrando es la confusión que a veces se produce entre este impacto y el de género.

No obstante, **hay normas que adoptan medidas en beneficio de la familia al desarrollar situaciones que tienden a favorecer el agrupamiento familiar, el cuidado de familiares o la conciliación de la vida personal y profesional.**

Este es el caso del Real Decreto 728/2017, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de guardia civil y de situaciones administrativas del personal de la Guardia Civil, que en consonancia con las novedades introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, contempla situaciones como la excedencia por agrupación familiar o la excedencia por cuidado de familiar, a las que se pueden pasar sin requisitos de haber prestado tiempo de servicios y se permite solicitar destino desde esas situaciones con la finalidad de favorecer la conciliación en situación de activo.

Estas medidas benefician a los miembros de la Guardia Civil con independencia de su género, de manera que procede su análisis desde el ámbito de la familia y su incidencia positiva en el mismo.

En el portal de transparencia se puede consultar el análisis del impacto de familia que se contemplan en las memorias del análisis de impacto normativo, de las que se recomienda la correspondiente a la siguiente norma:

Real Decreto 1090/2015, de 4 de diciembre, por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos, los Comités de Ética de la Investigación con medicamentos y el Registro Español de Estudios Clínicos (Normativa Vigente. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).

3.8 OTROS IMPACTOS

Cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, CUANDO DICHO IMPACTO SEA RELEVANTE.

Si una norma por razón de la materia que regula incide directamente en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, debe analizarse.

Ejemplo: los proyectos normativos que crean nuevos centros penitenciarios deben analizar este impacto para conocer cómo están adaptados a las personas con discapacidad. Este análisis podría ser el siguiente:

“La creación de un nuevo centro penitenciario tiene un impacto relevante en materia de accesibilidad universal de las personas con discapacidad, tanto en lo que se refiere a la población reclusa como entre las personas que tengan que acceder a dicho centro ya sea por motivos laborales o personales (familiares, visitas, etc.).

A estos efectos, se ha dotado de los servicios suficientes tales como los que acreditan los desplazamientos horizontales, eliminando cualquier tipo de discontinuidad en el pavimento, los desplazamientos con superación de desniveles, los ascensores con dimensiones y características que permitan su uso por personas con discapacidad, los espacios, estancias, mobiliarios específicos para personas con discapacidad, medidas todas ellas dirigidas a cumplir la normativa en materia de accesibilidad universal de las personas con discapacidad en un nivel “adaptado” que es el nivel máximo, ajustado a los requisitos funcionales y dimensionales que garantizan su utilización autónoma y adecuada por las personas con discapacidad.”

Se puede analizar cualquier otro impacto que se estime conveniente como por ejemplo, el impacto medio ambiental, en seguridad vial, etc.

3.9 ANÁLISIS SOBRE COSTE-BENEFICIO

El análisis de este impacto no es obligatorio, tiene carácter potestativo, salvo que una norma específica o sectorial así lo exija.

Consistirá en un resumen de todos los costes y beneficios de la norma, tanto directos como indirectos, debiendo quedar acreditado que los beneficios esperados compensan o superan los costes derivados del proyecto y justifican la aprobación del mismo.

3.10 DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN Y CONSULTAS

Este apartado debe estar siempre actualizado en función de los informes que se vayan recibiendo a lo largo de la tramitación del proyecto. Llama la atención que en el orden del análisis de los impactos que se relacionan en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, se haya situado al final, ya que parece más apropiado que se analice a continuación del apartado relativo al “contenido y análisis jurídico”, habrá que estar a lo que a estos efectos disponga la nueva Guía Metodológica.

Su análisis deberá incluir:

1º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna o varias de las razones, debidamente motivadas, previstas en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Se **sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:**

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.**
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.**
- c) Los objetivos de la norma.**
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.**

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas.

La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la memoria del análisis de impacto normativo.

Mediante la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, se ha publicado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

En la pantalla de inicio del portal web de cada departamento ministerial figurará en lugar visible un punto de acceso que incluirá la expresión «Participación pública en proyectos normativos».

Asimismo, la participación ciudadana podrá también iniciarse a través del Portal de Transparencia, que canalizará a cada departamento ministerial competente las correspondientes propuestas.

Los puntos de acceso ministeriales ofrecerán una doble opción: «Consulta pública previa» y «Audiencia e información pública».

El trámite de consulta pública previa tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo.

La opción «Consulta pública previa» recogerá un listado de las iniciativas y propuestas normativas para las que se encuentre abierto este trámite, con el título y la fecha en que finaliza el plazo de la consulta. Se ordenarán por fecha de entrada en el sistema, de más reciente a más antiguo.

En relación con cada proyecto normativo, se ofrecerá información sobre los siguientes aspectos:

- Antecedentes de la norma (Breve referencia a los antecedentes normativos).
- Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- Necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Objetivos de la norma.
- Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

El ciudadano podrá realizar sus aportaciones mediante un cuadro de texto libre, con la opción de adjuntar documentos. Se enviará al ciudadano un aviso de la recepción de sus aportaciones.

