

ESTUDIOS

Incluye



ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GENERAR CONOCIMIENTO PARA LA CALIDAD Y EFECTIVIDAD DEL DERECHO

JULIA J. CARCELLER STELLA

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



ARANZADI

© Julia J. Carceller Stella, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: Diciembre 2025

Depósito Legal: M-27592-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1078-496-3

ISBN versión electrónica: 978-84-1078-497-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



Índice general

	<u>Página</u>
1. Presentación	15
1.1. <i>La preocupación por la calidad y la eficacia normativa, origen de la «Better regulation»</i>	16
1.2. <i>Objetivos y marco teórico de esta investigación</i>	27
2. Políticas de mejora normativa, objetivos y principios	30
2.1. <i>La política de mejora normativa, surgimiento y su dimensión jurídica</i>	33
2.2. <i>Política de Regulatory Reform de la OCDE</i>	48
2.3. <i>Política de Better Regulation de la Unión Europea</i>	57
2.4. <i>Objetivos y principios de mejora de la regulación</i>	75
2.5. <i>Recapitulación. Una política de lo jurídico</i>	81
3. El análisis de impacto regulatorio (RIA) y análisis de impacto normativo (AIN)	83
3.1. <i>Primera aproximación terminológica y conceptual</i>	84
3.2. <i>Génesis y desarrollo, del análisis de impacto ligado a la regulación al análisis de impacto normativo</i>	98
3.3. <i>Análisis de impacto normativo en las políticas de mejora de la regulación</i>	117



	<u>Página</u>
3.3.1. Los análisis de impacto en la política de Regulatory Reform de la OCDE	119
3.3.2. Los análisis de impacto en la política de better regulation europea	126
3.4. <i>Generalización y expansión internacional del instrumento. Una aproximación sucinta en perspectiva nacional comparada</i>	134
4. Marco jurídico de antecedentes y recursos para la efectividad y calidad de la norma en España. Introducción y alcance de la política y los instrumentos para la mejora normativa en el ordenamiento jurídico español	146
4.1. <i>Antecedentes históricos e informes clásicos en los procesos de elaboración normativa y la tradición administrativa española</i> .	147
4.2. <i>Introducción de la política de mejora de la regulación y el análisis de impacto normativo en España</i>	168
4.2.1. Incorporación de la política y los principios de mejora de la regulación	169
4.2.2. Marco jurídico del análisis de impacto normativo en España	180
4.2.3. Perspectiva sectorial del análisis de impacto	190
4.3. <i>Título VI de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común y Sentencias del TC 55/2018 y 110/2018</i>	203
5. Los análisis de impacto normativo (AIN) como proceso de aprendizaje; información y conocimiento para la acción normativa	221
5.1. <i>El AIN instrumento y sus fines. Intentos institucionales, doctrinales y legales de definición</i>	223
5.1.1. Definiciones doctrinales y legales	233



	<u>Página</u>
5.2. <i>Una aproximación al análisis de impacto desde su práctica. Modelos, esquemas y contenidos de tipos genéricos en perspectiva comparada</i>	244
5.3. <i>El AIN como proceso de aprendizaje. Procesos y metodologías, de identificación y gestión de la información relevante para la efectividad de la norma</i>	269
5.3.1. <i>Concepción amplia: el AIN como proceso de ayuda a la toma de la decisión normativa</i>	272
5.3.2. <i>Concepción restringida: el AIN como proceso de análisis de los impactos de las normas</i>	281
5.3.3. <i>El AIN como proceso de identificación, selección y sistematización de la información para el análisis de efectividad de la norma y su calidad material. Como proceso de aprendizaje dinámico</i>	287
6. Redefiniendo el instrumento. Su integración y anclaje desde una perspectiva renovada	298
6.1. <i>Límites conceptuales y equívocos interpretativos para su aplicación</i>	298
6.2. <i>El paradigma de la sociología jurídica. Aportaciones de la perspectiva sociológica a las nociones de eficacia, efectividad e impacto de las normas para un AI más completo</i>	302
6.3. <i>El paradigma de la gobernanza y la concepción cíclica del proceso normativo</i>	305
6.3.1. <i>Nuevas normas para nuevos tiempos</i>	306
6.3.2. <i>Un acercamiento dinámico y analítico a los procesos normativos</i>	318
6.4. <i>El papel de la Administración Pública para la calidad normativa</i>	331
6.4.1. <i>La Administración como centro del proceso circular de información normativa</i>	339



	<u>Página</u>
6.5. <i>Un derecho administrativo ilustrado por técnicas de investigación social</i>	352
6.5.1. <i>Posibilidades y tendencias del análisis cuantitativo estadístico para el proceso normativo.</i>	360
7. Recapitulación y conclusiones	378
7.1. <i>Recapitulación</i>	378
7.2. <i>Conclusiones</i>	389
BIBLIOGRAFÍA	391
<i>Documentación institucional administrativa</i>	412
<i>Normativa nacional (España)</i>	423
Leyes	423
Reales Decretos	424
Varios	425
<i>Normativa internacional</i>	426
Unión Europea	426
EE. UU.	427
UK	427
Italia	428
Francia	428
Méjico	428
Alemania	429
Guía y Manuales De RIA	429
<i>Legislación/normativa autonómica</i>	430
Andalucía	430



ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
Aragón	430
Baleares	430
Cantabria	430
Comunitat Valenciana	430
Cataluña	431
Castilla y León	431
Castilla-La Mancha	432
País Vasco	432
<i>Jurisprudencia</i>	432
<i>Otros docs/Varios Webografía</i>	434
<i>Abreviaturas</i>	435



del poder Ejecutivo, nada obsta para que las instituciones parlamentarias adopten, si no lo han hecho ya, este recurso⁴⁶⁹.

