

## **Unidad Didáctica 2**

### **Técnica Legislativa II**

#### **En esta unidad analizaremos:**

La Memoria de impacto normativo

Las directrices sobre la forma i estructura de las normas con rango de ley

La evaluación normativa

#### **1.Introducción**

El objeto de la técnica legislativa no es sólo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas (Sáinz Moreno).

Ambas cuestiones repercuten en la seguridad jurídica, en la medida en que los ciudadanos que han de cumplir las leyes deben poder conocer con certeza sus mandatos, sin que existan dobles interpretaciones o normas contrapuestas u oscuras.

Por eso ha dicho el Tribunal Constitucional que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo, por tanto, a la seguridad jurídica (STC 46/1990), principio garantizado por la Constitución (art. 9.3), junto a la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

M.Kriele enuncia como máximas previas antes de legislar unos principios o reflexiones filosófico-jurídicas que han de ser tenidas en cuenta por el legislador antes de adentrarse en las cuestiones o problemas prácticos. La filosofía de estas máximas inspira también la técnica de los cuestionarios o *Checklisten* que aparecen en el último tercio de siglo en el sistema alemán:

El cuestionario se plantea:

- la necesidad de actuación,
- las alternativas,
- la necesidad de elaborar una ley,
- su oportunidad,
- su aproximación al sentir de los ciudadanos,
- así como la razonabilidad de la relación costes/beneficios

Las cuatro primeras cuestiones tratan de responderse actualmente en la Memoria de Impacto Normativo, la penúltima se hace efectiva mediante la consulta previa y a la última trata de dar respuesta tanto la memoria como la evaluación normativa posterior. La técnica de evaluación de las normas a través de tests o cuestionarios persigue analizar la necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido, su incidencia en el ordenamiento jurídico y su ejecutabilidad, así como la relación entre costes y resultados y su aceptabilidad por sus destinatarios.

## **2. Memoria de Impacto Normativo**

En España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 se aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, a su vez seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países. No

dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretende una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre:

- Su necesidad: razones de orden jurídico o político y objetivos.
- Las repercusiones jurídicas e institucionales, respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado.
- Los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo).

Con la utilización de este cuestionario se pretendía obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes. De los posibles contenidos de las *Checklisten* (mucho más amplias las alemanas), se optó en España por una versión reducida y modesta en sus objetivos, materializada en una veintena de interrogantes, aunque ello no obsta para que se haya considerado loable todo intento de introducir criterios de técnica legislativa en los procesos de creación de las normas, que redunden en la homogeneidad y coherencia de nuestro ordenamiento jurídico.

La mejora de la calidad de las normas se ha constituido en una prioridad para el conjunto de los países de nuestro entorno a lo largo de los últimos años, debido entre otros factores, al papel que los ordenamientos jurídicos juegan como motor del desarrollo sostenible, la competitividad y la creación de empleo, e independientemente del fin último que debe cumplir toda norma, que no es otro que el de garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos como destinatarios finales de la misma.

En la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16 de marzo de 2005 «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y la

ocupación en la Unión Europea», la Comisión ya recomendaba que todos los estados miembros establecieran estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitieran determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, como también las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias.

Con carácter preliminar, debemos recordar que el proceso de implantación de evaluaciones previas de las normas dio comienzo con la Directiva 2006/123/CE, referente a los servicios en el mercado interior y que impuso a los Estados la obligación en adelante de motivar las nuevas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas relativas al acceso o ejercicio de las actividades de que trataba, lo que se vería ampliado al introducirse por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre el artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En el año 2009, el Estado dicta el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que tiene por objeto precisar el contenido de 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 deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997 y con el propósito de sistematizar y simplificar estos informes y memorias, prevé que se incluyan en un único documento que llevará por rúbrica «Memoria del análisis de impacto normativo».

La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo es 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, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias.

De acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, el 11 de diciembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Ésta guía nace como una herramienta básica para los órganos o centros directivos que elaboran normas, ya que establece las pautas orientativas metodológicas y el orden de actuaciones que han de seguir a la hora de elaborar los diferentes elementos que componen la Memoria.

El 27 de octubre de 2017 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 931/2017 por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto y que deroga el anterior texto del año 2009 (Recurso 1). El nuevo Real Decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en la nueva redacción dada al artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno por Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo que se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias. Se adapta de esta forma a las novedades de las nuevas leyes administrativas y a las recomendaciones y mejores prácticas de la OCDE y de la Unión Europea. Asimismo, el texto recoge un mandato para que en el plazo de 6 meses el ejecutivo adapte la actual Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN.

