

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN
DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS
DE IMPACTO NORMATIVO**

MADRID
Año 2010

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://www.060.es>

Ministerio de la Presidencia
Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones
NIPO: 000-10-019-2
Depósito legal: M-31358-2010
Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado
En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los
criterios medioambientales de la contratación pública

SUMARIO

I. Introducción	9
II. Oportunidad de la propuesta	15
1. Motivación	15
2. Objetivos	17
3. Alternativas	18
III. Contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación . . .	21
1. Contenido	21
2. Análisis jurídico	22
3. Descripción de la tramitación	23
IV. Análisis de impactos	25
1. Consideraciones generales	25
2. Adecuación de la norma al orden de distribución de com- petencias	26
3. Impacto económico y presupuestario	30
4. Impacto por razón de género	38
5. Otros impactos	43
V. La memoria abreviada	45

Anexos

I. Ficha resumen ejecutivo	49
II. Indicadores	51
III. Derecho de la Unión Europea	53
IV. Identificación de efectos sobre la competencia	59
V. Método simplificado de medición de cargas administrativas	79
VI. Análisis de los gastos de personal	92
VII. Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales	95

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN
DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS
DE IMPACTO NORMATIVO**

I. INTRODUCCIÓN

¿Para qué sirve esta guía?

Esta Guía Metodológica contiene las pautas orientativas para la realización del análisis de impacto normativo y la redacción de la Memoria de los proyectos normativos, de acuerdo con la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

*¿Para qué
sirve la guía?*

Los criterios previstos en esta Guía se aplicarán de un modo flexible y proporcionado, adecuando sus previsiones a cada proyecto concreto y atendiendo a la trascendencia de los impactos que la aprobación de la norma pueda suponer.

La Guía no es por tanto una norma, sino un documento en el que se recogen, con la mayor extensión posible, todos aquellos aspectos que pueden observarse para la realización de la Memoria del análisis de impacto normativo.

De este modo, en ocasiones la Guía planteará aspectos que no será preciso valorar o estudiar en algunas propuestas normativas, y que, en congruencia, tampoco habrá que incluir en la Memoria.

Es muy importante, por tanto, tener claro que la Guía no tiene carácter dispositivo, sino que es un instrumento metodológico para la elaboración de la Memoria, por lo que su contenido, que se desarrolla con la amplitud necesaria para reflejar todas las posibilidades, habrá de acomodarse al caso concreto de cada proyecto normativo.

¿Qué es el Análisis de Impacto Normativo?

¿Qué es el Análisis de Impacto Normativo?

El Análisis de 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 su aprobación.

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.

¿Qué es la Memoria del Análisis de Impacto Normativo?

¿Qué es la Memoria del Análisis de Impacto Normativo?

Es el documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad y realizando una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación.

Representa por tanto un avance en relación con la concepción tradicional de la información que acompaña a un proyecto, hasta entonces contenida en las memorias justificativa y económica y en el informe de impacto de género.

¿A qué necesidad responde la Memoria del Análisis de Impacto Normativo?

¿A qué necesidad responde la Memoria del Análisis de Impacto Normativo?

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 esa información a los agentes afectados por la norma, y a todos aquellos que participan en su proceso de elaboración.

Finalmente, coadyuva a la realización de las evaluaciones de los resultados e impactos de los programas y políticas públicas. En efecto, si bien no se trata de su objetivo inmediato, lo cierto es que los análisis de impacto que se realicen con carácter previo a la aprobación de una norma pueden ser una ayuda importante para las evaluaciones que puedan realizarse con posterioridad sobre tales impactos y resultados.

El análisis de impacto normativo nunca sustituye a la decisión política. Se limita a aportar información relevante para que los órganos competentes tomen las decisiones que estimen oportunas.

¿Quién tiene que hacer la Memoria del Análisis de Impacto Normativo?

La Memoria se elabora por el órgano o centro directivo impulsor y responsable de la propuesta normativa. Cuando se trate de una propuesta conjunta, la elaboración y actualización de la Memoria será responsabilidad del órgano o centro directivo de quien parta la iniciativa, si bien en ella participarán todas las unidades proponentes.

¿Quién tiene que hacer la Memoria?

En ningún caso la elaboración de la Memoria podrá remitirse a otros órganos o centros distintos de los responsables de la propuesta, lo que no es óbice para que en caso de que resulte necesario, puedan realizarse las consultas pertinentes para la realización de determinados análisis.

¿Cuándo debe hacerse la Memoria?

La Memoria se realizará de manera simultánea a la elaboración del proyecto normativo, desde su inicio hasta su finalización.

¿Cuándo debe hacerse?

La Memoria no se exigirá con ocasión de la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. El artículo 37.2 de la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria señala la documentación complementaria que acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Cuando se estime que de una propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos señalados, podrá realizarse una Memoria abreviada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo y en el capítulo V de esta Guía.

¿Cómo debe presentarse la memoria?

¿Cómo debe presentarse?

Las Memorias respetarán el orden de contenidos que refleja esta Guía.

En relación con la estructura de las Memorias constarán en primer lugar de un Resumen Ejecutivo, seguido del Cuerpo central de la Memoria, y finalmente los anexos.

La extensión de la Memoria debe ser la estrictamente necesaria, buscando la brevedad y la concisión, de modo que sea concreta y no abunde en aspectos que no sean imprescindibles para el proyecto normativo.

Las fuentes secundarias consultadas se incluirán relacionadas en un anexo de Fuentes, de manera claramente identificables.

El resumen ejecutivo

El resumen ejecutivo

La Memoria incluirá en su parte inicial un resumen ejecutivo, de acuerdo con la ficha recogida en el **anexo I**.

Esta ficha es un resumen sistematizado de la información contenida en la Memoria.

Se cumplimentará de la manera más breve posible, toda vez que la información más extensa se contiene en la Memoria.

No se podrá cumplimentar por mera referencia a las páginas o puntos de la Memoria.

ESQUEMA DE ELABORACIÓN DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO



II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

Este apartado de la Memoria es de especial importancia pues en él se justifica una propuesta normativa, mediante los elementos que demuestran su pertinencia y conveniencia. En definitiva, se está marcando la razón primera de la propuesta, su punto de partida; delimita el problema o situación que se aborda y es la base sobre la que comenzar a diseñar una actuación para afrontarla.

Una norma es oportuna cuando resulta conveniente en un determinado momento y/o ante una determinada situación.

En este sentido, para reflejar la oportunidad de una propuesta, se analizarán en la Memoria los siguientes aspectos:

1. Motivación.
2. Objetivos.
3. Alternativas.

1. Motivación

Se expondrán en este punto las razones que justifican la propuesta y la descripción de la situación sobre la que pretende incidir, reflejando, al menos los siguientes aspectos:

Motivación

– Causas de la propuesta.

Una propuesta normativa puede obedecer a las siguientes causas:

- Causas **normativas o institucionales**: la propuesta puede tener su origen en el hecho de que así lo

exija una institución o una ley, ya sea nacional o supranacional.

- **Causas judiciales:** la propuesta normativa puede ser consecuencia de una sentencia. En estos casos se expondrá el relato de las causas de la impugnación y se incorporará un breve resumen de la sentencia.
- **Otras causas:** en los casos en que no derive de ninguna de las causas anteriores, y se trate de una situación o problema concreto de la realidad.
 - Identificación de los colectivos o personas afectadas por la situación y a las que la norma va dirigida. Deberán identificarse aquellos sujetos que, ya sea directa o indirectamente, resulten más beneficiados y/o más perjudicados, justificando las razones por las que se les ha considerado como tales. Esta identificación puede resultar en algunos casos clara, y por tanto no requerirá mucha justificación y en otros no tanto, para lo que sí habrá que aclarar las razones.
 - Interés público que se ve afectado por la situación, y en qué sentido.
 - Por qué es el momento apropiado para hacerlo.

Con carácter general se procurará realizar una descripción lo más completa posible de las causas, especialmente en los supuestos que el proyecto normativo obedezca a otras causas.

Consideraciones importantes:

- La identificación de los factores que motivan la propuesta normativa debe ser precisa y clara.
- No debe identificarse como motivación el hecho de que no exista una regulación sobre una determinada materia, sino, en su caso, las consecuencias de que no exista

tal regulación, pues ese será realmente el problema y la causa de la propuesta normativa.

- Siempre que sea posible, se aportará información sobre la magnitud del problema, de forma que pueda cuantificarse razonablemente.
- Resulta de gran utilidad la consulta de fuentes secundarias, es decir, estudios ya existentes o encargados específicamente para la preparación de la propuesta, que ofrezcan información sobre la situación o problema al que se pretende hacer frente.

2. Objetivos

Los objetivos deberían expresar cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar con la efectiva aplicación de la norma propuesta. Los objetivos son una consecuencia de la situación identificada y el interés público afectado.

Objetivos

Con carácter general, los objetivos tienen las siguientes características:

- a. Precisos y concretos, sin que puedan dar lugar a varias interpretaciones.
- b. Mensurables, expresándose en términos cuantitativos siempre que sea posible, o bien describiéndolos con la máxima concreción posible cuando no existan indicadores cuantitativos aplicables.
- c. Realistas, es conveniente valorar si en las condiciones existentes las medidas propuestas son las adecuadas para alcanzar los objetivos, e identificar las condiciones óptimas.
- d. Delimitados temporalmente.
- e. Relacionados, en la medida de lo posible, con los de otras actuaciones públicas.

- f. Priorizados, de modo que en el caso de que haya varios objetivos quede claro cuál es el objetivo principal, es decir, aquel que se relaciona de manera más directa con el problema o situación descrita y el interés público.

Es muy importante no confundir el objetivo con el instrumento que se va a utilizar para alcanzarlo.

Por ejemplo, no es un objetivo en sí mismo regular una actividad económica a través del establecimiento de una licencia (lo que constituye un instrumento). Tampoco es el objetivo modificar la normativa municipal sobre locales de ocio (que es el objeto de la norma). Una descripción adecuada del objetivo puede ser: «mejorar la calidad del entorno urbano reduciendo los niveles de emisión de ruido de los locales de ocio».

Para la mejor definición de los objetivos, es recomendable, siempre que sea posible, establecer indicadores. No tienen por qué ser siempre indicadores cuantitativos (número, porcentaje o ratio) sino que es posible emplear indicadores cualitativos. En el **anexo II** se ofrece más información para elaborar un sistema de indicadores.

3. Alternativas

Alternativas

La Memoria recogerá y analizará las posibles soluciones alternativas para afrontar la situación que se regula. Este apartado tiene una doble utilidad, pues:

- Refuerza la opción normativa escogida.
- Ofrece información sobre el proceso de toma de decisiones y deja constancia de posibles soluciones alternativas para el futuro si fuera necesario.

Las alternativas se presentarán:

- priorizadas, según su nivel de idoneidad para afrontar la situación;

- con una breve descripción de su contenido y en qué medida alcanzaría los objetivos;
- indicando sus ventajas e inconvenientes.

Es importante que en el examen de todas las alternativas, incluida la propuesta normativa, se preste especial atención a la proporcionalidad y a la eficiencia, en el sentido de que la propuesta permita alcanzar la consecución de los objetivos con el menor número de efectos indeseados y haciendo un uso óptimo de los recursos aplicados.

- No tiene por qué ser 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 Memoria. 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.
- La opción de *no hacer nada* es en todo caso una alternativa que debe considerarse. Permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.
- Hay que tener en cuenta siempre las alternativas de naturaleza no normativa, es decir, aquellas actuaciones que no supongan una regulación, ya sea directa (creación *ex novo* de una norma), o indirectamente (por ejemplo a través de una modificación de normativa existente).

