

## I. DISPOSICIONS GENERALS

### MINISTERI DE LA PRESIDÈNCIA I PER A LES ADMINISTRACIONS TERRITORIALS

**13065** *Reial decret 931/2017, de 27 d'octubre, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.*

Un dels grans reptes de la política reguladora és l'elaborar una normativa eficaç i eficient que estimuli el creixement econòmic i afavoreixi el benestar social. Per avançar en aquesta direcció la regulació ha de ser cada vegada més simple i clara, i el compliment de les normes ha de ser el menys costós possible per a les empreses i els ciutadans.

En aquest sentit, ja en la Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, de 16 de març de 2005, «Legislar millor per potenciar el creixement i l'ocupació de la Unió Europea», la Comissió recomanava que tots els estats membres establissin estratègies per legislar millor i, en particular, sistemes nacionals d'avaluació d'impacte que permetessin determinar les conseqüències econòmiques, socials i mediambientals d'una norma, així com les estructures de suport adaptades a les seves circumstàncies nacionals.

D'acord amb aquests objectius, s'ha anat aprovant els últims anys un conjunt de mesures per impulsar la millora de la regulació i l'actuació de l'Administració, entre aquestes, el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, i la Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu aprovada per l'Acord del Consell de Ministres d'11 de desembre de 2009, d'ara endavant Guia metodològica.

Actualment, tant la Unió Europea com l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) defensen una regulació intel·ligent que permeti dinamitzar l'activitat econòmica, simplificar processos i reduir càrregues administratives, i és l'avaluació *ex ante*, a través de les memòries de l'anàlisi d'impacte de les normes, un dels instruments clau per assolir l'objectiu esmentat.

L'OCDE, en la Recomanació sobre política normativa i governança de 2012 i en l'informe emès el 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement», insisteix en la idea d'incloure l'avaluació d'impacte regulador en les etapes inicials del procés de disseny de polítiques públiques i formulació de propostes normatives. L'organització esmentada recomana identificar els objectius de la política pública, avaluar si la normativa és necessària, com pot ser més eficaç i eficient per aconseguir aquests objectius, i considerar alternatives i avantatges dels diferents enfocaments per identificar el més adequat.

Aquesta és la línia que ha continuat la Comissió Europea amb la publicació d'un «Paquet de millora normativa» o «Better Regulation Package», el 19 de maig del 2015, que reflecteix la situació actual i les perspectives de la política de millora normativa a la Unió Europea i inclou una sèrie d'eines per seguir-hi avançant.

La millora de la regulació ha estat, i és, una de les prioritats dels països del nostre entorn i d'Espanya. Tant el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, com la Guia metodològica han constituït, sens dubte, una fita decisiva en la millora de la qualitat de les normes, i han permès assentar en la cultura administrativa la importància de l'anàlisi i avaluació *ex ante* dels impactes, com a instrument indispensable en qualsevol política reguladora.

No obstant això, durant aquests últims anys s'han produït diversos canvis normatius que fan necessària la seva derogació i l'aprovació d'un nou reial decret adaptat a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que inclou una modificació *ad hoc* de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.

Un dels objectius de les lleis indicades és assegurar l'exercici de la iniciativa legislativa i la potestat reglamentària, d'acord amb els principis de bona regulació, i garantir de manera adequada la participació dels ciutadans en l'elaboració de les normes, reforçant la

seguretat jurídica i l'avaluació periòdica de l'ordenament jurídic. És vocació d'aquest Reial decret desplegar aquestes previsions legals amb aspectes innovadors importants, com ara l'estudi de l'encadenament amb el dret de la Unió Europea en l'anàlisi jurídica, l'estudi sobre la unitat de mercat i la competitivitat i la realització del test PIME.

Amb aquesta finalitat, el Reial decret es compon de tres articles que aprofundeixen en l'estructura i el contingut de les memòries de l'anàlisi d'impacte normatiu, d'acord amb el que preveuen les noves lleis. Inclou un apartat relatiu a la manera en què s'ha de fer l'avaluació dels resultats de l'aplicació de la norma, o avaluació *ex post*. En aquest sentit, s'ha de tenir en compte que l'article 25.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, assenyala que el Pla anual normatiu ha d'identificar les normes que s'han de sotmetre a una anàlisi sobre els resultats de la seva aplicació, i l'article 28.2 assenyala que l'avaluació esmentada s'ha de fer en els termes i terminis que preveu la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu. Així mateix, es manté la possibilitat d'elaborar memòries abreujades quan concorrin les circumstàncies que preveu aquest Reial decret.

També componen aquest Reial decret quatre disposicions addicionals, relatives, respectivament, al mandat d'adaptació de la Guia metodològica, les previsions específiques referides a l'avantprojecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat, a l'impacte per raó de gènere en els projectes de plans d'especial rellevància i al no-increment de les despeses de personal. Finalment, s'inclouen una disposició transitòria, una disposició derogatòria i una disposició final relativa a la seva entrada en vigor.