De entre todos los antecedentes expuestos, en la juridicidad del procedimiento legislativo propia del Estado de Derecho, se olvida con frecuencia hasta las recientes previsiones legislativas de las fases previas del procedimiento jurídico legislativo que condicionan en gran medida la formación y contenidos de la ley⁴⁷⁰. Existe una carencia manifiesta de juridificación de estas fases, en la que se encuentra hoy el AI, descuidando información social que influye de manera esencial en la determinación de lo que será la norma jurídica y dejando a la voluntad del órgano que hace la norma su existencia y restringiendo al público no solo a su elaboración sino su simple acceso y conocimiento⁴⁷¹.

4.2. INTRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE MEJORA DE LA REGULACIÓN Y EL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN ESPAÑA

Los principios de mejora de la regulación y del análisis de impacto se han ido introduciendo y se han materializado y concretado por nuestro ordenamiento jurídico desde hace algunos años. Esencialmente este avance se ha producido por el impulso de las instituciones europeas, pero recibiendo influencias de otros contextos y de carácter internacional cómo son los criterios de la OCDE.

Podemos dividir este apartado atendiendo a la existencia de dos elementos, por un lado, la incorporación de los principios de mejora de la regulación y de calidad normativa, como un conglomerado de recomendaciones y como el conjunto al que hacíamos referencia en el apartado segundo de la presente investigación, y por otro la asunción concreta del instrumento de análisis de impacto normativo desligado de éstas.

469. EUROPEAN PARLIAMENT, *Better regulation practices in national parliaments*, 2020.

470. GRACÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. «Informes previos a la aprobación de Proyectos de Ley», ...2001, *op. cit.*, p. 69 en referencia a LUCAS VERDÚ, P. «Iniciativa Legislativa», Nueva Enciclopedia Jurídica, Tomo XII, Seis, Barcelona, 1997, p. 624.

471. Su clarificación daría consistencia a la previsión de publicidad activa sobre información de relevancia jurídica referida al expediente de elaboración de los textos normativos previsto por el artículo 7 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



Vamos a intentar seguir este planteamiento ocupándonos de las sucesivas reformas legales que se han ido dado en España, aunque con la premisa y el conocimiento de que en alguna ocasión deberemos volver a traer a la palestra la normativa ya tratada, pues los principios y el principal instrumento para su desarrollo, como decíamos, van de la mano. También por las insalvables relaciones entre cierta normativa estatal que los incorpora y las previsiones legales de carácter autonómico o local, y sin olvidarnos tampoco, que el análisis de impacto se ha incorporado además de forma sectorial atendiendo a diferentes ámbitos y materias, a los que se refiere la norma o en atención a unos determinados impactos en concreto.

4.2.1. Incorporación de la política y los principios de mejora de la regulación

Para algunos autores⁴⁷² el primer precedente legislativo que contiene los principios de mejora de la regulación en nuestro país se remonta a la Ley 17/2009⁴⁷³ que transpone la Directiva de servicios europea⁴⁷⁴ a nuestro ordenamiento⁴⁷⁵. Lo cierto es que esta Ley contempla de manera indirecta algunos de los principios atendiendo a la regulación por parte de la administración de este tipo de actividad económica (de servicios) con el objetivo o tendencia de la liberación del sector. Véanse, por ejemplo, el de proporcionalidad o necesidad del artículo 5 en referencia a la normativa que establece el régimen de autorización. O la claridad, objetividad, neutralidad y transparencia para los procedimientos de autorización de su artículo 6. La Directiva incluyó, asimismo, medidas de simplificación de los trámites administrativos para el desarrollo de la actividad económica de su capítulo IV.

472. LÓPEZ DONAIRE, B. «Análisis de las últimas novedades en materia de calidad normativa en el ordenamiento a raíz de la Ley 39/2015. Hacia una legislación inteligente», en Gabilex, *Revista del gabinete jurídico de Castilla la Mancha*, n.º Extraordinario, abril 2018, p. 172.

ASTARLOA, I. *Técnica normativa 2016-2017, Memento práctico*, Francis Lefebvre, Madrid, p. 47.

473. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

474. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

475. Llama la atención, que unos meses antes de la publicación de esta Ley, entró en vigor en España el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.



La Directiva de servicios motivó también la adaptación de otras normas⁴⁷⁶, como la entonces vigente Ley de procedimiento administrativo⁴⁷⁷ o la Ley reguladora de bases de régimen local⁴⁷⁸, e introdujo tales principios también de manera indirecta y con carácter horizontal en atención a la actividad de «intervención» de la administración en general y las entidades locales.