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

En este apartado se incluirá una descripción del contenido de la propuesta normativa en el que quede claramente reflejado: *Contenido*

- 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.

– Es importante que en esta parte se expongan tanto las medidas que prevé la norma en su articulado para conseguir sus objetivos, como aquellas otras que, pese a no estar reflejadas en sus artículos, serán igualmente necesarias para la efectiva aplicación de la norma.

Las Directrices de Técnica normativa, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, señalan que, «*como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones*». Asimismo, «*deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división*

material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas».

2. Análisis jurídico

*Análisis
jurídico*

El análisis a efectuar en este apartado se refiere básicamente al examen de la inserción de la propuesta normativa en el ordenamiento jurídico, en un sentido amplio, lo que implica analizar:

1. Relación con las normas de rango superior: en los casos en que la propuesta normativa se derive de otra norma, habrá que señalar cuál es su rango normativo y la relación que guarda el proyecto normativo con ella.
2. Coherencia con el resto del ordenamiento jurídico: una norma puede estar relacionada con otras de tal forma que, aunque diferentes, se complementen para regular un sector.

Ejemplo. La Ley de sociedades anónimas. Este tipo de sociedades es diferente de las sociedades de responsabilidad limitada pero es evidente que ambas regulan la forma jurídica de las empresas. En la Memoria de una norma que regulara las sociedades anónimas, habría de mencionar que existe otra norma que regula las de responsabilidad limitada, que ambos tipos son distintos, que la nueva norma permitirá que el ciudadano elija la que más le convenga, etc.

El análisis jurídico debe contemplar igualmente la justificación del rango formal, y su relación con la Unión Europea, de modo que se haga referencia a la relación que pueda tener el proyecto normativo con el Derecho de la Unión Europea. Para facilitar este análisis se recogen una serie de indicaciones al respecto en el **anexo III**.

En todo caso, el análisis jurídico recogerá un **«listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas»** como conse-

cuencia de la entrada en vigor de la norma», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Real Decreto 1083/2009.

- Este es un punto fundamental por cuanto supone un reforzamiento de la seguridad jurídica de nuestro ordenamiento.

3. Descripción de la tramitación

En este apartado se incluirá una descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración de la propuesta.

Trámites seguidos

La descripción de los trámites refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto.

- El Real Decreto 1083/2009 establece 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»*.

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 con-

tenido, que podrá limitarse a indicar si ha sido favorable en aquellos casos en que así ocurra.

- Participación de los agentes y sectores representativos de intereses, de modo que quede constancia del trámite de audiencia.
- Participación y observaciones formuladas por las CC.AA. que se recogerán con más detalle en el apartado de la Memoria referido a la adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Consideraciones generales

Los análisis de impacto deberían hacerse con una visión global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí.

A la hora de realizarlos conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- El análisis se enriquecerá cuanto más amplio sea el horizonte temporal que se toma como referencia para la estimación de los efectos de la norma. La Memoria reflejará por tanto el período de tiempo que se tiene en cuenta para el análisis, motivando la elección del horizonte considerado.
- Deben concentrarse los esfuerzos de análisis en aquellos efectos que previsiblemente pueden tener una incidencia más relevante.
- Los impactos deben medirse como efecto neto respecto a la situación actual o la que previsiblemente se encontraría en el futuro en caso de no aplicar la propuesta normativa objeto del análisis.
- Los análisis de impacto deben centrarse de igual modo en los beneficios de la propuesta así como en los costes. Puede ocurrir que un proyecto tenga algún impacto negativo en términos de coste que sin embargo se vea compensado o superado por los beneficios esperados en

- otros impactos, de modo que interese la aprobación de la propuesta normativa.
- Los efectos previsibles de la norma en ocasiones pueden verse alterados por circunstancias ajenas al propio proyecto normativo.
 - En todo caso deben reflejarse en la Memoria la metodología y técnicas empleadas.

2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

En este punto de la Memoria se incluirá un análisis sobre la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias, para lo cual:

- Se identificará el título competencial prevalente.
- Se analizarán las cuestiones competenciales más relevantes.
- Se analizará la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto normativo.

Con carácter general se incluirá en este apartado, al menos, la motivación de la elección del título competencial prevalente, sin perjuicio de que su contenido pueda enriquecerse con las aportaciones que en su caso se introduzcan a lo largo de la elaboración del proyecto. En este sentido, para la redacción de este apartado de la Memoria podrá utilizarse el análisis efectuado en los informes emitidos sobre el proyecto, y en particular, en los referidos a sus aspectos competenciales.

a. Análisis de los títulos competenciales: identificación del título prevalente

Título competencial prevalente.

Se trata de exponer en la Memoria, en coherencia con la redacción de la disposición final correspondiente, el o los títulos competenciales que fundamentan el proyecto.

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa, deberá recogerse en el proyecto una disposición final en la que se incluirán *«Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal»*. Se añade además que deberán incorporarse a la disposición final *«Las reglas de supletoriedad, en su caso»*.

Siempre que sea posible, habrán de recogerse en la Memoria las siguientes consideraciones:

- Calificación de la materia o de las materias objeto de regulación en el proyecto en términos generales.
- Análisis de los títulos competenciales que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas respecto de dichas materias, especificando los preceptos constitucionales y estatutarios de los que derivan, con especial atención a los criterios generales establecidos por la Jurisprudencia Constitucional o a las previsiones establecidas por los Reales Decretos de traspaso dictados.
- Determinación del título competencial prevalente aplicable a cada uno de los preceptos del proyecto, en coherencia con lo hasta aquí expuesto, y teniendo en cuenta los siguientes criterios:
 - La regla general es que debe existir un único título prevalente aplicable a cada precepto del proyecto.

- No obstante, excepcionalmente, podrá fundamentarse la concurrencia de dos títulos respecto del mismo precepto, atendiendo a sus peculiaridades.
- En cualquier caso, debe establecerse precisamente qué preceptos tienen carácter básico.

– No será necesario identificar los títulos competenciales específicos de aplicación respecto de preceptos que tengan carácter de ley orgánica, o carácter puramente modificativo de normas que incluyeron el correspondiente título competencial si el mismo no ha de modificarse, ni tampoco de normas que regulen exclusivamente cuestiones puramente organizativas de la Administración General del Estado

b. Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto

En este punto habrá que analizar los aspectos particulares que presente el proyecto que pudieran resultar conflictivos o que tengan especial relevancia competencial, motivando el contenido del proyecto a este respecto, como en los siguientes casos:

- En caso de resultar procedente por su importancia, se explicitarán los antecedentes que se refieran particularmente a las cuestiones de relevancia competencial que suscite el proyecto, tanto de la normativa estatal como autonómica, con especial atención en los casos en que el proyecto modifique los criterios competenciales de imputación de facultades y potestades vigentes en el momento de su elaboración.

- En los mismos términos se recogerán los antecedentes de conflictividad respecto de cuestiones competenciales relevantes para el proyecto.
- Asuntos en los que se hayan planteado observaciones de naturaleza competencial por las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales, o bien aquellos que se amparen en alguna de las excepciones válidamente establecidas a reglas generales de atribución competencial.

Algunos ejemplos concretos de supuestos de este tipo son:

- Aquellos en los que se haya producido la inclusión de preceptos de carácter básico en normativa de rango reglamentario en los casos en que así proceda de conformidad con la Jurisprudencia Constitucional.
- Aquellos en los que se atribuyan excepcionalmente facultades de gestión a la Administración General del Estado respecto de subvenciones en materias en las que la distribución competencial atribuya a las Comunidades Autónomas con carácter general la ejecución.
- Aquellos en los que se atribuyan a la Administración General del Estado actuaciones de ejecución por razón del criterio de supraterritorialidad, de acuerdo con la Jurisprudencia Constitucional sobre este concepto.

c. Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto

El Ministerio proponente procurará impulsar la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales del Estado que puedan afectar a sus competencias.

*Participación
autonómica
y local*

Especialmente, se harán constar en la Memoria cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado por las CC.AA., así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto.

Igualmente, si se hubiera dado participación a las Corporaciones Locales, se harán constar cuantas observaciones de naturaleza competencial se hayan suscitado respecto de la incidencia del proyecto en la autonomía local, así como la forma en que dichas observaciones se hayan tomado en consideración en el texto finalmente propuesto.

3. Impacto económico y presupuestario

a. Impacto económico general

*Impacto
económico
general*

Este análisis tiene como objeto estudiar las repercusiones en los aspectos económicos, desde una interpretación amplia del término. Junto a las repercusiones de carácter general deberá tenerse especialmente en cuenta los efectos sobre los agentes o colectivos directamente afectados por la propuesta.

Para la identificación de los efectos en el ámbito económico pueden considerarse cuestiones como las siguientes:

- Efectos en los precios de los productos y servicios. Pueden identificarse efectos económicos de este tipo formulando preguntas tales como ¿se establecen tarifas o precios?, ¿se prevé la actualización de los importes mediante la referencia a un índice de precios?.
- Efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas. Estas consideraciones se concretan en cuestiones tales como:
 - ¿Se restringe de alguna forma el uso de los materiales, equipos, materias primas o formas de contratación de las personas trabajadoras?

- ¿Se impone el cambio en la forma de producción o se exige el cumplimiento de nuevos estándares de calidad de determinados productos?
- Efectos en el empleo. Además de las repercusiones directas que puede tener la normativa en el ámbito laboral, en el resto de casos, para identificar posibles efectos indirectos pueden plantearse preguntas como:
 - ¿Se facilita o promueve la creación de empleo?
 - ¿Se induce directa o indirectamente la destrucción de empleo, mediante nuevos costes o restricciones?
 - ¿Se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas?
- Efectos sobre la innovación. En particular, deben considerarse tanto los efectos directos en las actividades innovadoras, como los posibles efectos derivados hacia la adopción de nuevas tecnologías o nuevas formas de organización. En particular, pueden considerarse cuestiones como:
 - ¿Se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo?
 - ¿Se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo?
 - ¿Se dificulta la capacidad de reorganización de la empresa?
 - ¿Se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones?
- Efectos sobre los consumidores: ¿se aumenta o disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición? ¿se aumenta su capacidad de elección? ¿cómo se ve afectada la protección de sus derechos o intereses?

- Efectos en relación con la economía europea y otras economías. ¿Impone la norma obligaciones a las empresas que generan costes distintos que las de sus competidoras en otros países de la UE o de fuera de la UE?:
 - ¿Favorece la convergencia en las condiciones de producción o de prestación de servicios?
 - ¿Facilita el comercio con otros países o estimula la internacionalización de la empresa?
- Efectos sobre las PYMEs. Se trata de identificar, en particular, la incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño. Deben tenerse en cuenta las peculiaridades de estas empresas. Las PYMEs constituyen aproximadamente el 90% del tejido empresarial español, y se caracterizan por la elevada incidencia que tienen los costes fijos, en los que repercuten de manera especial los costes del cumplimiento reglamentario.

b. Efectos en la competencia en el mercado

*Efectos
en la
competencia*

En el análisis económico, debe prestarse especial atención al análisis de los efectos sobre la competencia en el mercado, tal y como señala el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, en su artículo 2.1.d).

Se trata de analizar si el proyecto es susceptible de introducir elementos que distorsionen la competencia en el mercado. En particular, se deben analizar:

- posibles restricciones al acceso de nuevos operadores.
- restricciones que limiten la libertad de los operadores para competir o limiten sus incentivos a hacerlo.

Para facilitar la identificación de las restricciones de la competencia que el proyecto pudiera contener, en el **anexo IV** se plantea un breve listado en forma de cuestionario, con ejemplos a tí-

tulo ilustrativo, que permite identificar de forma rápida y sencilla la existencia de tales restricciones.