De momento el ministerio tiene publicada la Guía Metodológica anterior:

La Memoria, de acuerdo con la disposición adicional segunda del Real Decreto, no se exigirá con ocasión de la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. La documentación complementaria que debe acompañar al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado es la establecida en el artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria.<sup>1</sup>

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dedica su Capítulo I (actualmente derogado por la disposición derogatoria de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) a la mejora de la calidad de la regulación, recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de la Administración y los instrumentos para la mejora regulatoria, con especial atención a la transparencia y la evaluación previa y posterior de dichas iniciativas y la formalización de instrumentos a ese fin: los nuevos informes periódicos sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el trabajo del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios. De manera que la calidad normativa pasa a ser exigencia legal más allá de recomendaciones formales o de técnica normativa.

En el ámbito autonómico, la Ley Balear 12/2010, de 12 de noviembre, traspuso la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior y a la que antes nos referíamos, modificó el artículo 36 de la Ley Balear 4/2001, para establecer la exigencia de informes en dos supuestos:

---

<sup>1</sup> En este sentido, el artículo 45 de la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de Finanzas de las Illes Balears, establece cual es la documentación que únicamente debe acompañar a la ley de presupuestos. Asimismo, el proyecto de ley del Gobierno de las Illes Balears prevé en el artículo 53 que están excluidos del procedimiento de elaboración de normativa la ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.

a) En caso de introducir un silencio administrativo con un efecto desestimatorio, un informe que motive las razones imperiosas de interés general que lo justifican.

b) En el supuesto de establecimiento de un régimen de autorización para acceder o ejercer una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de los requisitos de no discriminación, necesidad y proporcionalidad de este régimen en el marco de aquello que dispone la Ley básica estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.»

Por su parte, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Illes Balears, en el apartado 2 del artículo 13 establecía que las memorias, los estudios y los informes ya establecidos y en vigor para la tramitación normativa, según lo que dispone el artículo 42 de la misma ley, se refundirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis del impacto normativo», que tendrá que redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de manera simultánea a su elaboración. Recogiendo la idea de unificar en único documento los diferentes documentos integrantes del expediente de tramitación normativa y configurándolo como una memoria viva.

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears el artículo 42 de ese mismo texto legal establecía:

1. La Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears velará por la cultura de la calidad normativa. En este sentido, para iniciar el proceso de elaboración de anteproyectos de ley, es requisito previo presentar un análisis de impacto normativo mediante un estudio riguroso de las consecuencias para la sociedad, especialmente las económicas, de aplicar una

determinada norma, como también las posibles alternativas a esta norma y las consecuencias económicas derivadas de su aplicación.

2. Este análisis se incluirá en la memoria justificativa previa que en todo caso se adjuntará a los anteproyectos legislativos, según lo que establece el artículo 13 de esta ley. El contenido y el sistema de elaboración y de gestión de esta «Memoria del análisis del impacto normativo» tienen que ser determinados por acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la consejería competente en materia de calidad de los servicios en un plazo no superior a dos meses contados a partir del mismo día de entrada en vigor de esta ley.

3. La memoria expresará el marco normativo en el que se inserta la propuesta y, en todo caso, incluirá una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia.

Respecto a este aspecto de la Memoria, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, en el Dictamen núm. 2/2014, establece que, en cuanto al análisis del impacto normativo, los órganos administrativos encargados de la tramitación de la norma tienen que poner especial atención a tres puntos, entre otros, exigidos por el artículo 42.2 de la Ley 4/2001. En efecto, estos tres puntos, que están interrelacionados y son importantes para determinar el alcance de la norma, son:

— El marco normativo en que se inserta la norma. Hay que reflejar en este punto, mencionadas de manera adecuada, todas

las normas jurídicas que forman el grupo normativo en que se puede entender la norma y en que encuentra cobertura<sup>2</sup>.

— La relación de disposiciones afectadas. El órgano instructor tiene que enumerar aquí las disposiciones que se derogan (caso más habitual), suspenden, limitan o reinterpretan. Se trata, pues, de normas ya vigentes sobre las cuales tiene incidencia decisiva el Proyecto y su aprobación.

