



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Ministerio de la Presidencia.	Fecha	05.08.16
Título de la norma	<u>REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO</u>		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Establecimiento de un nuevo régimen jurídico de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos ley, reales decretos legislativos y a las normas reglamentarias.		
Objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none">- Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico- Dotar a los departamentos ministeriales de unos instrumentos y criterios homogéneos a la hora de realizar el análisis del impacto de las normas.- Asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa y el compromiso al más alto nivel político con el establecimiento de una política nacional de calidad regulatoria.- Impulsar la evaluación ex post de las normas.		



Principales alternativas consideradas	<ol style="list-style-type: none">1. 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 2009.2. 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.3. Podría haberse optado por atribuir las funciones de coordinación y supervisión de la calidad de la actividad normativa a un órgano unipersonal en lugar de un órgano colegiado interministerial.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto del Consejo de Ministros en desarrollo de la Ley del Gobierno
Estructura de la Norma	El se estructura en 3 artículos, 4 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 1 disposición final.
Informes recabados	<ul style="list-style-type: none">•Se han solicitado los siguientes informes:<ul style="list-style-type: none">-Informes de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Secretaría de Estado de Hacienda y Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.-Informe preceptivo de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas- Solicitud de Dictamen del Consejo de Estado.
Trámite de información pública	Publicación en el portal de transparencia y en la página web del ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas



ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El real decreto desarrolla lo dispuesto en la ley del Gobierno y por lo tanto circunscribe su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado y organismos dependientes y adscritos. Se respeta en este sentido el orden constitucional de distribución de competencias	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	La norma tendrá un efecto indirecto positivo sobre la economía	El análisis del impacto económico permite estimar que el proyecto tendrá un impacto económico positivo.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input checked="" type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Puede afectar a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto: . <input type="checkbox"/> implica un ingreso.



IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Incluye un análisis en su conjunto de los costes y beneficios del proyecto, incluyendo los eventuales costes indirectos que puedan producirse por la aplicación de la norma en colectivos a los que inicialmente la misma no se dirigía	
OTRAS CONSIDERACIONES		

OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación.

Uno de los grandes retos de la política regulatoria es el de elaborar una normativa eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social. Para avanzar en esta dirección, la regulación ha de ser más simple y clara, y el cumplimiento de las normas debe ser lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

La mejora de la regulación ha sido, y sigue siendo, una de las prioridades de España y de los países de nuestro entorno desde hace décadas. Tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo las memorias de análisis del impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo.

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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas y en la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Esta estrategia sistematiza y refuerza la planificación y el análisis de impacto de las normas y su evaluación ex ante y ex post.

El proyecto que ahora se propone desarrolla estas previsiones legales y avanza en la implantación de otras medidas de mejora regulatoria.

2. Objetivos.

Los principales objetivos del proyecto de real decreto son:

1. Incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico.
2. Dotar a los departamentos ministeriales de unos instrumentos y criterios homogéneos a la hora de realizar el análisis del impacto de las normas.

3. 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 de procedimiento administrativo de las administraciones públicas.

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.

4. Alternativas.

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.

Se considera que es preciso iniciar, con la mayor prontitud posible, los trabajos de tramitación del proyecto. El objetivo es aprobar el texto con la agilidad necesaria para que los órganos y unidades administrativas interesadas puedan prepararse de la mejor manera posible para su futura entrada en vigor. Esta, por tanto, ha sido la opción escogida.

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, remitiéndose a una futura norma reglamentaria de naturaleza organizativa o sobre estructura orgánica.

5ª alternativa: Podría haberse optado por desarrollar el artículo 25 de la Ley del Gobierno 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.

CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

El real decreto consta de tres artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y una final.

El artículo 1 regula el objeto de la norma: desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno en lo que se refiere al contenido y estructura de la memoria del análisis del impacto normativo.

El artículo 2 regula la **estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.**

- **El apartado a) se refiere a la oportunidad de la norma.**

Se establece, en primer lugar, la necesidad de realizar una identificación clara de los fines y objetivos perseguidos por la norma, como instrumento de planificación previa de la misma.