En todo caso, en el análisis del impacto sobre la competencia resulta especialmente relevante analizar la proporcionalidad de las medidas propuestas. En este sentido, en caso de identificarse en el proyecto restricciones a la competencia, éstas deberán justificarse a través del análisis de su necesidad y proporcionalidad.

c. Análisis de las cargas administrativas

Otro aspecto fundamental a incluir en el análisis del impacto económico es el referente a la detección y medición de las cargas administrativas.

*Cargas
administrativas*

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos y ciudadanas para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

En la Memoria se indicarán, con una estimación de su cuantificación económica, las cargas administrativas que introduce la norma y/o que se han suprimido o reducido con respecto a la regulación anterior. Las cargas administrativas que se hayan mantenido o introducido se motivarán relacionándolas con los objetivos de la norma, y se cuantificarán cuando sea posible.

El **anexo V** recoge el método de medición aprobado para España, y que se aplicará para identificar las cargas y determinar la referida valoración económica.

d. Impacto presupuestario

El impacto presupuestario mide el efecto que el proyecto normativo tendrá previsiblemente sobre los gastos y los ingresos públicos, tanto no financieros como financieros.

*Impacto
presupues-
tario*

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.

– Impacto en los Presupuestos Generales del Estado

El análisis del impacto presupuestario no se limita a los Presupuestos Generales del Estado en vigor; abarca también sus posibles efectos sobre los siguientes ejercicios.

Sería conveniente extender este análisis a las posibles medidas de aplicación ulterior del proyecto normativo, desglosando los distintos preceptos y los correspondientes costes a que diesen lugar.

Cuando el proyecto pueda afectar a otros departamentos ministeriales, organismos o entes públicos del Estado, por implicar gastos o disminución de ingresos en sus respectivos presupuestos, tendrá que reflejarse en este apartado de la Memoria su conformidad.

Pasos a seguir:

1.º Cuantificación e identificación de gastos e ingresos.

Se cuantificarán los costes que se derivan del proyecto normativo, identificando las partidas presupuestarias que pueden verse afectadas, siguiendo para ello la clasificación vigente en la Ley General Presupuestaria, tal como se concreta en la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado.

Ello permitirá conocer los órganos afectados, la naturaleza económica del gasto o ingreso y la finalidad que persigue, entre otros aspectos.

– La información numérica sobre los gastos de los agentes integrantes del sector público administrativo estatal con presupuesto limitativo se desglosa atendiendo a las finalidades u objetivos (estructura de programas), a su adscripción por centros gestores (estructura orgánica) y según la naturaleza económica del gasto. Cuando concierne a programas y proyectos de inversión se presenta también una estructura territorial. Respecto de los ingresos, la información se estructura conforme a las clasificaciones orgánica y económica.

En todo caso, los costes que pueda generar el proyecto por gastos de personal se cuantificarán detallada y separadamente, siguiendo el **anexo VI**.

¿Cuándo debe entenderse que el proyecto genera costes de personal?

1.º Cuando se produzca una modificación en el régimen jurídico aplicable al personal al servicio del sector público, entre otras, por las siguientes causas:

- Por afectar a los derechos o deberes del personal al servicio del sector público.
- Porque se modifican las condiciones de prestación de servicios, tanto en lo que se refiere a horarios como a la forma de su prestación, etc.

2.º Por disponer la creación, modificación o supresión de cualquier tipo de órganos, unidades o puestos de trabajo de las estructuras orgánicas, relaciones o catálogos de puestos de trabajo, o instrumentos similares de ordenación de personal, de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, así como de la Administración de Justicia.

2.º Cofinanciación comunitaria. En el supuesto que exista financiación con cargo a fondos de la Unión Europea se precisará o estimará su cuantía.

3.º Ajustes con incidencia en el déficit público. Por otra parte, si el proyecto prevé operaciones de préstamo y anticipo que, por sus condiciones económicas o elevado grado de concesionalidad, puedan dar lugar a ajustes con incidencia en el déficit público, se aportará información sobre su calificación a efectos de contabilidad nacional.

4.º En el caso de que la aplicación de la norma propuesta no tenga impacto presupuestario, se indicará así en la Memoria, debiéndose justificar adecuadamente. Si no existieran costes de personal, se hará constar expresamente.

5.º En el caso de que la aplicación de la norma propuesta tenga impacto presupuestario y se considere que el coste puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, se hará constar así en la Memoria, identificando las partidas presupuestarias afectadas y especificando la respectiva valoración monetaria. Se expresará al menos el importe máximo que puede representar. Los costes de personal, de existir, se cuantificarán, como se ha señalado, de acuerdo con las indicaciones del **anexo VI**. Si no existieran costes de personal, se hará constar expresamente.

6.º Cuando no sea posible la cuantificación del impacto presupuestario, se harán constar las causas que lo impiden y los motivos por los que se considera que, pese a ello, el impacto presupuestario puede ser asumido sin necesidad de modificaciones presupuestarias.

7.º En el caso de que la aplicación de la norma tenga impacto presupuestario y se considere que el coste no pueda financiarse con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, se identificarán los incrementos de créditos previsibles y sus fuentes de financiación, ya procedan de mayores ingresos o de bajas en otros créditos.

8.º Cuando la propuesta implique efectos recaudatorios, será preciso realizar una estimación de su cuantía, además de la identificación de las figuras tributarias implicadas.

– Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales.

Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo segundo de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las

Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Si el proyecto normativo plasma el ejercicio de la potestad tributaria del Estado y conlleva una disminución o aumento en la recaudación de un tributo cedido a las Comunidades Autónomas, se realizará una estimación de su impacto con la información disponible, teniendo en cuenta, además, la capacidad normativa de estas. Asimismo si, como consecuencia del ejercicio por el Estado de aquella potestad tributaria, se modificasen tributos locales implicando variaciones en las recaudaciones que por los mismos pudieran obtener las Entidades Locales, se realizará una estimación de su impacto con la información disponible teniendo en cuenta su capacidad normativa.

En el **anexo VII** se amplía la información para llevar a cabo la evaluación del impacto presupuestario sobre las administraciones territoriales.

- Como regla general, deberá perseguirse el objetivo de evitar, por parte del Estado, efectos financieros negativos sobre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, tanto por el lado del gasto como del ingreso.

4. Impacto por razón de género

En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios.

El análisis de impacto de género incluirá, en todo caso, los siguientes apartados:

a. Identificación de los objetivos en materia de igualdad de oportunidades que son de aplicación

Objetivos en materia de igualdad

Se realizará un análisis del ámbito de aplicación y de los objetivos generales de la norma para establecer su vinculación con los objetivos en materia de igualdad determinados en la legislación, planes y programas de políticas de igualdad.

Se trata de concretar la obligación de transversalidad, es decir de integración de los objetivos de igualdad de oportunidades de forma activa, dentro de cada uno de los proyectos normativos.

Por ejemplo, el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, tiene como objetivo general garantizar a la ciudadanía el acceso a la vivienda en condiciones de igualdad.

La normativa de igualdad, empezando por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece objetivos específicos en esta materia (art. 31). Como también lo hacen la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (art. 28) y el Plan Estratégico de Igualdad de oportunidades (2008-2011) (eje.9. objetivo 1.5).

El Plan estatal de vivienda y rehabilitación da cumplimiento a estos objetivos específicos, a través de lo enunciado en su artículo 1, «las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas beneficiarias con derecho a protección preferente de las ayudas previstas en el Plan».

Pero, al margen de ello, el Plan de Vivienda, deberá tener en consideración el posible efecto diferencial sobre hombres y mujeres, derivado, entre otras cosas, de la distinta presencia de ambos en algunos de los colectivos de «atención preferente», considerados en su artículo 2, y, en particular, personas mayores

de 65 años (donde el porcentaje de mujeres es muy superior) y familias monoparentales con hijos/as (encabezadas en un 90% por mujeres). La consideración de este hecho diferencial permitirá evaluar el posible impacto sobre mujeres y hombres y la adecuación de los objetivos generales del plan a algunos de los objetivos específicos que la legislación en materia de igualdad establece en esta materia.

*Análisis de
impacto de
género.*

b. Análisis del impacto de género

El análisis del impacto de género implica:

1) Descripción de la situación de partida

Recoger la información que sirva para identificar claramente las posibles desigualdades de género previas que puedan existir en el contexto de intervención de la norma, prestando especial atención a aquellas que se vinculen con los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades identificados en el apartado a).

A tal efecto, se tendrán en cuenta, si procede, los siguientes tipos de Indicadores:

- *Indicadores cuantitativos.* Se utilizarán estadísticas que definan la situación de mujeres y hombres, y que describan las características de unas y otros que puedan estar relacionadas con esta situación, en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo:
 - Número y porcentajes de mujeres y hombres a los que afecta el objeto y ámbito de aplicación de la norma.
 - Características principales de la situación de mujeres y hombres, expresadas en forma cuantitativa. Por ejemplo: edad, nivel de ingresos, estado civil, localización geográfica, pertenencia a determinados colectivos (como personas desempleadas, estudiantes, víctimas de violencia de género, etc).

- *Indicadores cualitativos.* Se utilizarán, complementariamente, para identificar roles y estereotipos de género que puedan tener incidencia en el ámbito de aplicación de la norma. Por ejemplo, identificación de creencias, valores, costumbres u opiniones sociales.

2) *Previsión de resultados*

Se presentará una previsión de resultados de la norma, desde una perspectiva de eliminación de desigualdades y contribución al desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Comenzará con el diagnóstico sobre la situación de partida, realizado en el apartado anterior. No se podrá realizar una adecuada valoración si ambos apartados no poseen una relación de coherencia entre sus contenidos, si no están contruidos a partir de indicadores y datos que puedan ser comparados entre sí.

Se trataría de identificar los cambios que puede originar la implementación de la futura disposición normativa, sobre las desigualdades detectadas entre mujeres y hombres.

La previsión de los resultados se referirá a estos tres aspectos:

- Resultados directos de la aplicación de la norma, expresados en términos cuantitativos y desagregados por sexo.
- Incidencia sobre los roles y estereotipos de género.
- Contribución al desarrollo de los objetivos de igualdad de oportunidades identificados.

Finalmente, si del análisis de impacto se dedujera la inexistencia o insuficiencia de datos estadísticos oficiales pertinentes, dicha carencia debería consignarse en el apartado siguiente como recomendación.

A este respecto el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, establece, al hablar de la adecuación de las estadísticas y estudios, la necesidad de incluir sistemáticamente la variable sexo en el conjunto de estadísticas, encuestas y recogida de datos

3) *Valoración del impacto de género*

La valoración del impacto de género calificará los resultados previstos en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad, de acuerdo con la escala fijada a continuación:

- Negativo. Cuando no se prevea una eliminación o disminución de las desigualdades detectadas y no contribuya a las políticas de igualdad.
- Nulo. Cuando no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, no se prevea modificación alguna de esta situación.
- Positivo. Cuando se prevea una disminución o eliminación de las desigualdades detectadas y contribuya a los objetivos de las políticas de igualdad.

Asimismo, deberán reflejarse en este apartado de la Memoria todas aquellas medidas que se han ido introduciendo en el proyecto con el propósito de corregir o remediar las situaciones de desigualdad que se han detectado o a reforzar la igualdad de oportunidades.

Del mismo modo, se incorporarán a la Memoria en este punto, aquellas recomendaciones sobre la aplicación de la norma y para el desarrollo de medidas complementarias que pudieran evitar el impacto negativo o que puedan garantizar y fortalecer el impacto positivo de género.

