

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

331 *Resolución de 27 de octubre de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 27 de octubre de 2022, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado (n.º expediente Congreso 251/98 y n.º expediente Senado 771/94), acuerda:

1. Instar al Gobierno a:

– Impulsar el trabajo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, dotándola de los medios necesarios para reducir el retraso que presenta en la emisión de informes.

– Que los Ministerios proponentes de iniciativas legislativas y reglamentarias incorporen y actualicen las memorias de análisis de impacto normativo, incluyendo una mención a las distintas observaciones contenidas en los informes que hubieran sido recabados, y a la manera en la que las mismas han sido tratadas.

– Que los Ministerios proponentes de proyectos normativos potencien una mejora de sus funciones sobre la puesta a disposición del Portal de Transparencia de los proyectos normativos y las memorias de análisis de impacto normativo, para que estén a disposición de la ciudadanía como garantía de transparencia en el proceso de elaboración normativa.

– Continuar con la aprobación de planes anuales normativos y con los trabajos de seguimiento de su ejecución e informes anuales de evaluación.

– Impulsar el incremento de los medios necesarios en todos los Ministerios para el adecuado ejercicio de las funciones recogidas en estas propuestas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 27 de octubre de 2022.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.408

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN LOS MINISTERIOS DEL ÁREA POLÍTICO- ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 22 de diciembre de 2020, el Informe de Fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR
- I.2. EVOLUCIÓN DE LA MATERIA OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN
 - I.2.1. Política sobre mejora de la calidad normativa («*Better Regulation*»)
 - I.2.2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo
 - I.2.3. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
 - I.2.4. Plan Anual Normativo
- I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
- I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE
- I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES
- I.6. MARCO NORMATIVO

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1. EXPEDIENTES EXAMINADOS
 - II.1.1. Determinación de la normativa aplicable a los expedientes
 - II.1.2. Integridad documental de los expedientes
- II.2. MEMORIAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO
 - II.2.1. Adecuación del tipo de memoria del análisis de impacto normativo
 - II.2.2. Análisis de alternativas
 - II.2.3. Principios de buena regulación
 - II.2.4. Inclusión en el Plan Anual Normativo
 - II.2.5. Análisis de impacto presupuestario
 - II.2.6. Análisis del impacto económico
 - II.2.7. Cargas administrativas
 - II.2.8. Impacto por razón de género
 - II.2.9. Otros impactos
 - II.2.10. Descripción de la tramitación y consultas realizadas
 - II.2.11. Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea
 - II.2.12. Planificación de la evaluación *ex post*
- II.3. FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA
 - II.3.1. Emisión de memoria anual
 - II.3.2. Solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre los años 2018 y 2019
 - II.3.3. Solicitudes de informe finalizadas por la OCCN entre los años 2018 y 2019
 - II.3.4. Informes pendientes de emisión
 - II.3.5. Plazo de emisión de los informes
 - II.3.6. Seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas
- II.4. PLAN ANUAL NORMATIVO
- II.5. INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA
 - II.5.1. Informe de seguimiento

II.6. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

II.6.1. Publicidad activa

II.6.2. Derecho de acceso a la información pública

II.7. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

III. CONCLUSIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

III.2. EN RELACIÓN CON LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

III.3. EN RELACIÓN CON LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

III.4. EN RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO

III.5. EN RELACIÓN CON EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA

III.6. EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

III.7. EN RELACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

IV. RECOMENDACIONES

ANEXO

RELACIÓN DE LAS PRINCIPALES ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Abrev.	Abreviada
AGE	Administración General del Estado
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
MAEUEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo
MCD	Ministerio de Cultura y Deporte
MCIU	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
MDEF	Ministerio de Defensa
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
MEFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
MHFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
MINT	Ministerio del Interior
MJUS	Ministerio de Justicia
MPAATT	Ministerio de la Presidencia y de las Administraciones Territoriales
MPRCI	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
MPTFP	Ministerio de Política Territorial y Función Pública
OCCN	Oficina de Coordinación y Calidad Normativa
Ord.	Ordinaria
PAN	Plan Anual Normativo
RD	Real Decreto
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO 1. SOLICITUDES DE INFORME OCCN DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019
- CUADRO 2. SOLICITUDES DE INFORME FINALIZADAS DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019
- CUADRO 3. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2018
- CUADRO 4. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2019
- CUADRO 5. INFORMES EMITIDOS DENTRO Y FUERA DE PLAZO AÑOS 2018 Y 2019

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado la «Fiscalización del análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado». Esta actuación fiscalizadora se ha efectuado por iniciativa del propio Tribunal y en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones del ejercicio 2019, aprobado por el Pleno de la institución, en su sesión de 20 de diciembre de 2018, Programa que fue modificado en sus sesiones de 28 de febrero y 28 de marzo de 2019.

Este procedimiento de fiscalización se enmarca dentro del Plan estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas y se vincula con el Objetivo 1.1.

I.2. EVOLUCIÓN DE LA MATERIA OBJETO DE LA FISCALIZACIÓN

I.2.1. Política sobre mejora de la calidad normativa («Better Regulation»)

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 evitando un marco normativo confuso y cambiante. Para avanzar en esta dirección la regulación ha de ser cada vez más simple y clara y el cumplimiento de las normas lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

En la actualidad, tanto la Unión Europea como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico defienden una regulación inteligente que permita dinamizar la actividad económica, simplificar procesos y reducir cargas administrativas.

Los análisis de impacto normativo constituyen la técnica por excelencia del fenómeno «Better Regulation», cuya finalidad es mejorar el enfoque regulador tradicional evitando la «sobre-regulación», la complejidad, la incoherencia y la inestabilidad del ordenamiento jurídico. Los principales medios para lograr dicho objetivo son los análisis de los efectos de las normas, previos (*ex ante*) y posteriores (*ex post*), y la participación de expertos y ciudadanos en el proceso de elaboración normativa.

La evaluación *ex ante* se configura como una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación. Por tanto, esta evaluación se realiza en el marco del procedimiento administrativo de elaboración de la norma con la finalidad de dotarla del contenido adecuado y proporcionado para alcanzar sus objetivos.

La tradicional ausencia de instrumentos de evaluación *ex ante* en nuestro país se ha visto superada en los últimos años con un conjunto de medidas adoptadas para impulsar la mejora de la regulación y la actuación de la Administración, entre las que destaca la figura de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) y, como órgano encargado de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, la creación de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN). También puede destacarse como instrumento básico para contribuir a la predictibilidad del ordenamiento jurídico y procurar la congruencia de todas las iniciativas normativas la planificación normativa a través del denominado Plan Anual Normativo (PAN).

La evaluación *ex post* tiene por finalidad la evaluación de las normas vigentes con la finalidad de constatar el cumplimiento de sus objetivos, la evaluación de los costes y las cargas impuestas en ellas.

Ambas, evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*, se encuentran conectadas pues el control *ex post* viene determinado por el que se haya realizado *ex ante*.

1.2.2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo

La MAIN es el documento que recoge la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad, y realizando una estimación del impacto que tendrá su aprobación en diferentes ámbitos de la realidad. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de diciembre de 2016, señala que la finalidad de la MAIN es asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación.

El primer hito en la regulación de la MAIN lo constituye el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo (RD 1083/2009) 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 (Guía Metodológica).

De acuerdo con el artículo 1.2 del RD 1083/2009, la MAIN se presenta como un instrumento para sistematizar las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que ya se exigían para los anteproyectos de ley y para los proyectos de reglamentos a nivel estatal.

La MAIN deberá contener los siguientes apartados (artículo 2 del RD 1083/2009):

- 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.
- e) Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán 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.

Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables se realizará una memoria abreviada que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género. Deberá justificarse en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada (artículo 3 del RD 1083/2009).

El segundo paso fundamental en la regulación de la MAIN viene marcado por la introducción de un marco común a todas las Administraciones Públicas para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última norma incluyó una modificación *ad hoc* del Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno

(LG) dedicado a la ordenación del procedimiento para la elaboración de normas con rango de ley y de reglamentos a nivel estatal. El nuevo marco normativo se sigue completando con lo dispuesto en el RD 1083/2009 así como por la Guía Metodológica.

De acuerdo con el artículo 26.3 de la LG, la MAIN que, con carácter preceptivo, debe acompañar a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias, habrá que 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.

Tratándose de proyectos de reales decretos leyes se prevé la elaboración de una MAIN abreviada (artículo 26.11 de la LG).

Debe destacarse que la modificación introducida en la LG no resulta de aplicación a aquellos expedientes normativos cuya tramitación se iniciara con anterioridad a 2 de octubre de 2016.

Así, de acuerdo con la disposición transitoria tercera (Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado) de la LRJSP, los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado (AGE) a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.

La última etapa en la regulación de la MAIN viene marcada por la aprobación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (RD 931/2017) que deroga el RD 1083/2009, ante la necesidad de adaptar su contenido a los cambios normativos a los que se ha hecho referencia. El RD 931/2017 entra en vigor el 4 de diciembre de 2017 y no resulta de aplicación a aquellos proyectos normativos que hayan iniciado su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

El RD 931/2017 profundiza en la estructura y contenido de las MAIN que deben acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias y que contendrán los siguientes apartados (artículo 2 RD 931/2017):

- a) Oportunidad de la propuesta de norma que, en todo caso, incluirá:
 - 1º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos.
 - 2º Una explicación de la adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la LPACAP y, en particular, a los principios de necesidad, eficiencia y proporcionalidad.
 - 3º Un análisis de alternativas.
 - 4º 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 LG, 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 transpongan 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.

La memoria contendrá, además, una referencia a la vigencia indefinida o temporal de la norma.

- c) 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.
- d) 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.
- e) Impacto económico y presupuestario:
 - 1º 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. Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme.
 - 2º 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.
- f) 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.

- g) 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.
- h) Otros impactos: la MAIN 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.
- i) 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.
- j) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá:
- 1º Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública. En caso de prescindir de este trámite de consulta pública deberá justificarse en la memoria la concurrencia de alguna de las razones previstas la LG.
 - 2º 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.
 - 3º Asimismo, se hará referencia a los informes de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y a otros informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la propuesta de norma.
 - 4º En el caso de que el Consejo de Ministros acuerde la tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la AGE, 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 LG.
- k) 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 LG. 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.

El artículo 3 del RD 931/2017 prevé la existencia de una MAIN abreviada (debiéndose justificar en la misma los motivos de su elaboración con tal carácter) cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables o estos no son significativos, así como en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos leyes. El RD 931/2017 enumera los extremos que debe contener: 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.

Finalmente, la disposición adicional primera del RD 931/2017 establecía un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta norma para que el Consejo de Ministros, 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, adaptara la Guía Metodológica a esta nueva normativa. Igualmente disponía que tanto que no se aprobara esta adaptación continuaría aplicándose la Guía Metodológica de 11 de diciembre de 2009.

1.2.3. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa

La LRJSP introdujo una importante novedad en materia de evaluación normativa que supuso la modificación del artículo 26.9 de la LG. Con el fin de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, se encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de diversos aspectos de los proyectos normativos que hayan de elevarse al Consejo de Ministros evaluando, entre otras cuestiones, la calidad técnica, la congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, el contenido preceptivo de la MAIN o la posible extralimitación en la transposición de Derecho de la Unión Europea.

En el último párrafo del artículo 26.9 de la LG se prevé la aprobación de una norma reglamentaria que determine la composición del órgano que se encargará de realizar estas funciones, así como su modo de intervención en el procedimiento. Dicho órgano fue creado por el Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, con la denominación de Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN).

Con posterioridad, el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, vino a establecer el régimen de funcionamiento de la OCCN.

Con relación al informe que la OCCN ha de emitir, deben destacarse, según lo dispuesto en el artículo 7 del RD 1081/2017, que serán los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas los que solicitarán el informe de la OCCN remitiendo el texto del proyecto y acompañando la MAIN y la documentación que estimen necesaria para su correcta valoración. Esta solicitud se realizará una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente MAIN. El informe de la Oficina será previo a la solicitud del informe de la Secretaría General Técnica previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la LG.

La OCCN elaborará el informe en el plazo de 15 días, excepto en el caso de los reales decretos-leyes, que lo emitirá en 5 días. Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

En el informe se valorarán todos los aspectos previstos en el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017 (calidad técnica, congruencia de la iniciativa con el ordenamiento jurídico nacional y comunitario, evaluación del contenido de la MAIN, comprobación de la conformidad de la norma con los principios y reglas de la LPACAP y LG, etc.) y se realizarán las consideraciones, recomendaciones u observaciones que, en su caso, se estimen convenientes.

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

Además de estos informes, el artículo 8 del RD 1081/2017 impone a la OCCN la elaboración de una memoria anual de actividad, que será publicada en el portal web del Ministerio antes del 30 de abril de cada año.

La Oficina entró en funcionamiento el 16 de marzo de 2018, tal y como estableció la Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, en relación con la disposición final primera del RD 1081/2017.

I.2.4. Plan Anual Normativo

La planificación normativa es una de principales novedades introducidas por el Título VI de la LPACAP, novedad que la Exposición de Motivos fundamenta en el principio de seguridad jurídica y en una mayor predictibilidad del ordenamiento, para cuya realización *«apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante»*.

El artículo 132 de la LPACAP establece que, anualmente, las Administraciones Públicas harán público un plan normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo (PAN) se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Tratándose de la Administración del Estado, el artículo 25 de la LG señala que el PAN permite a la OCCN controlar y asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. Será el Ministro de la Presidencia quien elevará el PAN al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril. Este Plan identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación (evaluación *ex post*). Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el PAN será necesario justificar este hecho en la MAIN.

La regulación citada se completa con lo dispuesto en 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 (RD 286/2017).

I.2.5 Informe Anual de Evaluación Normativa

Tanto el artículo 28 de la LG como el RD 286/2017 prevén la aprobación de un Informe Anual de Evaluación Normativa en el que se refleje el grado de cumplimiento del PAN del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el PAN, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa. En dicho informe se incluirán también las conclusiones del análisis de la aplicación de las normas que, de acuerdo con lo previsto en su respectiva MAIN, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior.

La Junta de Planificación y Evaluación Normativa elaborará el proyecto de informe que será aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril y se publicará en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo lo constituyen los centros directivos impulsores y responsables de la elaboración del análisis de impacto en los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Justicia; Defensa; Interior; Educación y Formación Profesional; Cultura y Deporte; Ciencia, Innovación y Universidades; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Política Territorial y Función Pública, en particular, la OCCN, dependiente del Ministerio de la Presidencia.

La presente fiscalización tiene por objeto las actuaciones administrativas encuadradas en el ámbito de la evaluación ex ante de impacto económico-presupuestario, reflejadas en las MAIN, de las disposiciones normativas aprobadas dentro del ámbito temporal de la fiscalización.

La fiscalización comprende los ejercicios 2017 y 2018. No obstante, cuando ha sido preciso, se ha extendido a ejercicios anteriores y posteriores en aquellos aspectos que se han considerado convenientes para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos.

I.4. OBJETIVOS Y ALCANCE

La fiscalización ejecutada es una fiscalización de cumplimiento, teniendo como objetivo principal la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la actividad fiscalizada.

De igual modo, como objetivo transversal, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género establecidas por la normativa en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Para alcanzar los objetivos anteriormente descritos, las principales áreas de trabajo han abarcado las actuaciones relativas a la elaboración y contenido de las MAIN, incluyendo los diversos informes e informaciones que acompañan al proceso de evaluación previa de impacto.