Por «intervención para el desarrollo de una actividad» alude a la acción administrativa que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad. Un concepto que nos recuerda mucho el de regulación tratado en páginas anteriores y que contempla la actividad administrativa en un sentido muy amplio.

Será la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante LES) la que explícitamente recoge los principios para la mejora de la calidad de la regulación en su Capítulo I. Estos se incluyen en el Título I de la mejora del entorno económico.

Pese a la voluntad de transversalidad y el alcance estructural de esta norma que introduce los principios de mejora de la regulación en nuestro ordenamiento, la incorporación de estos principios se relaciona con la intención de ser éstos un aliciente para el desarrollo y el buen funcionamiento del sistema económico. Una relación que queda claramente patente y que implica la asunción de los principios atendiendo a la vinculación e

476. Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La norma realizó otras modificaciones sobre la regulación de sectores específicos concretos con regulación ya existente.

477. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se añadió a ésta el artículo 39 bis el cual hace referencia a que «1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen...».

478. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Nueva redacción del artículo 84. Artículo 84.2: «La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue».



implicación que los mismos tienen con el desarrollo de la economía y del mercado único. Esta perspectiva economicista con carácter limitado coincide con una aproximación parcial propia de los primeros impulsos de la política y que se justifica por las competencias que la Unión Europea tiene en este campo y a través de las cuales desarrolla plena capacidad de incidir sobre la normativa nacional de los estados miembros.

El Capítulo I «Mejora de la calidad de la regulación» compartía espacio en este Título I de la ley con el primer marco horizontal en España para los organismos reguladores⁴⁷⁹ y medidas de reforma de los mercados financieros, pero las disposiciones de este capítulo estaban destinadas ya al conjunto de administraciones públicas en su actividad normativa en sentido amplio⁴⁸⁰. La ley de procedimiento 39/2015 derogará definitivamente este capítulo.

479. El Capítulo II *Organismos reguladores* de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible quedará derogado por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

480. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, artículo 4 Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas:

1. *En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.*

2. *En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.*

3. *En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.*

4. *A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.*

5. *En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.*

6. *Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.*

7. *El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.*

8. *En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.*



El artículo 4 de esta ley es especialmente relevante por dirigirse directamente a las iniciativas normativas de todas las administraciones públicas.

Con la misma perspectiva económica y con motivo de reforzar la unidad de mercado, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante LGUM) reaviva la introducción en nuestro ordenamiento de los principios de mejora regulatoria e instrumentos para su garantía. Los principios de necesidad, proporcionalidad, eficacia, simplificación de cargas y transparencia se recogen en los artículos 5, 6, 7 y 8 respectivamente y su garantía se prevé para las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación y en especial para algunos de sus actos como son las disposiciones de carácter general⁴⁸¹.

El artículo 14 establece, además, algunas prescripciones para la Cooperación en la elaboración de proyectos normativos por parte de las autoridades competentes, intercambiando información, garantizando la simplificación de cargas y promoviendo la participación de los operadores económicos y asociaciones. Y el artículo 15 ordena la evaluación periódica de la normativa para reducir los impactos sobre la unidad de mercado.

Aunque el ámbito para el cual se incorporan estos principios, en las leyes L. 17/2009, L. 25/2009, la LES y LGUM y, por ejemplo, estos dos mandatos (artículos 14 y 15 de la LGUM) es de carácter reducido y parcial (para la mejora del entorno económico y la unidad de mercado), la variedad de normativa que puede tener incidencia en este campo supone que sus prescripciones y mecanismos puedan tener un alcance más general o mayor al que de una primera aproximación pudiera parecer.

También el amplio concepto de intervención administrativa que se maneja en las normas hasta ahora citadas parece incluir la actividad reglamentaria de muy diversa y amplia naturaleza y temática, lo que pudo suponer un avance sobre el alcance y la proyección de los principios al conjunto o, al menos, un amplio espectro de la potestad reglamentaria⁴⁸². De

9. *En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.*

481. Artículo 9 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

482. ESPUEY SERVERA, I. M.^a y OLLERS VIVES, P. «Incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de la Unidad de Mercado, en la potestad



hecho, la invasión competencial de la CCAA y los Entes Locales por esta vía fue la cuestión que motivó muchos de los comentarios y críticas doctrinales⁴⁸³ de la LGUM y el contenido del Informe del Comité para las garantías estatutarias de Cataluña, el Dictamen del Consejo consultivo andaluz sobre la LGUM, así como varias sentencias del Tribunal Constitucional declarando nulos algunos de sus artículos⁴⁸⁴.

Parece interesante resaltar que junto al impulso a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (proclamada en el artículo 4 y el artículo 12 de la Ley 17/2009⁴⁸⁵), la mejora del marco regulatorio para una economía sostenible (artículo 4 LES) y el principio de unidad de mercado (*CAPÍTULO IV Garantías al libre establecimiento y circulación* y artículo 16 *Libre iniciativa económica de la LGUM*) se exige que toda intervención administrativa respete los principios enunciados para favorecer dichos objetivos.