5. Otros impactos

A la hora de redactar este epígrafe en la Memoria, se incluirá un apartado específico con la rúbrica «Otros impactos» en el cual se expondrán motivadamente otros aspectos de la realidad que se verán afectados de algún modo por la norma, que no sea alguno de los impactos que vienen expresamente definidos por el Real Decreto 1083/2009.

En este sentido, el artículo 2.2. del Real Decreto 1083/2009 señala que *«La Memoria del análisis de impacto normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad».*

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.

Es importante tener claro que no existen ámbitos vetados o que no puedan ser tenidos en cuenta, 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.

En el caso de que no existieran otros impactos, este extremo se plasmará de manera clara en la Memoria, en el apartado de «Otros impactos».

V. MEMORIA ABREVIADA

En los casos en que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una Memoria completa, se realizará una Memoria abreviada.

- No será suficiente señalar *«de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...»* sino que habrá que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito.

El contenido de la Memoria abreviada contendrá, al menos, los siguientes apartados:

- Justificación de la Memoria abreviada: se trata de exponer con claridad los motivos por los que no se considera necesario hacer una Memoria normal y se opta por la abreviada.
- Base jurídica y rango del proyecto normativo.
- Breve descripción del contenido y de la tramitación de la propuesta normativa.
- Oportunidad de la norma: se deberá incluir este punto por cuanto es el que justifica la pertinencia de la norma.
- Listado de las normas que quedan derogadas.

- Impacto presupuestario: en todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, de acuerdo con lo establecido en el apartado IV. 3.d de esta Guía.
- Impacto por razón de género: en todo caso se especificarán los aspectos por razón de género del proyecto normativo, de acuerdo con lo establecido en el apartado IV.4 de esta Guía.

ANEXOS

ANEXO I FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente		Fecha
Título de la norma		
Tipo de Memoria	Normal <input type="checkbox"/>	Abreviada <input type="checkbox"/>
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA		
Situación que se regula		
Objetivos que se persiguen		
Principales alternativas consideradas		
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO		
Tipo de norma		
Estructura de la Norma		
Informes recabados		
Tramite de audiencia		
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	¿Cuál es el título competencial prevalente?	

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Quantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Quantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto: <input type="checkbox"/> implica un ingreso. <input type="checkbox"/> no implica ingreso o gasto
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES		

ANEXO II INDICADORES

Un sistema de indicadores puede ayudar a dar una imagen más global de la intervención.

a) Tipos de indicadores más frecuentes:

- *Indicadores cuantitativos*: son los que se refieren directamente a medidas en números o cantidades.
- *Indicadores cualitativos*: son los que se refieren a cualidades de la realidad. Se trata de aspectos que no son cuantificados directamente. Se refieren a opiniones, percepciones o juicios de parte de la gente sobre algo
- *Indicadores positivos*: son aquellos en los cuales, si su valor se incrementa, estarían indicando un avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- *Indicadores negativos*: son aquellos en los cuales, si su valor se incrementa, estarían indicando un retroceso en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

b) Criterios de calidad de los indicadores:

- *Relevancia*: Los indicadores utilizados habrán de referirse a aspectos relevantes del ámbito que se pretende regular.
- *Perdurabilidad*: Los indicadores considerados deberán relacionarse con aspectos duraderos en el tiempo, aunque, obviamente, susceptibles de cambio.
- *Fácil comprensión*: Hay que tener en cuenta que la información que puedan proporcionar los indicadores habrá de ser tomada en consideración por personas no necesariamente especializadas con aspectos metodológicos y técnicos, por lo que los indicadores, al menos en su expresión, habrán de ser fácilmente comprensibles.

- *Viabilidad*: Deben ser accesibles, pensando en términos de tiempo, costes y experiencia para recolectar la información necesaria.
- *Fiabilidad*: Los indicadores tienen que ser consistentes, de modo que las fluctuaciones de sus resultados no dependan del mero azar.
- *Validez*: Los indicadores deben ser expresión real de aquello que se pretende medir.
- *Reducido número de indicadores*: Es recomendable utilizar un número reducido de indicadores, ya que, de lo contrario, su manejo resultaría muy complicado.
- *Sistema Comprensivo*: Sin estar reñido con lo anterior, los diversos indicadores utilizados deberán cubrir el mayor número de aspectos relacionados con el objeto y ámbito de aplicación de la norma, constituyendo un sistema comprensivo.

ANEXO III DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

a. Proyectos de normas de transposición de Directivas.

Cada vez es más numerosa la legislación de los Estados miembros que se adopta en ejecución de este tipo de normas comunitarias, que generan la obligación de resultado de su incorporación al ordenamiento jurídico interno en un plazo determinado, dejando a las autoridades nacionales competentes la determinación de los medios legislativos para alcanzar dicho objetivo. 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).

Para ello, y sin perjuicio del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado, el Ministerio responsable de la transposición deberá abordar de manera sucinta los siguientes elementos:

1.º *Antecedentes:*

- ámbito del derecho de la Unión Europea en el que se encuadra la directiva a transponer.
- descripción de los fines que deben lograrse con la norma nacional de transposición.
- descripción y justificación de la posición de la delegación española durante la negociación de la norma comunitaria.

2.º *Plazos de transposición.*

- Asunción de un compromiso de calendario de aprobación definitiva ajustado a los plazos concedidos en la directiva. Deberá cuidarse especialmente esta previsión

para aquellas normas que requieran de norma con rango de ley para su transposición.

- Caso de que se prevea alguna circunstancia por la que se pudiera incurrir en un retraso, deben asimismo anticiparse los argumentos a trasladar a la Comisión Europea en justificación del mismo, de cara a la eventual apertura de un procedimiento de infracción por falta de transposición a los que se refiere el artículo 260.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

3.º Rango de la norma de transposición.

- Justificación sobre el rango escogido para la norma de transposición como el más adecuado para lograr los objetivos que persigue la directiva.
- La evaluación de esta suficiencia debe asimismo comprender si la norma de transposición va a requerir de un desarrollo posterior para que la ejecución de la obligación comunitaria sea completa.
- Debe incluirse una valoración en el supuesto de que el necesario rango de la norma pueda implicar retrasos en la transposición especialmente para aquellas normas con rango de ley, justificándose entonces el que pueda o no recurrirse a la tramitación urgente mediante otros instrumentos normativos.

4.º Elaboración de las tablas de correspondencia.

No obstante la no obligatoriedad jurídica de la comunicación a la Comisión de una tabla de correspondencia entre los artículos de la directiva y los de la norma de transposición, deberá valorarse la oportunidad de elaborar la misma al objeto de identificar posibles errores en la transposición, preparando la argumentación a plantear ante la Comisión Europea caso de que ésta ini-

ciase un eventual procedimiento de infracción por incompleta o incorrecta transposición de dicha directiva.

5.º Indicación y control de obligaciones periódicas contenidas en la norma comunitaria.

Es habitual que una directiva contenga obligaciones para los Estados miembros cuyo cumplimiento se difiere en el tiempo y se repite de modo periódico mientras la norma esté vigente.

Un control de estas obligaciones con carácter previo coadyuva a evitar la apertura de procedimientos de infracción basados en el incumplimiento de este tipo de obligaciones. Para ello:

- Debe indicarse si la directiva obliga a los Estados miembros a elaborar informes periódicos o a realizar acciones concretas.
- En consecuencia debe identificarse qué Administración o Departamento es competente para cumplir esta obligación, por medio de qué instrumento legal se va a realizar y cuál es el calendario en que debe cumplirse.

6.º Identificación de obligaciones derivadas de la transposición que puedan recaer en competencias de otras Administraciones Territoriales.

- Deberán identificarse, en su caso, los aspectos de la transposición de la directiva que puedan incidir en competencias de otras Administraciones Territoriales, en particular de las Comunidades Autónomas.
- En este sentido, deberá indicarse si ha habido o están previstos contactos con estas Administraciones, y cuál sea su posible repercusión en la transposición de la directiva.

b. Proyectos de normas cuya elaboración no responde necesariamente a la ejecución de una obligación de transposición.

El derecho de la Unión Europea tiene un carácter expansivo a todo el ordenamiento jurídico nacional. Por este motivo, el análisis de la adecuación con el Derecho de la Unión Europea debe acompañar también a normas internas no adoptadas en ejecución de una obligación de transposición.

En estos casos, el análisis deberá recoger los siguientes aspectos (que resultan igualmente aplicables a las normas de transposición):

1.º Ámbitos de Derecho de la Unión Europea que afectan a la norma en proyecto.

A estos efectos deberán identificarse:

- Los ámbitos del Derecho de la Unión Europea a los que pueda afectar el proyecto de norma, justificando su compatibilidad con el derecho primario (Tratados) y derivado (directivas, reglamentos, decisiones), así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) que pueda resultar aplicable.
- En concreto, las repercusiones que el proyecto de norma pueda tener sobre ámbitos específicos con especial regulación comunitaria, tales como, entre otros: las normas del mercado interior (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, principio de reconocimiento mutuo); el derecho medioambiental, la contratación pública, las ayudas de Estado o el derecho de la competencia.

2.º Cumplimiento de trámites preceptivos en Derecho de la Unión Europea.

Existen en Derecho de la Unión Europea trámites preceptivos que de no cumplirse correctamente invalidan una norma interna,

motivando incluso su no oponibilidad frente a terceros, con la consiguiente distorsión creada en su aplicación.

En particular, deberá verificarse especialmente:

- El cumplimiento del procedimiento de notificación de normas técnicas establecido por la Directiva 98/34/CE. En caso de que el Departamento proponente juzgue no necesaria su tramitación, debe proporcionar una justificación adecuada de esta negativa.
- Si la norma se encuadra dentro de las obligaciones que los artículos 105 a 107 del TFUE prevén para la notificación de las Ayudas de Estado, poniendo especial cuidado en la justificación suficiente del no seguimiento, en su caso, de este procedimiento. A este respecto se señala que las consecuencias de la no notificación pueden llevar aparejada la obligación de recuperación de la ayuda otorgada.

c. Adopción de la norma con ocasión de un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea. En particular, ejecución de Sentencias del TJUE en aplicación del artículo 260 del TFUE

Todas las cuestiones anteriormente expuestas deben valorarse con especial cuidado en el caso de que el proyecto de norma se adopte para la solución de un procedimiento de infracción, especialmente para aquellos casos en que el TJUE haya dictado sentencia declarativa de incumplimiento y se apremie la ejecución de la misma mediante el procedimiento previsto por el artículo 260 TFUE.

En este sentido, debe inexcusablemente indicarse si el proyecto de norma incide en un procedimiento de infracción del Derecho de la Unión Europea en curso. En ese caso, deberá indicarse una descripción de 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 TFUE.

Mención especial por su gravedad merecen aquellos proyectos normativos que vengán a incidir en procedimientos de infracción del artículo 260 TFUE, en los que ya existe una sentencia del TJUE declarativa de incumplimiento del Derecho de la Unión Europea por parte del Estado miembro y que pueden desembocar en la solicitud de una multa coercitiva y/o suma a tanto alzado contra el infractor por parte de la Comisión Europea ante el TJUE. En estos casos, deberá plantearse a la mayor urgencia un borrador de norma junto con un compromiso de calendario de aprobación de la misma para ser trasladados a la Comisión Europea al objeto de que ésta compruebe la suficiencia de las medidas previstas por el Estado miembro para ejecutar la sentencia del TJUE.

ANEXO IV IDENTIFICACIÓN DE EFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA

Para identificar si el proyecto generaría efectos negativos sobre la competencia resulta de utilidad plantearse las siguientes preguntas:

– *¿Puede el proyecto producir cualquiera de los tres efectos sobre la competencia siguientes?*

– *¿Limita el número o la variedad de los operadores en el mercado?* Puede ser éste el caso si el proyecto:

- Otorga derechos exclusivos a un operador.
- Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado.
- Limita la capacidad de ciertos tipos de operadores para ofrecer sus productos.
- Eleva de forma significativa los costes de entrada o de salida del mercado para un operador.
- Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes y servicios.