Aquest Reial decret és coherent amb els principis de bona regulació que estableix l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Compleix els principis de necessitat i eficàcia, atès que, mitjançant l'anàlisi dels efectes previsibles dels projectes normatius, contribueix a l'objectiu d'interès general d'assegurar la qualitat de les normes. És concorde també amb el principi de proporcionalitat, pel fet que és el mitjà més adequat per complir amb aquests objectius i amb el principi de seguretat jurídica perquè queda encadenat amb l'ordenament jurídic. Així mateix, compleix amb el principi de transparència, atès que cerca fomentar el coneixement general d'aquests instruments. Finalment, és coherent amb el principi d'eficiència perquè és una norma que, entre els seus objectius, inclou la reducció de càrregues administratives.

Aquest Reial decret es dicta en virtut de l'habilitació per al desplegament normatiu que estableixen, respectivament, la disposició final quinzena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, i la disposició final sisena de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

En virtut d'això, a proposta de la vicepresidenta del Govern i ministra de la Presidència i per a les Administracions Territorials, del ministre d'Hisenda i Funció Pública, del ministre d'Economia, Indústria i Competitivitat, i de la ministra de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, d'acord amb el Consell d'Estat i amb la deliberació prèvia del Consell de Ministres a la reunió del dia 27 d'octubre de 2017,

DISPOSO:

## Article 1. *Objecte.*

Aquest Reial decret té per objecte desplegar les previsions que conté la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, pel que fa a la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que ha d'acompanyar els avantprojectes de llei i els projectes de reals decrets-lleis, els reals decrets legislatius i les normes reglamentàries.

## Article 2. *Estructura i contingut de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.*

1. La memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu ha de contenir els apartats següents:
  - a) Oportunitat de la proposta de norma que en tot cas ha d'incloure:
    - 1r La identificació clara dels fins i objectius perseguits.

2n Sense perjudici de la justificació preceptiva que ha de figurar en el preàmbul o l'exposició de motius de la norma, s'ha d'incloure a la memòria una explicació de la seva adequació als principis de bona regulació que preveu l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques i, en particular, als principis de necessitat i eficiència, justificant la raó d'interès general en què es funda, i que és l'instrument més adequat per garantir-ne la consecució. També ha de contenir una explicació de la seva adequació al principi de proporcionalitat, de manera que la iniciativa contingui la regulació imprescindible per atendre la necessitat a cobrir, després que es constati que no hi ha altres mesures menys restrictives de drets o que imposin menys obligacions als destinataris.

3r Una anàlisi d'alternatives, que ha de comprendre una justificació de la necessitat de la norma davant de l'alternativa de no aprovar cap regulació. Amb caràcter general s'ha de procurar valorar més d'una alternativa.

4t Així mateix, quan s'elevi una proposta normativa per a la seva aprovació per l'òrgan competent que no figura en el Pla anual normatiu, que regula l'article 25 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, és necessari justificar aquest fet a la memòria.

b) Contingut i anàlisi jurídica, que ha de resumir les novetats principals introduïdes per la proposta de norma, que ha d'incloure una referència al seu encadenament amb el dret nacional i de la Unió Europea i ha de contenir la llista detallada de les normes que queden derogades com a conseqüència de la seva entrada en vigor.

En el cas de disposicions que transposin o despleguin normativa de la Unió Europea, i que continguin normes específiques en matèria de procediment administratiu, a la memòria s'han d'indicar també els seus efectes en relació amb el procediment administratiu comú.

D'acord amb el que preveu l'article 1.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, quan en matèria de procediment administratiu mitjançant una norma amb rang de llei s'estableixin tràmits addicionals o diferents als que preveu la Llei esmentada, la memòria ha de justificar la seva inclusió indicant els motius pels quals és eficaç, proporcionat i necessari per a la consecució dels fins propis del procediment. Els tràmits esmentats s'han de justificar atenent la singularitat de la matèria o els fins perseguits per la proposta. Així mateix, s'ha de justificar a la memòria quan s'estableixin reglamentàriament especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del procediment concret per raó de la matèria, les formes d'iniciació i terminació, la publicació i els informes a obtenir.

La memòria ha de contenir, a més, una referència a la vigència indefinida o temporal de la norma. En aquest últim cas s'han de precisar els motius que justifiquen l'opció escollida.

Igualment, a la memòria s'ha de justificar la concurrència d'alguna de les circumstàncies que preveu l'article 23 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, en el supòsit que l'entrada en vigor de les normes s'aparti de la regla que preveu l'article esmentat.