Una actuación de las administraciones públicas que se manifiesta de múltiples formas y entre las que destaca en primer lugar la potestad reglamentaria para el establecimiento de los requisitos y procedimientos de autorización y control de la actividad de los particulares. Las restricciones y exigencias normativas deben realizarse atendiendo a tales principios (artículos 5 y 9 L.17/2009; artículo 39 bis LRJAP-PAC 30/1992, artículo 84.2 LRBRL; artículo 4 de la LES y artículos 3 a 9 y 17 LGUM): no discriminación, necesidad, proporcionalidad, eficacia, simplificación y transparencia.

Las limitaciones a la actividad de los operadores económicos se concretan y supeditan, en estas leyes, a la exigencia de más o menos gravosos

reglamentaria» en Revista española de la función consultiva, n.º. 21, 2014, pp. 210: «En conclusión la Ley 20/2013 no pasa desapercibida en el contexto de la regulación económica actual ni podrá obviarse su incidencia directa en todos los poderes normativos del Estado (en sus tres o más instancias, central, autonómica y local)».

483. ALONSO MAS, M.J. (Dir.), El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado. La Ley, Madrid, 2014.

484. Pleno. Sentencia 110/2017, de 5 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1411-2014. Pleno. Sentencia 119/2017, de 31 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 5437-2014. Pleno. Sentencia 79/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1397-2014. Pleno. Sentencia 111/2017, de 5 de octubre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 1454-2014. Pleno. Sentencia 121/2018, de 31 de octubre de 2018. Cuestión de inconstitucionalidad 6031-2016. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

485. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



sistemas de requisitos que se concretan en los regímenes de autorización, declaración o comunicación responsable respectivamente. Se requiere que la autoridad competente en cada caso motive la imposición de límites y la exigencia en el cumplimiento de requisitos en base a la necesidad y la proporcionalidad de su actuación, para cuya concreción entra en juego además el concepto de «razón imperiosa de interés general». Este concepto, a cuyos contenidos hacen referencia diversos artículos de estas normas, se encuentra definido por el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios⁴⁸⁶ y actúa como concreción del principio de necesidad y para la valoración de la proporcionalidad en el establecimiento de límites con carácter razonable⁴⁸⁷. En él aparecen destacados unos campos en los que el interés general cobra ya una dimensión expresamente reconocida y cuyo reflejo en los contenidos de las memorias de análisis de impacto normativo empieza a tener presentes⁴⁸⁸.

Desde esta perspectiva, para la garantía y el desarrollo de la Unidad de mercado, en la Administración General del Estado se han producido muchos avances⁴⁸⁹ y un impulso de los mecanismos de cooperación administrativa, también con las CCAA. A través del Programa de Trabajo para la

486. Ley 17/2009 artículo 3: *Definiciones (...) 11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.*

487. La LGUM contempla incluso que la concurrencia de este interés en algunos campos justifique la promoción de otros medios y normas (como de uso voluntario) para mejorar los niveles de calidad de los productos y servicios. Disposición adicional cuarta de la LGUM.

488. Contenido de la MAIN previsto en el Anexo, apartado 2.2.3 c) de la Guía Metodológica del Ayuntamiento de Madrid. Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

489. Acuerdos del Consejo de Ministros de 5 de mayo y 7 de noviembre de 2014 para la ejecución del Programa de Garantía de la Unidad de Mercado e Instrucciones para su desarrollo: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/enlaces/090514-enlaceunidaddemercado.aspx> y <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/071114enlaceunidadmercado.aspx>



garantía de Unidad de mercado⁴⁹⁰ podemos destacar: el Plan de racionalización normativa o el desarrollo de aplicación informática GUM que registra la normativa identificada, la agrupa y la evaluación de normas a través de dos cuestionarios (el cuestionario norma y el cuestionario agrupación)⁴⁹¹.

Muy destacable además fue la modificación que la LGUM hizo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la que se añadió nuevo Capítulo IV al Título V y un procedimiento específico para la garantía de la unidad de mercado (artículos 127 bis, 127 ter y 127 quáter) legitimando a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para interponer recurso frente disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública que vulnere los contenidos de la LGUM.

El principio de necesidad y proporcionalidad y sus sistemas de garantía cobran a través de estas normas, en este momento, un renovado reconocimiento legal explícito, más allá, por ejemplo, de la previsión general que la LPA 30/1992⁴⁹² hacía para el ámbito de ejecución forzosa de los actos administrativos y la potestad sancionadora, las previsiones de alguna normativa sectorial o el reconocimiento que de forma reiterada venía haciendo la jurisprudencia como principio general del derecho administrativo⁴⁹³.

La política de mejora de la regulación obtiene también un impulso claro por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. De esta especial atención merecen la DA 2.^a que establece una serie de obligaciones para la AGE entre las que destaca la elaboración de un Plan Calidad y Simplificación Normativa⁴⁹⁴ o el

490. ÁLVAREZ SUÁREZ, M. PÉREZ RAPOSO, B. «El Programa de Trabajo de Unidad de Mercado: el Plan de Racionalización Normativa como ejercicio de buena regulación económica», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N.º 871, 2013, pp. 115-125.