Se incluye un mayor detalle de la información a incluir en este apartado, haciéndose especial hincapié en la necesidad de justificar la adecuación de la norma a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Estos incluyen el principio de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia.

También se incide en la necesidad de analizar alternativas, incluidas las no regulatorias, procurando además valorar más de una alternativa, cuestión evaluada por la OCDE en sus encuestas sobre mejora regulatoria.

De acuerdo con la OCDE, resulta fundamental 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. Para ello debe tenerse en cuenta los medios diferentes de la regulación y determinar la retribución de los diversos enfoques analizados para identificar el mejor.

- **El apartado b) se refiere al contenido y análisis jurídico,**

Se establece que dicho análisis jurídico resumirá las principales novedades introducidas por la norma, incluirá una referencia a su engarce con el Derecho Nacional y de la Unión Europea, y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

Se incluye aquí la necesidad de justificar en la memoria la inclusión de trámites distintos a los previstos en la ley de procedimiento administrativo, en consonancia con los artículos 1 y 129 de la Ley 39/2015.

En segundo lugar, se señala que la memoria contendrá una referencia a la vigencia temporal o indefinida de la norma y los motivos que justifican la opción escogida. En particular, deberá especificarse si la norma contiene requerimientos de evaluación periódica.

La vigencia indefinida de la norma o su vigencia temporal mediante la incorporación de las denominadas “sun setting clauses”, es uno de los aspectos que valora la OCDE en sus encuestas sobre mejora regulatoria y en particular al analizar la evaluación a posteriori de la norma. Una norma que no cumple con sus objetivos no debería perpetuarse en el tiempo recomendándose la inclusión de cláusulas de caducidad o requerimientos de evaluación periódica.

Asimismo, en desarrollo del artículo 23 de la nueva redacción de la Ley del Gobierno, se prevé la justificación de las causas por las que una norma que imponga nuevas obligaciones a personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional, como consecuencia del ejercicio de esta, no entra en vigor en las fechas señaladas por dicho artículo, el 2 de enero, o 1 de julio, siguientes a su aprobación. Esto se deberá fundar en alguna de las causas que recoge el precepto: que se trate de un real decreto-ley o cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen.

Por último, en aplicación del artículo 129.4 de la Ley 39/2015, se establece que la atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario de una ley a un titular de un departamento ministerial, u órganos dependientes o subordinados a ellos, deberá justificarse en la Memoria. De este modo, debe explicarse la separación del criterio general de que los desarrollos reglamentarios deben realizarse, con carácter general por el Gobierno.

- **El apartado c) se refiere a la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias,** estableciéndose la obligación de precisar el título o títulos competenciales en que se basa la norma.
- **El apartado d) se refiere al análisis de los impactos:**

Como novedades se incluye:

- El análisis del efecto sobre la unidad de mercado de acuerdo con el artículo 26 de la ley de Gobierno.
 - El análisis del efecto sobre las PYME realizándose el test PYME , en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, de acuerdo con el artículo 26 de la ley de Gobierno.
 - Se señala la obligación de realizar el análisis de incidencia de la norma en los ingresos y gastos públicos, y en particular, de personal al servicio del sector público.
 - Se establece la detección y medición de las cargas administrativas en la línea de lo establecido en el artículo 26.3 de la Ley de régimen jurídico del sector público, vinculándose con el análisis de impacto económico al requerirse realizar una especial referencia a las pequeñas y medianas empresas al analizar las cargas administrativas del proyecto conforme al citado precepto de la ley.
- **El apartado e) se refiere al análisis coste-beneficio:**

Este apartado se incluye siguiendo las recomendaciones de la OCDE y consistirá en un resumen, en los términos que se establezcan en la guía metodológica, de todos 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.

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 prevé que

los análisis de impacto deben centrarse de igual modo tanto en los beneficios como en los costes, pudiendo ocurrir que un proyecto tenga algún impacto negativo que se vea, sin embargo, superado por los beneficios esperados de la norma interesando su aprobación.

No obstante, se ha considerado necesario incluir un apartado específico en la memoria que resuma costes y beneficios a modo de balance del análisis de impacto previamente realizado y en el que se tengan en cuenta las principales aportaciones y experiencia de los países de nuestro entorno en esta materia.