La fiscalización se ha desarrollado en la sede del Tribunal de Cuentas, a partir de la documentación rendida, sin perjuicio de haber mantenido las reuniones que se han estimado necesarias o convenientes, al objeto de obtener la información adicional precisa para la consecución de los objetivos de la misma.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de las entidades comprendidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

La fiscalización se ha realizado aplicando las técnicas convencionales de auditoría y muestreo y su ejecución se ha realizado de conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de junio de 2019 y por las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización fue remitido a los actualmente titulares de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Ciencia e Innovación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional; Interior; Justicia; Política Territorial y Función Pública; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; y Universidades; así como a quienes fueron titulares de las correspondientes carteras ministeriales durante el periodo fiscalizado.

El plazo establecido para la formulación de alegaciones fue de veinte días hábiles, concediéndose en todos los casos prórroga por igual plazo.

Durante el plazo concedido presentaron alegaciones los actuales titulares de los Ministerios de Interior; Educación y Formación Profesional; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Defensa; Justicia; y Política Territorial y Función Pública.

Comunicaron por escrito que no formulan alegaciones el actual titular del Ministerio de Ciencia e Innovación y los antiguos titulares del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y del Ministerio de Justicia.

Todas las alegaciones formuladas, que se acompañan al Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe –o de otros a los que no se hace referencia en él– no se ha alterado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

I.6. MARCO NORMATIVO

La normativa básica aplicable a la materia fiscalizada se encuentra fundamentalmente recogida, entre otras, en las siguientes disposiciones:

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- 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.
- Real Decreto 771/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (RD 1081/2017).
- Orden PRA/244/2018, de 12 de marzo, por la que se determina la fecha de entrada en funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
- Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. EXPEDIENTES EXAMINADOS

Dentro del periodo fiscalizado, los Ministerios que constituyen el ámbito subjetivo de esta fiscalización incoaron la tramitación de 7 leyes, 19 reales decretos-leyes y 140 reales decretos.

Del conjunto de estas 166 normas se han seleccionado 37 expedientes normativos (lo que representa un 22 % del total de normas con rango de ley o real decreto aprobadas en el periodo fiscalizado), conformando una muestra compuesta de expedientes relacionados con: 1 ley orgánica (100 % de las aprobadas), 5 leyes ordinarias (83 % de las aprobadas), 9 reales decretos-leyes (47 % de los aprobados) y 25 reales decretos (16 % de los aprobados). La muestra fue completada con tres reales decretos aprobados en 2019 que se han considerado de relevancia por su contenido económico, relacionado con la concesión de subvenciones directas. La relación de 40 normas que constituyen la muestra de este Informe aparece recogida en el Anexo I.

El subepígrafe II.3 de este informe, relativo al funcionamiento de la OCCN, ha sido elaborado a partir de los datos remitidos por la Oficina acerca de la totalidad de las MAIN informadas por esta oficina entre los años 2018 y 2019.

II.1.1. Determinación de la normativa aplicable a los expedientes

Ninguno de los 40 expedientes fiscalizados contiene un acto formal de incoación del expediente normativo, acto que, aun no siendo exigible conforme a la normativa, permitiría determinar con exactitud la legislación aplicable.¹

Ello tiene una indudable relevancia en la presente fiscalización, en la que resultan de aplicación el RD 1083/2009 y el RD 931/2017 (cuya entrada en vigor se produjo el 4 de diciembre de 2017). El RD 931/2017 deroga el RD 1083/2009, sin embargo, según lo dispuesto en la Disposición transitoria única del primero «*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*».

De los 40 expedientes examinados, 18 (**números 1, 2, 3, 4, 5, 8, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 32 y 35 del Anexo I**) se rigen por lo dispuesto en el RD 1083/2009 en tanto que 20 (**números 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 39 y 40 del Anexo I**) se rigen por el RD 931/2017.

Con relación a los dos expedientes restantes, existe un caso en el que no se incluye MAIN. Se trata del **expediente número 29 del Anexo I**, relativo al Real Decreto 956/2018, 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la AGE el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la AGE y organismos o entidades públicas dependientes. En el expediente no se ha incorporado ninguna MAIN ni ningún informe, como por ejemplo el de la Secretaría General Técnica del ministerio proponente. Aun cuando se trata de un real decreto, la finalidad del

¹ Con relación al expediente número 27 del Anexo I, el Ministerio de Defensa (MDEF) alegó la existencia de una orden de proceder para la iniciación y elaboración del expediente normativo y una comunicación de inicio del expediente. Tras comprobar la documentación remitida a este Tribunal se ha verificado que la misma no se refiere a la norma del expediente número 27 del Anexo I (Real Decreto 336/2018, de 25 de mayo, por el que se crea la Medalla de Campaña, para reconocer la participación en determinadas operaciones militares y campañas, en situaciones de conflicto armado o post-conflicto, y se dictan normas para su concesión) sino a una orden ministerial de ejecución del referido real decreto aprobada con posterioridad a la entrada en vigor de este último. Por este motivo, este Tribunal no acepta la alegación formulada por el MDEF.

mismo es dar publicidad a un acuerdo celebrado entre la AGE y los sindicatos al amparo del procedimiento de negociación colectiva reconocido en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. El artículo 38.3 de este texto refundido afirma que para que los acuerdos alcanzados en la Mesa de Negociación que versen sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas sean válidos y eficaces, es necesaria la aprobación expresa y formal por estos órganos. Además, la Disposición adicional quincuagésima cuarta apartado seis de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, exige por su parte que dicha aprobación, en el ámbito de la AGE y por lo que se refiere a la prestación económica en la situación de incapacidad temporal, adopte la forma de real decreto del Consejo de Ministros. Es por ello que no se considera oportuna la elaboración de una MAIN, toda vez que los correspondientes análisis de impacto deberían haberse formulado con anterioridad a la celebración del acuerdo. A mayor abundamiento, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (MPTFP) manifestó en el trámite de alegaciones que esta norma no constituye una disposición de carácter general, por lo que no resultaba procedente en su tramitación la elaboración de una MAIN, ni el informe previsto en el artículo 26.5 de la LG.

El otro expediente afectado es el **número 7 del Anexo I**, relativo al Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales. Este expediente carece de MAIN, en contra de lo dispuesto en el artículo 26.3 de la LG en relación con el precepto 26.11 del mismo cuerpo normativo. Este documento ha sido sustituido por una memoria económica que no reúne los requisitos que establecía el RD 1083/2009.² Así mismo, debe señalarse que la LG sufrió una modificación relevante operada por la LRJSP que entró en vigor el 2 de octubre de 2016 y afectó, en lo que aquí interesa, a sus artículos 23 (entrada en vigor), 25 (PAN) y 26.3 (MAIN).

La citada modificación resulta de aplicación a 35 de los 40 expedientes examinados, no siendo aplicable a los **expedientes números 2, 3, 17, 24 y 27 del Anexo I**, dado que la tramitación de estos proyectos normativos se inició con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley. De acuerdo con la Disposición transitoria tercera «*Procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado*» de la LRJSP, los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la AGE a la entrada en vigor de esta Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron.^{3 4}

² En el trámite de alegaciones el Ministerio del Interior (MINT) ha insistido en que el documento remitido era una MAIN, aun cuando queda claro tanto por su denominación como por su contenido, que se trata de una memoria económica que no reúne los requisitos que el RD 1083/2009 exige para las MAIN.

³ El MINT señaló en alegaciones que la norma del expediente número 21 del Anexo I, relativa al Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021, comenzó su tramitación antes de la entrada en vigor de la LRJSP y, por tanto, de la modificación de la LG. El primer documento que consta en el expediente remitido por el Ministerio está fechado en abril de 2017. La ausencia de un acto formal de incoación del expediente y de nueva documentación aportada por el Ministerio ha impedido que este Tribunal pueda comprobar la alegación formulada.

⁴ El MDEF alegó que el expediente número 35 del Anexo I (relativo al Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas) se incoó con anterioridad a la entrada en vigor de la LPACAP. El primer documento que consta en el expediente remitido por el Ministerio está fechado en noviembre de 2017. La ausencia de un acto formal de incoación del expediente y de nueva documentación aportada por el Ministerio ha impedido que este Tribunal pueda comprobar la alegación formulada.

Finalmente, con relación a la Guía Metodológica, a la fecha de terminación de los trabajos de fiscalización, el Consejo de Ministros no ha aprobado aún su adaptación al RD 931/2017, habiendo vencido ya el término de 6 meses que establecía la citada norma.

II.1.2. Integridad documental de los expedientes

Dejando a un lado lo dispuesto en materia de transparencia y acceso a los expedientes normativos, que será objeto de análisis en el subapartado II.6 «*Consideraciones en materia de transparencia*», el artículo 26.10 de la LG establece que «*se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas*».

Se ha detectado la existencia de 9 expedientes en los que no se incluye toda la documentación generada durante la tramitación del proyecto normativo:

- En los **expedientes número 25, 26, 30, 39 y 40 del Anexo I**, la falta de integridad del expediente afecta al proyecto normativo o a la MAIN, ya sea porque no se incluyen todas las versiones o porque solo se incluye la versión definitiva, aun cuando del resto de documentación que figura en el expediente se constata la existencia de versiones anteriores.

La falta de incorporación de todas las versiones unida a la falta de indicación de las modificaciones realizadas en los proyectos normativos y en la MAIN impide apreciar cuál ha sido la evolución que ha sufrido el proyecto normativo. Tal y como se indica en la Guía Metodológica «*el análisis de impacto normativo es un proceso continuo. No es, por tanto, un trámite que deba cumplirse una vez se haya terminado de redactar una nueva propuesta normativa, ni tampoco es un trámite que se agote con la elaboración de la Memoria. Con el Análisis de Impacto Normativo, por tanto, se estructura la información necesaria para la valoración y toma de decisiones, y se ofrecen argumentos a favor de una propuesta normativa como opción más adecuada para afrontar una situación*». En esta línea, continúa la Guía Metodológica indicando que «*por un lado, la Memoria del análisis de impacto normativo, permite contar con un proceso sistemático y estructurado para conocer cuáles son los elementos que deben analizarse en la adopción de una nueva propuesta normativa. Por otro lado, sirve para ofrecer información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración*».

Es por ello que la inclusión de las distintas versiones de estos documentos o, al menos, una referencia detallada a cuál ha sido la evolución que han sufrido los mismos, se configura como una exigencia necesaria para dotar a los órganos competentes de toda la información relevante para una adecuada toma de decisiones.⁵

- En otros casos la falta de integridad afecta a otros documentos del expediente (**números 14, 28, 30 y 37 del Anexo I**) tales como el informe de la OCCN o las quejas o peticiones presentadas en el trámite de información pública. En particular, el informe de la OCCN no ha

⁵ Con relación al expediente número 25 del Anexo I, el Ministerio de Justicia (MJUS) ha aportado en el trámite de alegaciones una versión de la MAIN. Sin embargo, no se aclara por qué en la última versión del proyecto normativo que fue incorporada al expediente remitido al Tribunal de Cuentas no se incluye mención a los principios de buena regulación, mientras que la versión publicada en el Boletín Oficial del Estado sí incluye esta referencia. De estas diferencias documentales se infiere que el expediente remitido al Tribunal de Cuentas no está completo, omitiendo al menos la última versión del proyecto normativo enviado al Boletín Oficial del Estado.

sido aportado en el **expediente número 14 del Anexo I**, aun cuando de los documentos que lo integran se infiere que este documento ha sido solicitado y emitido.^{6 7}

II.2. MEMORIAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

II.2.1. Adecuación del tipo de memoria del análisis de impacto normativo

La normativa reguladora de las MAIN permite su formulación de forma abreviada en determinados supuestos. El artículo 3.1 del RD 1083/2009, señalaba que cabría la memoria abreviada cuando se estimara que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos. Posteriormente, con la entrada en vigor del RD 931/2017 los supuestos en los que podía optarse por una MAIN abreviada cambiaron, señalando su artículo 3.1 que se realizará una memoria abreviada cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no sean significativos.

El apartado V de la Guía Metodológica añade en relación a esta justificación que no será suficiente señalar «*de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...*» sino que habría que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito.

En 2 de los expedientes examinados la justificación de la formulación abreviada es insuficiente:

- La MAIN del **expediente número 22 del Anexo I**, regulado por el RD 1083/2009, se limita a indicar que «*se utiliza la Memoria abreviada, en los términos previstos en el apartado V de 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, dado que carece de impacto económico general, de efectos en la competencia del mercado y en las cargas administrativas. No supone modificaciones en el ordenamiento jurídico vigente que establezcan, supriman o, alteren derechos de carácter general*».
- La MAIN del **expediente número 33 del Anexo I**, regulado por el RD 931/2017, se limita a justificar su formulación abreviada haciendo constar que «*la memoria se presenta en forma abreviada, dado que el proyecto carece de impactos apreciables en algunos de los ámbitos de análisis propios de la memoria del análisis de impacto normativo*».

Finalmente, en el **expediente número 26 del Anexo I**, la elección de la MAIN abreviada no está amparada en los supuestos legalmente establecidos. En este expediente, relativo al Real Decreto 295/2018, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia, no se ha justificado debidamente la formulación de una MAIN abreviada. Señala el expediente que «*el alcance de este proyecto normativo es muy concreto, singular y perfectamente delimitado, por ello se opta por redactar una memoria abreviada en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, dado que,*

⁶ Punto modificado en virtud de las alegaciones y la documentación aportado por el MDEF en relación con el expediente número 35 del Anexo I.

⁷ En el trámite de alegaciones el MINT destacó en relación al expediente número 14 del Anexo I, que la propia naturaleza de este tipo de normas (reales decretos-leyes), derivada de la extraordinaria y urgente necesidad inherente a las mismas, justifica que su tramitación y documentación no tenga el mismo grado de minuciosidad que el de las restantes disposiciones de carácter general. Este Tribunal considera que, de acuerdo con la normativa aplicable, la extraordinaria y urgente necesidad no ampara una falta de inclusión en el expediente de los documentos exigidos por disposición legal, como es el Informe de la OCCN.

además, a excepción del impacto positivo en la economía de la provincia de Teruel perseguido, no se derivan otros impactos apreciables en los ámbitos a que se refiere el artículo 2 del citado Real Decreto 931/2017». Es por ello que, a juicio de este Tribunal, debería haberse formulado una MAIN ordinaria, dado que sí existe un impacto apreciable –el impacto positivo en la economía de la provincia de Teruel–, sin que haya quedado suficientemente acreditado que el mismo no es significativo.

II.2.2. Análisis de alternativas

El RD 1083/2009 no recogía expresamente entre el contenido de la MAIN el análisis de alternativas. Era la exposición de motivos de este real decreto la que establecía que *«la finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas»*. A mayor abundamiento, señalaba que *«otros aspectos destacables que reciben un tratamiento singular en la regulación de esta memoria del análisis de impacto normativo son, como se ha mencionado, la identificación de los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza»*.

Es la Guía Metodológica, a la que se refiere el artículo 2.4 de este real decreto, la que contiene un detalle más pormenorizado del análisis de alternativas afirmando que este análisis no tiene por qué contener una relación exhaustiva, sino una breve exposición de las alternativas más relevantes. En el caso de que no exista ninguna alternativa, así se recogerá en la MAIN. Sin embargo, en los casos en que exista o existan alternativas pero que resulten inviables, deberá reflejarse así en la memoria, con una sucinta indicación de las razones por las que las alternativas no son viables. Además, la opción de no hacer nada es, en todo caso, una alternativa que debe considerarse. El análisis de alternativas no constituye sólo un análisis formal sobre el instrumento, sino que deben considerarse alternativas sobre las medidas, razonando tanto distintas medidas como distinto contenido de las medidas que pueden adoptarse.

Con posterioridad, el artículo 26.3 a) de la LG estableció expresamente que la MAIN debería contener un apartado relativo a la oportunidad de la propuesta y a las alternativas de regulación estudiadas en el que figurará una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

Más adelante, el RD 931/2017 incidió que el apartado de *«oportunidad de la propuesta»* de la MAIN debía contener 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»* (artículo 2.1 a) número 3).