491. ASTARLOA, I. *Técnica normativa 2016-2017, Memento práctico*, Francis Lefebvre, Madrid, p. 54.

492. Artículos 96.1 y 2 y 131 de la Ley 30/1992 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

493. LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. «El principio de Proporcionalidad en el Derecho Público», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 5 (septiembre-diciembre), 1998, pp. 143-158.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I. *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2016, p. 146.

494. Disposición adicional segunda. Revisión y simplificación normativa. 1. *La Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una*



artículo 7 al que nos referiremos cuando tratemos la regulación del análisis de impacto normativo.

Quizás también como antecedentes podrían citarse también la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que, para el establecimiento y la promoción de un adecuado clima de negocios, establece la denominada regla «one in one out»⁴⁹⁵ o Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española. Esta última prevé la habilitación por parte del Legislativo al Gobierno para la refundición de múltiples ámbitos y normas, pero cuya importancia reside, en lo que aquí interesa, en las forma y razones del procedimiento de refundición que se hacen por ella, destacando las previsiones de su artículo segundo⁴⁹⁶.

Sobre estos antecedentes, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) han constituido, hasta ahora, los pasos más importantes para la efectiva introducción de los principios e instrumentos de mejora de la regulación con vocación amplia y general en nuestro país. El análisis de la primera será objeto de un tratamiento más detenido en un apartado específico de este capítulo. Sin embargo, la aportación de la LRJSP 40/2015 reside esencialmente en la modificación que hace de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que recoge hoy para el Gobierno de España y la Administración general del Estado el marco legislativo de elaboración de los proyectos de ley y reglamentos.

consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. Para ello, habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas. 2. A tal fin, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de Departamentos ministeriales.

495. Artículo 37. Simplificación de cargas administrativas. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente.
496. Artículo dos. Requerimiento de derogaciones expresas. *Los Reales Decretos legislativos que se dicten de acuerdo con la presente ley incluirán la derogación expresa de las normas que hayan sido objeto de refundición así como de aquellas disposiciones reglamentarias dictadas en aplicación y desarrollo de las mismas que resulten incompatibles con la refundición efectuada.*



La actual LG debe su estructura a las modificaciones que, como hemos dicho, sobre la misma ha realizado la Disposición final tercera en su apartado 12 de la LRJSP 40/2015 que comenzó cambiando la rúbrica del este título V (De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno) extrayendo de su contenido el control de los actos de gobierno⁴⁹⁷.

El primer artículo 22 remite para la iniciativa legislativa del gobierno y la potestad reglamentaria a las reglas y principios contenidos en el Título VI de la LPAC 39/2015 cuyas previsiones específicas serán objeto de un tratamiento detallado, como hemos advertido, en el último epígrafe de este apartado.

El artículo 23, 25 y 28 aportan contenidos novedosos a nuestra anterior regulación. Todos ellos por influencia de las políticas de mejora normativa. El artículo 23 establece la unificación de fechas, salvo excepciones, para la entrada en vigor de leyes y reglamentos, con el fin de dotar de mayor seguridad jurídica y previsibilidad frente a la numerosa producción normativa actual. Al mismo fin y la voluntad de dotar de cierta racionalidad normativa a las tareas de producción responde el artículo 25 que prevé la aprobación del Plan anual normativo. En desarrollo de esta previsión se aprobó 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.

Y el artículo 28 sobre el informe anual de evaluación y para la revisión periódica de la normativa vigente, supone la asunción del carácter cíclico en las tareas y el reconocimiento de la necesidad y conveniencia de establecer mecanismos de análisis de la aplicación y efectos de las normas. Pese a no tener prescripciones muy ambiciosas, coloca su diseño en las Memoria del Análisis de Impacto Normativo, entre cuyos contenidos se exige un análisis de la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación, la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias y la sostenibilidad de la disposición.

Poca novedad, por el contrario, introduce el artículo 24 sobre la forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros.

497. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)», en *Teoría y realidad constitucional*, N.º 38, 2016, pp. 433-452.



De todos los artículos hay uno que requiere de especial consideración aquí, este es el 26 que contiene propiamente el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos⁴⁹⁸. En la redacción originarla de la ley de gobierno el procedimiento se encontraba dividido en función de la norma, esto es, el 22 establecía el procedimiento de aprobación de los proyectos de ley y el 24 a la elaboración de reglamentos. Estos dos artículos sufrieron una modificación en 2003⁴⁹⁹, en ellos se introducía la obligatoriedad de acompañar a los informes clásicos (necesidad, oportunidad y económico de gasto) un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en anteproyectos de ley y reglamentos.

Las previsiones y el contenido del artículo 26 de la LG han establecido un procedimiento cuyas fases pueden sintetizarse y resumirse en las siguientes: elaboración de estudios y consultas previas para garantizar el acierto y legalidad de la norma (apartado 1), trámite de consulta con carácter previo a la elaboración del texto, para recabar la opinión sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados (apartado 2)⁵⁰⁰, elaboración de la memoria análisis de impacto normativo (MAIN) (apartado 3), resto de informes para la elaboración del texto preceptivos y que resulten convenientes (apartados 4 y 5), publicación del texto y trámites

498. El artículo 27 prevé la tramitación urgente de este procedimiento general por necesidad o circunstancias extraordinarias que deberán hacerse constar en la MAIN.

499. Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

500. Artículo 26.2 LG: 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. 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».



de audiencia e información pública (apartado 6), dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo (apartado 7), paso por Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y elevación al Consejo de Ministros para su aprobación y, en caso de proyectos de ley, y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado (apartado 8). El apartado 9 del artículo prevé una fase nueva: el análisis por parte del Ministerio de presidencia del procedimiento y la norma propuesta para asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa. Se prevé que esta función se desarrolle por un órgano cuya composición y modo de realizarla vendrá previsto reglamentariamente. En desarrollo de este mandato se aprobó Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa⁵⁰¹. Este órgano supone la asunción en nuestro país de un órgano encargado especialmente de supervisar y promover los mecanismos de mejora de la regulación como han desarrollado ya muchos otros países⁵⁰².

El artículo 26.10 se refiere al expediente administrativo que acompañará a la norma propuesta entre cuyo contenido se explicita la MAIN y el resto de los informes, dictámenes, estudios y consultas recabadas en su tramitación. La expresa atención que la ley establece y le dedica la conservación del expediente constituyen una clara apuesta por el fortalecimiento y transparencia de los trámites previos en el proceso de elaboración de la norma. Un ámbito que con anterioridad eran más oscuro y menos accesible. Este artículo concretaría la información de relevancia jurídica a la que se refiere el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a fin de darle publicidad activa⁵⁰³.

501. Su incardinación dentro del Ministerio de Presidencia puede verse en el Real Decreto 816/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e igualdad. Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo por la que se determina la fecha de entrada en vigor de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

502. BENEDETTI, M. «Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione l'esperienza degli "Oversight Bodies"», *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, N.º 4, 2012, pp. 1057-1105.

503. Artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Se incluye la obligación de publicar por parte de las administraciones públicas «d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio».



Al apartado tercero del artículo 26 de la LG merece un tratamiento específico puesto que impone para la AGE el análisis de impacto normativo que, como instrumento clave de la política de mejora de la regulación, es objeto de especial interés en el presente trabajo.

Recordamos, sin embargo, que por motivos de extensión no se abordará aquí la inclusión en el ámbito autonómico de la política, sus principios y sus herramientas, salvo sucintas referencias.

4.2.2. Marco jurídico del análisis de impacto normativo en España

Vamos a referirnos ahora, en concreto al análisis de impacto normativo y de cómo éste se ha introducido (creemos quizás de forma parcial y tardía) en nuestro país. El AI se ha concebido esencialmente como elemento integrador y ordenador de los informes previos a la elaboración de las propuestas normativas del poder Ejecutivo. Su incorporación por las distintas normas jurídicas, con más grado de detalle y profundidad que del análisis y estudios previos tradicionales contemplaba nuestro ordenamiento, ha supuesto la apertura de un nuevo e inmenso campo de interés para el mundo jurídico que con frecuencia ha ignorado las etapas previas de la elaboración normativa y la ligazón de los contenidos sustantivos de las normas con la realidad social y política.

El análisis de impacto se introdujo para la Administración General del Estado (AGE) a través del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Su previsión y regulación no se hará por una norma de rango legal hasta la LRJSP 40/2015 en su modificación de la ley de Gobierno (LG).

La incorporación del análisis de impacto normativo en 2009 tiene no obstante algún antecedente en normas que regulan su incorporación en perspectiva sectorial, como la ley que introdujo la valoración del impacto de género para la elaboración de las disposiciones normativas del Gobierno central en 2003⁵⁰⁴ que lo introdujo en la LG.

Además, ya en 2006, cuando se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios⁵⁰⁵, se especificaba

504. Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

505. Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.



entre sus competencias y funciones: «e) Realizar informes sobre las evaluaciones de programas públicos, sus resultados, impacto y utilización, así como el análisis o las evaluaciones de impacto regulatorio o normativo que se prevean en la correspondiente normativa, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la legislación vigente». (...) O: «j) Elaborar, promover, adaptar y difundir directrices, protocolos de actuación metodológica, modelos de gestión y de excelencia, guías de autoevaluación y guías metodológicas para el análisis de impacto regulatorio o normativo, en el ámbito de sus competencias»⁵⁰⁶, y en concreto, dentro de ella, el departamento de evaluación⁵⁰⁷ (artículo 16.5). Se preveía, además, que la misma destinara sus recursos para proyectos de investigación en materia de evaluación y análisis de impacto normativo⁵⁰⁸.

Ha sido, como hemos visto, nuestra Ley de Gobierno de 1997 la que recogió las previsiones de la Ley de procedimiento administrativo de 1958 y determinó el núcleo de informes requeridos, en la tramitación de los anteproyectos y proyectos de ley elaborados por el Gobierno en su fase previa a la entrada en Cortes así como los documentos preparatorios de las normas reglamentarias para la Administración General del Estado. Esta norma ha ido detallando los informes, estudios y memorias que se requieren, a modo de *expediente jurídico*, antes de su entrada en la tramitación parlamentaria.