— La tabla de vigencias de disposiciones anteriores. A diferencia del anterior, naturalmente, el mismo órgano instructor tiene que exponer las normas que seguirán vigentes y que, en este sentido, no se ven afectadas. Por lo tanto, es una exposición complementaria de la anterior, pero nunca se puede incluir aquí una norma que, a pesar de que ahora es vigente, será derogada. Por otro lado, es un exponente de la relevancia que se otorga a la seguridad jurídica y a la simplificación normativa, ahora objeto de especial atención en las leyes más recientes.

4. Esta memoria hará referencia a criterios de simplificación y de reducción de cargas administrativas y valorará la oportunidad de la propuesta, el impacto económico y presupuestario, el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, las acciones de consulta hechas y las acciones de participación ciudadana desarrolladas, entre otros criterios que garanticen que las normas que se tienen que aprobar son necesarias, con objetivos claros, proporcionadas, eficaces, accesibles y transparentes.

---

<sup>2</sup> En este apartado se incluirá un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional y estatutario de distribución competencias.

5. Se garantizará que la información obtenida a partir del estudio del impacto fluya tanto por los canales de comunicación con la ciudadanía como por los canales interadministrativos, mediante la instauración dinámica de sistemas de información en las organizaciones públicas.

6. Se impulsará la cultura de la calidad normativa mediante el fomento de la participación de la sociedad civil, como elemento fundamental para mejorar la calidad de la legislación y su adecuación a las necesidades sociales.

De esta redacción se desprende que la Memoria de Impacto Normativo era solamente aplicable a los proyectos de ley. Así, el dictamen del Consejo Consultivo núm. 8/2014, reconoce que «este artículo 42, que exige la presencia de un nuevo trámite en los procedimientos de elaboración de leyes (análisis de impacto normativo), no resulta de aplicación a los procedimientos de elaboración de reglamentos (así también lo confirmó la **sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, 446/2014, de 22 de septiembre**<sup>3</sup>).» Ahora bien, el Consejo Consultivo consideró, que los requisitos exigidos en el artículo 4 de la Ley de Economía Sostenible (que debían justificarse en cualquier caso al inicio del procedimiento de elaboración de la norma que se trate) podían acreditarse mediante cualquiera de los trámites previstos en la Ley 4/2001, del Gobierno de las Illes Balears, como podía ser la memoria a la que se refiere el artículo 42.1 de la citada ley. Lo relevante no es tanto la denominación del trámite sino la justificación del cumplimiento de los requisitos y contenidos en la Ley de Economía Sostenible.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no regula la Memoria de Impacto normativo, pero sí lo hace la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización,

---

<sup>3</sup> Esta sentencia también señala que la Ley Balear 4/2011, como se desprende de su artículo 42.2, precisa desarrollo reglamentario en cuanto a las herramientas evaluadoras de los anteproyectos de ley.

Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en el apartado 3 del artículo 26, que recoge los extremos que debe contener.

El artículo 60 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears, establece en su apartado primero que el órgano que tramita el procedimiento elaborará una memoria del análisis de impacto normativo, como documento dinámico, que se irá actualizando con la incorporación de los aspectos relevantes resultantes de las diferentes fases de la tramitación, desde el acuerdo de inicio hasta la finalización del procedimiento de elaboración normativa.

Por lo que es importante tener claro que no existen ámbitos vetados o que no puedan ser tenidos en cuenta en la Memoria de Impacto Normativo, sino que el proponente debe referir cuantos aspectos sean necesarios. Un análisis de impacto normativo lo más completo posible no hará sino reforzar la propuesta.<sup>4</sup>

En definitiva, la memoria tal y como establece la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, 446/2014, de 22 de septiembre, «cumple una doble función, primero, de suministrar a la CAIB la información necesaria para adoptar la específica decisión normativa precisa y, a la vez, esa Memoria de impacto normativo cumple también la función de aportar y hacer públicas sus razones.

Por lo tanto, la Memoria de análisis de impacto normativo no se conforma con meras explicaciones, sino que requiere la demostración de que la norma aprobada ha venido precedida de un completo proceso de análisis adecuado al caso.»

---

<sup>4</sup> Ver letra g del artículo 60 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears.

**El artículo 60 de la mencionada Ley 1/2019, en su apartado segundo establece cuales deben ser los contenidos que deben incluirse en la memoria de impacto normativo, a saber:**

**1. OPORTUNIDAD** de la propuesta normativa: justificación de la necesidad de regulación y del rango normativo y adecuación de la regulación a los objetivos y finalidades de la norma, lo que responde a los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad.