Se han detectado las siguientes incidencias:⁸

- En 2 expedientes (**números 2 y 7 del Anexo I**) no se analizan las posibles situaciones alternativas para afrontar la situación regulada.
- En el **expediente número 27 del Anexo I**, el análisis de alternativas se circunscribe exclusivamente al resumen ejecutivo de la MAIN, sin ulterior desarrollo.

⁸ Punto modificado en virtud de alegaciones.

- En 16 expedientes (**números 4, 5, 6, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 26, 30, 39 y 40 del Anexo I**) el estudio de alternativas ha resultado insuficiente pues la MAIN no contempla un verdadero análisis, limitándose en muchos casos a señalar que la alternativa elegida es la adecuada.

En los supuestos en los que nos encontramos ante la transposición de directivas comunitarias, o ante un desarrollo normativo realizado por imperativo legal (como ocurre en los **expedientes número 4 y 11 del Anexo I**), si bien es cierto que no hay alternativa en cuanto a esta obligatoriedad, el Estado dispone de capacidad de elección en cuanto a la forma y medios. Por tanto, sí tiene capacidad de valorar distintas alternativas dentro de estos límites.⁹

Como se señala en el Anexo III de la Guía Metodológica, al tratar del Derecho de la Unión Europea, es obligación de los Estados miembros que esta legislación, no sólo cumpla los plazos establecidos en la norma comunitaria de la que traen causa (transposición en plazo), sino que igualmente sea suficiente para lograr los objetivos previstos en dicha norma sin entrar en contradicción ni con la norma de transposición ni con el Tratado u otro tipo de normas que integran el Derecho de la Unión Europea (transposición correcta).

En el trámite de alegaciones el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) señaló en relación con el **expediente número 6 del Anexo I**, relativo a la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, que se ha llevado a cabo un análisis de las alternativas (remitiéndose especialmente al apartado de «análisis jurídico» de la MAIN) que, por su sencillez, no fue muy prolijo pues se trata de una Ley que busca revertir la situación generada por el RD-Ley 14/2012 no existiendo, por tanto, alternativa. Este Tribunal considera que, aun siendo ese el objetivo de la norma, debería haberse realizado un análisis que considerase tanto las distintas medidas como el distinto contenido de las medidas que puedan adoptarse, para lo que podría haberse tenido en cuenta las aportaciones recibidas en la fase de participación pública. Además, no resulta adecuado circunscribir el análisis de alternativas a una justificación del tipo de norma elegido (aspecto más propio del apartado «Análisis jurídico» de la MAIN que del apartado «Alternativas»).

En el trámite de alegaciones el MPTFP expresó, en relación con el **expediente número 30 del Anexo I**, sobre el Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), que no fue posible valorar más alternativas, dado que el RD constituye un instrumento dirigido a cumplir los objetivos del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo y los objetivos e indicadores venían ya definidos. Indicó igualmente que el cumplimiento de estos objetivos impone a la Dirección General de cooperación Autonómica y Local una senda financiera que debe ejecutar. Además, el ámbito territorial al que van destinadas estas ayudas exige que se instrumentalicen a través de un real decreto de concesión directa de subvenciones.

En contra de este criterio defendido por el MPTFP, la OCCN expresó en su informe emitido al efecto que *«en este sentido, por ejemplo, tendría sentido explicar el contenido del artículo 9 del texto relativo al contenido del proyecto. En concreto, en el apartado 4 de este artículo establece que se podrá admitir el teletrabajo o la existencia de un centro de trabajo itinerante. Parece razonable explicar las razones que han llevado a elegir esta opción»*.

⁹ Las alegaciones presentadas por el MJUS no enervan el contenido del informe.

Este Tribunal coincide con el criterio sentado por la OCCN al entender que la concreta regulación acordada por el ministerio incluye la adopción discrecional de distintas variables cuya decisión debió ser explicada al analizar las distintas alternativas existentes; sin que sea adecuado circunscribir el análisis de alternativas a una justificación del tipo de norma elegido, que constituye un aspecto más propio del apartado «Análisis jurídico» de la MAIN que del apartado «Alternativas».

Esta incidencia relativa a la justificación de la elección de un concreto instrumento normativo (ley, real decreto, etc.) en el apartado relativo al análisis de alternativas también se ha observado en los expedientes número 4, 11, 14, 24 y 40 del Anexo I.

II.2.3. Principios de buena regulación

El artículo 129 de la LPACAP señala que, en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

Centrándonos en las MAIN, es a partir de la entrada en vigor del RD 931/2017, cuando se empieza a exigir expresamente, según su artículo 1 a) número 2º, que el apartado relativo a la oportunidad de la propuesta incluya una explicación de su adecuación a los principios referidos en el citado artículo 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) y 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).

Finalmente, la doctrina sentada por el Consejo de Estado, recogida en su Dictamen número 806/2018, de 4 de octubre, señala que «*los principios de buena regulación exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos de las disposiciones generales (...)*». Se trata, por el contrario, de principios que han de inspirar esencialmente el procedimiento de elaboración de las normas, cuya adecuación a los mismos debe justificarse en cada caso mediante un razonamiento concreto, en los términos que establecen los apartados 2 a 6 del artículo 129 de la LPACAP.

Se han detectado incidencias en 11 expedientes relacionadas con estos principios:

- Existen 2 expedientes (**números 19 y 35 del Anexo I**) en los que los reales decretos publicados en el Boletín Oficial del Estado carecen de referencia a los principios de buena regulación.¹⁰
- En 9 expedientes (**números 6, 12, 14, 28, 30, 33, 38, 39 y 40 del Anexo I**) la referencia a los principios de buena regulación es insuficiente, habiendo detectado supuestos en los que solo se menciona que la norma es acorde a los principios de buena regulación, casos en los que no se analizan todos los principios y otros en los que la mención es una mera copia literal del artículo 129 LPACAP sin realizar una aplicación de los mismos al caso concreto.^{11 12}

¹⁰ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

¹¹ En el trámite de alegaciones el MEFP manifestó, en relación con el expediente número 28 del Anexo I (relativo al Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al

II.2.4. Inclusión en el Plan Anual Normativo

De conformidad con el artículo 25.1 de la LG, en su redacción dada por la LRJSP, «*el Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente*», añadiendo en su apartado 3 que «*cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo al que se refiere el presente artículo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo*».

El RD 286/2017 desarrolla el artículo citado especificando que el PAN de la AGE está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación.

En el RD 931/2017, tanto si se trata de una memoria abreviada como si se trata de una memoria ordinaria, se exige que, dentro del apartado «*Oportunidad de la Norma*», cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el PAN regulado en el artículo 25 de la LG, se justifique este hecho en la memoria.

A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización, el único PAN aprobado fue el correspondiente al año 2018. Durante el trámite de alegaciones, el 8 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó el PAN de 2020.

En relación a la justificación sobre la no inclusión de la norma en el PAN se han detectado incidencias en 3 de los expedientes examinados:

- En 2 expedientes (**números 10 y 25 del Anexo I**) no se contiene justificación alguna que motive la falta de inclusión en el PAN. Destaca que el proyecto normativo del expediente número 10 del Anexo I adopta la forma de real decreto-ley por lo que, aun cuando queda claro que la propia naturaleza de urgencia de este tipo de norma podría justificar la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo, la MAIN debería haber hecho mención a esa falta de inclusión.¹³

estudio personalizadas) que esta deficiencia se había solventado en los ulteriores reales decretos aprobados sobre la materia, poniendo como ejemplo la MAIN del RD 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Según ha podido comprobar este Tribunal, este real decreto y su MAIN siguen incurriendo en la misma deficiencia señalada en este Informe, al señalar que «*en lo que concierne a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia y eficiencia, consigue su objetivo mediante la única alternativa posible, la aprobación de una norma con rango de real decreto*». A juicio de este Tribunal esta justificación únicamente es válida para el principio de seguridad jurídica, dejando sin justificar los tres principios restantes.

¹² En el trámite de alegaciones el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) señaló que en el real decreto relativo al expediente número 38 del Anexo I se mencionan y justifica la aplicación de todos los principios mencionados en el artículo 129 de la LPACAP. Este Tribunal no acepta la alegación al entender que el preámbulo del real decreto omite la justificación de la adecuación de la norma al principio de transparencia y justifica su adecuación a los principios de seguridad jurídica y eficiencia mediante copia del artículo 129 de la LPACAP.

¹³ En el trámite de alegaciones el MJUS señaló, en relación al expediente número 25 del Anexo I, que «*dada la discutible naturaleza de los reales decretos de concesión directa de subvenciones como disposición general de carácter regulatorio, no se incluyen entre las iniciativas del Plan Anual Normativo, como se puede comprobar en los dos aprobados hasta el momento, los correspondientes a los años 2018 y 2020 (sin perjuicio de que, en este último, figuren en el listado de reales decretos aprobados hasta el momento de aprobación del PAN, que se ubican en el anexo, pero ello por la peculiar tramitación del PAN a finales del propio ejercicio. No parece tener sentido que se excluyan de los referidos planes y posteriormente se exija una explicación de por qué no se han incluido en la MAIN referencia a esta circunstancia*». No obstante, este Tribunal no acepta esta alegación puesto que el artículo 25.3 de la LG

- En el **expediente número 33 del Anexo I**, la MAIN justifica la no inclusión del proyecto en el PAN en los siguientes términos: «*No se ha incluido este real decreto en el Plan Anual Normativo para el año 2018, dado que la creación del Observatorio es una decisión del actual Gobierno constituido en el mes de junio de 2018, por lo que no ha sido posible incluir el proyecto normativo en el Plan para el año 2018*».

Esta justificación no resulta adecuada, ya que el artículo 2.6 del RD 286/2017 contempla la posibilidad de modificación del PAN en los siguientes términos: «*sólo en circunstancias especiales, que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de la formación de un nuevo Gobierno, los Departamentos ministeriales podrán solicitar a la persona titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales que proponga al Consejo de Ministros la modificación del Plan Anual Normativo, previa valoración por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*».

II.2.5. Análisis de impacto presupuestario

Según lo dispuesto en el RD 1083/2009 y el RD 931/2017, las MAIN deberán contener un apartado relativo al impacto presupuestario de la norma proyectada, con independencia de su carácter ordinario o abreviado.

De acuerdo con la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, el impacto presupuestario mide el efecto que el proyecto normativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto no financieros como financieros. Se analizará, por un lado, el impacto sobre los Presupuestos Generales del Estado, y por otro, el impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este análisis, resulta fundamental la cuantificación de los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que puedan verse afectadas.

Se han detectado las siguientes deficiencias:¹⁴

- Se ha observado la existencia de 3 expedientes en los que se realiza un análisis parcial del impacto presupuestario.

La MAIN del **expediente número 1 del Anexo I**, referente a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, solo analiza el impacto que la norma proyectada puede tener en los Presupuestos Generales del Estado, pero no el impacto en los presupuestos autonómicos. Además, con relación a los Presupuestos Generales del Estado, la MAIN omite la cuantificación de los gastos de implantación y dotación de medios materiales y de otros gastos corrientes (indicando que se consideran sin efecto presupuestario ya que podrían asumirse con remanentes de los distintos capítulos del presupuesto de la Agencia Española de Protección de Datos) y no incluye previsión alguna sobre el posible coste de creación de los puestos de trabajo que serán necesarios para la transformación de la Agencia y la adaptación para la asunción de las nuevas funciones previstas en el reglamento comunitario.

A este respecto debe tenerse en cuenta el dictamen del Consejo de Estado número 470/2018, de 7 de junio, emitido sobre el Proyecto del Real Decreto por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, en el que, con respecto a la creación de nuevas funciones para las Administraciones Públicas señala

exige que se justifiquen en la MAIN los supuestos en los que la propuesta normativa no figura en el PAN, con independencia de su naturaleza.

¹⁴ Punto modificado en virtud de alegaciones.

que «*aunque no se contemplen mayores dotaciones presupuestarias, no desaparece el mayor coste, que habrá de soportar los recursos públicos como consecuencia de la aprobación de la norma; el impacto presupuestario existe, pero se absorbe con las partidas ya aprobadas*». Adicionalmente, en el referido dictamen, el Consejo de Estado considera que debe calcularse el impacto presupuestario al menos de modo aproximado y que no es correcto omitir esa tarea.

La MAIN del **expediente número 11 del Anexo I**, relativo a la transposición de varias directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países, también adolece de un análisis de impacto presupuestario parcial, omitiendo la cuantificación de los gastos (limitándose a indicar que los costes personales y materiales serán atendidos con los medios personales y materiales de que ya dispone la Administración, por lo que el real decreto-ley no supone coste presupuestario alguno) y la previsión de ingresos que la norma proyectada tendrá en los Presupuestos Generales del Estado (limitándose a indicar que el real decreto-ley supondrá un incremento en los ingresos públicos derivado de la introducción de una nueva tasa por autorizaciones de residencia y tramitación de comunicaciones).

En el **expediente número 13 del Anexo I** el análisis presupuestario se realiza exclusivamente respecto de una parte de los efectos que se pretenden conseguir con la norma –en este caso, la incidencia respecto de las medidas en materia de Seguridad Social relativas a la cotización de los artistas en espectáculos públicos durante períodos de inactividad– no conteniendo un análisis presupuestario respecto del resto de medidas adoptadas –aquellas que afectan al IVA y al IRPF–.

- En 8 expedientes (**números 2, 4, 12, 14, 16, 17, 20 y 33 del Anexo I**) el análisis resulta insuficiente, llegándose a plasmar en algunos casos de manera genérica, provisional y orientativa.¹⁵

Destaca el caso del **expediente número 12 del Anexo I**, relativo Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre de 2018 por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, en el que la MAIN se limita a realizar un cálculo, por administración territorial y sector público empresarial, del importe de los incrementos (fijo, adicional y variable), cifrándolo en 3.625 millones de euros. Igualmente, indica que la estimación se ha realizado a partir de los datos que figuran en «SEC 2010», «BASE 2010», cuentas de las Administraciones Públicas a fecha de 28 septiembre de 2018, Intervención General de la Administración del Estado e Instituto Nacional de Estadística.

Tal y como establece la Guía Metodológica, este análisis debería haberse acompañado de un estudio sobre la forma de financiación de este nuevo gasto, la necesidad de modificaciones presupuestarias o, en su caso, la existencia de crédito suficiente para poder sufragar el mismo. Además, según esta misma Guía Metodológica (Anexo VII Gastos de Personal), cuando la norma afecte a los costes de personal (como ocurre en el presente caso en el que se regula una subida salarial) debería incluirse una referencia al número de efectivos afectados por la medida, dato que no figura en la MAIN.

¹⁵ En el trámite de alegaciones, el MJUS, en relación al expediente 4 del Anexo I, señala que han de tomarse como válidas las conclusiones expresadas en el apartado de la MAIN que expresa que los costes asumidos por la Administración, derivados de la ejecución de la norma, se atenderán con los medios existentes y los créditos previstos. Este Tribunal no acepta esta afirmación por cuanto que, como ha señalado el Consejo de Estado, «*aunque no se contemplen mayores dotaciones presupuestarias, no desaparece el mayor coste, que habrá de soportar los recursos públicos como consecuencia de la aprobación de la norma; el impacto presupuestario existe, pero se absorbe con las partidas ya aprobadas*».