De acuerdo con la OCDE, 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.

- **El apartado f) se refiere a la descripción de la tramitación y consultas.**

Como novedad se señala la obligación de incluir un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública previa a la elaboración del proyecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la ley de Gobierno. Las consultas en fase temprana mejoran la calidad de las normas y permiten un margen más amplio de participación ciudadana en la actividad normativa. Se trata de una de las recomendaciones más relevantes de la OCDE en materia regulatoria.

Por esta misma razón como novedad se exige que se expliciten en la memoria los motivos por los que, en su caso, no se haya producido consulta pública.

Para favorecer su difusión, se prevé que el resumen se publique en el portal web correspondiente del departamento competente.

También se incluye una referencia en los supuestos de tramitación urgente u omisión del trámite de audiencia, de acuerdo con los artículos 26 y 27 de la Ley.

- **El apartado g) se refiere a la evaluación ex post**

Este apartado se incluye siguiendo las recomendaciones de la OCDE y de acuerdo con el artículo 28 de la ley de Gobierno.

Se precisa que la memoria describirá con claridad los objetivos de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación. También se podrá

indicar la metodología a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

El artículo 3 regula el contenido mínimo de la Memoria abreviada en términos similares que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio hasta ahora vigente. Por su relevancia, se incluye en la memoria abreviada un apartado relativo a la descripción la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma. También se incluye la necesidad de una referencia al título prevalente y la descripción de la tramitación y consultas. Conforme al mandato del artículo 26.11 de la Ley 50/1997, se establece que este será el modelo preceptivo de memoria para los proyectos de real decreto ley.

La disposición adicional primera prevé la adaptación de la Guía Metodológica y que en tanto no se apruebe la misma, 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.

La disposición adicional segunda se refiere a la documentación que debe acompañar al **Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado** en los mismos términos que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio hasta ahora vigente.

La disposición adicional tercera regula, en los mismos términos que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio hasta ahora vigente, el Informe sobre el impacto por razón de género en los proyectos de **Planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística** sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y en las convocatorias de **pruebas selectivas para el acceso al empleo público**.

La disposición adicional cuarta, relativa al no incremento de gastos de personal establece que las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal.

La disposición transitoria única se refiere a no aplicación del real decreto a los **proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo**.

La disposición derogatoria única deroga el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

La disposición final única regula la entrada en vigor.

2. Análisis jurídico

2.1 Derogaciones

Se deroga el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

2.2 Engarce con el derecho nacional

El proyecto encuentra su fundamento en los siguientes textos legales:

1. La ley del Gobierno cuyos artículos 25, 26 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.

2.3 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 que 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 Security 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. Se recoge el documento de constitución y las reglas de funcionamiento
- 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 España 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 han 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, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno realizada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. **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 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 Bussiness 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.

3. Descripción de la tramitación.

En la tramitación del presente real decreto se han previsto los siguientes pasos:

3.1 Informes de órganos superiores y directivos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Primera fase de informes (versión del texto de 4 de septiembre de 2015)

Las principales observaciones se formularon en cuatro aspectos principales:

- En primer lugar, en lo relativo a la oportunidad, composición y forma de actuación de la Comisión para la Coordinación y Supervisión de la Calidad de la Actividad Normativa, que incorporaban versiones anteriores del proyecto, en desarrollo del artículo 26.9 de la Ley del Gobierno. Se optó por fijar esta cuestión en otro real decreto de naturaleza organizativa o sobre estructuras orgánicas.
- En segundo lugar, en lo referente al apartado de análisis de impactos de la norma, objetándose la inclusión de nuevos impactos no incluidos en el Artículo 26.3 de la Ley del Gobierno.
- Respecto de la regulación de la evaluación ex post, que en versiones iniciales del texto se desarrollaba en mayor medida, se objetó la pertinencia de desarrollar dicha evaluación en una norma de análisis de impacto normativo ex ante, como la actual. Por ese motivo, se elimina el artículo relativo a dicha evaluación, dejando en el proyecto el contenido mínimo que debe tener la MAIN. También se elimina la disposición adicional que se refería a la aprobación de una guía para la evaluación ex post.
- Por último, se aceptó una observación en referencia a incluir un análisis de la incidencia de la norma en los gastos de personal, dentro del impacto presupuestario e incorporar una cláusula de no incremento del gasto para el propio proyecto.