**2. CONTENIDO:** marco normativo en el que se inserta la propuesta, relación de disposiciones vigentes a las que afecta o deroga, adecuación a la orden de distribución de competencias y relación con el ordenamiento estatal y europeo, en el sentido antes señalado en el Dictamen núm. 2/2014 del Consejo Consultivo de las Illes Balears. Este apartado responde al principio de seguridad jurídica.

Entendemos que en el contenido incluirá una descripción del contenido de la propuesta normativa en el que quede claramente reflejado:

- La estructura de la propuesta, con indicación de las divisiones de ésta y el número de artículos.
- Resumen de cada una de las partes y de las medidas contenidas en la propuesta.
- Elementos novedosos que incorpora la propuesta.

Así mismo, en este apartado entiendo que deberán justificarse además los siguientes extremos:

- Las razones imperiosas de interés general que justifican la introducción de un silencio administrativo con un efecto desestimatorio (artículo 59.1c de la Ley 1/2019).

- La singularidad de la materia o explicación de los fines perseguidos cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de 1 de octubre.

La previsión contenida en el párrafo tercero del apartado 4 del artículo 129 de la Ley 39/2015, obligaba a justificar no sólo en la ley habilitante sino también en la Memoria de Impacto Normativo la atribución directa de la potestad reglamentaria a los titulares de las consejerías o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos. Este extremo resulta ya inaplicable ya que la sentencia 55/2018, considera que lo decisivo es que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Y que procede, en consecuencia, estimar la impugnación, pero solo parcialmente, sin declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 en su totalidad. Basta declarar la de sus incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías del Gobierno». Expulsados estos incisos del ordenamiento jurídico, el párrafo tercero del artículo 129.4 se refiere exclusivamente a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal.

Ahora bien, llama la atención que en el artículo 46 de la Ley 1/2019, relativo a la potestad reglamentaria, se haga una remisión a la legislación básica. As, dicho precepto establece que los consejeros pueden dictar disposiciones reglamentarias en las materias propias de sus departamentos, en los siguientes casos:

- a) Cuando las disposiciones tengan por objeto regular la organización y el funcionamiento de los servicios de la consejería.
- b) Cuando lo autorice una ley o un decreto del Gobierno, y de acuerdo con la legislación básica.

### **3. ANÁLISIS DE LOS SIGUIENTES IMPACTOS:**

1º Impacto económico, que evaluará las consecuencias de la aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad.

Respecto a la importancia que ha cobrado la memoria económica se puede consultar la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2006, el dictamen del Consejo de Estado núm. 132/2014, de 20 de febrero, y los dictámenes del Consejo Consultivo de las Islas Baleares 6/2016 y 74/2014, entre otros.

Así, el dictamen 6/2016 considera que el estudio económico es un trámite preceptivo y esencial en la elaboración de cualquier norma que tenga implicaciones económicas e incluso cuando se trate de aspectos no cuantificables (por ejemplo, cualquier norma que afecte a sectores económicos, a actividades o a la organización administrativa). Asimismo, considera que el estudio económico tiene que mostrar y analizar (aunque de manera sucinta) los efectos económicos en los destinatarios de la norma; efectos que pueden ser más o menos beneficiosos y más o menos cuantificables. El análisis del impacto normativo requiere aquí valorar los aspectos económicos de la norma.

En todo caso entiendo que en este apartado debe incluirse:

- En el supuesto de establecimiento de los requisitos previstos en los artículos 11.1 o 12.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, deberán justificarse los criterios establecidos en los artículos 11.2 o 12.3.
- Si el proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica se analizará la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes (artículo 14.5) de la ley 20/2013<sup>5</sup>, de 9 de diciembre.
- Si el proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes. Asimismo, debe justificarse que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración (artículo 14.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre).

2º Impacto presupuestario, con referencia a la incidencia eventual de la norma en los ingresos y en los gastos del sector público.

En relación con el impacto presupuestario, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece en el apartado 7 del artículo 129 que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

---

<sup>5</sup> Esta Ley se aplica también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos.

financiera. Inaplicable a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018.

En este mismo sentido se pronunciaba ya el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que dispone que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, cuando afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Las instrucciones para ejercer la iniciativa legislativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2004 ya preveían en la Instrucción sexta una memoria económica, pero con un enfoque meramente presupuestario; así, establecía que se deben valorar los aspectos financieros y las repercusiones presupuestarias de la ejecución de la norma proyectada. En todo caso la norma debe contener una previsión rigurosa de la estimación del coste que supondrá su futura aplicación. Si la entrada en vigor de la disposición no supone un incremento del gasto ni una disminución de los ingresos, el estudio económico se limitará a reflejar, razonadamente, que no hay ninguna repercusión financiera o presupuestaria.