- Finalmente, el **expediente número 35 del Anexo I** realiza una valoración del análisis que no resulta adecuada. Este expediente, relativo al Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas, establece una modificación de las condiciones del préstamo, ampliando el plazo de amortización y bajando el tipo de interés al 0 %. Señala la MAIN en el apartado relativo al Impacto Presupuestario que *«el real decreto no tiene impacto alguno en los Presupuestos Generales toda vez que el libramiento del préstamo fue efectuado íntegramente en 2011, sin perjuicio del impacto económico descrito. Sin embargo, pudiera considerarse que la modificación propuesta afectara a los Presupuestos Generales en próximos ejercicios (en su vertiente de ingresos) por el importe que se dejaría de percibir por intereses en una cifra acumulada de 21.256.782,84 euros, pero, como se ha puesto de relieve en el apartado anterior, la reconfiguración del préstamo no produce perjuicio económico atribuible a una condonación de los intereses previstos en el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio»*. También se indica que *«la aprobación de dicho Acuerdo produce una reconfiguración del préstamo en el que ya no procede exigir intereses y, por lo tanto, no se produce perjuicio económico atribuible a una condonación de los mismos»*.

La modificación de las condiciones del préstamo, ampliando el plazo de amortización por un periodo de 6 años y bajando el tipo de interés del 6,027 % al 0 %, supone claramente un impacto presupuestario para el Ministerio de Ciencia, departamento prestamista en un primer momento, cifrado en 21.256.782,84 euros correspondientes a la cantidad que ingresaría el Estado si se amortizasen todos los intereses previstos en el cuadro de amortización recogido en el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, que ahora se modifica. Dicha cantidad corresponde, como indica la MAIN, a la suma de los intereses acumulados en el periodo entre los años 2015 a 2026 (15.498.992,40 euros) más la remuneración de los cuatro años de carencia que contempla el préstamo, del 2011 al 2015 (5.757.790,44 euros).

A juicio de este Tribunal, el cambio en las condiciones de los tipos de interés del préstamo concedido por el Ministerio de Industria produce necesariamente un impacto presupuestario. En el momento de la concesión del préstamo se fijaron unas condiciones que preveían la obtención de unos ingresos a lo largo del periodo de amortización del crédito –de más de 21 millones de euros en concepto de intereses– que, a raíz de la modificación proyectada en esta norma (que baja los tipos de interés del préstamo al 0 %), van a dejar de percibirse.

Asimismo, se han detectado 5 normas (**expedientes número 18, 20, 38, 39 y 40 del Anexo I**) que tenían por objeto la concesión directa de subvenciones y ayudas en las que no se justifica el importe de las cantidades finalmente aportadas. Aun cuando se ha observado que en estos casos el análisis del impacto presupuestario de la MAIN cumplía con la normativa especificando el importe del gasto presupuestario y la partida presupuestaria afectada, este Tribunal considera recomendable que los Ministerios proponentes profundicen en el análisis y justificación de los proyectos subvencionados y de las cantidades aportadas; con el objeto de aportar más datos al proceso de toma de decisiones.

II.2.6. Análisis del impacto económico

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.d) del RD 931/2017 *«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».

En relación con este punto se ha observado que 26 proyectos normativos de la muestra fueron susceptibles de producir impacto económico, detectándose las siguientes incidencias:

- En 4 expedientes (**números 14, 20, 26 y 28 del Anexo I**) el análisis del impacto económico se circunscribe exclusivamente al resumen ejecutivo de la MAIN, sin ulterior desarrollo.

Destaca el supuesto del **expediente número 26 del Anexo I**, relativo a la concesión directa de una subvención de 30 millones de euros a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia, no se analiza concretamente de qué manera se espera que influya en la economía turolense la subvención. Esta subvención se enmarca dentro de la aportación del Estado al Fondo de Inversiones de Teruel para la financiación de inversiones generadoras de renta y riqueza que, en dicha provincia, se ha venido instrumentando mediante una subvención nominativa en los Presupuestos Generales del Estado.

La MAIN también señala que los proyectos subvencionados *«se concretan en actuaciones que tienen por objeto la mejora de algunas infraestructuras de transportes y comunicaciones, el apoyo a iniciativas empresariales, fundamentalmente en los ámbitos industrial, agroalimentario y turístico, el apoyo a las infraestructuras para la implantación de empresas, la puesta en valor del patrimonio cultural, ambiental y social, ciertos proyectos estratégicos y singulares, así como las infraestructuras municipales»*, recogiendo el artículo 4.2 del proyecto normativo los 29 proyectos de inversión que se van a subvencionar.

Según lo indicado en la Guía Metodológica, el Análisis del Impacto Normativo es una herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de aprobación. Es por ello que el análisis del impacto económico de este proyecto normativo, *«único impacto apreciable»* según lo indicado en la MAIN, debería haberse completado, a fin de cumplir su función de coadyuvar al proceso de aprobación y toma de decisiones. El análisis podría haberse acompañado de un estudio sobre la incidencia de estas inversiones en la promoción directa o indirecta de generación de renta y riqueza en la provincia de Teruel, así como los motivos que han llevado a la elección de proyectos y a la fijación del importe subvencionado.

- En el **expediente número 31 del Anexo I**, relativo Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español, la MAIN incluye un análisis del impacto económico difuso.

La MAIN indica que *«sí bien el real decreto y su aplicación en sí mismos no tienen efectos sobre sectores, colectivos o agentes económicos distintos de las entidades beneficiarias, ni afecta a la competencia, la unidad de mercado o la competitividad, sí se aprecian potenciales efectos positivos en la actividad económica pues al asegurar la presencia de estudiantes en las ediciones supranacionales de las Olimpiadas Científicas se contribuye al robustecimiento del sistema educativo y, con ello, a la mejora de la capacitación de los futuros operadores de las distintas disciplinas científicas. Por otra parte, la participación de estudiantes en Olimpiadas supranacionales tiene el efecto de mejorar el reconocimiento del esfuerzo en la capacitación para el desempeño de actividades productivas y la investigación científica e incide favorablemente en la imagen de nuestro país»*.

A juicio de este Tribunal este análisis resulta insuficiente y difuso, siendo conveniente detallar y cuantificar los potenciales efectos favorables que se esperan obtener, así como concretar los resultados positivos relativos a la imagen de nuestro país, debiendo incluir indicadores y datos que sustenten la valoración realizada y que permitan fundamentar la necesidad de aprobación de la norma, la pertinencia de la subvención y el importe de la cuantía aportada.¹⁶

II.2.7. Cargas administrativas

Según lo dispuesto en el RD 1093/2009 y en el RD 931/2017, la MAIN deberá contener una mención a la detección y a la medición de las cargas administrativas. A este respecto, señala la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN que se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa, incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio, etc.).

Se han detectado incidencias en 3 expedientes:

- En el **expediente número 1 del Anexo I** el tratamiento de este apartado carece de rigor y es poco exhaustivo, pues se pronuncia en términos genéricos y no identifica propiamente las cargas que puede conllevar el proyecto normativo. Señala este apartado que *«en el estudio y cuantificación de las cargas del texto, se ha de resaltar que quedan reducidas únicamente a lo concerniente a las cuestiones que no vengán ya determinadas por el reglamento UE, lo que a todos los efectos es prácticamente inexistente»*.
- En el **expediente número 30 del Anexo I**, relativo al establecimiento de las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), no se realiza medición alguna de las cargas impuestas a los destinatarios finales de las actividades subvencionadas como, por ejemplo, el requisito de estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En el trámite de alegaciones el MPTFP negó que la norma impusiera cargas administrativas por considerar que es la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven la que exige que los destinatarios estén inscritos en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

¹⁶ El MEFP indicó en el trámite de alegaciones que *«debe tenerse en cuenta que no se conocen estudios ni metodología que hagan posible la cuantificación de los potenciales efectos de las Olimpiadas Científicas para un país»* añadiendo que *«la aludida potencialidad reputacional de las Olimpiadas se deduce de las referencias mediáticas puntuales y la defensa y apoyo de estos eventos por la comunidad científica y universitaria [...]». Por su parte, la alusión al robustecimiento del sistema educativo debe entenderse en el sentido de que las Olimpiadas científicas suponen un acicate y un reconocimiento para el alumnado, hito en el que se concreta, para el nivel de Bachillerato, la horizontalidad del principio de mérito y esfuerzo y el deber de las administraciones educativas de promoverlo en todos los niveles de enseñanza»*. A juicio de este Tribunal el MEFP debería desarrollar herramientas e indicadores que permitan medir el impacto de este tipo de políticas, a fin de valorar la idoneidad de las mismas. A la vista de sus alegaciones, y a modo de ejemplo, se podría medir aspecto como el impacto mediático de las Olimpiadas (referencias en los medios comunicación y relación entre las cantidades subvencionadas y el impacto mediático) o realizar un seguimiento de los alumnos que han participado (desempeño académico, especial dedicación de los alumnos a estudios relacionados con ramas y la manera en la que la subvención de estas actividades inciden en este tipo de decisiones) pudiendo emplear para ello análisis de medios, demográficos o, entre otros, encuestas.

A juicio de este Tribunal, no puede aceptarse esta alegación, toda vez que una estrategia no tiene rango normativo suficiente para imponer una obligación a los ciudadanos, siendo en última instancia el real decreto, disposición normativa de carácter general, el que incentiva esta inscripción voluntaria en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, al configurarla como un requisito necesario que los beneficiarios han de cumplir si quieren concurrir a la subvención.

- El **expediente número 33 del Anexo I** realiza un análisis erróneo del impacto sobre las cargas administrativas al emplear un concepto de carga distinto al establecido en la Guía Metodológica. Señala la MAIN que *«este proyecto no incluye nuevas cargas ni supone una disminución respecto a la situación actual, ya que se crea con recursos propios y ya existentes en la administración»*. En este sentido, el análisis realizado parece confundir los conceptos de carga administrativa y recurso económico.

II.2.8. Impacto por razón de género

Otro de los apartados que ha de contener la MAIN, ya sea ordinaria o abreviada, es el análisis sobre impacto por razón de género. Este impacto 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.

Siguiendo lo previsto en la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN y en la Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, el análisis del impacto por razón de género implica: (i) identificar los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación, (ii) describir de la situación de partida, (iii) prever los resultados y (iv) valorar el impacto.

Se ha detectado incidencias en 8 expedientes:

- En el **expediente número 30 del Anexo I** se ha observado que la valoración del impacto no es congruente con la naturaleza de las medidas adoptadas y con la normativa. La MAIN de este expediente, relativo a la concesión directa de subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), indica que el impacto por razón de género es nulo, al considerar que los beneficiarios son entidades de derecho público y, por lo tanto, no incide en razones de igualdad de género, depositando en estos beneficiarios la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se dé discriminación por razón de género. Para ello, la MAIN apunta que el artículo 8.5 del proyecto normativo establece al regular los requisitos del proyecto que *«el proyecto deberá respetar los siguientes principios: a) Principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.3 del Anexo I del mismo y artículo 7 del Reglamento (UE) 1304/2013. b) Principios de igualdad de oportunidades y no discriminación, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.3 del Anexo I del mismo y artículo 8 del Reglamento (UE) 1304/2013. c) Principio de accesibilidad, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.4 del Anexo I del mismo y artículo 8 del Reglamento (UE) 1304/2013. d) Principio de desarrollo sostenible conforme a lo establecido en el artículo 8 del Reglamento (UE) 1303/2013, apartado 5.2 del Anexo I del mismo»*.

Esta justificación resulta contraria a la concepción amplia del análisis de impacto de género que recoge el artículo 2.1.f) del RD 931/2017, al señalar que *«el impacto de género analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto...»*. Por su parte,

la Guía Metodológica habla expresamente de un análisis referido al «*contexto de intervención de la norma*», sin circunscribirlo, por tanto, a unos efectos inmediatos. Es decir, en el presente caso, el hecho de que no se produzca un primer impacto al ser los beneficiarios de entidades de derecho público, no es óbice para analizar cuál será el resultado de la aprobación del proyecto normativo en materia de igualdad de género, en el contexto socio demográfico de las entidades destinatarias de la norma.

Es por ello que la valoración del impacto de género no es adecuado si se observa que: 1) los beneficiarios deberán respetar la correspondiente normativa; 2) el eje 5 del Programa Operativo de Empleo Juvenil contempla que «*en el desarrollo de las actuaciones se adoptarán las medidas oportunas que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres y la atención a las diferentes necesidades de unas y otros*» (Objetivo 8.2.4); 3) los objetivos recogidos en el proyecto normativo (artículo 2) se fijan en relación a los destinatarios finales de las ayudas –los jóvenes– y no a las entidades beneficiarias.

Aun cuando el proyecto de real decreto no tiene un efecto inmediato en cuestiones de igualdad por razón de género, parece razonable concluir que la aplicación del importe subvencionado a los destinatarios finales sí que lo tendrá. Por tanto, no parece adecuado que se relegue el análisis del impacto por razón de género a los beneficiarios de la subvención.¹⁷

- En 3 expedientes el análisis de impacto se limita a señalar si se produce o no impacto, sin incluir un verdadero análisis. Es el caso de los **expedientes número 12, 19 y 20 del Anexo I**, donde se indica que no se produce impacto o que el mismo no tiene efectos negativos. En este sentido, el Consejo de Estado ya ha señalado que «*el análisis de este impacto no debe limitarse a señalar que no se produce este, sino que debe analizarse cuál es la situación actual de la que se parte (en especial, por referencia a los hombres y mujeres que obtienen becas en relación con los que estudian), y las posibilidades de mejora, empeoramiento o mantenimiento que se pretenden o pueden conseguirse con la norma*».¹⁸

También resulta vago el análisis contenido en la MAIN del **expediente número 13 del Anexo I**, que se limita a indicar que «*la medida propuesta de extender al colectivo de artistas la posibilidad de acceso a la prestación de riesgo durante el embarazo desde una situación de no alta tiene un efecto positivo por razón de género dado que supone la posibilidad de acceso a la prestación citada al colectivo de mujeres embarazadas*», sin hacer un análisis de la situación de partida, de los resultados que se pretenden obtener y del impacto que esta medida pudiera tener.

El mismo análisis genérico se encuentra en el **expediente número 11 del Anexo I**, en el que la MAIN se limita a indicar que el proyecto de real decreto-ley, relativo a la transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la LPACAP, tiene un impacto de género positivo. A continuación, en relación a la transposición de la Directiva relativa a la entrada y residencia de nacionales de países terceros, concreta sucintamente que, en particular, tiene un impacto de género positivo dado que la mayor parte de los estudiantes que vienen a nuestro país de terceros países son mujeres y aporta datos del Observatorio Permanente de Inmigración en relación con los extranjeros con autorización de estancia por estudios en vigor.