Segunda fase de informes (versión del texto de 7 de octubre de 2015)

Las observaciones vinieron determinadas por:

- La modificación de algunos aspectos concretos de la norma, tales como la evaluación ex post, la inclusión en el proyecto del análisis de distribución de competencias como apartado independiente, del análisis de impactos. Se adaptó el texto a la misma.
- De igual modo se vuelve a recibir la observación de no ampliar el número de impactos contemplados en el real decreto, más allá de los que incluye la Ley del Gobierno y de sintetizar el contenido del apartado relativo a la tramitación de consultas. Se adaptó el texto a la misma.
- Se planteó primero la modificación del Real Decreto de 2009, en lugar de la aprobación de un nuevo Real Decreto. Se optó por la segunda alternativa, teniendo en cuenta que el Real Decreto modifica los 3 artículos del texto vigente.

Tercera fase de informes (versión del texto de 31 de mayo de 2016)

Las principales observaciones más relevantes se refirieron a:

- La posible inclusión de nuevos impactos. El criterio seguido en el proyecto es el de ceñirse únicamente a los impactos contemplados en la nueva redacción de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- La oportunidad de un apartado sobre coste y beneficio. En relación con esta cuestión, el análisis coste-beneficio se ha configurado como un resumen, a modo de balance de los beneficios frente a los costes justificando que los primeros son superiores a los segundos. Es una recapitulación que permita tener una visión global del proyecto, siguiendo las recomendaciones de la OCDE.
- La posibilidad de concretar determinados aspectos de la evaluación ex post. En la última versión se ha optado por permitir la inclusión en la memoria de una referencia a la metodología a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo
- La conveniencia de precisar aspectos de la ley que pudieran prevenir conflictos con las CCAA como concretar que los trámites adicionales o distintos a los previstos en la ley solo podrán realizarse por el legislador estatal respecto de los preceptos calificados como procedimiento administrativo común o abordar la cuestión de la posible tramitación de iniciativas normativas no recogidas en los planes normativos

anuales. Finalmente, se ha optado por no regular estas cuestiones dado que el Real Decreto no tiene carácter básico y por tratarse de cuestiones ajenas al contenido de la Memoria de análisis de impacto.

3.2 Informes y trámites subsiguientes

- Informe preceptivo de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas.
- No se prevé la realización de un trámite de audiencia pública al no existir ciudadanos que sean directamente interesados de la norma. Sin embargo, si se llevará a cabo la publicación en el Portal de Transparencia y en la página web del ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Dictamen del Consejo de Estado (**solicitado**)

ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

El real decreto desarrolla lo dispuesto en la ley del Gobierno y por lo tanto circunscribe su ámbito de aplicación a la Administración General del Estado y organismos vinculados o dependientes.

Se respeta en este sentido el orden constitucional de distribución de competencias.

2. Impacto económico y presupuestario

a) Impacto económico general.

El real decreto tendrá un impacto indirecto positivo en la economía pues mejorará el contenido de las memorias de impacto normativo que constituyen un de los instrumentos claves de la mejora regulatoria.

La mejora regulatoria resulta esencial para alcanzar la recuperación económica y mejorar la competitividad empresarial.

En efecto, un marco regulatorio adecuado se traduce en primer lugar en una mayor predictibilidad y certidumbre de la actuación de las instituciones públicas y una mayor claridad y simplicidad que reduce costes y riesgos y mejora el clima de negocio.

Asimismo, el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación del impacto de las normas, tanto *ex ante*, como *ex post*, y prever su derogación o modificación si no han logrado los objetivos fijados, incide en la calidad de la regulación y estimula la aprobación de normas con efectos positivos contrastados en la economía, y beneficios en términos de mejora de la productividad y de la competitividad.

La mejora de la regulación permite dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo las memorias de análisis del impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo

b) Efectos en la competencia en el mercado.