### 3º Cargas administrativas que comporta la propuesta

Se entiende en relación con la administración y las personas interesadas (es decir, aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma).

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2012 se determinó el contenido y el sistema de elaboración del estudio de cargas administrativas, en el que se establece:

a) El estudio de reducción de cargas deberá incluir la cuantificación económica de las cargas que la disposición en proyecto supondrá para las empresas, las otras entidades o los ciudadanos y, si procede, la comparación con la normativa vigente que modifica o deroga.

b) A los efectos de elaborar este estudio y comparar las cantidades estimadas en relación con las disposiciones vigentes o de proyectos futuros, en todas las memorias se utilizará la metodología Modelo de Costes Estándar, con el método simplificado, acordado por el Estado y las comunidades autónomas.

No obstante, se podrán añadir otras medidas propias (como los costes derivados de la insularidad).

El estudio de cargas administrativas se tiene que ajustar al contenido y al sistema de elaboración aprobado por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2012 (BOIB núm. 42/2012), desarrollado por la Guía de elaboración dictada por la Consejería de Administraciones Públicas en abril de 2012. Os dejo un enlace donde encontrareis la siguiente documentación:

1. Acuerdo de Consejo de Gobierno de 16 de marzo de 2012 por el que se determina el contenido y el sistema de elaboración del estudio de cargas administrativas.
2. Guía para la elaboración del Estudio de Cargas Administrativas.
3. Criterios de aplicación de la tabla de medida de cargas.

#### 4. Lista tipificada de cargas.

[http://www.caib.es/sites/carreguesadministratives/ca/guia\\_de\\_lestudi\\_de\\_carregues-47524/?campa=yes](http://www.caib.es/sites/carreguesadministratives/ca/guia_de_lestudi_de_carregues-47524/?campa=yes)

#### **4. IMPACTO SOBRE DETERMINADOS COLECTIVOS**

##### Impacto de género

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres, en el procedimiento de elaboración de las leyes y de las disposiciones de carácter general dictadas, en el marco de sus competencias, por las administraciones públicas de las Illes Balears se incorporará un informe de evaluación de impacto de género, que tendrá por objeto, como mínimo, la estimación del impacto potencial del proyecto normativo en la situación de las mujeres y de los hombres como colectivo, así como el análisis de las repercusiones positivas o adversas, en materia de igualdad, de la actividad proyectada. Este informe debe solicitarse del Instituto Balear de la Mujer (IB DONA) de acuerdo con el artículo 3 d de la Ley 5/2000, de 20 de abril, del Instituto Balear de la Mujer.

##### Sobre igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

De acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las

personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.<sup>6</sup> En este punto hay que tener en cuenta el dictamen del Consejo Consultivo 49/2019 (CJ Segunda letra d); no se considera preceptivo ya que la Ley autonómica 4/2019, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears no recoge un precepto similar a esa disposición adicional primera de la Ley 26/2011 que no es básica, aunque sí recomendable dado que la relevancia de dicho informe puede encontrar fundamento en el respeto a los principios de la Convención Internacional de las Personas con Discapacidades.

### Sobre la familia

De acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, en las memorias de análisis de impacto normativo se debe incluir el impacto de la norma sobre la familia.

### Sobre la infancia y la adolescencia

De acuerdo con el artículo 22 *quinquies* de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código civil y de la Ley de enjuiciamiento civil, en las memorias de análisis de impacto normativo se debe incluir el impacto de la norma sobre la infancia y la adolescencia.

Pongo a vuestra disposición la Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto de las disposiciones normativas en la infancia y la adolescencia en las Illes Balears elaborada por la Dirección General de

---

<sup>6</sup> Ver sentencia núm. 350/2019, de 15 de marzo de 2019, de la Sala Contencioso -administrativo del Tribunal Supremo

Menores y Familia de la Consejería de Servicios Sociales y Cooperación en febrero de 2018 (Recurso 4)

### Sobre la orientación sexual y la identidad de género

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia, las administraciones públicas de las Islas Baleares deben incorporar la evaluación de impacto sobre orientación sexual e identidad de género en el desarrollo de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad y no-discriminación de las personas LGTBI sobre todas las disposiciones legales o reglamentarias que se impulsen dentro del territorio de la comunidad autónoma.