¹⁷ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

¹⁸ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó, en relación con el expediente número 20 del Anexo I, que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

- En otro expediente (**número 28 del Anexo I**) el análisis de impacto sí incluye indicadores, pero no se profundiza en el análisis de los objetivos, en el resultado que se pretende obtener ni en su impacto, siendo aconsejable desarrollar este apartado, tal y como también ha puesto de relieve el informe de la OCCN. En este expediente, relativo al establecimiento de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, se observa que los indicadores empleados muestran un porcentaje de alumnos becados con una distribución que permanece estable en el tiempo (30-35 % mujeres y 65-70 % hombres), siendo conveniente analizar a qué se debe esa distribución y la falta de equiparación de la misma a lo largo del tiempo. La MAIN de este expediente indica que por motivos de urgencia no se ha hecho un análisis más profundo de determinados impactos, postergando un análisis más detallado a una futura revisión del sistema de becas y ayudas por parte del Gobierno, la cual irá acompañada de la consiguiente evaluación y análisis de impactos. No obstante, en la documentación remitida a este Tribunal, no se acredita que haya existido declaración de urgencia que afecte a este expediente.¹⁹
- También se ha observado un expediente en el que el análisis de impacto no incluye previsión de resultados. Es el caso de la MAIN del **expediente número 23 del Anexo I**, relativo al Real Decreto 919/2017, de 23 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en el que se considera impacto positivo el incremento del número máximo de Académicos y la inclusión de una disposición adicional para señalar que los Estatutos se interpretarán y aplicarán de acuerdo con lo establecido en la LOIEMH. Sin embargo, no queda acreditado en qué medida un aumento del número de académicos de la Real Academia de la Legislación y la Jurisprudencia puede favorecer una mayor igualdad, ya que el efecto puede ser precisamente el contrario. Es decir, en términos empleados por la Guía Metodológica, no se identifican los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa sobre las desigualdades detectadas. De esta forma, esta medida no facilita *per se* la presencia o composición equilibrada que propugna la Disposición adicional 1ª de la LOIEMH (relación del 60 %-40 % como máximo). A modo de ejemplo, otros reales decretos similares sí incluyen medidas complementarias encaminadas a materializar ese impacto positivo. El Real Decreto 750/2011, de 27 de mayo por el que se aprueban los Estatutos de la Real Academia Nacional de Medicina señala en su Disposición adicional 4ª relativa a la «Promoción de la mujer» que «*en el reglamento interno de la Academia se procurará la inclusión de medidas dirigidas a promover una mayor presencia de mujeres tanto en los órganos de gobierno como en la comunidad académica*». En análogo sentido también se manifiesta la Disposición adicional única de los Estatutos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, aprobados por Real Decreto 537/2015, de 26 de junio; o la Disposición adicional 1ª de los Estatutos de la Real Academia de la Historia, aprobados por Real Decreto 39/2009, de 23 de enero. En definitiva, no se aprecia con claridad la existencia de un verdadero impacto en la igualdad de género, de tal forma que el aumento del número de académicos no lleva aparejada por sí misma una mayor igualdad, si no se acompaña de otras medidas complementarias. La ausencia de estas medidas complementarias impide apreciar la existencia de un verdadero impacto en materia de igualdad de género. A esto se debe unir que el análisis resulta excesivamente parco, sin incluir referencia ni a la metodología ni a las técnicas empleadas.

II.2.9. Otros impactos

Dentro del contenido que pueden presentar las MAIN se encuentra el análisis de cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a

¹⁹ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

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.

La Guía Metodológica completa esta regulación señalando que, en el caso de que no existieran otros impactos, este extremo se plasmará de manera clara en la Memoria.

II.2.9.1 IMPACTO EN LA FAMILIA Y EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el RD 931/2017, la MAIN ordinaria deberá contener un análisis del impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia. Sin embargo, tratándose de una MAIN abreviada el análisis de este impacto solo se exige cuando se juzgue relevante.

Esta literalidad parece contradecir lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. El artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) establece que las MAIN que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia. La Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas (introducida por la disposición final 5.3 de la Ley 26/2015, de 28 de julio) señala que las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia. Como puede observarse, el análisis del impacto de la normativa en materia de familia, infancia y adolescencia se ha de incluir en todas las memorias, sin distinción entre ordinarias y abreviadas.

En el análisis de los expedientes de la muestra se han detectado las siguientes incidencias:

- En 3 expedientes (**números 11, 20 y 26 del Anexo I**), en los que se indica que el impacto se califica como positivo, el análisis realizado se considera insuficiente y genérico.^{20 21}

En el caso del **expediente número 26 del Anexo I**, relativo a la concesión de subvención a la provincia de Teruel, la MAIN incluye una mención a los impactos en la infancia y en la adolescencia afirmando que serán positivos, *«en la medida que favorece el desarrollo económico de la provincia de Teruel»*. Continúa afirmando la MAIN que *«por el mismo motivo será también positivo el impacto en la familia [...]»*. Este análisis resulta excesivamente genérico, pudiendo completarse con indicadores (por ejemplo, demográficos) que permitan analizar verdaderamente el impacto que la subvención y los proyectos de inversión subvencionados van a tener en la infancia y la adolescencia.

- También se han observado deficiencias en el **expediente número 30 del Anexo I**, donde la evaluación del impacto no resulta congruente con la naturaleza de la norma proyectada. Se indica en la MAIN de este expediente, relativo al establecimiento de las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ), que *«el impacto en la infancia y en la adolescencia que deriva de esta norma será nulo en la medida que tiene por finalidad incentivar y promover los proyectos que aumenten la empleabilidad y el emprendimiento de*

²⁰ Punto modificado en virtud de alegaciones.

²¹ En el trámite de alegaciones el MEFP expresó, en relación con el expediente número 20 del Anexo I, que esta incidencia se había solventado en el RD 688/2020 relativo a la fijación de umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Este Tribunal ha podido comprobar esta alegación.

las personas jóvenes, de 16 a 30 años, que habiten o vayan a habitar en municipios que no formen parte de una gran área urbana –de las delimitadas en el Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España del Ministerio de Fomento-, y que tengan una población inferior o igual a 5.000 habitantes, o una población comprendida entre los 5.001 y los 10.000 habitantes siempre que estos últimos presenten un saldo demográfico negativo en la última década».

Este Tribunal no comparte el razonamiento presentado por el Departamento ministerial ponente, toda vez que una norma que busca promover el empleo de jóvenes debería tener, necesariamente, impacto en la adolescencia.

También resulta contradictorio que no se aprecie impacto en las familias cuando en la propia MAIN se hace mención al Informe 01/2018 del Consejo Económico y Social de España «El medio rural y su vertebración social y territorial» indicando que «es importante señalar que entre quienes permanecen en el medio rural, las tasas de emancipación de jóvenes alcanzan valores significativamente inferiores a los que residen en el medio urbano. Algunos de los factores que pueden estar dificultando esta emancipación son: una mayor insuficiencia de los ingresos individuales necesarios para la emancipación residencial, derivados de su mayor inserción laboral en contextos familiares, un papel más relevante respecto a las responsabilidades familiares derivadas del envejecimiento y una oferta residencial accesible más restringida».

Esta observación también es formulada por la OCCN, que recomienda «mejorar este apartado con un mayor análisis mediante el uso de datos y ofreciendo un mayor razonamiento. Con carácter general, el análisis de impactos debe reflejar lo siguiente: (i) describir la situación de partida, ii) prever los resultados y iii) valorar los impactos. En primer lugar, para describir la situación de partida se deben tener en cuenta indicadores cuantitativos y cualitativos. Por ejemplo, en este caso parece necesario identificar las tasas de desempleo juvenil en los municipios de menor población, tasa de actividad emprendedora juvenil y sus características personales como el sexo. En segundo lugar, los resultados esperados estarían en línea con los indicadores del artículo 2 de la norma sobre la finalidad de las ayudas, y, por último, se debe razonar por qué el impacto es positivo en la medida en que se pretende mejorar la situación de partida».²²

II.2.9.2 IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En el **expediente número 19 del Anexo I**, relativo a la oferta de empleo público para el año 2017, la MAIN incluye, por aplicación de la Disposición adicional 5ª de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de Adaptación Normativa a la Convención Internacional sobre derecho de las personas con discapacidad, una mención al impacto de la norma proyectada en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Así se indica que «desde el año 2004 se han contemplado medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad, lo que ha supuesto un impacto favorable para este colectivo» y que «en este Real Decreto se mantiene como acción positiva la obligatoriedad de que la conservación de la nota se aplicará siempre a las personas que participen por el turno de reserva para personas con discapacidad y así debe figurar expresamente en las respectivas bases de convocatoria».

A juicio de este Tribunal, el análisis de impacto no puede consistir en una mera descripción de las medidas adoptadas, sino que, precisamente, requiere analizar los objetivos, la situación de partida y los resultados que se pretenden obtener, valorando el impacto que van a tener esas medidas. En este sentido, la MAIN debería haber analizado aspectos como cuántos candidatos se han

²² Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

beneficiado, cuántos han conseguido plaza, a cuántos se les ha conservado la nota para la convocatoria siguiente, etc.

II.2.9.3 IMPACTO SOCIAL

El **expediente número 30 del Anexo I** adolece de un análisis de impacto social deficiente. La MAIN contiene una referencia genérica a otros impactos, limitándose a señalar que tendrá efecto positivo en los jóvenes con referencias al citado informe Consejo Económico Social 01/2018. Esta mención resulta insuficiente, siendo conveniente la inclusión de datos demográficos y sociológicos de la población de las áreas afectas por la subvención (edad, sexo y evolución del saldo demográfico) y de la actividad económica (tasa de desempleo, tasa de emprendimiento, volumen de cooperativas, etc.) y ofrecer, tal y como ha señalado el informe de la OCCN, un análisis sobre el impacto social en términos de cohesión y estructura demográfica.²³

II.2.10. Descripción de la tramitación y consultas realizadas

El artículo 2.3 del RD 1083/2009 señala que *«la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma»*.

De acuerdo con el artículo 2.1 letra i) número 3º del RD 931/2017 en este apartado la MAIN *«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»*.

En la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN se indica que *«entre los trámites que deben reflejarse, cabe destacar: informes y dictámenes, con indicación de quién es el emisor y acompañados por una breve síntesis de su contenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra»*.

Además, el artículo 2.2 del RD 931/2017 impone al Ministerio o centro directivo competente para la realización de la memoria la obligación de actualizar 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.

Se han observado deficiencias en 22 expedientes:

- En 6 expedientes (**números 1, 3, 12, 17, 19 y 30 del Anexo I**) no se ha explicado en la MAIN definitiva cuáles son las principales modificaciones introducidas en las distintas versiones del proyecto normativo.²⁴
- En 2 expedientes (**número 15 y 19 del Anexo I**) no se ha hecho mención ni a la totalidad de los informes que han sido recabados, ni al contenido de los mismos, ni a la manera en la que las observaciones y aportaciones formuladas en todos o algunos de estos informes han sido tratadas, ya sea mediante su inclusión en el proyecto normativo o la MAIN, o mediante la justificación del rechazo a las mismas.

²³ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

²⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

- En 12 expedientes (**números 5, 6, 11, 18, 20, 25, 26, 28, 30, 31, 33 y 37 del Anexo I**) la MAIN hace referencia a los distintos trámites e informes evacuados, pero no hace constar en relación con todos o algunos de estos informes las aportaciones y observaciones formuladas ni la forma en que han sido tomadas en consideración por el órgano proponente.

Una vez realizados los citados trámites y recabados los citados informes debería haberse completado el apartado de tramitación de la MAIN con una síntesis del contenido y valoración de las aportaciones y las observaciones emitidas por los órganos informantes, indicando el modo en que fueron tratadas por el órgano proponente.^{25 26}

- En 2 expedientes (**número 16 y 35 del Anexo I**) la MAIN no ha sido actualizada incorporando los informes emitidos con posterioridad a la última versión de la memoria incluida en el expediente, lo que supone un deficiente seguimiento de los expedientes.

II.2.11. Procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea

Según lo dispuesto en el Anexo III de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, la memoria debe expresar inexcusablemente si el proyecto de norma incide en un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea en curso. En ese caso, deberá describirse dicho procedimiento de infracción, con referencia a la base jurídica comunitaria del incumplimiento imputado por la Comisión Europea, su fecha de apertura y la fase procedimental en la que se encuentra de acuerdo con los artículos 258 y 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

De los 4 expedientes de la muestra que trasponen normativa europea a nuestro ordenamiento, en la MAIN del **expediente número 11 del Anexo I**, relativo al Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros –que ha traspuesto a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2014/50/UE, la Directiva 2015/849/UE y la Directiva 2016/801/UE– se han encontrado las siguientes incidencias:

- No se indica si se ha iniciado o no un proceso de infracción por el incumplimiento del plazo de transposición en relación a la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (la finalización del plazo de transposición motivó la iniciación por la Comisión Europea de un procedimiento formal de infracción número 2018/0162, dato que se extrae del preámbulo del proyecto normativo).

²⁵ En el trámite de alegaciones, el MEFP expresó, en relación al expediente 6 del Anexo I, que en la MAIN se han hecho constar cuantitativamente las aportaciones y observaciones que se han formulado. No obstante, este Tribunal considera que conforme al artículo 2.1 1) del RD 931/2017 en la MAIN debe hacerse constar 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 así como los informes evacuados durante la tramitación y el modo en que las observaciones contenidas en los mismos han sido tenidas en consideración, exigencias que no se cumplen en la MAIN de este expediente de este expediente. También manifestó, en relación con los expedientes número 20 y 28 del Anexo I (relativos a sendos reales decretos para la fijación de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio), que esta deficiencia se había solventado en los posteriores reales decretos aprobados sobre la materia, poniendo como ejemplo la MAIN del RD 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021. Según ha podido comprobar este Tribunal, este último real decreto no corrige la deficiencia reflejada en el Informe. La MAIN publicada en el Portal de Transparencia relativa a este último proyecto normativo contiene una relación detallada de las consultas e informes recabados. Sin embargo, sigue incluyendo informes en los que no detalla ni las observaciones formuladas ni el modo en que éstas han sido tenidas en consideración, limitándose a señalar que tales informes constan en el expediente.

- En relación a la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, el plazo de transposición venció el 26 de mayo de 2017 y la Comisión Europea inició el proceso formal de infracción número 2017/0527, de 22 de noviembre y en relación a la Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo el plazo de transposición venció el 23 de mayo de 2018, iniciando la Comisión Europea el procedimiento formal de infracción número 2018/0166. En la MAIN no se indica la base comunitaria del incumplimiento imputado, ni la fase procedimental en que se encuentra de acuerdo con los artículos 258 y 260 del TFUE, ni, en el caso del segundo procedimiento iniciado, su fecha de apertura.

II.2.12. Planificación de la evaluación *ex post*

Una de las novedades introducidas por el RD 931/2017, es la inclusión en la MAIN de un apartado relativo a la evaluación *ex post*. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 25.2 de la LG señala que el PAN 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 MAIN.

De manera más concreta, el artículo 2.1 j) del RD 931/2017 indica que el apartado relativo a la evaluación *ex post* incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas. Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente PAN 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, la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Este marco normativo se completa con el artículo 3.2 del RD 286/2017, según el cual los Departamentos ministeriales evaluarán las normas propuestas por cada uno de ellos que hayan sido seleccionadas para su evaluación *ex post*, en los términos y plazos previstos en su MAIN. Se analizará, en todo caso: a) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; b) la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado; c) la sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura; y d) los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

Con carácter general, este Tribunal ha observado que han sido pocas las normas de la muestra sometidas a evaluación *ex post*, a pesar de la existencia de informes que recomendaban la inclusión de este tipo de evaluación (en al menos un expediente más) y de la importancia que este tipo de controles tienen para acreditar el acierto de la norma y para evaluar los niveles de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos que se pretendían alcanzar con la actuación normativa.

Con relación al PAN de 2018, fueron 43 las iniciativas normativas que se preveía someter a evaluación *ex post* (aproximadamente un 15 % del total de iniciativas normativas incluidas en el PAN).

También se ha observado que existen casos en los que estas evaluaciones se han planificado de manera superficial y poco precisa, observando las siguientes deficiencias:

- La norma del **expediente número 28 del Anexo I**, relativa al establecimiento de los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, fue la única norma incluida en la muestra para la que el PAN 2018 requería evaluación *ex post* debido al impacto significativo que la disposición tenía en los

Presupuestos Generales del Estado, el impacto sobre la igualdad de oportunidades y el impacto relevante sobre la infancia, la adolescencia y las familias.