– *¿Limita la capacidad de los operadores para competir?* Puede ser éste el caso si el proyecto:

- Controla o influye de forma sustancial sobre los precios de los productos.
- Limita a los operadores las posibilidades de comercializar sus productos.
- Limita a los operadores las posibilidades de promocionar sus productos.
- Exige normas técnicas o de calidad de los productos que resultan más ventajosas para algunos operadores que para otros.

- Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a los nuevos entrantes.
 - *¿Reduce los incentivos de los operadores para competir?*
- Puede ser éste el caso si el proyecto:

- Genera un régimen de autorregulación o corregulación.
- Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores
- Incrementa los costes para el cliente de un cambio de proveedor, reduciendo la movilidad del consumidor.
- Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes

A continuación se ofrecerá una clasificación de los supuestos en que un proyecto normativo puede resultar lesivo para la competencia. Es importante, en primer lugar, tener en cuenta que la clasificación que se realiza tiene como único objetivo intentar ordenar la exposición, sin que deba interpretarse como una categorización rígida. Bien al contrario, los problemas que se identifiquen pueden responder en ocasiones a más de una categoría.

1. El proyecto limita el número o la variedad de los operadores en el mercado

En términos generales, la competencia se ve beneficiada por la existencia de un número elevado de operadores que compitan en precios y en calidad y variedad del bien o servicio de que se trate.

En sentido contrario, si la norma o la actuación administrativa provocan, de forma directa o indirecta, la reducción del número de operadores en un mercado, la competencia en el mismo se puede ver reducida al ser menor la presión para competir y al aumentar las posibilidades de llevar a cabo prácticas que perjudiquen a la competencia, como los acuerdos de precios o de reparto de mercado.

1.1 Otorga derechos exclusivos a un operador

Cuando un operador goza de derechos exclusivos para actuar en un mercado, la competencia «en el mercado» queda eliminada.

El establecimiento de un derecho en exclusiva para operar en un mercado es quizá la más severa restricción a la competencia, pues supone la creación de un monopolio legal, esto es, la situación en la que el las unidades consumidoras o usuarias sólo van a poder contar con un único oferente al que acudir para adquirir un bien o servicio.

De hecho, la competencia «en el mercado» queda anulada y sólo es posible la competencia «por el mercado», esto es, la competencia ex-ante entre operadores a través de diversas vías (concursos, subastas, etc.) para obtener el derecho para operar en el mercado en exclusiva.

Ejemplo: El transporte interurbano de viajeros por carretera

Este tipo de transporte tiene el carácter de servicio público de titularidad de la Administración, prestándose mediante la atribución a una empresa, a través de concurso público, de la correspondiente concesión administrativa con carácter exclusivo. El régimen concesional imposibilita la competencia «en el mercado» (dentro de esa línea de transporte, sin perjuicio de la existencia de otros modos de transporte), puesto que el oferente del servicio es único y el precio del mismo viene condicionado en la propia concesión administrativa.

Únicamente puede tener lugar la competencia «por el mercado», que se manifiesta en la celebración de concursos públicos para la adjudicación de las concesiones. Esta competencia «por el mercado» se puede ver a su vez mermada si los plazos de las concesiones son excesivamente

largos o si existen barreras para el acceso al mercado de concesiones, como podría ser el trato preferente a los concesionarios anteriores en los nuevos concursos.

1.2 Establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado

La exigencia de licencias, permisos o autorizaciones para poder operar limita la entrada de competidores en un mercado.

El propio establecimiento de un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para poder operar en un determinado mercado genera una restricción a la competencia, al limitar los operadores que pueden competir en dicho mercado. Dicha restricción se puede ver a su vez acentuada por las características del sistema que se defina.

Así, por un lado, influirán los requisitos concretos que se exijan para la obtención de la licencia, permiso o autorización, pues son éstos los que definen las «barreras» de entrada al mercado. La tipología de requisitos que pueden imponerse es muy variada: capital mínimo, número de empleados, dimensiones de los locales, titulación, experiencia acreditada, localización geográfica, etc.

Por otro lado, el efecto negativo sobre la competencia será mayor cuando, además, se limite el número de licencias, permisos o autorizaciones a otorgar, pues en ese caso se impide que compitan en el mercado incluso operadores que cumplan los requisitos exigidos.

Finalmente, no puede olvidarse que procedimientos excesivamente dilatados en el tiempo para la obtención de licencias, permisos o autorizaciones otorgan ventajas temporales a los operadores ya establecidos frente a los nuevos operadores que quieren entrar en el mercado.

Ejemplo: *Apertura de oficinas de farmacia*

Por una parte, existe un requisito de titulación, puesto que únicamente los farmacéuticos pueden ser propietarios y titulares de las oficinas de farmacia. En ocasiones también se incluye entre los requisitos para la apertura de una oficina de farmacia la acreditación de experiencia previa en el territorio de que se trate.

Por otra parte, el número de oficinas de farmacia está limitado en función de la población y la distancia entre farmacias.

Ejemplo: *Segunda licencia para grandes superficies comerciales*

Para la apertura de grandes establecimientos comerciales se exige el cumplimiento de requisitos de naturaleza económica, de tal forma que, en particular, se supedita la concesión de la autorización a la prueba de la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada y a los efectos que sobre este equipamiento tendrá la instalación de la nueva gran superficie comercial.

Ejemplo: *Reservas de actividad para titulaciones*

La reserva de actividad para los poseedores de una determinada titulación se puede realizar a través de una norma legal específica o a través de los requisitos que se establezcan puntualmente para que los profesionales puedan prestar sus servicios. En ambos casos, se puede estar impidiendo que compitan en una determinada actividad otros profesionales con titulaciones distintas pero igualmente adecuadas para el ejercicio de dicha actividad.

1.3 Limita la capacidad de ciertos tipos de operadores para ofrecer sus productos

Esta limitación suele darse en las ventas de productos al sector público. Dado el gran volumen de las compras que realiza

el sector público, al limitar la participación de los operadores en las mismas, se puede restringir severamente la competencia en ciertos mercados.

En ocasiones, el sector público otorga un cierto nivel de preferencia a los operadores que presenten unas características determinadas, como pertenecer al sector de la pequeña empresa, participar de ciertas políticas de empleo, provenir de una determinada zona o comercializar una determinada variedad de productos.

Todo ello limita la posibilidad de algunos operadores de competir en el mercado, lo cual resulta más perjudicial cuando el sector público es el único o principal demandante del bien o servicio en cuestión.

Ejemplo: Sistema de clasificación en los contratos de obras y servicios

El sistema de clasificación es un método de acreditación, ex-ante y de una vez, de la solvencia económico-financiera y técnica de las empresas que quieran concurrir a determinados contratos públicos. El resultado de la clasificación determinará los contratos a cuya adjudicación puedan concurrir los operadores por razón de su objeto y de su cuantía, debiendo éstos estar encuadrados en grupos, subgrupos y categorías cuya definición está predeterminada. El diseño del sistema de clasificación puede generar barreras a la entrada que tengan un efecto restrictivo de la competencia; en particular, pueden contribuir a que operadores que pueden ser solventes para llevar a cabo las obras o servicios de esa naturaleza no puedan acceder al contrato en cuestión.

Ejemplo: Los Pliegos de Contratación en los contratos del sector público

El pliego es el principal elemento del juego competitivo en los procedimientos de contratación pública. Los criterios

de valoración que se utilizan, junto con el distinto peso que se les otorga en la puntuación, son elementos discrecionales de la Administración contratante, que en gran medida determinan el resultado de la licitación. Estos criterios pueden restringir la capacidad de acceder al mercado de nuevos operadores, por ejemplo, mediante imprecisiones en la definición de los criterios de adjudicación, o ponderaciones excesivas de elementos de valoración que favorezcan al operador que ha venido siendo el titular del contrato en períodos anteriores.

1.4 Eleva de forma significativa los costes de entrada o de salida del mercado para un operador

Las normas que elevan los costes de entrada o de salida de un mercado tienden a desalentar la entrada de nuevos operadores, reduciendo así el número de potenciales competidores.

En el caso de los costes de entrada, éstos pueden elevarse cuando se imponen requisitos más exigentes para demostrar la capacidad financiera o la capacidad operativa del nuevo entrante: requisitos de capital mínimo, exigencia de contar con contratos previos para el aprovisionamiento de materias primas, con elementos de inmovilizado o con personal contratado, etc. Todos estos requisitos obligan al nuevo operador a realizar mayores desembolsos o inversiones iniciales para poder entrar en el mercado, lo cual puede repercutir en la decisión de entrar o no entrar en el mismo.

Por su parte, la elevación de los costes de salida de un mercado puede ser consecuencia, por ejemplo, de la exigencia de requisitos ecológicos o de higiene más estrictos de lo habitual en determinadas instalaciones industriales, que, por implicar inversiones específicas, elevan el coste de cierre de un negocio o actividad. Ese mayor coste también puede influir en la decisión de entrar o no entrar en un mercado.

En definitiva, este tipo de medidas puede tener como efecto reducir el número de operadores, puesto que los mayores costes de entrada y salida afectan a la rentabilidad del negocio y de incentivan la entrada de nuevos operadores.

Ejemplo: *Autoescuelas*

La normativa sobre autoescuelas regula la dimensión mínima de los locales de los que éstas deben disponer: aula de 20 m² o de 30 m² en algunos casos, zona de recepción e información y despacho de dirección.

Asimismo, regula que el número de vehículos no podrá ser nunca inferior al del personal docente de que disponga el centro.

Ejemplo: *Prestación de servicios funerarios*

Existen normas que regulan la entrada en el mercado a través de requisitos como el número de féretros disponibles y de vehículos fúnebres, personal, etc.

1.5 Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes y servicios

En general, estas restricciones reducen de forma artificial el tamaño efectivo del mercado en cuestión y por lo tanto el número de la potencial competencia.

Cuando se introducen barreras geográficas a la libre circulación de productos y servicios se está reduciendo la variedad de ofertas entre las que pueden elegir las unidades consumidoras.

En efecto, la reducción del tamaño efectivo del mercado limita las posibilidades de innovación y diferenciación de productos, con el consiguiente daño al consumidor, que ve limitada la oferta de bienes y servicios a los que puede acceder.

Asimismo, puede dar lugar a una mayor concentración de poder de los operadores, facilitando así prácticas colusorias, por

ejemplo, de fijación de precios, o prácticas de abuso de posición de dominio.

Ejemplo: *Transporte funerario*

La regulación original sobre el transporte funerario limitaba la prestación del servicio a aquellas empresas establecidas en el municipio en el que el servicio de transporte tuviera su origen. Posteriormente, el legislador modificó esta norma para corregir la situación, de tal forma que las autorizaciones habilitasen para realizar cualquier transporte funerario, independientemente del recorrido del mismo.

Ejemplo: *Empresas de mantenimiento de aparatos elevadores*

La prestación de dicha actividad se sujeta a la inscripción del operador en un registro territorial de empresas de mantenimiento, para lo cual la normativa requiere acreditar que se dispone de una delegación permanente en el territorio en cuestión.

Ejemplo: *Exigencia de colegiación limitada a un ámbito territorial*

La exigencia de colegiación en una Comunidad Autónoma, cuando en el resto del Estado la actividad se puede ejercer sin obligación de colegiación, restringe el número y variedad de profesionales a los que pueden acudir los consumidores que residen en dicha Comunidad Autónoma.