En definitiva, se trata de reflejar la incidencia que una propuesta normativa tendrá en los diferentes ámbitos de la realidad. Existe por tanto total libertad por parte del centro proponente para incluir en este apartado cualquier otro impacto que considere relevante para el proyecto normativo, siempre y cuando justifique adecuadamente su inclusión.

**5. ANÁLISIS Y VALORACIÓN RESUMIDA DE LAS ALEGACIONES PRESENTADAS** en los trámites de audiencia e información pública, y de los informes emitidos, y su reflejo en el texto de la propuesta, si procede.

En este apartado deberá hacerse mención si se ha realizado, con carácter facultativo, consulta previa, un resumen de las principales aportaciones de este trámite.

Asimismo, se debe dejar constancia de todos los trámites y actuaciones realizados en relación con el trámite de audiencia (incluidas las consultas realizadas a las consejerías y a los entes territoriales, en su caso), así como la

valoración de las alegaciones presentadas. En todo caso deberá justificarse la omisión de este trámite bien porque se trate de normas presupuestarias o de carácter organizativo o bien porque concurren graves razones de interés público.

Asimismo, debe hacerse constar los informes y dictámenes que constan en el expediente, 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.

Es decir, el resultado de los trámites a los que se refieren los puntos 5.2, 5.4, 5.5 y 5.7 de la Unidad 1.

#### **6. REFERENCIA AL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN NORMATIVA, CON LA CONSTANCIA, SI PROCEDE, DE LA TRAMITACIÓN URGENTE.**

En este punto deberá procederse a la descripción de la tramitación llevada a cabo (puntos 5.2 a 5.7 de la Unidad 1)

Así mismo deberá justificarse el cumplimiento de determinados trámites (puntos 5.6 y 5.9 de la unidad 1); así, y a modo de ejemplo:

- Comunicación a la consejería competente en materia de asuntos europeos de que el proyecto legal contiene alguno de los requisitos previstos en los artículos 11.1 o 12.2 de la Ley 17/2009, junto a la memoria de los criterios establecidos en los artículos 11.2 o 12.3 respectivamente.
- Cuando se trate de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

- Que, de acuerdo con las letras c) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el artículo 51 de la Ley 1/2019 del Gobierno de las Islas Baleares, consta publicada en el Portal de transparencia, dentro del apartado de transparencia de la Consejería respectiva, la información que exige la Instrucción de 30 de agosto de 2018 para la publicación de la información organizativa y de relevancia jurídica en el apartado de Transparencia de cada Consejería o ente.

## **6. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

La Ley 39/2015 exige que en la exposición de motivos de los anteproyectos de ley quede suficientemente justificada la adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, lo cual también se reflejará en el contenido de la Memoria de impacto normativo. Exigencia que también se desprendía del artículo 42.4 de la Ley 4/2011 cuando disponía que la memoria debía contener los criterios que garanticen que las normas que se tienen que aprobar son necesarias, con objetivos claros, proporcionadas, eficaces, accesibles y transparentes.

En todo caso tras la sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, el artículo 129.1, en particular, la obligación de justificar en el preámbulo la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación (art. 129, apartados 1, segundo inciso, y 5), no resultando aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos. Y así lo entendió el ejecutivo balear que, en el proyecto de ley del Gobierno remitido al Parlamento, en el apartado primero del artículo 49 contenía la siguiente previsión:

EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA, EL GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS ACTUARÁ DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, EFICACIA,

PROPORCIONALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, TRANSPARENCIA, EFICIENCIA, CALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVA ESTATAL BÁSICA. EN EL PREÁMBULO DE LOS REGLAMENTOS SE HA DE INFORMAR SOBRE LA ADECUACIÓN A ESTOS PRINCIPIOS.

Si bien en sede parlamentaria dicha exigencia se ha extendido también a la iniciativa legislativa, así el artículo 49 relativo a los principios de buena regulación establece en su apartado primero que:

EN EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA, EL GOBIERNO DE LAS ILLES BALEARS ACTUARÁ DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, EFICACIA, PROPORCIONALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, TRANSPARENCIA, EFICIENCIA, CALIDAD Y SIMPLIFICACIÓN, ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVA ESTATAL BÁSICA<sup>7</sup>. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS O EL PREÁMBULO, SEGÚN SE TRATE, RESPECTIVAMENTE, DE ANTEPROYECTOS O DE PROYECTOS DE REGLAMENTO, HAN DE INFORMAR SOBRE LA ADECUACIÓN A ESTOS PRINCIPIOS.