La MAIN configuró esta evaluación señalando que *«sin perjuicio del estudio que sobre la eficacia y eficiencia de la política de becas universitarias que está llevando a cabo la AIREF, anualmente se evalúan los resultados que arrojan tanto la convocatoria de becas de carácter general como la convocatoria de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. En concreto se analizan y comparan con los resultados de años anteriores, los siguientes ítems:*

- *Número de becarios, con el fin de valorar el efecto producido por las modificaciones introducidas en el requisito académico de acceso a la beca de matrícula para los alumnos de primer curso de enseñanzas universitarias de Grado.*
- *Importe de la convocatoria, con el fin de valorar su impacto sobre cada uno de los dos presupuestos sucesivos con los que se financian las convocatorias.*
- *Número de perceptores de los diferentes componentes y específicamente de los perceptores de la nueva cuantía fija ligada a la excelencia en el rendimiento académico para valorar el efecto sobre el rendimiento de los becarios que produce la incorporación de esta nueva cuantía.*
- *Cuantías medias y en especial de la cuantía de la beca de matrícula en relación con los precios públicos por servicios académicos que fijen las CCAA de acuerdo con la nueva horquilla establecida para su cuantificación.*
- *Resultados por CCAA y Universidades a efectos de analizar la coherencia de la distribución de las becas y ayudas concedidas con los indicadores de renta, índice de precios de las diferentes CCAA».*

El informe de la OCCN recomendó completar y estructurar este apartado de la MAIN, destacando las deficiencias en los indicadores presentados, que sólo permitían realizar una evaluación de eficacia, y sugiriendo la inclusión de otros indicadores. Entre estos últimos se apuntó la inclusión de indicadores que permitieran analizar la relación existente entre las cantidades asignadas y los resultados obtenidos por la política de becas y ayudas, la incidencia de estas medidas en los diferentes colectivos perceptores de las becas, o las tasas de continuidad o abandono de los estudios por parte de los becados y sus causas específicas *«de modo que pueda conocerse si la continuidad depende principalmente de factores económicos o hay otros factores determinantes (académicos, familiares, laborales,...) que deban en su caso abordarse con medidas específicas».* Igualmente se sugirió la inclusión de cualquier otro indicador que ofreciera información acerca de si las medidas del proyecto alcanzan a todos los colectivos que las necesitan, si son suficientes para asegurar la continuidad de los estudios, si ésta depende de otros factores que requieran también acciones específicas, o si existen alternativas en la regulación de las medidas que las hagan más eficientes y eficaces en el cumplimiento de los objetivos del programa de ayudas, entre otros aspectos, así como aquellos indicadores que permitieran valorar la incidencia de la nueva normativa en la infancia, la adolescencia y las familias.

Finalmente, es de mención que la MAIN tampoco contenía un calendario de la evaluación *ex post* ni indicaba la entidad encargada de hacer esta evaluación.

La MAIN no incluyó ninguna de las recomendaciones formuladas en este sentido por la OCCN ni justificó el rechazo de las mismas.

- En el caso del **expediente número 30 del Anexo I** la descripción del procedimiento de evaluación *ex post* resulta incompleto, guardando silencio sobre los términos y plazos de la información que se ha de remitir para realizar la evaluación.²⁷
- En el supuesto del **expediente número 37 del Anexo I** el informe de la OCCN indica que la versión de la memoria enviada a la oficina señalaba expresamente que la norma era susceptible de ser objeto de evaluación *ex post*, motivo por el cual el informe de la OCCN recogía una serie de observaciones al respecto. Sin embargo, la última versión de la MAIN, única memoria incorporada en el expediente, no contiene mención alguna a la evaluación *ex post*, ni justifica el motivo por el cual el Ministerio proponente ha desistido de la evaluación de la incidencia de esta norma.

II.3. FUNCIONAMIENTO DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Con carácter general, durante la realización de los trabajos de fiscalización se ha observado que la entrada en funcionamiento de la OCCN, en marzo de 2018, ha supuesto un impulso fundamental en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos. Las recomendaciones y observaciones contenidas en sus informes han contribuido a mejorar tanto la técnica legislativa de los proyectos como la calidad de las MAIN elaboradas por los Ministerios proponentes, exigiendo unos análisis más detallados y profundos e incorporando sugerencias relevantes en materia de técnica legislativa.

II.3.1. Emisión de memoria anual

Como se ha señalado con anterioridad, el artículo 8 del RD 1081/2017 impone a la OCCN la elaboración de una memoria anual de actividad, que será publicada en el portal web del Ministerio de la Presidencia antes del 30 de abril de cada año.

A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización se ha comprobado que la OCCN no ha aprobado ni publicado las memorias anuales correspondientes a los años 2018 y 2019.

II.3.2. Solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre los años 2018 y 2019

Según lo dispuesto en su normativa de funcionamiento, la OCCN emitirá informe en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario.

Los Ministerios proponentes de las iniciativas normativas solicitarán el informe una vez que cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente MAIN.

En el momento de la redacción del presente informe se ha constatado que, de acuerdo con la Relación de Puestos de Trabajo publicada en el Portal de Transparencia, la OCCN cuenta, para el desarrollo de sus funciones, con siete funcionarios del subgrupo A1, un funcionario (nivel 22) adscrito a puesto de trabajo del subgrupo A2/C1 y un funcionario (nivel 16) adscrito a puesto de trabajo del subgrupo C1/C2.

El número de solicitudes de informe recibidas por la OCCN entre la fecha de su entrada en funcionamiento, 16 de marzo de 2018, y el 31 de diciembre de 2019 se reflejan en el siguiente cuadro:

²⁷ Las alegaciones formuladas por el MPTFP no enervan el contenido del Informe.

CUADRO 1. SOLICITUDES DE INFORME OCCN DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019

Año	INFORMES SOLICITADOS		
	Con petición formal de informe	Sin petición formal de informe	TOTAL
2018	188	20	208
2019	273	11	284
TOTAL	461	31	492

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

Durante los años 2018 y 2019, la OCCN recibió 461 peticiones formales de informe.

Además de los casos en los que el informe se solicitó formalmente, se han identificado 31 expedientes en los que no hubo una petición formal de informe. Según se ha informado a este Tribunal, en la mayoría de los casos, la Oficina ha detectado estos supuestos a través del seguimiento de los asuntos a tratar por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y por el Consejo de Ministros en la red interna de reparto de asuntos, tras recibir una indicación (verbal) del Secretariado del Gobierno. La mayor parte de estos supuestos están relacionados con proyectos de reales decretos-leyes, si bien uno de los supuestos de ausencia de petición formal es el relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Código Penal para la protección de la libertad sexual de las ciudadanas y los ciudadanos, lo cual resulta destacable, dado el rango normativo de este anteproyecto. A pesar de la destacable labor de seguimiento y detección de estos proyectos realizada por la OCCN, este procedimiento de solicitud informal de informe difiere del legalmente establecido.

II.3.3. Solicitudes de informe finalizadas por la OCCN entre los años 2018 y 2019**CUADRO 2. SOLICITUDES DE INFORME FINALIZADAS DURANTE LOS AÑOS 2018 Y 2019**

Año	Informes solicitados ¹	Informes emitidos a partir de solicitudes formales e informales	Solicitudes de informe finalizadas por otras causas dentro del respectivo año natural
2018	208	132	9
2019	284	258 (de los cuales 47 corresponden a solicitudes de 2018)	9 (de los cuales 6 corresponden a solicitudes de 2018)
TOTAL	492	390	18

¹ Incluye tanto las peticiones formales de informe como las informales.

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

Durante los años 2018 y 2019, la OCCN emitió un total de 390 informes (lo que representa el 79,3 % de los informes solicitados).

Además, en 18 expedientes (el 3,7 % del total de solicitudes recibidas), las solicitudes cursadas finalizaron sin que la OCCN emitiera informe por los siguientes motivos:

- En 1 expediente no procedió la emisión de informe porque la solicitud dirigida a la OCCN se realizó tras el dictamen del Consejo de Estado. En este supuesto, el momento en que se solicitó el informe a la OCCN no fue el adecuado, puesto que su informe debió solicitarse una vez se disponía del primer texto del proyecto y de la correspondiente MAIN, siendo el dictamen del Consejo de Estado el último trámite que concluye la tramitación del expediente.
- En 12 de estos supuestos la emisión de recomendaciones se justificó en un incumplimiento previo del plazo de emisión de los informes. Así, según el artículo 7.5 del RD 1081/2017

«transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba». No obstante esta literalidad, la OCCN decidió sustituir la emisión de informe por las recomendaciones, a pesar de que en 2 de estos supuestos la emisión fue posterior a la aprobación de la norma por el Consejo de Ministros.

- En 3 expedientes, la OCCN emitió recomendaciones en lugar de informe, aduciendo que no era procedente debido a la fecha de inicio de la tramitación del proyecto normativo. No obstante, las peticiones se cursaron en los meses de julio, noviembre y diciembre de 2018, fechas en las que la OCCN ya estaba en funcionamiento.
- En 2 expedientes la OCCN no explicó a qué se debió la sustitución del informe por un documento de observaciones y recomendaciones.

II.3.4. Informes pendientes de emisión

En el año 2018, la OCCN recibió 208 solicitudes de informes, habiendo resuelto a 31 de diciembre de 2018 un total de 141 solicitudes (lo que representa un 67,8 % del total), quedando pendientes de resolver –ya sea mediante la emisión de informes o por otras formas de finalización– 67 peticiones (32,2 %). En el año 2019, se resolvieron 53 de las 67 solicitudes pendientes a finales de 2018 (25,5 %). De esta forma, a finales de 2019, la OCCN tenía pendientes de resolver 14 solicitudes correspondientes al año 2018 (6,7 %).

CUADRO 3. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2018

Informes solicitados	Solicitudes finalizadas a 31.12.2018		Solicitudes finalizadas a 31.12.2019		Solicitudes pendientes a 31.12.2019	
208	141	67,8 %	53	25,5 %	14	6,7 %

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos proporcionados por la OCCN

En el año 2019, la OCCN recibió 284 solicitudes de informes, habiendo resuelto a finales de años 214 de esas solicitudes (lo que representa un 75,4 % del total), quedando pendientes de resolver –ya sea mediante la emisión de informes o por otras formas de finalización– 70 peticiones (24,6 %).

CUADRO 4. SOLICITUDES DE INFORME PENDIENTES DE RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTES A SOLICITUDES DEL AÑO 2019

Informes solicitados	Solicitudes finalizadas a 31.12.2019		Solicitudes pendientes a 31.12.2019	
284	214	75,4 %	70	24,6 %

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de datos proporcionados por la OCCN

En conclusión, a finales del año 2019 la OCCN tenía pendiente de resolver 84 de las 492 solicitudes de informe presentadas desde su entrada en funcionamiento. Esto supone un 17,1 % de solicitudes pendientes de resolución.

II.3.5. Plazo de emisión de los informes

Según lo señalado con anterioridad, el plazo máximo de emisión de informes con el que cuenta la OCCN es de 15 días (5 días en el caso de que el proyecto normativo sea un real decreto-ley).

Transcurridos dichos plazos sin que se haya emitido el informe se podrá continuar con la tramitación del procedimiento.

El siguiente cuadro identifica los informes emitidos por la OCCN en plazo y fuera de plazo, teniendo en cuenta exclusivamente aquellos informes emitidos a partir de una petición formal, por ser aquellos en los que existe certeza sobre el *dies a quo* del cómputo del plazo.

CUADRO 5. INFORMES EMITIDOS DENTRO Y FUERA DE PLAZO AÑOS 2018 Y 2019

Año	Informes emitidos ²	Informes emitidos en plazo		Informes emitidos fuera de plazo	
		nº	%	nº	%
2018	112	45	40,2 %	67	59,8 %
2019	248	92	37,1 %	156	62,9 %
TOTAL	360	137	38,65 %	223	61,35 %

² Informes emitidos a partir de solicitud formal de informe

Fuente: elaboración propia del Tribunal de Cuentas a partir de los datos proporcionados por la OCCN

En el año 2018, la OCCN emitió un total de 112 informes de los que 45 (el 40,2 % del total) fueron emitidos en plazo (15 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 30 relativos al resto de proyectos examinados) y 67 (el 59,8 % del total) fueron emitidos fuera de plazo (afectando 3 a proyectos de reales decretos-leyes y 64 a los restantes proyectos normativos).

En el año 2019, de un total de 248 informes, 92 (el 37,1 % del total) fueron emitidos en plazo (7 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 85 referentes al resto de proyectos normativos examinados) y 156 (el 62,9 % del total) fueron emitidos fuera de plazo (1 en relación a proyectos de reales decretos-leyes y 155 en relación a los demás proyectos normativos informados).

El plazo medio de emisión de los informes de la OCCN en el año 2018 fue de 42 días (3 días en el caso de los reales decretos-leyes). En el año 2019 ese plazo fue de 46 días (5 días en el caso de los reales decretos-leyes).

Además, se han identificado 12 expedientes en los que entre la solicitud de informe a la OCCN y la fecha de aprobación del proyecto normativo por parte del Consejo de Ministros transcurrieron entre 0 o 1 días, correspondiendo 7 expedientes a informes emitidos en 2018 y 5 expedientes a informes emitidos en 2019.

Estos datos ponen de relieve la dificultad que la OCCN tiene para cumplir los plazos legalmente establecidos en la emisión de informes, así como el riesgo de que existan supuestos en los que la OCCN no disponga del tiempo suficiente para analizar los expedientes normativos y emitir informes, dando lugar, en algunos casos, a la emisión de informes con un contenido formal, centrado en la técnica normativa y no en el análisis de la MAIN.

La OCCN ha señalado que en algunas ocasiones, la emisión de informes de carácter formal está relacionada con la falta de elaboración y remisión de la MAIN en el momento de solicitud del informe, lo que obligada a centrar el análisis en la técnica normativa del proyecto presentado. Este hecho supone una alteración del procedimiento de producción normativa legalmente establecido. Además, adquiere una especial relevancia en el caso de proyectos de reales decretos leyes, donde, a la vista del artículo 26.5 de la LG, la OCCN es el único órgano de la AGE que emite informe del proyecto normativo.

II.3.6. Seguimiento de las recomendaciones u observaciones formuladas

Según lo expuesto, el informe de la OCCN no tiene carácter vinculante, si bien el Ministerio proponente debe incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Ministros. Por ello, con ocasión de la tramitación del proyecto ante los altos órganos colegiados del Gobierno, la OCCN tiene la oportunidad de examinar si las recomendaciones u observaciones que formuló en su informe han sido aceptadas o no; en este último caso, las razones justificativas del rechazo deberían consignarse de manera específica en la MAIN.

Ante la meritada ausencia de las correspondientes memorias anuales de los años 2018 y 2019 en las que la OCCN debía reflejar las actividades realizadas así como, entre otras cuestiones, las recomendaciones emitidas y su seguimiento, esta oficina ha remitido al Tribunal de Cuentas un documento de trabajo interno de seguimiento de recomendaciones.

De la información contenida en el mencionado documento se deduce que la OCCN se limitó a llevar un control cuantitativo de las observaciones aceptadas (indicando porcentualmente las observaciones aceptadas sobre el total de las emitidas), no pudiéndose deducir de ese control el tipo de recomendaciones y observaciones formuladas por la OCCN (qué recomendaciones y observaciones han sido aceptadas y cuáles han sido rechazadas y si estas son de fondo o de forma) ni la relevancia de las mismas (lo que adquiere gran trascendencia, en particular, si finalmente no han sido aceptadas). Del mismo modo, la documentación remitida por la OCCN impide apreciar si se ha verificado o no la inclusión en las MAIN de la correspondiente justificación en aquellos casos en los que las observaciones no han sido aceptadas por el Departamento ministerial proponente.

El sistema de seguimiento implantado por la OCCN presenta deficiencias derivadas de su carácter exclusivamente cuantitativo. Sería deseable que se implantara un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones realizadas con objeto de determinar y evaluar la eficacia que han tenido, no solo desde un punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo. Sería recomendable que este sistema dejara constancia no solo el grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en un caso concreto, sino que también incluyera una referencia a la naturaleza de las distintas recomendaciones. Por otro lado, también sería deseable que el sistema reflejara tanto la aplicación inmediata de las recomendaciones al correspondiente proyecto normativo, como también la observancia de las mismas en los expedientes normativos que se incoen con posterioridad, todo ello dentro de un marco de mejora continua del proceso de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Una vez concluido el trámite de alegaciones la OCCN informó a este Tribunal sobre la realización de trabajos de implantación de un sistema de seguimiento de observaciones y recomendaciones mejorado, en línea con el propuesto en este Informe.