2. El proyecto limita la capacidad de los operadores para competir

El hecho de que un proyecto normativo o una actuación administrativa no limiten el número de operadores no significa que no introduzcan otro tipo de elementos que dificulten que los

operadores, una vez que se les «permite» entrar en el mercado, puedan competir libremente.

2.1 Controla o influye de forma sustancial sobre los precios de los productos

El control de precios se suele manifestar en la fijación por parte de las autoridades de unos precios mínimos o máximos para determinados productos, lo cual impide de forma grave o total que los operadores puedan seguir estrategias de rebajas o diferenciación de precios para competir en el mercado.

El control de precios se puede realizar bien de forma directa, de tal manera que es la propia regulación la que establece determinados límites o condiciones a los precios, o bien de forma indirecta, en los casos en los que la regulación delega en alguna institución, corporación, entidad, etc. el establecimiento o el control de los precios.

En el caso de los precios máximos, su establecimiento puede reducir la intensidad de la competencia entre operadores, de tal forma que todos ellos acaben aplicando dicho precio como fijo, sin descuentos para las unidades consumidoras o usuarias. Asimismo, suponen también un desincentivo para aquellos operadores que no pretenden competir en precios pero sí en innovación o en calidad.

En cuanto a los precios mínimos, tienen el efecto, entre otros, de proteger a los operadores establecidos de la competencia en precios, puesto que, como existe un precio mínimo, no puede haber motivación por parte de los operadores más eficientes (que pueden tener menores costes o mejor tecnología) para ofrecer sus productos a precios inferiores a aquél.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que precios inicialmente concebidos como orientativos pueden acabar funcionando en el mercado como precios fijos, con el consiguiente efecto sobre la

competencia, al constituir un punto de referencia natural que favorece la coordinación de las estrategias de precios de distintos competidores.

Ejemplo: *Precios de los libros*

La regulación legal del comercio del sector del libro establece que éstos tendrán un precio fijo, limitando a un 5% el descuento que, con carácter general, podrán hacer los distribuidores minoristas en sus ventas.

Ejemplo: *Arancel de los Procuradores y honorarios orientativos colegiales*

El honorario o arancel que deben percibir los y las Procuradores de los Tribunales se fija a través de Real Decreto, si bien sobre los mismos se permite una variación, al alza o a la baja, del 12%.

En el resto de actividades de profesionales colegiados/das, la norma permite que los Colegios Profesionales establezcan baremos de honorarios con carácter orientativo.

Ejemplos: *Márgenes comerciales de las oficinas de farmacia*

La regulación sanitaria fija el margen comercial que pueden percibir tanto las oficinas de farmacia como los distribuidores mayoristas.

Ejemplo: *Convenios Colectivos*

Supuestos en los que el convenio colectivo no regula solamente los salarios que las empresas deben abonar a sus trabajadores y trabajadoras, sino que fijan precios mínimos y obligatorios a los que las empresas del sector deben ofrecer sus servicios.

2.2 Limita a los operadores las posibilidades de comercializar sus productos

Las regulaciones que limitan a los operadores las posibilidades de comercialización de sus productos restringen algunos de los instrumentos de los que éstos disponen para competir tanto en precios como en calidad del bien o servicio.

Los operadores que compiten en un mercado, sobre todo cuando ofrecen un producto muy similar y fácilmente sustituible, deben buscar formas de diferenciación de su producto en términos no sólo de precios, sino también de calidad del bien o servicio y de innovación.

Por ello, es importante no restringir las posibilidades de desarrollar el negocio de formas diferentes por los diversos operadores, porque con ello se impide que las unidades consumidoras, con gustos y preferencias distintas, se beneficien de ofertas también diversas.

Ejemplo: Regulación de los horarios comerciales, de los periodos de rebajas y de los plazos de pago

La regulación del comercio minorista regula los horarios comerciales y, al mismo tiempo, limita el número de veces en el año que se pueden hacer rebajas, regula el momento del año en que deben hacerse y establece la duración máxima que pueden tener.

Ejemplo: Venta de tabaco

La regulación del sector del tabaco prohíbe su venta al margen de la red de expendedurías de tabaco y timbre o, a mayor precio, a través de máquinas expendedoras.

Ejemplo: Agencias de Viaje

La regulación exige que los locales de las agencias de viaje estén destinados, única y exclusivamente, al ejercicio de

las actividades propias de las agencias de viaje e independientes de otros locales de negocio contiguos.

Ejemplo: *Alquiler de vehículos*

La regulación establece que el arrendamiento de los vehículos con conductor/a deberá contratarse previamente a la realización del servicio en las oficinas o locales de la empresa arrendadora situados en el municipio en el que esté domiciliada la correspondiente autorización.

Ejemplo: *Cupos de producción*

Alguna normativa de protección del origen y calidad de productos agrícolas permite que los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen establezcan límites máximos de producción, así como límites de comercialización.

2.3 Limita a los operadores las posibilidades de promocionar sus productos

Las restricciones a la publicidad suponen una traba al funcionamiento libre del mercado, al limitar la comparabilidad entre ofertas por parte de las unidades consumidoras.

Las restricciones a la publicidad y a las estrategias de promoción pueden restringir la capacidad de los operadores de informar a las potenciales unidades consumidoras de su presencia en el mercado y de la naturaleza y calidad de los productos que pueden ofrecer.

En particular, tales restricciones perjudican de manera especial a los nuevos operadores que entran en un mercado, pues pueden precisar de tales actividades para atraer a sus potenciales clientes. Asimismo, perjudican a los operadores más eficientes, puesto que les impiden informar sobre las ventajas que tienen que ofrecer a quienes consumen.

En este sentido, las restricciones a la publicidad comparativa en precios tienen un claro efecto potencial de reducción del grado de competencia en el mercado y, en última instancia, impiden que las unidades consumidoras se beneficien de la competencia entre operadores. Esta técnica de publicidad comparativa suele ser utilizada fundamentalmente por los nuevos entrantes, que encuentran en la comparación de sus prestaciones frente a las ofertadas por el líder una vía útil y eficaz para posicionarse en el mercado.

Ejemplo: *La publicidad de los servicios profesionales*

En muchas ocasiones la publicidad de los y las profesionales colegiados/as se encuentra limitada por normas de Colegios Profesionales que impiden incluso hacer comparaciones con otros/as profesionales o hacer referencia a los precios u honorarios que cobran.

2.4 Exige normas técnicas o de calidad de los productos que resultan más ventajosas para algunos operadores que para otros

Las normas técnicas o de calidad pueden ser satisfechas en ocasiones con mayor facilidad por unos operadores que por otros, afectando a sus posibilidades de competir en el mercado.

Los requisitos de calidad pueden llegar a restringir la libertad de los entes proveedores para ofrecer productos de diferentes calidades en aras de satisfacer diferentes demandas.

Asimismo, las normas técnicas pueden limitar las posibilidades de producción o de innovación de algunos operadores frente a otros.

Ejemplo: *Cementos*

La Instrucción para la recepción de cementos vigente en 2003 establecía la obligación de realizar ensayos de identificación a los productos importados, incluso cuando éstos

tenían el mercado CE. Ello suponía, en la práctica, un auténtico control y comprobación de las especificaciones técnicas del producto y, por lo tanto, una duplicidad en los controles de calidad que actuaba como barrera a la entrada de las importaciones.

Ejemplo: *Telecomunicaciones por cable*

La regulación original de las telecomunicaciones por cable limitó temporalmente los servicios prestados por los operadores de redes de cable a la transmisión de televisión y ciertos servicios de valor añadido, excluyendo temporalmente la posibilidad de ofrecer servicios como la telefonía, a pesar de ser técnicamente posible. Con ello se creaba una situación diferenciada a los operadores de telefonía en función de la tecnología que utilizaran.

Ejemplo: *El catering en los vuelos de bajo coste*

Existen muchos consumidores/as que prefieren volar en una aerolínea de bajo coste aunque ello les suponga no disponer de una comida pagada a bordo. Si existiera una norma que obligase a las aerolíneas a suministrar esa comida gratuitamente, estarían obviándose los intereses de parte de la demanda existente en ese mercado y restringiéndose la libertad del mercado para ofrecer productos diferenciados con el objetivo de satisfacer esas diferentes demandas.

2.5 Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a los nuevos entrantes

Cualquier trato que privilegie a unos operadores con respecto a otros distorsiona la competencia en un mercado.

Un ejemplo de regulación que puede afectar de manera distinta a cada operador en el mercado, situando a alguno de ellos

en posición más ventajosa que a otros, es la que obliga a la utilización de una determinada tecnología, normalmente la ya utilizada por los operadores existentes en el mercado, en lugar de otra alternativa.

Otro tipo de regulación que con frecuencia privilegia a los operadores ya instalados en un mercado con respecto a los nuevos entrantes son las denominadas cláusulas de derechos adquiridos. Este tipo de cláusulas requieren que los nuevos entrantes cumplan con unas normas más restrictivas que las de los operadores ya instalados, que continúan sujetos a normas previas, más laxas.

Ejemplo: *Autorizaciones para nuevos operadores de transporte de mercancías por carretera*

La regulación en materia de autorizaciones de transporte de mercancías por carretera establece que para obtener nuevas autorizaciones se debe disponer de al menos tres vehículos con una antigüedad inferior a cinco meses. Existía también una exigencia de un número mínimo de conductores que ha sido recientemente eliminada.

3. El proyecto reduce los incentivos de los operadores para competir

En este apartado se analizan aquellos aspectos de la regulación que afectan a la toma de decisiones de los operadores en un mercado y que, si bien pudiera parecer que no afectan de manera directa a la competencia, sí lo hacen de manera indirecta, al reducir los incentivos de los operadores para competir.

3.1 Genera un régimen de autorregulación o corregulación

Existe un riesgo de que las reglas desarrolladas por la industria o las asociaciones profesionales con el fin de ordenar la actividad tengan impactos anticompetitivos.

Cuando una asociación profesional u otra entidad de un determinado sector asume la responsabilidad de regular la conducta de sus miembros, sin la participación del Gobierno, se utiliza el término «autorregulación». En los casos en los que el Gobierno proporciona apoyo legislativo a normas desarrolladas por las asociaciones profesionales u otras entidades se habla de «corregulación».

En la práctica, existe un riesgo relevante de que las reglas desarrolladas por la industria o las asociaciones profesionales tengan efectos negativos sobre la competencia. Así, en particular, el hecho de que sean los propios operadores de un mercado los que regulen su funcionamiento puede dar lugar a restricciones que limiten la entrada de nuevos operadores en el mercado o que reduzcan la capacidad de los operadores para competir.

Ejemplo: *Las profesiones colegiadas*

La regulación de los Colegios Profesionales atribuye a éstos funciones de ordenación de la actividad profesional, lo que ha llevado a los Colegios Profesionales a dictar una serie de normas de obligado cumplimiento para las personas colegiadas en materia de precios, publicidad, etc. que pueden tener un impacto en la competencia.

3.2 Exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores

Los operadores pueden utilizar la información sobre producción, precios, ventas o costes de sus competidores para coordinar su comportamiento en el mercado, en detrimento de quienes consumen. Estas coordinaciones son más frecuentes en mercados con pocos operadores, productos homogéneos y altas barreras a la entrada.

Es cierto que en algunos mercados en los que existe una gran variedad de productos diferenciados puede ser muy difí-

cil para quien consume conseguir hacerse una idea de los precios que más le convienen entre los ofertados por los diferentes operadores.

En ese sentido, la exigencia a los operadores de publicar cierta información sobre los productos que ofertan y sus precios, en aras de facilitar a las unidades consumidoras la búsqueda en el mercado, puede tener efectos pro-competitivos, pero éstos deben ser analizados junto con su posible efecto anti-competitivo.