Son varias las normas que se han sometido a consulta pública y a través de los enlaces correspondientes de los distintos Departamentos se puede acceder para su consulta.

Una vez realizado este trámite deberá incluirse en la memoria un resumen de las aportaciones que tengan lugar durante el mismo.

Igualmente, en las memorias del análisis de impacto normativo de algunas normas se han justificado las razones por las que se ha omitido dicho trámite.

En el portal de transparencia se puede consultar memorias del análisis de impacto normativo en las que se justifica la omisión de este trámite, como en el caso del Real Decreto 561/2017, de 2 de junio, por el que se regula la concesión de diversas subvenciones directas del Ministerio del Interior.

2º La referencia a las consultas realizadas y a las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información pública así como su resultado y su reflejo en el texto del proyecto. Deberá ponerse de manifiesto expresamente en la memoria y justificarse la reducción de los plazos de audiencia e información pública, o la omisión de dicho trámite conforme a lo establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

En el portal de transparencias podéis consultar la memoria del Real Decreto 107/2018, de 9 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, aprobado por el Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, (normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales). En el apartado relativo a la tramitación se hace una referencia a este trámite de audiencia e información pública en el que se hizo una aportación de especial relevancia que fue tenida en cuenta.

3º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma. Como ya se ha indicado este trámite se repite en el apartado relativo a la adecuación de la norma al orden distribución de competencias.

4.º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, la memoria

mencionará la existencia dicho acuerdo, así como las circunstancias que le sirven de fundamento conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:

a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.

b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:

a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto para ello.

b) No será preciso el trámite de consulta pública, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

En el portal de transparencia podéis consultar la memoria del Real Decreto 729/2017, de 21 de julio, por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondientes a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (Normativa vigente. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales), en cuyo apartado relativo a la tramitación se indica su carácter urgente.

3.11 EVALUACIÓN EX POST

El artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, hace por primera vez referencia a que *“las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos”*.

En consonancia, el artículo 28 de dicha Ley dedicado al informe anual de evaluación, en su apartado 2 establece que la *“evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo...”*,

El Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, ha aportado más información con respecto a esa evaluación posterior.

En concreto, dedica su artículo 3 a la evaluación normativa, estableciendo lo siguiente:

“1. El Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado.***
- b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.***
- c) Incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales.***
- d) Conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas.***
- e) Impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.***
- f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.***
- g) Impacto relevante por razón de género.***
- h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia.***

2. Los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación «ex post», en los términos y plazos previstos en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Se analizará, en todo caso:

- a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación.***

b) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado.

c) La sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.

d) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

3. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo sobre el borrador de informe de evaluación, a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En el caso de que las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto sobre la competencia, los Departamentos ministeriales solicitarán informe previo también a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia”.

Resultado de esa evaluación posterior, “los Departamentos ministeriales remitirán a la persona que ejerza las funciones de Secretaría de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, antes del 1 de marzo de cada año, un informe en el que se recojan:

a) Los resultados de los procesos de evaluación normativa que se hayan llevado a cabo en el año precedente.

b) Las razones justificativas de los eventuales incumplimientos del Plan Anual Normativo del año anterior.

La Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa, en el que se reflejará el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

2. En dicho informe se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas a que se refiere el artículo 3, que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva memoria, hayan sido evaluadas en el ejercicio anterior. El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

3. La persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, elevará el proyecto de Informe Anual de Evaluación Normativa al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril de cada año.

4. Una vez aprobado, el Informe Anual de Evaluación Normativa se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

La Junta de Planificación y Evaluación Normativa es un órgano colegiado, de carácter interministerial, adscrito a la Subsecretaría de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, competente para elaborar los proyectos de Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa.

Conforme se establece en artículo 2.1 j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, este apartado incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. A estos efectos, se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

A día de hoy, **el Plan Anual Normativo para 2018 ha incluido varias normas que deberán someterse a evaluación ex post, sin que ninguna de ellas, de momento se haya aprobado y sin que, por lo tanto, tengamos conocimiento de cómo se va a realizar esa evaluación posterior. No obstante, cuando se apruebe alguna de esas normas que vayan a ser objeto de evaluación posterior, deberá recoger expresamente tal circunstancia en la memoria del análisis de impacto normativo, señalando los términos y el plazo en el que se procederá a realizar esa evaluación.**

4. MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO ABREVIADA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos que se deben analizar en la memoria completa, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada.