Un ordenamiento jurídico de poca calidad supone un obstáculo para el mercado interior, produce inseguridad jurídica, costes económicos para los actores económicos, se traduce en barreras normativas a la libre circulación de capitales, mercancías y personas, y por ende perjudican el establecimiento y ejercicio de la actividad empresarial. Todo ello se traduce en una disminución, obviamente indeseada, de la competitividad del tejido productivo europeo.

Por el contrario, un marco jurídico más claro y eficiente, mejora la competitividad de la economía y puede generar mayor competencia en el mercado al facilitar que haya nuevos operadores que inicien su actividad.

El análisis del impacto de las normas desde el punto de vista de la unidad del mercado que prevé como novedad el Real Decreto supone un avance y refuerzo importante en el proceso de elaboración de las memorias al valorarse el beneficio sobre los ciudadanos de un mercado unificado. La unidad de mercado incide directamente sobre la competitividad de la economía española, crea condiciones más favorables para la inversión, aumenta la productividad y promueve el desarrollo económico.

Debe destacarse la especial importancia que tendrá asimismo desde el punto de vista de la competencia el refuerzo previsto por el Real Decreto del análisis del impacto de las normas desde el punto de vista de las pequeñas y medianas empresas.

La mayor parte de las empresas en la UE y España son pequeñas y medianas empresas. Las pequeñas y medianas empresas son el principal impulsor del crecimiento y el empleo y es por todos aceptado que, por su tamaño y características, hacen un esfuerzo desproporcionado a la hora de cumplir con las normas.

Esto también significa que las pequeñas y medianas empresas tienen que hacer un esfuerzo proporcionalmente mayor para beneficiarse de las oportunidades derivadas del mercado interior, con lo que ello conlleva de disminución de la competitividad de las mismas. Por estas razones, se pretende prestar una atención especial a estas empresas en la política de mejora normativa. Se persigue identificar y conseguir los principales elementos necesarios para crear unas normas más sencillas, mejores y más previsibles para facilitar las inversiones.

c) Análisis de las cargas administrativas.

La aplicación del real decreto tiene un efecto indirecto positivo en materia de cargas administrativas pues se traducirá en la aprobación de normas de mayor calidad que reduzcan o eliminen cargas para ciudadanos y empresas.

El proyecto además de mantener la obligatoriedad de detectar y cuantificar las cargas administrativas de la propuesta establece que en dicho análisis se prestará especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

Uno de los pilares fundamentales de la política económica es una buena regulación que no imponga cargas administrativas innecesarias o redundantes a los ciudadanos y a las empresas.

El Plan Nacional de Reformas subraya la importancia de abordar medidas que permitan restaurar la competitividad y liberar a la economía de los elementos que lastran el crecimiento. Entre ellas, destaca la eliminación de las barreras administrativas, los obstáculos y las trabas para la realización de las actividades administrativas, que tienen un impacto directo en los operadores económicos.

Las técnicas utilizadas para reducir las cargas consisten en la eliminación de obligaciones innecesarias, no requerir documentos que obren en poder de las Administraciones, disminuir la frecuencia de petición de datos, reducir los plazos de tramitación de los procedimientos o posibilitar la presentación electrónica de solicitudes, comunicaciones y demás documentos, entre otras.

d) Impacto presupuestario.

El real decreto no supone incremento de gasto ya que su aplicación se llevará a cabo con los medios de personal disponibles en los Departamentos y organismos de la Administración General del Estado y no requerirá dotaciones económicas adicionales.

e) Impacto por razón de género

El real decreto tiene un impacto nulo por razón de género. Indirectamente la aplicación de la norma podrá tener un impacto positivo por razón de género al incluir, al igual que el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio hasta ahora vigente, la obligación de analizar la norma desde el punto de vista de la igualdad de género.

f) Otros impactos

Se refuerza el análisis de otros impactos al exigir, con posterioridad al análisis de impactos, un resumen de los costes y beneficios del proyecto, incluyendo los eventuales costes indirectos que puedan producirse por la aplicación de la norma en colectivos a los que inicialmente la misma no se dirigía.