506. Artículo 6. 2 apartados e) y j) REAL DECRETO 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. También en su Exposición de motivos: «El cometido de la Agencia de Evaluación se puede formular en los siguientes términos: La promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía, y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios públicos».

507. Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, artículo 16.5 El Departamento de Evaluación desarrolla las funciones previstas en el artículo 6.2, párrafos d), e), f), g), h), l) y n).

Es el órgano responsable de desarrollar las funciones que corresponden a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en el ámbito del análisis de impacto normativo».

508. *Ídem*, Artículo 32.2: «En la medida que tenga capacidad para generar recursos propios suficientes, la Agencia podrá financiarse mediante la obtención de préstamos concedidos con cargo a los créditos previstos en el Capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado, adjudicados de acuerdo con procedimientos de pública concurrencia, destinados a proyectos de investigación en materia de evaluación y análisis de impacto normativo. Esta financiación se ajustará a la limitación que establezca cada ejercicio la Ley de Presupuestos Generales del Estado».



En su texto original y redacción de 1997, en su *Título V, de la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos del Gobierno*, preveía una ordenación algo más simple que la actual. Se citaban expresamente como informes preceptivos: «la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica⁵⁰⁹ que contenga la estimación del coste a que dará lugar»⁵¹⁰, así como el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio, la Exposición de motivos y la memoria que acompañaban al proyecto de ley en su presentación ante el parlamento y el informe previo del Ministerio de Administraciones Públicas cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se hacía además una remisión genérica a los demás que fueran preceptivos por otras leyes y, como hemos mencionado, a éstos se añadió en 2003 el informe de impacto de género.

Hoy, en España, la LG en su artículo 26.3 va a determinar, en primer orden por su rango legal, los contenidos del AI en relación con el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias del Gobierno de España y la AGE. Su redacción actual se debe como ya hemos dicho a la modificación que de ella operó la LRJSP 40/2015, con una última modificación en 2021 en la que se añadió la letra *h* al artículo 26.3 incorporando el Impacto por razón de cambio climático⁵¹¹.

Debemos recordar que la LPAC no incluyó la MAIN como preceptiva, sin embargo, hay que tener presente que, en 2011, (pese a la derogación que la LPAC 39/2015 hizo de él) el artículo 5⁵¹² de la Ley de Economía

509. Podemos destacar en relación a la memoria económica, la Orden de 4 de febrero de 1980 por la que se aprueban normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas.

510. Artículo 22.2 del texto original de 1997 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

511. Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

512. artículo 5 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (precepto derogado por la LPAC 39/2015) «Instrumentos de las Administraciones Públicas para la mejora de la regulación: Para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las Administraciones Públicas: 1. Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar. 2. Prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en



Sostenible, que regulaba los instrumentos de las administraciones públicas para la mejora de la regulación, establecía en su apartado primero que: «las Administraciones Públicas: 1. Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar».

La obligatoriedad de la MAIN no está directamente establecida en la LPAC, por lo que dependerá si las CCAA la han considerado en sus normas autonómicas, hay diferencias según CCAA⁵¹³.

Sin embargo, fue con anterioridad, en 2009, cuando se reguló y adoptó por primera vez en nuestro país este instrumento de la política de mejora regulatoria⁵¹⁴ a través del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

El contenido de los análisis de impacto se limitaba a los siguientes apartados: «a) Oportunidad de la propuesta. b) Contenido y análisis jurídico, 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 comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas y e) Impacto por razón de género». Y además

la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas. 3. Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación».

513. En la Comunitat Valenciana, por ejemplo, el instrumento se previó en el artículo 61 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. Que fue derogado por Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat y posteriormente por establecido en el artículo 10 de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa.

514. Por ejemplo, poco después en 2010 lo hizo también Cataluña como veremos.



dejaba un clausula abierta en su artículo 2.2 donde se preveía la inclusión de «cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad».

El Real Decreto de MAIN de 2009 establecía además en el apartado tercero del artículo 2, con carácter temporal, la continua actualización de los contenidos durante el procedimiento de tramitación de la propuesta. Éste incluyó también en su Disposición adicional tercera la aplicación de 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.

En previsión de su mandato recogido en la Disposición adicional primera, los titulares de los Ministerios de la Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad aprobaron la Guía metodología que para la AGE se encuentra todavía vigente.

El RD 1083/2009 de MAIN desarrollaba, según su artículo 1.1, las previsiones de los artículos 22.2 y 24.1.a) y 24.1.b), párrafo segundo, de la LG en su versión de 1997. Es decir, la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad, la memoria económica, así como todos los estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. En este mismo artículo, en el 1.2 se ordenaba la inclusión de todos ellos en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo».