7. Finalmente se prevé en la última letra del artículo 60 de la Ley, que la Memoria puede contener **CUALQUIER OTRO ASPECTO**, incluidos los de carácter lingüístico, que resulte relevante a criterio del órgano que tramita el procedimiento, así como otras evaluaciones de impacto previstas en la legislación vigente, lo cual demuestra, tal y como adelantábamos, que no existen ámbitos vetados o que no puedan ser tenidos en cuenta en la Memoria de Impacto Normativo.

### **3. Las directrices sobre la forma i estructura de las normas con rango de ley**

Las directrices son instrucciones o recomendaciones que han de ser tenidas en cuenta en la redacción de las leyes.

---

<sup>7</sup> Habrá que entender que esta referencia a la normativa básica estatal se refiere a cuando se ejerza la potestad reglamentaria.

La estructura de un texto normativo consiste en el orden y distribución de las partes que componen su contenido dispositivo. Se trata de un ejercicio de diseño, que permite desarrollar el primer borrador del proyecto legislativo y controlar finalmente su contenido; y el estilo de los textos normativos debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, a fin de asegurar la certeza, es decir, el conocimiento indubitable de los preceptos o normas que contiene

En España existían unas *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley* desde 1991, así como *Directrices* aprobadas en distintas Comunidades Autónomas, habiendo sido sustituidas aquéllas por unas *Directrices de Técnica normativa*, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 y publicadas en el *Boletín Oficial del Estado* de 29 de julio.

En la Comunidad Europea se aprobaron unas *Directrices* relativas a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria por Resolución de 8 de junio de 1993 (*DOCE* núm. C-166/1, de 17 de junio de 1993), modificadas en 1998 (*DOCE* núm. 73, de 17 de marzo de 1999), desarrolladas en una *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias* en el año 2000.

En el ámbito autonómico nos encontramos con las *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley*, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000 (BOIB núm. 12, de 27 de enero, de 2001), las cuales os dejo como material del curso y sobre las cuales versaran las preguntas del cuestionario tipo test correspondiente a esta segunda unidad.

También resulta una herramienta útil el Libro de estilo del Gobierno de las Illes Balears, de aplicación a los textos escritos en catalán que generan los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

y los entes y organismos que dependen. Su segunda edición fue aprobada por Consejo de Gobierno el 24 de mayo de 2019 por el que se aprueban los criterios de estilos que deben aplicarse a los textos de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Recurso 3).

Únicamente en este punto quería señalar respecto a las MODIFICACIONES, que tenemos que distinguir:

Cuando se trata de normas no modificativas que contienen preceptos modificativos, estas se integran en las disposiciones finales (en el Estado se permite también utilizar un título o capítulo de la norma), indicando en el título de la disposición final correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de la disposición modificada, y dividir en apartados por cada artículo o disposición modificada o añadida.

Ejemplo:

**Disposició final segona**

**Modificacions de la Llei 11/1998, de 14 de desembre, sobre el règim específic de taxes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears**

1. L'epígraf del capítol IV del títol II de la Llei 11/1998, de 14 de desembre, sobre el règim específic de taxes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, queda modificat de la manera següent:

[.....]

2. L'apartat 2.3 de l'article 65 de la Llei 11/1998 esmentada queda modificat de la manera següent:

[.....]

**3.** La lletra e de l'apartat 2 de l'article 82 de la Llei 11/1998 esmentada queda sense contingut.

**4.** S'afegeix un apartat, l'apartat 3, a l'article 82 de la Llei 11/1998 esmentada, amb el contingut següent:

[.....]

En relación con las leyes modificadoras, las directrices señalan que sólo se utilizará la técnica de modificación para dar nueva redacción a partes de una ley anterior, añadir disposiciones nuevas, suprimir partes de las normas existentes y prorrogar o suspender la vigencia de otras normas, y que en los casos de modificaciones extensas o reiteradas se dictará una ley enteramente nueva.

En cuanto a la división, los Anteproyectos de leyes modificativas se dividirán en artículos o, en su caso, en capítulos.

- Los artículos - y capítulos, en su caso- se numerarán en ordinales escritos en letras (ejemplo: Artículo primero) y éstas se realzarán tipográficamente.

- El título del artículo modificativo citará el número y el título del artículo a modificar, si lo tuviere, y de la norma modificada.

- Las normas de modificación múltiple se dividirán en capítulos y se usará un capítulo para la modificación de cada ley.

