

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

13065 *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*

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 cada vez más simple y clara, y el cumplimiento de las normas debe ser lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

En este sentido, ya en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea», la Comisión recomendaba que todos los Estados miembros estableciesen estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

De acuerdo con estos objetivos, se han ido aprobando en los últimos años un conjunto de medidas para impulsar la mejora de la regulación y la actuación de la Administración, entre ellas, el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto normativo aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, en adelante Guía Metodológica.

Actualmente, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) defienden una regulación inteligente que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas, siendo la evaluación ex ante, a través de las memorias del análisis de impacto de las normas uno de los instrumentos clave para alcanzar dicho objetivo.

La OCDE, en su Recomendación sobre política normativa y gobernanza de 2012 y en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement», insiste en la idea de incluir la evaluación de impacto regulatorio en las etapas iniciales del proceso de diseño de políticas públicas y formulación de propuestas normativas. Dicha Organización recomienda identificar los objetivos de la política pública, evaluar si la normativa es necesaria, cómo puede ser más eficaz y eficiente para lograr dichos objetivos, y considerar alternativas y ventajas de los distintos enfoques para identificar el más adecuado.

Esta es la línea que ha continuado la Comisión Europea con la publicación de un «Paquete de Mejora Normativa» o «Better Regulation Package», el 19 de mayo del 2015, que refleja la situación actual y las perspectivas de la política de mejora normativa en la Unión Europea e incluye una serie de herramientas para seguir avanzando en la misma.

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, como la Guía Metodológica han constituido, sin duda, un hito decisivo en la mejora de la calidad de las normas y han permitido asentar en la cultura administrativa la importancia del análisis y evaluación ex ante de los impactos, como instrumento indispensable en toda política regulatoria.

Sin embargo, durante estos últimos años se han producido distintos cambios normativos que hacen necesaria su derogación y la aprobación de un nuevo real decreto adaptado a 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, del Gobierno.

Uno de los objetivos de las leyes indicadas es asegurar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizando de modo adecuado la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas, reforzando la seguridad jurídica y la evaluación periódica del ordenamiento jurídico. Es vocación del presente real decreto desarrollar estas previsiones legales, con importantes aspectos novedosos como el estudio del engarce con el derecho de la Unión Europea en el análisis jurídico, el estudio sobre la unidad de mercado y la competitividad y la realización del Test PYME.

Con esta finalidad, el real decreto se compone de 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 nuevas leyes. Incluye un apartado relativo a la forma en la que se realizará la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma, o evaluación *ex post*. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, señala que el Plan Anual Normativo identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, señalándose en el artículo 28.2 que dicha evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la memoria del análisis de impacto normativo. Asimismo, se mantiene la posibilidad de elaborar memorias abreviadas cuando concurren las circunstancias previstas en este real decreto.

También componen este 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 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.

El presente real decreto es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que, mediante el análisis de los efectos previsibles de los proyectos normativos, contribuye al objetivo de interés general de asegurar la calidad de las normas. Es acorde también con el principio de proporcionalidad, al ser el medio más adecuado para cumplir estos objetivos y con el principio de seguridad jurídica al quedar engarzado con el ordenamiento jurídico. Asimismo, cumple con el principio de transparencia, dado que busca fomentar el conocimiento general de estos instrumentos. Por último, es coherente con el principio de eficiencia siendo una norma que, entre sus objetivos, incluye la reducción de cargas administrativas.

El presente real decreto se dicta en virtud de la habilitación para el desarrollo normativo que establecen, respectivamente, la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y la disposición final sexta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, del Ministro de Hacienda y Función Pública, del Ministro de Economía, Industria y Competitividad, y de la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de octubre de 2017,

DISPONGO:

Artículo 1. *Objeto.*

El presente real decreto tiene por objeto 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.

Artículo 2. *Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.*

1. La memoria del análisis de impacto normativo deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta de norma que en todo caso incluirá:

1.º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.

2.º Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

3.º Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa.

4.º Asimismo, cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo, regulado en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, será necesario justificar este hecho en la memoria.

b) Contenido y análisis jurídico, que resumirá las principales novedades introducidas por la propuesta de 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 misma.

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.

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.

La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma. En este último caso se precisarán los motivos que justifican la opción escogida.

Igualmente, deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el supuesto de que la entrada en vigor de las normas se apartara de la regla prevista en el citado artículo.

Asimismo, la 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, deberá explicarse en la memoria. Se justificará, también el rango normativo propuesto para el proyecto.

- c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma.
- d) Impacto económico y presupuestario:

1.º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del 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.

Se evaluará el 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.

2.º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos y que incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

e) 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.

f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia. El impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto 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 recogidos en la Guía Metodológica. Asimismo, se realizará un análisis de los impactos en la infancia y adolescencia, y en la familia.

g) Otros impactos: La memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

h) Análisis sobre coste-beneficio: con carácter potestativo y, en todo caso, cuando una norma específica o sectorial así lo exija, se realizará un análisis sobre coste-beneficio que 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.

i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:

1.º 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.

2.º La referencia a las consultas realizadas y 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.

3.º 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.

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.

j) Evaluación *ex post* que 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.

2. El Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación. En especial, se actualizará el apartado relativo a la descripción de la tramitación y consultas.

3. Para la realización y estructuración de la memoria del análisis de impacto normativo se atenderá a las indicaciones contenidas en la Guía Metodológica. En todo caso, se incluirá al principio de la Memoria una ficha con el resumen ejecutivo de la misma, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica a la que se refiere la disposición adicional primera de este real decreto.

Artículo 3. *Memoria abreviada.*

1. Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos, se realizará una memoria abreviada. Será preceptiva su presentación, también, en los supuestos de 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.

2. La memoria abreviada 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 y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo anterior. A este respecto la Guía Metodológica incluirá indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada.

3. El órgano u órganos proponentes deberán justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada.

Disposición adicional primera. *Adaptación de la Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.*

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.

Disposición adicional segunda. *Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.*

La documentación que deberá acompañar al anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado será la establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Anualmente, en la Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, se incluirán las oportunas instrucciones para la evaluación del impacto de género.

Disposición adicional tercera. *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.*

Las previsiones de este real decreto relativas al informe sobre el impacto por razón de género serán también aplicables a los proyectos de planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística sometidos a la aprobación del Consejo de Ministros y a las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público, en los términos establecidos en los artículos 19 y 55 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Disposición adicional cuarta. *No incremento de gastos de personal.*

Las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer incremento de dotaciones, ni de retribuciones, ni de otros gastos de personal.

Disposición transitoria única. *Proyectos normativos en tramitación.*

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.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

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

Disposición final única. *Entrada en vigor.*

Este real decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 27 de octubre de 2017.

FELIPE R.

La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia
y para las Administraciones Territoriales,
SORAYA SÁENZ DE SANTAMARÍA ANTÓN