II.4. PLAN ANUAL NORMATIVO

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 132 de la LPACAP y 25 de la LG, el Gobierno elaborará un PAN que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que hayan de ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

En lo referente a su tramitación, señala el artículo 2 del RD 286/2017 que el PAN será elaborado por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa a partir de las iniciativas legislativas y reglamentarias de los distintos Departamentos ministeriales, siendo la persona titular del Ministerio de la Presidencia la que eleve, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, el proyecto al Consejo de Ministros para su aprobación antes del día 30 de abril del año anterior a su vigencia.

Hasta la finalización de los trabajos de campo, solo se había aprobado el PAN correspondiente al año 2018, que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 7 de diciembre de 2017. Este Plan incluía 287 iniciativas normativas para ser aprobadas por el Consejo de Ministros en el año 2018 (9 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias y 240 reales decretos).

Según lo indicado por el Ministerio de la Presidencia previa solicitud de este Tribunal, no se pudo aprobar el PAN 2017 dada la fecha de entrada en vigor de estas disposiciones normativas (el 2 de octubre de 2016). En cuanto a los PAN referentes a los años 2019 y 2020, los distintos acaecimientos políticos (cambio de Gobierno, procesos electorales y periodo de Gobierno en funciones) impidieron la elaboración y final aprobación de estos planes. No obstante, con posterioridad a la finalización de los trabajos de campo, el 8 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministro aprobó el PAN correspondiente al año 2020.

II.5. INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA

Señala el artículo 28 de la LG que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del PAN del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

Este informe incluirá las conclusiones relativas al análisis *ex post* de la aplicación de las normas en las que el PAN así lo hubiera dispuesto.

En la realización de los trabajos de fiscalización se ha observado que el Consejo de Ministros no ha aprobado ningún informe anual de evolución normativa correspondiente al PAN 2018, desatendiendo la obligación impuesta en la LG.

Según ha informado el Ministerio de la Presidencia, esta falta de evaluación responde al cambio de Gobierno acaecido en el mes de junio 2018, que ocasionó que no se prosiguieran los trabajos de evaluación. A juicio de este Tribunal, un cambio de Gobierno no debería acarrear un incumplimiento de las funciones de evaluación impuestas por disposición legal.

II.5.1. Informe de seguimiento

A pesar de la falta de existencia de un informe anual de evaluación normativa, el Ministerio de la Presidencia sí comenzó la realización de trabajos de seguimiento del PAN de 2018 durante los primeros meses de ese año. Estos trabajos cristalizaron en un informe de seguimiento correspondiente al primer trimestre que fue examinado por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios el 4 de abril de 2018.

Según lo indicado en este informe, del total de iniciativas normativas impulsadas por los departamentos ministeriales y aprobadas por el Consejo de Ministros durante el primer trimestre del año (37 propuestas), 15 iniciativas estaban incluidas en el PAN de 2018 (40,5 %), mientras que 22 no lo estaban (59,5 %), existiendo dos iniciativas normativas que se estaban tramitando como proposiciones de ley en las Cortes Generales. Esto suponía que, a la finalización del primer trimestre del año, se había ejecutado aproximadamente un 5,9 % del PAN 2018.

Se ha observado que este informe de seguimiento contiene datos que resultan incongruentes con el PAN. A modo de ejemplo, el informe indica que existen 15 iniciativas incluidas en el PAN que ya han sido aprobadas por el Consejo de Ministros y 277 iniciativas incluidas en el PAN que están pendiente de aprobación. En total, según los datos de este informe el PAN de 2018 contendría 292 propuestas, frente a las 287 que efectivamente contenía.

II.6. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, este Tribunal ha realizado un análisis específico del cumplimiento de las previsiones en materia de transparencia en todo aquello que pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El artículo 1 de la LTAIPBG establece como objeto la ampliación y el reforzamiento de la transparencia de la actividad pública, así como la regulación y garantía del derecho de acceso a la información sobre dicha actividad. Para cumplir este objetivo, la mencionada Ley recoge en su Título I un conjunto de previsiones diferenciadas desde la doble perspectiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública.

II.6.1. Publicidad activa

El Capítulo II del Título I de la LTAIPBG impone una serie de obligaciones a las entidades incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación en relación con la información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica, y económica, presupuestaria y estadística que han de publicar.

De acuerdo con el artículo 7.d) de la LTAIPBG, las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán 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 RD 1083/2009, de 3 de julio.

La incorporación de esta previsión supuso un notable avance respecto a la evaluación *ex ante*, puesto que, de esta manera, la MAIN dejaba de constituir un documento interno de la Administración, dentro del procedimiento de elaboración de las normas, para convertirse en un documento público a disposición de los ciudadanos.

Posteriormente, la LPACAP incluyó entre los principios de buena regulación, recogidos en su artículo 129, el principio de transparencia, indicando que, en aplicación de este principio las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la LTAIPBG.

Se han observado deficiencias que afectan a 18 de los expedientes analizados:

- En 17 expedientes (**números 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 37 y 39 del Anexo I**) el portal de transparencia no recoge ni los proyectos normativos ni las MAIN elaboradas.
- En el expediente **número 25 del Anexo I** el portal de transparencia publica la MAIN, pero no la norma aprobada.²⁸

²⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones. En el trámite de alegaciones el MAEUEC manifestó que efectivamente no se había enviado la MAIN del expediente número 38 del Anexo I al Portal de Transparencia y que procedía a su remisión. Con posterioridad este Tribunal ha comprobado que esta incidencia ya ha sido subsanada.

II.6.2. Derecho de acceso a la información pública

El Capítulo III del Título I de la LTAIPBG regula el derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución Española. El derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos que contempla la Ley en sus artículos 14, 15 y 16.

El artículo 13 de la Ley define la información pública como aquellos contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 17 de la LTAIPBG regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, lo que podrá hacerse por cualquier medio. Dicha solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información.

En la presente fiscalización se ha examinado si los Ministerios que han constituido el ámbito subjetivo contienen en su página web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública, verificándose que en sus respectivas páginas se posibilita la solicitud de información a que se refiere el artículo 17 de la Ley a través del Portal de Transparencia.

También se ha comprobado que las páginas web de todos los departamentos ministeriales que han sido objeto de esta fiscalización disponen de un enlace para acceder al canal de participación pública en proyectos normativos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la LPACAP y artículo 26 de la LG.

II.7. CONSIDERACIONES EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Con relación a las prescripciones relativas al objetivo transversal de sostenibilidad ambiental, se ha comprobado si los proyectos normativos de los expedientes incluidos en la muestra eran susceptibles de producir impactos medioambientales relevantes.

En esta materia debe atenderse a la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la cual tiene por objeto establecer las bases que han regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Según lo dispuesto en la redacción original de su artículo 8, esta Ley no se aplicará a los planes y programas que tengan como único objeto la defensa nacional o la protección civil en casos de emergencia. Tampoco a aquellos que sean de tipo financiero o presupuestario. Así mismo, indica el apartado 3 de este precepto que el Consejo de Ministros en el ámbito de la Administración General del Estado podrá determinar si procede la exclusión del procedimiento de evaluación de impacto ambiental en proyectos de obras de reparación de infraestructuras críticas dañadas como consecuencia de acontecimientos catastróficos y obras de emergencia. Continúa el apartado 4 estableciendo una serie de obligaciones en el caso del apartado anterior (examen de la conveniencia de someter el proyecto excluido a otra forma de evaluación, publicación o comunicación del acuerdo de exclusión y los motivos que lo justifican, y comunicación a la Comisión Europea de la información prevista en el apartado anterior con carácter previo a la autorización del proyecto).

Se ha observado que 2 de los expedientes de la muestra (**números 7 y 14 del Anexo I**) están relacionados con sendos reales decretos-leyes para la adopción de medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales. Ambas disposiciones se han dictado al amparo del título competencial del artículo 149.1.13º de la Constitución Española, relativo a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

En el caso del **expediente número 14 del Anexo I** la Disposición adicional cuarta del proyecto normativo establece expresamente que mediante acuerdo del Consejo de Ministros se determinará la exención de evaluación de impacto ambiental de aquellas obras de reparación o rehabilitación de infraestructuras, equipamientos o instalaciones a que se refiere el real decreto-ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.3 y 8.4 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El cumplimiento de los requisitos de los artículos 8.3 y 8.4 de la citada ley no ha sido objeto de análisis, al tratarse de una materia que trasciende del ámbito objetivo de esta fiscalización.

En el supuesto del **expediente número 7 del Anexo I**, ni el proyecto normativo ni la memoria presentada (en este caso una memoria económica, como se ha señalado con anterioridad) hacen mención alguna al impacto ambiental de la norma.

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados obtenidos en esta fiscalización, se extraen las siguientes conclusiones:

III.1. EN RELACIÓN CON LA TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES

1. Ninguno de los 40 expedientes normativos examinados contiene un acto formal de incoación del expediente. Aun cuando este acto no está legalmente previsto, la ausencia del mismo ha impedido obtener certeza suficiente del momento en el que los expedientes se han iniciado, lo cual tiene especial relevancia a la hora de determinar la normativa aplicable al contenido de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN). (Epígrafe II.1.1)
2. El Consejo de Ministros todavía no ha adaptado la Guía Metodológica al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, habiendo vencido ya el término de 6 meses que establecía la Disposición adicional primera de este real decreto. (Epígrafe II.1.1)
3. Se ha observado que más del 20 % de los expedientes de la muestra no incluyen toda la documentación recabada para la elaboración de la norma o todas las versiones del proyecto normativo o de la MAIN. La falta de inclusión de toda la documentación recabada durante la tramitación de los expedientes, unida a la falta de mención en la correspondiente MAIN de las modificaciones incorporadas en las distintas versiones del proyecto normativo y de la memoria, podría dificultar que los órganos competentes para la toma de decisiones pudieran apreciar cuál ha sido la evolución que ha seguido el proyecto. (Epígrafe II.1.2)

III.2. EN RELACIÓN CON LAS MEMORIAS DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

4. Con carácter general, la mayor parte de los expedientes analizados justifican adecuadamente la elección del tipo de MAIN realizada. No obstante, en 2 de los expedientes examinados no se ha justificado suficientemente la elección de elaboración de una MAIN abreviada. Además, en 1 expediente la elaboración de la MAIN en su modalidad abreviada no está amparada en ninguno de los supuestos legalmente establecidos. (Epígrafe II.2.1)
5. En un gran número de casos se ha observado que el análisis de alternativas para afrontar la situación regulada ha sido deficiente. En 2 expedientes no se ha realizado este análisis y en 16 expedientes la MAIN ha realizado un análisis insuficiente. (Epígrafe II.2.2)
6. Con relación a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha observado que más del 25 % de los expedientes de la muestra presentan

deficiencias, ya sea porque no se incluye mención a estos principios en la exposición de motivos o preámbulo de la norma, o porque la justificación de la adecuación de la norma a ellos resulta insuficiente. (Epígrafe II.2.3)

7. Se han detectado 3 expedientes en los que la MAIN, o bien no justifica la falta de inclusión de la iniciativa normativa en el Plan Anual Normativo (PAN) correspondiente, o bien el motivo aducido no está amparado por la normativa reguladora. (Epígrafe II.2.4)
8. Se han observado deficiencias en el análisis presupuestario que afectan al 30 % de los expedientes de la muestra seleccionada. En 3 expedientes el análisis presupuestario es parcial. Esta deficiencia afecta a distintos aspectos, como la omisión de la cuantificación del impacto presupuestario o, entre otros, la ausencia de análisis respecto de los presupuestos autonómicos. En 8 expedientes el análisis es genérico, provisional y orientativo. Además, en 1 expediente la valoración que se realiza del impacto presupuestario no resulta adecuada, al considerar erróneamente la MAIN que una minoración en la previsión de ingresos derivada de la modificación de las condiciones de un préstamo no produce efectos presupuestarios. (Epígrafe II.2.5)
9. La mayor parte de los expedientes de la muestra contienen un análisis de impacto económico adecuado. No obstante, del total de expedientes de la muestra en los que se aprecia impacto económico (26 expedientes), cerca del 19 % de las MAIN incluyen un análisis de impacto económico insuficiente, difuso y poco desarrollado. En estos casos el análisis realizado no aporta información suficiente sobre las repercusiones que el proyecto normativo podría tener en el ámbito económico, ni en los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta. (Epígrafe II.2.6)
10. La gran mayoría de los expedientes analizados contienen un análisis adecuado del impacto del proyecto normativo en materia de cargas administrativas. No obstante, se han detectado deficiencias el 7,5 % de los expedientes de la muestra, en los que el tratamiento de esta cuestión resultó genérico, insuficiente o erróneo. (Epígrafe II.2.7)
11. En líneas generales, las MAIN de los expedientes de la muestra han realizado un análisis correcto del impacto del proyecto normativo sobre cuestiones de igualdad de género. A pesar de este grado de cumplimiento, en el 20 % de los expedientes examinados el análisis sobre el impacto de género ha sido escaso, sin que se hayan analizado convenientemente los cuatro aspectos que exige la Guía Metodológica –objetivos perseguidos en materia de género por la aprobación del proyecto normativo, descripción de la situación de origen, resultados esperados y evaluación del impacto– o sin que se haya justificado debidamente la relación existente entre las medidas adoptadas y los resultados esperados. (Epígrafe II.2.8)
12. Con relación al análisis de otro tipo de impactos (familia, infancia, adolescencia, social o en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad), el 12,5 % de los expedientes analizados han presentado un análisis deficiente. Además, existe 1 expediente donde la evaluación de impacto sobre la adolescencia no resulta congruente con la propia naturaleza del proyecto normativo. (Epígrafe II.2.9)
13. Se ha observado que más de la mitad de las MAIN examinadas han presentado deficiencias en la descripción de los trámites y consultas realizadas. Entre las deficiencias destacan la falta de mención de todos los trámites realizados, la ausencia de incorporación en la memoria de un resumen de las principales observaciones o recomendaciones contenidas en los informes o del tratamiento dado a las mismas, o la falta de actualización del contenido de la memoria con las novedades significativas producidas a lo largo de la tramitación del expediente normativo. (Epígrafe II.2.10)

14. Con relación al procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea, la muestra incluía 4 proyectos normativos que transponían normativa europea a nuestro ordenamiento jurídico. La MAIN de 1 de estos expedientes, relativo a la transposición de tres directivas europeas, no indica si se ha iniciado o no un proceso de infracción por incumplimiento del plazo de transposición de una de las directivas. Con relación a las otras dos directivas, no se señala la base jurídica comunitaria del incumplimiento imputado por la Comisión Europea al Reino de España, ni la fase procedimental en la que se encuentran los procedimientos de infracción incoados. (Epígrafe II.2.11)
15. En lo relativo a la planificación de la evaluación *ex post* –como uno de los apartados que puede contener la MAIN–, se ha observado que han sido pocas (2) las normas de la muestra para las que se ha planificado una evaluación *ex post*, a pesar de la existencia de informes que recomendaban la inclusión de este tipo de evaluación en, al menos, otra de las normas.

Existen casos en los que estas evaluaciones se han planificado de manera superficial y poco precisa, sin especificar aspectos relevantes como la entidad competente para la evaluación o el calendario. Una configuración correcta, adecuada y precisa del control *ex post* tiene una especial relevancia a la hora de evaluar el acierto normativo y de medir la eficacia y eficiencia en la consecución de los resultados que se pretendían alcanzar con la efectiva aplicación de la norma proyectada.

Así mismo, en uno de los expedientes los indicadores que se incluyen en la planificación de esta evaluación se centran exclusivamente en aspectos relacionados con la eficacia de la norma, obviando otros indicadores relevantes, que incluso fueron recomendados por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (OCCN), para conocer la verdadera incidencia de la norma proyectada.