A diferencia de las directrices del Estado y de la Unión Europea, que para el caso de modificación múltiple establece que habrá un artículo por cada

norma modificada y si se modifican varios preceptos de una norma se dividirá en apartados. Por tanto, en la modificación simple, sería un artículo único, con diferentes apartados por cada precepto o disposición que se modifica (a modo de nuestras disposiciones finales modificadoras).

Hay que señalar también que la directriz núm. 18 de *Guía práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias* en el año 2000, establece como muestra de una buena técnica legislativa que el acto modificativo no debe contener disposiciones sustantivas autónomas respecto del acto que vaya a ser modificado. De este modo, el nuevo acto legislativo de mera modificación no tiene más alcance jurídico que el de modificar el antiguo, agotando así sus efectos en el momento de su entrada en vigor, y subsistiendo únicamente el acto de base (que sigue regulando el conjunto de la materia), coadyuvando con ello a la simplificación normativa.

#### **4. Evaluación normativa**

La ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible contenía ya en el apartado 3 del artículo 5 que, para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las Administraciones Públicas debían promover el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación.

En base a este artículo se introdujo una disposición adicional única en la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible, por la que en el plazo de 4 años desde el devengo del impuesto y, posteriormente de manera periódica cada 4 años, el Gobierno tiene que elaborar y remitir al Parlamento

un informe de evaluación de la Ley y las recomendaciones que se consideren oportunas respecto a una eventual modificación —o, incluso, derogación— de la Ley.

La ley 4/2011, de 31 de marzo, también contiene en su artículo 13 la previsión de que la Administración debe impulsar la evaluación del impacto normativo que tiene en la sociedad la regulación ya existente, especialmente en cuanto a las consecuencias económicas en la ciudadanía y el tejido empresarial derivadas de su aplicación.

En este mismo sentido el artículo 15 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, establecía la evaluación periódica de la normativa. Así, dispone que todas las autoridades competentes evaluarán periódicamente su normativa al objeto de valorar el impacto de esta en la unidad de mercado.

Finalmente, el artículo 130 de la Ley 39/2015 establece que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para:

- Adaptarla a los principios de buena regulación, en el supuesto de que no lo esté.
- Comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos.
- Comprobar si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Así mismo prevé que el resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente. (declarado no básico por sentencia 55/2018)

Por su parte, la Ley 50/1997, en desarrollo de la previsión contenida en el artículo 130 de la Ley 39/2015 antes mencionado, ha establecido que:

El Plan Normativo, al que hemos hecho referencia en la Unidad 1, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, incluirá las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual del análisis de estas normas. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (de aquí se deduce que será uno de los extremos que deberá contener la MIN en el caso de que el Plan Normativo la haya identificado como norma objeto de evaluación posterior) y deberá comprender, 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.
- c) La sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

Así mismo, este informe contendrá el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo 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.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo, estas previsiones no son aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los Gobiernos autonómicos y así se recoge en el artículo 50 de la Ley 1/2019 (que se transcribe a continuación) únicamente para la normativa reglamentaria, sin perjuicio, eso sí de que una ley pueda prever expresamente su propia autoevaluación.

#### **ARTÍCULO 50**

##### **EVALUACIÓN Y ADAPTACIÓN DE LA NORMATIVA REGLAMENTARIA VIGENTE A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

1. LAS CONSEJERÍAS COMPETENTES HAN DE EVALUAR LOS REGLAMENTOS VIGENTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN, LA ADECUACIÓN DE LAS NORMAS A LOS OBJETIVOS PREVISTOS Y LA JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTOS, ASÍ COMO LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS QUE COMPORTAN AQUELLAS NORMAS.

2. LA CONSEJERÍA COMPETENTE EN MATERIA DE COORDINACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA FIJARÁ LOS CRITERIOS GENERALES Y LAS PRIORIDADES DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN, ASÍ COMO EL ÓRGANO ENCARGADO DE HACER PÚBLICO EL RESULTADO DE LA EVALUACIÓN. EN TODO CASO, ADEMÁS DE LAS NORMAS QUE PREVEAN EXPRESAMENTE LA PROPIA EVALUACIÓN, TENDRÁN CARÁCTER PREFERENTE PARA LA EVALUACIÓN LAS NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER ESTRATÉGICO PARA LOS SECTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES, LAS NORMAS NECESARIAS PARA LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LAS QUE TENGAN IMPACTO EN LA GESTIÓN DE LOS GRANDES RECURSOS ECONÓMICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.