Por lo tanto se podrá elaborar una memoria abreviada cuando de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables, o estos no sean significativos en ninguno de los siguientes ámbitos:

- competencial
- económico y presupuestario,

- cargas administrativas,
- por razón de género, familia, infancia y adolescencia

En todo caso, será preceptiva la elaboración de una memoria abreviada en la tramitación de proyectos de reales decretos leyes, conforme a lo establecido en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

En cuanto al contenido de la memoria abreviada, conforme se establece en el citado artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- oportunidad de la norma
- identificación del título competencial prevalente
- listado de las normas que quedan derogadas
- impacto presupuestario
- impacto por razón de género
- otros impactos detectados que se juzguen relevantes
- descripción de la tramitación y consultas realizadas.
- una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la evaluación ex post

La nueva Guía Metodológica que se apruebe incluirá indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada. No obstante, no hay que olvidar que hasta que se apruebe la citada Guía Metodológica, habrá que estar a lo que a este respecto se establece en el apartado V (página 35) de la Guía actual, en donde se señala que la memoria abreviada deberá contener, al menos, los siguientes apartados:

- Justificación de la memoria abreviada
- Base jurídica y rango del proyecto normativo.
- Breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa.
- Oportunidad de la norma:
- Listado de las normas que quedan derogadas.
- Impacto presupuestario:
- Impacto por razón de género

En este contexto, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre y en la actual Guía Metodológica, y hasta que no se dicte la nueva Guía, se entiende que la memoria abreviada deberá contener los siguientes apartados, a cuyo análisis se procederá del mismo modo que se ha explicado en el apartado 3 con respecto a la memoria completa.

4.1. LA FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

La memoria del de análisis de impacto normativo abreviada contendrá siempre un Resumen Ejecutivo, que consiste en una ficha que se encuentra en el Anexo I (página 38) de la Guía Metodológica, en la que se resume de manera sistematizada la información contenida en la memoria, para conocer de forma breve, los elementos esenciales de ese proyecto. No se podrá cumplimentar por mera referencia a las páginas o puntos de la memoria.

4.2. JUSTIFICACIÓN PARA ELABORAR UNA MEMORIA ABREVIADA.

Se trata de exponer con claridad los motivos por los que no se considera necesario hacer una memoria completa y se opta por la abreviada.

Habrá que justificar las razones por las que de la propuesta normativa **no se derivan impactos apreciables, o estos no sean significativos** en ninguno de los siguientes ámbitos:

- competencial
- económico y presupuestario,
- cargas administrativas,
- por razón de género, familia, infancia y adolescencia

Todavía **no hay un concepto claro de qué debe entenderse por “apreciable” o por “significativo”, se supone que en la nueva Guía Metodológica se intentará aclarar este concepto o se fijarán unas determinadas pautas para ello.**

4.3. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

La oportunidad de la norma conlleva los siguientes análisis:

- Fines y objetivos
- Principios de buena regulación
- Alternativas
- Plan Anual Normativo

4.4. BASE JURÍDICA Y RANGO DEL PROYECTO

Se analiza la justificación jurídica del rango del proyecto.

4.5. BREVE DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO Y DE LA TRAMITACIÓN

a) Contenido en el que se analizarán los siguientes aspectos:

- Estructura
- Resumen
- Novedades
- Especial referencia, en su caso, a la transposición de directivas o aplicación de un reglamento comunitario.
- listado de las normas que quedan derogadas
- Justificación de la entrada en vigor y vigencia de la norma.

b) Tramitación en el que se analizarán los siguientes aspectos:

- referencia a todos los informes que hayan de solicitarse
- Consulta pública (sí se ha realizado con un resumen de las aportaciones o justificación en caso de estar exceptuado)
- Trámite de audiencia (sí se ha realizado con un resumen de las aportaciones o justificación en caso de estar exceptuado)
- Tramitación urgente (sí se ha acordado señalando la fecha del acuerdo)

4.6. IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL PREVALENTE

Únicamente se indica cuál es el título competencial prevalente.

4.7. IMPACTO PRESUPUESTARIO

En el caso de que de la propuesta normativa no se derive ningún impacto presupuestario se explicarán las razones.

Si por el contrario, sí hay impacto presupuestario pero éste no es significativo, se identificará ese impacto, se cuantificará aunque sea aproximadamente y se indicará la aplicación presupuestaria con cargo a la cual se va a financiar.

4.8. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

En el caso de que el impacto por razón de género sea nulo se explicarán las razones.

Si el impacto por razón de género es positivo o negativo, habrá que incluir los datos oportunos que permitan justificar ese carácter positivo o negativo del mismo.

4.9. OTROS IMPACTOS SI SON RELEVANTES

Se analizarían aquellos otros impactos detectados que se consideren relevantes.

4.10. EVALUACIÓN EX POST

Este apartado se incluirá en la memoria abreviada en el caso de que la norma en cuestión deba someterse a su evaluación posterior. De ser así, en la memoria se describirán con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, además se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Cómo y cuándo se debe someter una norma a su evaluación ex post, ya se ha explicado en el punto 3.11 “evaluación ex post” de este temario.

Por último, cabe señalar en cuanto al contenido de la memoria abreviada, que si bien ni en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, ni en la actual Guía Metodológica se incluye expresamente como contenido mínimo de las memorias abreviadas el análisis de los impactos económico o de las cargas administrativas. Lo cierto es que la experiencia práctica aconseja que se analicen en la memoria abreviada en el caso de que la norma tenga dichos impactos, de lo contrario, los Ministerios competentes formularán observaciones en este sentido para que sean analizados aunque se trate de una memoria abreviada.