Finalmente, se ha detectado un supuesto en el que, a pesar de que las primeras versiones de la memoria del análisis de impacto normativo indicaban que la norma era susceptible de evaluación *ex post*, el Ministerio proponente finalmente desistió de esta evaluación, sin incluir en la versión definitiva de la memoria justificación de esta decisión. (Epígrafe II.2.12)

III.3. EN RELACIÓN CON LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

16. La entrada en funcionamiento de la OCCN ha supuesto un importante impulso en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos. Se ha observado en el análisis de la muestra que las recomendaciones y observaciones incluidas en sus informes han contribuido con carácter general a mejorar la técnica legislativa de los proyectos normativos y la calidad de las MAIN. (Subapartado II.3)
17. Desde la entrada en funcionamiento de la OCCN no se ha elaborado ni aprobado ninguna de las memorias anuales a las que se refiere el artículo 8 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. (Epígrafe II.3.1)
18. Algunos de los informes emitidos por la OCCN lo han sido sin que haya mediado una petición formal por parte del Departamento ministerial proponente. Estos supuestos han sido detectados por la Oficina a partir de una labor de seguimiento de los asuntos a tratar por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y el Consejo de Ministros en la red interna de reparto de asuntos, a partir de las indicaciones verbales recibidas del Secretariado del Gobierno. Este procedimiento de solicitud de informe difiere del establecido legalmente. (Epígrafe II.3.2)
19. Además de la emisión de informes, en ocasiones, la Oficina también ha emitido documentos de observaciones y recomendaciones, modalidad de expresión de resultados que no aparece

contemplada legalmente. La mayor parte de estos supuestos responde a la imposibilidad de cumplimiento de los plazos establecidos para la emisión de sus informes. (Epígrafe II.3.3)

20. A finales del año 2019 la OCCN tenía pendientes de emisión 84 informes (14 correspondientes a solicitudes presentadas en 2018). Esto representa un 17,1 % del total de solicitudes de informes presentadas hasta esa fecha. (Epígrafe II.3.4)

Se ha observado que del total de informes emitidos por la OCCN en el año 2018 el 59,8 % de los casos lo fueron fuera de plazo. En el año 2019 esta cifra asciende al 62,9 %. Igualmente se han detectado 12 supuestos en los que el tiempo transcurrido entre la presentación formal de la solicitud de informe y la aprobación del proyecto normativo por el Consejo de Ministros fue de 0 o 1 días. Estos datos ponen de relieve la dificultad que la OCCN tiene para cumplir los plazos legalmente establecidos en la emisión de informes, así como el riesgo de que existan supuestos en los que la Oficina no disponga del tiempo suficiente para analizar los expedientes normativos y emitir informes, dando lugar, en algunos casos, a la emisión de informes con un contenido formal, centrado en la técnica normativa y no en el análisis de la MAIN.

Igualmente, la OCCN ha señalado que, en algunas ocasiones, la emisión de informes de carácter formal está relacionada con la falta de elaboración y remisión de la MAIN en el momento de solicitud del informe, lo que obligaba a centrar el análisis en la técnica normativa del proyecto presentado. Este hecho supone una alteración del procedimiento de producción normativa legalmente establecido. Además, adquiere una especial relevancia en el caso de proyectos de reales decretos leyes, donde la OCCN es el único órgano de la Administración General del Estado que emite informe del proyecto normativo. (Epígrafe II.3.5)

21. El seguimiento realizado por la OCCN de las recomendaciones y observaciones incluidas en sus informes es de carácter exclusivamente cuantitativo (indicando porcentualmente las observaciones aceptadas sobre el total de las emitidas), no pudiéndose deducir de ese control el tipo de recomendaciones y observaciones formuladas por la OCCN (qué recomendaciones y observaciones han sido aceptadas y cuáles han sido rechazadas y si estas son de fondo o de forma) ni la relevancia de las mismas (lo que adquiere gran trascendencia, en particular, si finalmente no han sido aceptadas). Del mismo modo, la documentación remitida por la OCCN impide apreciar si se ha verificado o no la inclusión en las MAIN de la correspondiente justificación en aquellos casos en los que las observaciones no han sido aceptadas por el Departamento correspondiente. (Epígrafe II.3.6)

III.4. EN RELACIÓN CON EL PLAN ANUAL NORMATIVO

22. Desde el año 2017 el Gobierno ha aprobado únicamente el PAN correspondiente al año 2018. El Ministerio de la Presidencia ha señalado que los distintos acaecimientos políticos de los últimos años (cambio de Gobierno, procesos electorales y periodo de Gobierno en funciones) impidieron la elaboración y final aprobación de los planes de 2019 y 2020. Con posterioridad a la finalización de los trabajos de fiscalización, encontrándose el Anteproyecto de Informe en trámite de alegaciones, el Consejo de Ministros aprobó, con fecha de 8 de septiembre de 2020, el PAN del año 2020. (Subapartado II.4)

III.5. EN RELACIÓN CON EL INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA

23. El Gobierno no ha aprobado ningún Informe Anual de Evaluación Normativa. (Subapartado II.5)
24. Con relación al seguimiento del PAN de 2018, el Ministerio de la Presidencia sólo ha presentado informe correspondiente al primer trimestre del año. Este informe, que presenta

incongruencias en los datos numéricos que contiene, refleja que el grado de ejecución del PAN a fecha de 1 de abril de 2018 era del 5,9 %. (Epígrafe II.5.1)

III.6. EN RELACIÓN CON LA TRANSPARENCIA

25. Con relación a las obligaciones de transparencia exigidas por la normativa aplicable, se ha observado que, a la fecha de redacción de este informe, alguno de los documentos legalmente establecidos –el proyecto normativo y/o la MAIN– no figuraba en el Portal de Transparencia del Gobierno. Esta incidencia afectó al 45 % de los expedientes de la muestra. (Epígrafe II.6.1)

26. Igualmente se ha comprobado que la totalidad de los departamentos ministeriales fiscalizados contienen en sus páginas web un sistema para el ejercicio del derecho de acceso del ciudadano a la información pública en la forma fijada en la Ley.

También se ha observado que las páginas web de todos los departamentos ministeriales que han sido objeto de esta fiscalización disponen de un enlace para acceder al canal de participación pública en proyectos normativos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la LPACAP y artículo 26 de la LG. (Epígrafe II.6.2)

III.7. EN RELACIÓN A LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

27. En lo referente a la sostenibilidad ambiental se ha comprobado que solo 2 proyectos normativos de la muestra podrían producir impactos en materia medioambiental, por estar relacionados con la adopción de medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales.

En uno de estos expedientes, ni el proyecto normativo ni la memoria presentada hacen referencia al análisis del impacto en el medioambiente. (Subapartado II.7)

IV. RECOMENDACIONES

1. Se sugiere al Gobierno la adaptación de la Guía Metodológica al Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.
2. Se recomienda al Gobierno que revise la normativa relativa al análisis de impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia, a fin de aclarar si este análisis debe ser incluido en las memorias abreviadas de análisis de impacto normativo.
3. El Gobierno debería continuar con la aprobación de planes anuales normativos y con los trabajos de seguimiento de su ejecución e informes anuales de evaluación. La aprobación de estos planes debería producirse con anterioridad al inicio del año al que afecten.
4. Se sugiere al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para que los expedientes normativos incluyan preceptivamente un acto formal de incoación del procedimiento, a fin de dar seguridad jurídica a su tramitación.
5. El Gobierno debería impulsar el trabajo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, dotándola de los medios necesarios para reducir el retraso que presenta en la emisión de informes.
6. Se recomienda a los Ministerios proponentes de las iniciativas legislativas y reglamentarias que incorporen en las correspondientes memorias de análisis de impacto normativo una descripción motivada y actualizada de las distintas modificaciones que se vayan realizando en el proyecto normativo y en la memoria, con el objeto de aportar al órgano competente la información suficiente y adecuada para la toma de decisiones.

Igualmente se sugiere a los Ministerios proponentes que intensifiquen la labor de actualización de las memorias de análisis de impacto normativo, incluyendo una mención a las distintas observaciones contenidas en los informes que hubieran sido recabados y a la manera en la que las mismas han sido tratadas.

7. Se recomienda a los Ministerios proponentes de proyectos normativos que incidan en el análisis de las posibles soluciones alternativas para afrontar las situaciones que se regulan, para ofrecer información sobre el proceso de toma de decisiones y dejar constancia de posibles soluciones alternativas que eventualmente se pudieran valorar en un futuro.
8. Se sugiere a los Departamentos ministeriales proponentes que refuercen el sistema de evaluación de impactos normativos, profundizando más en los estudios realizados, proyectándolos –siempre que sea posible– en un escenario temporal amplio, incorporando nuevos indicadores y, en general, presentando análisis más completos y rigurosos. En materia de impactos de género se recomienda realizar un análisis completo examinando los objetivos perseguidos, la situación de partida y los resultados esperados.

De manera concreta, en el caso de proyectos normativos de concesión de subvenciones y ayudas los Ministerios proponentes deberían profundizar en el análisis y justificación de la elección de los proyectos subvencionados y de las cantidades aportadas.

9. Se recomienda a los Ministerios proponentes perfeccionar la planificación de la evaluación *ex post* de las normas, describiendo con claridad los fines y objetivos de las normas y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, con indicación de la entidad competente para realizar la evaluación y de la metodología que se empleará en el análisis de la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de la norma.
10. Se sugiere a los Ministerios proponentes que potencien la publicación de los documentos propios del proceso de elaboración de las normas en el Portal de Transparencia, de tal modo que tanto los proyectos normativos como las memorias de análisis de impacto normativo

estén a disposición de los ciudadanos como garantía de transparencia en el proceso de elaboración normativa.

11. Se recomienda a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa que implante un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones que realiza con objeto de determinar y evaluar la eficacia que han tenido, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Este sistema debería analizar no solo el grado de aplicación de las recomendaciones formuladas en un caso concreto, sino también la implantación futura de estas observaciones en los expedientes normativos incoados por los Departamentos proponentes, dentro de un marco de mejora continua del proceso de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria.

Madrid 22 de diciembre de 2020
LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

ANEXO I

RELACIÓN DE LOS EXPEDIENTES NORMATIVOS
INCLUIDOS EN LA MUESTRA DE FISCALIZACIÓN

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
1	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales	MJUS	X			X
2	Ley 1/2017, de 18 de abril, sobre restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio español o de otro Estado miembro de la Unión Europea, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 2014/60/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014	MECD	X		X	
3	Ley 8/2017, de 8 de noviembre, sobre precursores de explosivos	MINT	X			X
4	Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación	MJUS	X			X
5	Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias	MPAATT	X			X
6	Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria	MEFP		X		X
7	Real Decreto-ley 2/2017, de 27 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por los últimos temporales	MINT	X		Carece de MAIN. Memoria económica	
8	Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores	MPAATT	X		X	
9	Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente	MPRCI		X	X	

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
10	Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura	MPRCI		X	X	
11	Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	MPRCI		X		X
12	Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre de 2018 por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público	MPTFP		X	X	
13	Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía	MCD		X	X	
14	Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas	MINT		X	X	
15	Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad	MCIU		X		X
16	Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, por el que se crea el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico y se regula su régimen de funcionamiento	MPAATT	X		X	
17	Real Decreto 129/2017, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de control de precursores de drogas	MINT	X		X	
18	Real Decreto 361/2017, de 8 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España, en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2017	MJUS	X		X	
19	Real Decreto 702/2017, de 7 de julio, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2017	MHFP	X		X	

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
20	Real Decreto 726/2017, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2017-2018, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas	MECD	X			X
21	Real Decreto 872/2017, de 29 de septiembre, por el que se fija la plantilla de la Guardia Civil para el periodo 2017-2021	MINT	X		X	
22	Real Decreto 902/2017, de 13 de octubre, de creación de noventa y tres juzgados y plazas judiciales	MJUS	X		X	
23	Real Decreto 919/2017, de 23 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1058/2005, de 8 de septiembre, por el que se aprueban los estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación	MECD	X			X
24	Real Decreto 2/2018, de 12 de enero, por el que se dictan determinadas normas de desarrollo del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional	MECD	X			X
25	Real Decreto 72/2018, de 19 de febrero, por el que se regula la concesión directa de subvenciones al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de los Procuradores de España en materia de prestación de asistencia jurídica gratuita y al Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos para la asistencia psicológica a las víctimas de los delitos, para el ejercicio presupuestario 2018	MJUS		X	X	
26	Real Decreto 295/2018, de 21 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Aragón para la financiación de inversiones en la provincia de Teruel que favorezcan la generación de renta y riqueza en dicha provincia	MPAATT		X	X	
27	Real Decreto 336/2018, de 25 de mayo, por el que se crea la Medalla de Campaña, para reconocer la participación en determinadas operaciones militares y campañas, en situaciones de conflicto armado o post-conflicto, y se dictan normas para su concesión	MDEF	X		X	
28	Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas	MEFP		X		X

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN		
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.	
29	Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la administración general del estado y organismos o entidades públicas dependientes	MPTFP					No existe MAIN, se trata de la publicación de un Acuerdo adoptado por la Mesa General de Negociación. Se considera que el RD es un mero instrumento de publicidad
30	Real Decreto 1234/2018, de 5 de octubre, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones a entidades locales para la financiación de proyectos de empleo, autoempleo y emprendimiento colectivo, dirigidos a afrontar el reto demográfico en los municipios de menor población, en el marco del Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo (ayudas EMP-POEJ)	MPTFP		X			X
31	Real Decreto 1397/2018, de 23 de noviembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones por razones de interés público para la participación en las ediciones supranacionales de las olimpiadas científicas durante el año 2018, de estudiantes en representación del sistema educativo español	MEFP		X			X
32	Real Decreto 1398/2018, de 23 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 25 del texto refundido de la Ley de Propiedad	MCD	X				X
33	Real Decreto 1401/2018, de 23 de noviembre, por el que se crea el Observatorio «Mujeres, Ciencia e Innovación», para la igualdad de género en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación	MCIU		X		X	
34	Real Decreto 1414/2018, de 3 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2769/1980, de 26 de septiembre, en materia de carreteras	MPTFP		X		X	
35	Real Decreto 1433/2018, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1098/2011, de 22 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de la concesión directa de un préstamo a la empresa «SAPA OPERACIONES S.L.», para el desarrollo y aplicación de la tecnología de lógica binaria y su posterior empleo en transmisiones de vehículos civiles y militares de cadenas o ruedas	MDEF	X			X	
36	Real Decreto 1434/2018, de 7 de diciembre, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario en relación con las líneas ferroviarias Basurto Hospital-Ariz e Irauregi-Lutxana-Barakaldo	MPTFP		X		X	

Nº	Norma	Ministerio impulsor	Real Decreto aplicable		Tipo MAIN	
			RD 1083/2009	RD 931/2017	Abrev.	Ord.
37	Real Decreto 1463/2018, de 21 de diciembre, por el que se desarrollan las obligaciones de servicio público de noticias de titularidad estatal encomendado a la Agencia EFE, S.M.E., S.A.U., y su compensación económica	MPRCI		X		X
38	Real Decreto 390/2019, de 21 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones de la AECID para actuaciones de cooperación internacional para el ejercicio presupuestario 2019	MAEUEC		X	X	
39	Real Decreto 496/2019, de 23 de agosto, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones al Instituto España, a las Reales Academias y a otras Entidades	MCIU		X	X	
40	Real Decreto 510/2019, de 30 de agosto, por el que se regula la concesión directa de una subvención, en el ámbito de competencias del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, a la Real Academia Española para la financiación de gastos de funcionamiento de su actividad	MCIU		X	X	

Fuente: elaboración propia por el Tribunal de Cuentas