Així mateix, l'atribució directa de la potestat de desplegament reglamentari d'una llei a un titular d'un departament ministerial, a altres òrgans que en depenguin o subordinats d'aquests, s'ha d'explicar a la memòria. També s'ha de justificar el rang normatiu que proposat per al projecte.

c) Anàlisi sobre l'adequació de la proposta de norma a l'ordre de distribució de competències, on es precisi el títol o els títols competencials en què es basa la norma.

d) Impacte econòmic i pressupostari:

1r L'impacte econòmic ha d'avaluar les conseqüències de la seva aplicació sobre els sectors, col·lectius o agents afectats per la proposta de norma, inclòs l'efecte sobre la competència, la unitat de mercat i la competitivitat i el seu encaix amb la legislació vigent en cada moment amb aquestes matèries. En l'anàlisi de l'efecte sobre la unitat de mercat s'han de tenir en compte els principis d'unitat de mercat i de bona regulació, en particular el principi de necessitat i proporcionalitat, que preveu la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

S'ha d'avaluar l'efecte sobre les petites i mitjanes empreses i dur a terme el test PIME, en els termes que es determini, d'acord amb la pràctica de la Comissió Europea, a la Guia metodològica.

2n L'impacte pressupostari ha de comprendre, almenys, una referència als efectes en els ingressos i les despeses públiques i que ha d'incloure la incidència en les despeses de personal, dotacions o retribucions o qualssevol altres despeses al servei del sector públic.

e) La detecció i el mesurament de les càrregues administratives que comporta la proposta, s'han de quantificar el cost del seu compliment per a l'administració i per als obligats a suportar-les, amb especial referència a les petites i mitjanes empreses. En aplicació del principi d'eficiència, la norma ha d'evitar càrregues administratives innecessàries.

f) Impacte per raó de gènere, en la infància i l'adolescència i en la família. L'impacte de gènere ha d'analitzar i valorar els resultats que es puguin seguir de l'aprovació del projecte des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seva contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i homes, a partir dels indicadors de situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte que recull la Guia metodològica. Així mateix, s'ha de fer una anàlisi dels impactes en la infància i l'adolescència, i en la família.

g) Altres impactes: la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu ha d'incloure qualsevol altre aspecte que pugui ser rellevant a criteri de l'òrgan proponent, i ha de prestar una atenció especial als impactes de caràcter social i mediambiental, a l'impacte en matèria d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal de les persones amb discapacitat.

h) Anàlisi sobre cost-benefici: amb caràcter potestatiu i, en tot cas, quan una norma específica o sectorial així ho exigeixi, s'ha de fer una anàlisi sobre cost-benefici que consisteixi en un resum de tots els costos i beneficis de la norma, tant directes com indirectes, i ha de quedar acreditat que els beneficis esperats compensen o superen els costos que es deriven del projecte i que en justifiquen l'aprovació.

i) Descripció de la tramitació i consultes que ha d'incloure:

1r Un resum de les principals aportacions rebudes en el tràmit de consulta pública, a través del portal web del departament competent, amb caràcter previ a l'elaboració del text. En cas de prescindir d'aquest tràmit de consulta pública s'ha de justificar a la memòria la concurrència d'alguna o diverses de les raons, degudament motivades, que preveu l'article 26.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre.

2n La referència a les consultes efectuades i les observacions rebudes en el tràmit d'audiència i informació pública, així com el seu resultat i el seu reflex en el text del projecte. S'ha de posar de manifest de manera expressa a la memòria i s'ha de justificar la reducció dels terminis d'audiència i informació pública, o l'omissió del tràmit esmentat, de conformitat amb el que estableix l'article 26.6 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre.

3r Així mateix, cal fer referència als informes de les comunitats autònomes, entitats locals i a altres informes o dictàmens preceptius o facultatius, evacuats durant la tramitació. Ha de quedar reflectida la manera en què les observacions que aquests contenen les hagi tingut en consideració l'òrgan proponent de la proposta de norma.

4t En cas que el Consell de Ministres acordi la tramitació urgent d'iniciatives normatives en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, la memòria ha d'esmentar l'existència d'aquest acord, així com les circumstàncies que li serveixen de fonament de conformitat amb el que preveu l'article 27 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre.

j) Avaluació *ex post* que ha d'incloure la manera en què s'han d'analitzar els resultats de l'aplicació de les normes, a què es refereix l'article 25.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre. Per a això, la memòria ha d'indicar si la norma esmentada està prevista entre les susceptibles d'avaluació en el Pla anual normatiu corresponent i, si s'escau, ha de descriure amb claredat els objectius i fins de la norma i els termes i terminis que s'han

d'usar per analitzar els resultats de la seva aplicació, de conformitat amb els criteris que preveuen els articles 28.2 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, i l'article 3.2 del Reial decret 286/2017, de 24 de març, pel qual es regulen el Pla anual normatiu i l'Informe anual d'avaluació normativa de l'Administració general de l'Estat i es crea la Junta de Planificació i Avaluació Normativa. A aquests efectes, s'ha d'indicar la sistemàtica que s'utilitzarà en l'avaluació i l'entitat o òrgan que es consideren idonis per portar-la a terme.