En efecto, la publicación de esta clase de informaciones puede en algunos casos facilitar la coordinación en precios entre la competencia, con lo que el beneficio neto a quien consume podría ser menor del esperado o incluso negativo.

Ejemplo: *Sector energético*

El potencial efecto sobre la competencia de la exigencia de publicación de información dependerá de las características del mercado, como el número de operadores presentes, el grado de diferenciación de los productos, etc.

Ejemplo: *Honorarios orientativos*

La regulación sobre Colegios Profesionales permite que éstos aprueben y publiquen baremos de honorarios orientativos.

3.3 Incrementa los costes para la clientela de un cambio de proveedor, reduciendo la movilidad de quien consume

Las personas consumidoras no satisfechos con su proveedor de bienes o servicios pueden optar por cambiar de unidad proveedora. Si la regulación dificulta o reduce la facilidad con los y las consumidores/as pueden moverse de un operador a otro se estarán reduciendo los incentivos para la competencia entre los proveedores.

Los denominados “costes de cambio” se pueden definir como los costes asumidos por una unidad consumidora al cambiar de proveedor de un producto. De este modo, cuando el producto que se ofrece para el consumo resulta caro o de baja calidad, si los costes de cambio son bajos, resultará fácil para quien consume cambiar a otras alternativas más baratas o que le resulten más convenientes. Al mismo tiempo, en estas circunstancias, las unidades proveedoras tendrán mayor incentivo a hacer promociones u ofertar mejores productos y dárselos a conocer a quienes vayan a consumirlos, puesto que, a cambio, podrán ver incrementadas sus ventas.

Las normas que imponen periodos mínimos en los contratos, o periodos mínimos para la notificación de la rescisión de los mismos, o condiciones para el cambio de proveedor pueden desincentivar la rivalidad entre operadores y, en especial, la entrada de nuevos operadores en el mercado.

Ejemplo: *La portabilidad en la telefonía móvil*

Las normas pueden contribuir a que los costes de cambio se reduzcan en un mercado. Por ejemplo, la norma que garantiza la portabilidad a la hora de cambiar de compañía de telefonía móvil, facilita estos cambios, eliminando uno de sus aspectos más molestos y costosos como es el de tener que cambiar de número de teléfono para cambiar de operador.

3.4 Genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes

La inexistencia de un marco regulatorio claro desincentiva la entrada de nuevos operadores en un mercado.

El nuevo operador que entra en un mercado asume, como no puede ser de otra manera, los riesgos inherentes a cualquier actividad empresarial o profesional; tales riesgos, sin embargo,

pueden verse incrementados por la propia regulación, lo cual desincentivará la entrada de nueva competencia.

Ello sucede cuando la regulación no diseña un marco de actuación claramente definido y predecible. El problema puede ser especialmente importante en el caso de proyectos que pretendan precisamente abrir determinados sectores a la competencia, pues un diseño poco claro de las condiciones de acceso o una demora excesiva en su desarrollo pueden llevar a no alcanzar el objetivo de entrada de nueva competencia.

Ejemplo: Licencia para grandes superficies comerciales

La falta de concreción en la normativa sobre los supuestos en los que se concederá la licencia para la apertura de grandes superficies comerciales puede retraer la entrada de nuevos competidores. Ello se ve agravado cuando las tasas que deben abonar para solicitar la licencia son muy elevadas.

Ejemplo: Servicios de Prevención Ajenos

La regulación original permitía que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social simultanearan sus actividades tradicionales con la de prestación de servicios de prevención ajenos. Para evitar que estas Mutuas tuvieran una situación de ventaja frente a otras entidades de prevención, resultaba fundamental la regulación de las condiciones de utilización de los recursos adscritos a actividades de colaboración con la Seguridad Social. Sin embargo, la incertidumbre jurídica y complejidad de la regulación en este ámbito dio lugar, como el propio Tribunal de Cuentas manifestó, a hechos presuntamente constitutivos de prácticas restrictivas de la competencia derivados del marco normativo.

ANEXO V MÉTODO SIMPLIFICADO DE MEDICIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y DE SU REDUCCIÓN

SISTEMA COMPARTIDO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Objeto del método

Este anexo contiene el método de medición de cargas administrativas que puede ser aplicado por todas las Administraciones Públicas de nuestro país.

Se trata de un método basado en el Modelo de Costes Estándar (MCE), que introduce una serie de aclaraciones y ayudas para adaptarlo a la realidad de nuestras Administraciones. Esta adaptación del MCE se nutre de los trabajos de medición efectuados hasta la fecha en España y es consecuente con lo realizado por varios países de nuestro entorno.

Como primer paso necesario a la hora de establecer el método, se procede a definir una serie de conceptos clave, como son los siguientes:

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. Dentro de esta definición se entienden incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

En el caso de las empresas, las cargas administrativas son los costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los *costes administrativos* de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas,

las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Se entiende dentro del concepto de **empresas**, tanto las empresas privadas, cualquiera que sea su volumen o naturaleza jurídica como los emprendedores que inician su actividad empresarial o profesional y cualquier otra entidad cuyas actividades surtan algún efecto en el tráfico económico (asociaciones sin ánimo de lucro, fundaciones, etc.).

El presente anexo muestra los pasos a seguir para la medición de la carga administrativa y define el método aplicable. Del mismo modo, se proporcionan elementos para la identificación de las cargas, así como de los mecanismos que permiten reducirlas.

Al final del anexo, se describen los tres elementos de la medición: el coste, la frecuencia y la población. Para el primero de ellos se ofrecen además valores estándar derivados de la experiencia acumulada.

2. Identificación de cargas administrativas

Relación de cargas administrativas que se identificarán para su medición en las normas y procedimientos derivados de las mismas que se analicen.

La siguiente relación no es exhaustiva, ni las categorías que la componen son excluyentes, pero permite identificar las cargas administrativas más frecuentes incluyendo tanto los trámites obligatorios como aquellos que tienen un carácter voluntario.

Esta relación debe ser interpretada en sentido amplio, es decir, con inclusión de los costes de etiquetado, declaración, seguimiento y evaluación necesarios para facilitar información y proceder a registros, etc. En ocasiones, la información debe transmitirse a las autoridades públicas o a entidades privadas.

a. Solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos (incluidas exenciones)

En general todo aquel requisito que suponga la presentación ante una administración o tercero de datos identificativos de la persona o empresa u otros datos para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Se incluyen, entre otros:

- licencias de obras,
- licencia de venta de determinados productos,
- carnés profesionales,
- autorizaciones medioambientales, etc.

b. Comunicación de datos y presentación de documentos

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de presentar, a la Administración o a terceros, información sobre la actividad que realiza una empresa.

Se incluyen, entre otros:

- comunicación de actividades y datos,
- la presentación de informes periódicos o no periódicos,
- la presentación de facturas o documentación que acompaña al pago de tributos o tarifas,
- el suministro de datos estadísticos,
- certificados,
- declaraciones responsables, etc.

c. Conservación de documentos

Obligación de conservar y, en su caso, poner a disposición de la Administración y terceros documentos emitidos por la Administración, por terceros o por la propia empresa.

Ejemplo: *conservación de la documentación relativa a la formación impartida a los trabajadores.*

d. Inscripción, baja o modificación en un registro

Inscripción, baja o modificación en registros administrativos, gremiales, profesionales o de otro tipo.

Ejemplo: *inscripción en el Registro de Operadores Intracomunitarios en el ámbito de la declaración del IVA; inscripción en un registro de licitadores.*

e. Llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaraciones, manuales, productos, planes

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de elaborar y, en su caso, mantener al día un documento que puede ser exigido por la Administración o por un tercero.

Ejemplo: *la llevanza del libro registro de determinadas operaciones intracomunitarias, la elaboración del Plan de Igualdad en empresas de más de 250 empleados o del plan de prevención de riesgos laborales.*

f. Auditorías, inspecciones y controles

Toda obligación normativa de someterse a control.

Ejemplos: *medición y evaluación del nivel de exposición al ruido por parte del empresario, inspecciones técnicas; inspecciones de calidad, de instalaciones, de maquinaria, realizadas por empresas especializadas.*

g. Acreditación de avales, garantías u otros fondos

La acreditación de la constitución de avales, garantías y otros fondos, cuando forman parte esencial del ejercicio de la actividad.

Ejemplo: *la prestación de garantía provisional en el ámbito de Contratación Pública.*

h. Información a terceros u obtención de consentimientos de terceros

En general, todos los requisitos que debe cumplir una persona o empresa para informar a los ciudadanos, clientes, tra-

bajadores, accionistas, etc., de algún hecho, actividad o característica. En este punto se englobarían también la publicación de hechos acaecidos o proyectados y la acreditación de la obtención previa de homologaciones o aprobaciones externas a la Administración.

Ejemplos: *las etiquetas de energía de electrodomésticos, los carteles de prohibición de fumar; los anuncios en periódicos o boletines de convocatorias de determinadas reuniones de órganos sociales, la acreditación del acuerdo de la junta de accionistas para ciertas actuaciones de una sociedad; certificados médicos; certificados de ingenieros.*

i. Formalización de hechos o documentos

En general, todos los requisitos que impliquen obtener la formalización en documento público de un hecho o documento por una persona o entidad acreditada.

Ejemplo: *otorgamiento de escritura pública, obtención de visados.*

3. Mecanismos de reducción de cargas administrativas

Las técnicas de reducción que se exponen a continuación, están inspiradas en los principios propuestos en el Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas: reducir la frecuencia, evitar redundancias, automatización, adecuación, priorización, actualización e información.

Estos mecanismos deben identificarse para su cuantificación en las normas y procedimientos derivados de las mismas que se analicen, con el fin de medir las cargas administrativas y la reducción efectuada.

La siguiente relación no es exhaustiva ni las categorías que la componen son excluyentes, pero permite identificar las formas de reducción de cargas administrativas más frecuentes. Cabe distinguir entre medidas directas e indirectas de reducción de cargas administrativas.

Medidas directas de reducción de cargas administrativas

- *Supresión de la carga administrativa*
 - Eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas, bien por la evolución tecnológica y social, bien por derogación expresa o tácita del marco normativo en que se sustentan.
- *Eliminación de procedimientos*
 - Sustitución del régimen de autorización, licencia y otros títulos habilitantes por la comunicación previa susceptible de comprobación ulterior.
- *Eliminación o simplificación de trámites*
 - Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior.
 - Renovación automática o *proactiva* de licencias, permisos, etc.
 - Eliminación de redundancias o solapamientos en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales (por ejemplo en la solicitud de una subvención).
 - Establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la carga administrativa.
 - Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización.
- *Simplificación documental*
 - No solicitar los documentos o datos que ya obren en poder, directa o indirectamente, de las Administraciones, en particular a través de la interconexión

- de fuentes de datos, obteniendo previamente el consentimiento del interesado.
- Reducción de la documentación o datos a aportar, exigiendo únicamente la documentación imprescindible.
 - Simplificación de los formularios (incluidos los electrónicos) y unificación de formatos en todo lo posible.
- *Reducción de Frecuencia*
- Reducción de la frecuencia de presentación de los datos o documentos.
 - Ampliación de los plazos de validez de permisos, licencias, inscripciones en registros, etc.
- *Mejoras tecnológicas, acceso por medios electrónicos*
- Automatización de las relaciones con la Administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas.
 - Interconexión de fuentes de datos entre Administraciones o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la Administración, en particular a través de los registros.
- *Coordinación administrativa*
- Coordinación efectiva entre los distintos órganos que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados.
 - Coordinación entre las diferentes administraciones públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos, en los cuales intervengan, por ejemplo, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, principalmente.