La MAIN se contempla en nuestro ordenamiento esencialmente como una «memoria», en alusión a un estudio o disertación escrita o una exposición de hechos, datos o motivos referentes a la propuesta de norma que se desarrolla junto con otros documentos de este tipo que se consideren convenientes. Así, se establecen a lo largo del artículo 26 otros estudios, informes, consultas y dictámenes con forma y finalidad similar, entre los que podemos destacar, por ejemplo, las exposiciones de motivos o documentación propia del procedimiento de elaboración (prevista en el 26.10 de la LG)⁵¹⁵. Su relación con todos estos otros informes y estudios o antece-

515. El artículo contempla y hace referencia a otros muchos informes, dictámenes, estudios y consultas, sin ser una lista cerrada (artículos 26.1 y 26.5), y entre los que destacamos el análisis que el Ministerio de la presidencia realizará sobre la calidad técnica y el



dentes y el momento de elaboración de la MAIN queda un poco en el aire en la actual redacción.

Entrando ya en concreto en los contenidos de la MAIN, el artículo 26.3⁵¹⁶ delimita los asuntos mínimos de la memoria y que podemos resumir en:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas.

rango de la propuesta normativa, la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, el contenido preceptivo de la MAIN y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior, el cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título y con la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado, la posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno (artículo 26.9).

516. Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Art. 26.3: *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.*

h) *Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.*

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



- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y la realización del test Pyme.
- e) Identificación y cuantificación de cargas administrativas.
- f) Impacto por razón de género.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública.
- h) Impacto por razón de cambio climático.

Es el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el que derogó y actualizó los contenidos del RD 1083/2009. Éste desarrolla las previsiones del artículo 26.3 de la LG y concreta en su art. 2 la estructura y contenido de las MAIN, que ordena de la siguiente manera⁵¹⁷:

- a) Oportunidad de la propuesta:
 - Identificación de los fines y objetivos.
 - Adecuación a los principios de buena regulación, necesidad y eficiencia, justificación de la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución, acorde con el principio de proporcionalidad.
 - Análisis de las alternativas.
 - Justificación si procede, de que no se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo.
- b) Contenido y análisis jurídico:
 - Resumen de las principales novedades introducidas.
 - Referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea.

517. En 2021 se modificó la redacción del apartado 1, d) 2.º y g) por la Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.



Listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas.

Efectos en relación con el procedimiento administrativo común y justificación tramites adicionales o distintos.

Referencia a la vigencia indefinida o temporal.

atribución directa de la potestad de desarrollo reglamentario.

Justificación del rango normativo propuesto.

- c) Adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario.
- e) La detección y medición de las cargas administrativas.
- f) Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia.
- g) Otros impactos: ... 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 y al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma⁵¹⁸.
- h) Análisis sobre coste-beneficio.
- i) Descripción de la tramitación y consultas.
- j) Evaluación *ex post* que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas.

El RD de 2017 profundiza en los contenidos del artículo 26.3 de la LG e incorpora algunos más como son el análisis coste beneficio o el sistema de evaluación *ex post*.

La Guía Metodológica⁵¹⁹ para la elaboración de la MAIN⁵²⁰, pese a que se asemeja, sigue un esquema algo distinto. Aunque debemos tener en

518. Esta última previsión sobre los impactos en el desarrollo o uso de medios de la Administración digital así como una especificidad de los impactos presupuestarios fue una introducción de la DF 3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

519. Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 (y pendiente de actualización por mandato de del RD MAIN 2017); estructura: Oportunidad



ESTUDIOS



Papel + Digital

Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

Esta obra trata de mostrar qué son los análisis de impacto normativo (AIN) en la concreción que de él hacen las normas y los ordenamientos con su introducción. Pero también del abordaje que de él ha hecho la doctrina y la entidad que le otorgan las instituciones o políticas que lo formulan e impulsan. En constante cambio y redefinición, se observa un núcleo básico que permiten presentarlo como un proceso instrumental para la preparación de la norma jurídica, que implica la identificación y sistematización de la información relevante para el diseño de las propuestas normativas y sienta las bases para su evaluación y control posterior. En este trabajo se ofrece una renovada y amplia concepción de este instrumento, se le da un nuevo encaje epistemológico y se contempla como una medida fundamental para mejorar la calidad sustantiva y la efectividad de las normas jurídicas. Los AIN constituyen una ayuda excepcional para la toma de decisiones normativas basadas en evidencias y un elemento esencial para la evaluación de este tipo específico de acción pública. Se concibe como un proceso de carácter dinámico y abierto, pensado para una recopilación de información del contexto en el que se circunscribe la norma, los problemas y objetivos que ella pretende resolver y afrontar, la previsión prospectiva de los impactos que esta genere (con carácter comprensivo y relacional), así como la exteriorización de los motivos y trámites sobre los que emerge la propuesta. El AIN posibilita, sobre elementos fáctico-objetivos y una argumentación racional y transparente, el control jurídico, político y social de la medida y pretende el refuerzo de la eficacia y legitimidad de la norma jurídica. Además, su naturaleza como procedimiento administrativo preparatorio de la norma coloca a la Administración Pública en una posición central como núcleo de recopilación, análisis y gestión de la información para el ejercicio de las potestades normativas contemporáneas, asumiendo una novedosa fórmula de conformación del interés general y permitiéndole la generación de conocimiento, en una redefinición de sus funciones.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ISBN: 978-84-1078-498-7



9 788410 784987



ER-0280/2005



GA-000001/00



ARANZADI