2. El Ministeri o centre directiu competent per a la realització de la memòria ha d'actualitzar-ne el contingut amb les novetats significatives que es produeixin al llarg del procediment de tramitació. En especial, s'ha d'actualitzar l'apartat relatiu a la descripció de la tramitació i les consultes.

3. Per a la realització i estructuració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu cal atendre les indicacions que conté la Guia metodològica. En tot cas, s'ha d'incloure al principi de la memòria una fitxa amb el resum executiu d'aquesta, de conformitat amb el que estableix la Guia metodològica a què es refereix la disposició addicional primera d'aquest Reial decret.

### Article 3. *Memòria abreujada.*

1. Quan es consideri que de la proposta normativa no es deriven impactes apreciables en cap dels àmbits enunciats, o aquests no siguin significatius, s'ha de fer una memòria abreujada. És preceptiva la seva presentació, també, en els supòsits de la tramitació de projectes de reials decrets lleis, de conformitat amb el que estableix l'article 26.11 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre.

2. La memòria abreujada ha d'incloure, almenys, els apartats següents: oportunitat de la norma; identificació del títol competencial prevalent; llista de les normes que queden derogades; impacte pressupostari i per raó de gènere, així com els altres impactes detectats que es jutgin rellevants; descripció de la tramitació i les consultes realitzades. També s'hi ha d'incloure una descripció de la manera com s'analitzen, si s'escau, els resultats de l'aplicació de la norma d'acord amb el que preveu la lletra j) de l'apartat 1 de l'article anterior. Sobre això la Guia metodològica ha d'incloure indicacions del contingut precís de la memòria abreujada.

3. L'òrgan o els òrgans proponents han de justificar oportunament en la mateixa memòria els motius de la seva elaboració abreujada.

### Disposició addicional primera. *Adaptació del Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.*

1. A proposta dels titulars dels ministeris de la Presidència i per a les Administracions Territorials, d'Hisenda i Funció Pública, d'Economia, Indústria i Competitivitat, i de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, s'eleva al Consell de Ministres per a la seva aprovació en forma d'Acord, en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret, una adaptació de la Guia metodològica aprovada per Acord del Consell de Ministres d'11 de desembre de 2009 que s'ha de seguir en l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

2. Mentre no s'aprovi l'adaptació de la Guia a què fa referència l'apartat anterior, es continua aplicant la Guia metodològica per a l'elaboració de la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu aprovada pel Consell de Ministres d'11 de desembre de 2009.

### Disposició addicional segona. *Avantprojecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat.*

La documentació de què s'ha d'acompanyar l'avantprojecte de Llei de pressupostos generals de l'Estat és la que estableix l'article 37.2 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

Anualment, a l'Ordre del ministre d'Hisenda i Funció Pública per la qual es dicten normes per a l'elaboració dels pressupostos generals de l'Estat, s'hi han d'incloure les instruccions oportunes per a l'avaluació de l'impacte de gènere.

Disposició addicional tercera. *Informe sobre l'impacte per raó de gènere en els projectes de plans d'especial rellevància econòmica, social, cultural i artística sotmesos a l'aprovació del Consell de Ministres i a les convocatòries de proves selectives per a l'accés a l'ocupació pública.*

Les previsions d'aquest Reial decret relatives a l'informe sobre l'impacte per raó de gènere també són aplicables als projectes de plans d'especial rellevància econòmica, social, cultural i artística sotmesos a l'aprovació del Consell de Ministres i a les convocatòries de proves selectives per a l'accés a l'ocupació pública, en els termes que estableixen els articles 19 i 55 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

Disposició addicional quarta. *No-increment de despeses de personal.*

Les mesures que inclou aquesta norma no poden suposar un increment de dotacions, ni de retribucions, ni d'altres despeses de personal.

Disposició transitòria única. *Projectes normatius en tramitació.*

Aquest Reial decret no és aplicable per als projectes normatius que hagin iniciat la seva tramitació amb anterioritat a la seva entrada en vigor.

Disposició derogatòria única. *Derogació normativa.*

Queda derogat el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu.

Disposició final única. *Entrada en vigor.*

Aquest Reial decret entra en vigor al cap de vint dies de la publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat».

Madrid, 27 d'octubre de 2017.

FELIPE R.

La vicepresidenta del Govern i ministra de la Presidència  
i per a les Administracions Territorials,  
SORAYA SÁENZ DE SANTAMARÍA ANTÓN