Medidas indirectas para la reducción de cargas administrativas

- *Reducción de plazos y silencio administrativo*
 - *Respuesta inmediata* en los procedimientos.
 - Reducción de los plazos legales y efectivos en la tramitación de los procedimientos.
 - Reducción de plazos de conservación de documentos o datos.
 - Por su efecto indirecto en la reducción de plazos, revisión del sentido del silencio administrativo ampliando el número de procedimientos con silencio positivo.
- *Información y lenguaje administrativo*
 - Puesta a disposición de información adicional o sistemas de ayuda para facilitar el cumplimiento de las cargas administrativas impuestas, tales como los canales de empresa o guías de ayuda.
 - Divulgación de las cargas administrativas que se modifican o suprimen.
 - Acceso, en la página web correspondiente, a toda la tramitación de un procedimiento, así como a sistemas de ayuda que faciliten la cumplimentación, el envío, la notificación y el pago de tasas e impuestos por vía electrónica.

Simplificación y unificación del lenguaje administrativo facilitando la comprensión, cumplimentación y tramitación de documentos.

4. Medición de las cargas administrativas y de su reducción

La medición, expresada en euros y en términos anuales, de una carga administrativa se efectúa multiplicando tres valores:

- el coste unitario de cumplir con la carga.
- la frecuencia anual con la que debe realizarse.
- la población que debe cumplir con la carga.

a) El **coste unitario** constituye la principal novedad de este método simplificado, y se ha calculado en función de los parámetros «tiempo» y «precio» del MCE.

Para el cálculo de tiempo y precio se han tenido en cuenta los datos ofrecidos por empresas y expertos durante las entrevistas realizadas en los estudios de campo efectuados, estadísticas publicadas y baremos públicos. Estos valores se revisarán a la luz de las futuras aportaciones de datos a los que se tenga acceso.

Facilitada así la medición de las cargas administrativas, se presenta al final de este anexo una tabla de valores estándar basada en las mediciones efectuadas.

La tabla consta de dos partes:

- 1.^a medición del coste de la carga (existente, establecida o eliminada)
- 2.^a medición del importe agregado de la reducción

El coste unitario de las cargas que ya existen en las normas, así como de las que se van a establecer o eliminar, se recoge en la primera parte de la tabla.

Para calcular las reducciones que se aplican a las cargas se halla la diferencia entre los valores de los costes respectivos. *Ej.: si pasamos de presentar una solicitud presencial (coste 80 €) a presentar una solicitud electrónica (coste 5 €) el ahorro que se obtiene es la diferencia entre los dos valores, es decir 75 €.*

No obstante, existen reducciones que no se pueden calcular siguiendo esta fórmula, por lo que se propone la segunda parte de la tabla con valores agregados para su aplicación fundamentalmente en el caso de modificaciones procedimentales o normativas.

Los costes unitarios podrán ser acumulativos: *Ej.: si se exige presentar una solicitud presencial, acompañada de 2 documentos, de los cuales 1 de ellos debe compulsarse, el cálculo sería: 80 € (por la solicitud presencial) + 10 € (presentación convencional de 2 documentos) + 1 € (por compulsas de un documento) = 91 €.*

b) La **frecuencia** indica cuántas veces al año debe cumplirse el trámite. En algunos casos, la frecuencia puede deducirse directamente de la norma. Puede darse el caso también de que una misma obligación tenga que cumplirse de forma diferente según, por ejemplo, el tipo de empresa.

En general, se pueden presentar dos casos:

- cuando la norma establece una renovación o repetición periódica del proceso, se utiliza esta frecuencia llevada a denominador anual. Por ejemplo, una renovación cada 10 años supone una frecuencia de 1/10, o sea 0,1 veces al año; para una repetición de una declaración cada tres meses, la frecuencia será 4 veces al año.
- cuando la obligación se realiza cuando ocurre un hecho, por ejemplo al constituirse una empresa, ante un accidente laboral o un despido, la única forma de establecer la frecuencia es estimar el número de expedientes anual. En este caso NO se multiplicará por la población, puesto que la frecuencia y la población vienen a ser el mismo dato.

En algunos supuestos, se disminuye la frecuencia del trámite u obligación. En este caso, la frecuencia que se tendrá en cuenta es la diferencia entre la frecuencia original y la reducida. Por ejemplo, si se pasa de una obligación trimestral (cuatro veces al año) a una anual, la frecuencia aplicada a la reducción será 3 (las veces al año que se ha eliminado la obligación).

c) La **población** indica cuántas empresas se ven afectadas por la norma en cuestión.

La estimación de la **población** afectada debe corresponder con los que realmente cumplen o están obligados a cumplir con la carga y no con los que potencialmente podrían estar afectados. Por ejemplo, una inscripción en un registro administrativo puede ser realizada por cualquier empresa, pero sólo una parte de ellas lo hace normalmente: este último es el número que debe indicarse.

Sin embargo, cuando se está abriendo una posibilidad que puede o no ser utilizada por todos los interesados, por ejemplo, el acceso electrónico de las empresas a los servicios públicos, se estimará la población que hace uso de ese acceso. No obstante, se supone que, mediando el tiempo, todos los interesados se acogerán a la mejora.

Igualmente, es importante tener presente que una población también puede ser un acontecimiento: por ejemplo, el número de solicitudes, expedientes o informes anuales.

Para el dato de población, podrán consultarse las estadísticas publicadas en la página web del INE (www.ine.es) en particular, las del Directorio Central de Empresas

Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas		Coste unitario en €
1	Presentar una solicitud presencialmente	80
2	Presentar una solicitud electrónica	5
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5*
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4*
8	Aportación de datos	2*
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1*
10	Presentación de un informe y memoria	500
11	Obligación de conservar documentos	20
12	Inscripción convencional en un registro	110
13	inscripción electrónica en un registro	50
14	Llevanza de libros	300
15	Llevanza libros en vía electrónica	150
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500
17	Información a terceros	100
18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
19	Obligación de comunicar o publicar	100

Tabla para la medición del coste agregado de la reducción (sólo cuando no se puede utilizar la tabla anterior)		Importe en €
1	Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
2	Implantación de tramitación proactiva	100
3	Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
4	Reducción de plazos de respuesta de la Administración	**
5	Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
6	Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15
NOTA: si alguna medida no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables		

*Euros por unidad

** ver escala en función del tiempo reducido

Escala de valores en función del tiempo reducido:

Del 1-25%.....	20 €
Del 26-50%.....	60 €
Del 51-75%.....	110 €
Del 76-99%.....	180 €

ANEXO VI ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE PERSONAL

a) ¿Qué debe entenderse por órganos, unidades o puestos de trabajo?

Con carácter general, puede consultarse la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como lo dispuesto anualmente por el Título III de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Cuando afecte a colectivos con legislación específica propia, se atenderá a lo que dispongan, en su caso, las correspondientes leyes sectoriales, así como lo establecido en la normativa presupuestaria.

Este ámbito abarca también los órganos colegiados, los organismos públicos cualquiera que sea la forma jurídica que adopten, así como las fundaciones del sector público estatal y los consorcios participados mayoritariamente por la Administración General del Estado y/o sus organismos públicos.

Cuando el proyecto tenga por objeto crear o modificar estructuras orgánicas, se incluirá un cuadro comparando el organigrama previo con el resultante de su aprobación.

b) ¿Cómo se puede valorar el impacto que la norma propuesta tendrá previsiblemente sobre los gastos públicos en materia de personal?

Abordando los siguientes aspectos:

- a. Relación de las previsiones adicionales de recursos humanos con indicación separada de las correspondientes a cada tipo de personal en función de su régimen jurídico y con especificación del calendario de su aplicación
- b. Previsión de los mayores costes de personal por todos y cada uno de los conceptos retributivos, incluso las previsiones en concepto de productividad, gratificaciones por

servicios extraordinarios y otros incentivos al rendimiento, compensaciones económicas derivadas del Real Decreto 462/2002, y cuotas sociales. Todo ello con indicación, de forma separada por tipo de personal, y nivel de complemento de destino, categoría o empleo en términos anuales. Si se prevén contrataciones temporales o nombramiento de personal funcionario interino, figurará su número y coste total desglosado por categorías o niveles y especificando la modalidad.

b.1) En la modificación de las condiciones retributivas deben recogerse los conceptos afectados, la cuantía media por tipo de personal, grupo de adscripción o categoría concernido por la modificación, el número de efectivos afectados y el coste total de la propuesta.

b.2) En la creación, modificación o supresión de órganos, unidades o puestos de trabajo, la valoración del coste por sueldo, complemento de destino y complemento específico, o complementos fijos de carácter periódico que les corresponda en su caso, se hará, además, con el método aprobado por la Comisión Interministerial de Retribuciones (Resolución de 19 de diciembre de 2007, y Resoluciones CECIR de 28 de enero de 2008 y de 3 de marzo de 2009). Para los colectivos con legislación específica propia, de acuerdo con las adecuaciones que, de dicha Resolución, se acuerde con el Ministerio responsable.

b.3) En la modificación de las condiciones de la prestación de servicio, hay que abordar el impacto en el coste por la incidencia en las retribuciones totales percibidas o en el número de personas implicadas, así como las consecuencias que pueda suponer en cuanto a la eventual demanda de mayores efectivos.

b.4) Cuando la propuesta afecte a colectivos con legislación específica propia, cuyas competencias hayan sido

objeto de transferencia a alguna o todas las Comunidades Autónomas, se facilitarán cuadros comparativos de las retribuciones, condiciones de prestación de servicios o derechos y deberes a que se refiere la propuesta, de dichos colectivos en cada Comunidad Autónoma.

- c. Figurará el gasto presupuestario total, con desglose del concepto y subconcepto presupuestario que corresponda y se aportará un certificado que acredite la existencia de crédito correspondiente a los gastos que se generen en el año en curso, así como que el gasto previsto para el siguiente año ha sido incluido en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado en su caso (generalmente Informe de la Oficina Presupuestaria, previsto en el Real Decreto 2855/1979).
- d. Se determinará la fuente y forma de financiación de los mayores costes que se deriven de la propuesta.
- e. Se indicarán los sistemas de provisión de los nuevos puestos (en especial, si son por Oferta de Empleo Público).

ANEXO VII IMPACTO SOBRE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y/O ENTIDADES LOCALES

Para valorar el impacto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales, con carácter general, la Memoria contendrá:

- Indicación de si la futura norma tendrá o no incidencia en los gastos o ingresos de las Comunidades Autónomas y/o las Entidades Locales. Estas incidencias pueden ser positivas o negativas, debiendo ser recogidas todas.
- En el supuesto de que el proyecto normativo tenga incidencia negativa en el presupuesto de las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales, con respecto a la normativa vigente antes de su aprobación, deberá justificarse la imposibilidad de evitar esos efectos.
- La valoración de la incidencia (en términos netos), en caso de que exista. Ésta se realizará con la misma metodología que la prevista para el caso de valoración del impacto en los Presupuestos Generales del Estado. En el caso de que esto no fuese posible se habrá de acudir a métodos indirectos.
- Aunque se haya citado en apartados anteriores, es recomendable mencionar aquí los procedimientos seguidos en la tramitación de la norma para la puesta en conocimiento a las Comunidades Autónomas y/o a las Entidades Locales de su incidencia presupuestaria. Se detallará también si se ha producido algún tipo de acuerdo en el seno de las comisiones multilaterales respecto a la aplicación de la futura norma y a su financiación.
- Indicación de la financiación que aportará la Administración General del Estado, en su caso, para compensar a las Comunidades Autónomas y/o a las Entidades Lo-

cales por los aumentos de gastos o disminuciones de los ingresos, con especificación de las aplicaciones presupuestarias y cuantía de los créditos correspondientes, especificando el ámbito temporal de dicha aportación y justificando, en su caso, la no existencia de financiación.