

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Código identificativo CBP 30/2023

Categoría Gobernanza, administración y normativa /Marco normativo

Órgano responsable Coordinación General de la Alcaldía.
Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Calidad Regulatoria
dgorgregjuridico@madrid.es

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Descripción

La Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) es un instrumento de mejora de la regulación cuyo objeto es desarrollar una metodología de trabajo común para facilitar a los responsables de la redacción de las MAIN el estudio de todos los previsibles impactos de cada anteproyecto normativo (competencial, organizativo, presupuestario, económico, de género, simplificación de procedimientos u otros), estableciendo unas pautas orientativas para la realización del análisis de los distintos impactos.

Asimismo, la Guía Metodológica identifica las necesarias conexiones entre la evaluación *ex ante* realizada en la MAIN y la evaluación *ex post*, con el objeto de que en la formulación del análisis previo se determinen los presupuestos necesarios que permitan realizar adecuadamente la evaluación posterior de cada norma.

Esta buena práctica se enmarca en el Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por Acuerdo de 6 de febrero de 2020, de la Junta de Gobierno, que preveía la guía metodológica como una medida más dentro del objetivo general de *reforzar los instrumentos de análisis previo y de elaboración de la normativa municipal*.

La Guía tiene un marcado carácter didáctico, precisando cómo se cumplimentan los distintos apartados y análisis de impactos que deben conformar la MAIN, a través de tres preguntas distintas:

¿Qué es? Se explica el concepto y finalidad pretendida de cada apartado de la MAIN.

¿Cómo se hace? Se incorporan diversas explicaciones prácticas acerca de cómo proceder a cumplimentar los apartados y analizar los distintos impactos previstos en la MAIN.

¿Qué cuestiones plantear? Se incorpora en cada impacto un cuestionario de carácter orientativo, que pretende que el órgano que elabore la MAIN pueda plantearse y reflexionar sobre los asuntos relevantes que podría tener que analizar, en función de la propuesta normativa concreta de que se trate.

Esta buena práctica promueve la evaluación *ex ante* y *ex post* de las ordenanzas y reglamentos municipales, al ser un instrumento de análisis previo de los impactos que desplegará la aprobación de una norma.

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Implantación y desarrollo

La implantación de la Guía se realizó con la aprobación del Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se modifica el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 por el que se aprueban las Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa y se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

En este sentido, el Acuerdo de 3 de mayo de 2018 ya preveía la elaboración de una guía metodológica para la elaboración de la MAIN en el plazo de 6 meses. Los trabajos de elaboración de la Guía se iniciaron una vez aprobado el Acuerdo de Junta de Gobierno de 3 de mayo de 2018, para lo que se constituyeron dos equipos de trabajo:

- Un “equipo sectorial” con el Instituto de Derecho local de la Universidad Autónoma de Madrid, en el que se analizó la regulación existente en la materia con catedráticos y profesores de universidad especialistas en esta temática, así como con personal experto de los Ministerios de Política Territorial y Función Pública y de Economía, celebrando tres sesiones los días 8 y 18 de febrero y 8 de marzo de 2019, en torno a las cuestiones trasladadas con anterioridad a sus miembros.
- Un grupo de trabajo en el seno del Ayuntamiento, con participación de representantes de las diferentes áreas de gobierno, que celebró varias reuniones.

Con posterioridad, la aprobación de la Guía se incluyó dentro de las medidas contenidas en el Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa, acordándose la creación de un nuevo grupo de trabajo para el análisis de una nueva versión de la Guía elaborada por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico. En dicho grupo participaron representantes de la Dirección General de Transparencia, de la Asesoría Jurídica y de las secretarías generales técnicas de todas las áreas de gobierno.

Con carácter previo a la aprobación por parte de la Junta de Gobierno, fue analizada en la sesión de 5 de mayo de 2020 del Comité de Política Regulatoria, órgano colegiado de seguimiento, asesoramiento, coordinación y control en materia de producción, simplificación y calidad normativa.

Con el objeto de contribuir a la difusión de la Guía, la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico diseñó una actividad formativa para su inclusión en el Plan de Formación de la Escuela de Formación del Ayuntamiento de Madrid sobre elaboración de normas y análisis de impacto normativo, en la que se imparte un módulo específico sobre la MAIN.

Desde la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico se analizan las MAIN que acompañan a los proyectos normativos, de tal forma que el informe de calidad regulatoria emitido

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

por este órgano directivo incluye siempre un apartado específico de observaciones a la MAIN, con el objetivo de verificar el cumplimiento de los criterios establecidos en la Guía Metodológica.

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Impacto

La implantación de la Guía Metodológica ha tenido un impacto muy positivo en la organización municipal, ya que ha contribuido a introducir las premisas básicas de la *better regulation*. Supone la aplicación de una metodología común que obliga a los responsables de los procesos de elaboración normativa a realizar una labor de reflexión sobre la propia oportunidad de aprobar una norma, sobre las diferentes alternativas existentes para afrontar una determinada situación o problema y sobre los impactos que la norma desplegará.

Las tradicionales memorias justificativas han quedado superadas por las MAIN, que constituyen documentos mucho más completos, con análisis más detallados. Este cambio de paradigma ha sido posible gracias al desarrollo de esta herramienta didáctica que facilita y orienta la labor de redacción de los responsables de elaborar las memorias, homogeneizando y sistematizando su contenido.

El efecto conseguido es una clara mejora de la calidad de las memorias, que repercute en la mejora de la calidad del ordenamiento jurídico municipal, aumentando la seguridad jurídica y la transparencia. La aprobación de la Guía Metodológica ha conseguido que las MAIN se elaboren de manera homogénea en todos los centros directivos impulsores de proyectos normativos, ajustándose a unos criterios comunes que permiten que el análisis de los distintos impactos que la norma desplegará se realice adecuadamente, con el rigor y el desarrollo necesario para garantizar la mejor comprensión de la norma.

La elaboración de la MAIN con arreglo a la Guía Metodológica es obligatoria para todas las normas municipales tramitadas desde su aprobación el 14 de mayo de 2020. Ello supone que hasta el momento se han elaborado por los servicios municipales más de 35 MAIN, vinculadas a nuevas ordenanzas y reglamentos o a modificaciones de los existentes.

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Actores

La Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN ha sido redactada por la Dirección General de Organización y Régimen Jurídico, en colaboración con el resto de áreas de gobierno. En el proceso han participado los miembros de los grupos de trabajo reseñados anteriormente.

En la elaboración de la Guía no ha habido participación ciudadana, si bien tanto ciudadanos como empresas son beneficiarios directos del incremento de la transparencia y rigor que supone la implantación de las MAIN en el proceso normativo municipal.

La aprobación de la Guía se realizó por la Junta de Gobierno, previo informe del Comité de Política Regulatoria.

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Replicabilidad

La buena práctica es replicable en otras Administraciones públicas, en particular en las administraciones locales, ya que está orientada a las particularidades del ordenamiento jurídico municipal.

Si bien en el ámbito de la Administración General del Estado y en algunas Comunidades Autónomas sí existen guías metodológicas para la elaboración de las MAIN, no ocurre lo mismo en las entidades locales. En este sentido, el Ayuntamiento de Madrid es uno de los primeros ayuntamientos en contar con una guía de este tipo, siendo pionero en la implantación de esta herramienta en el ámbito de la Administración local.

Por lo que se refiere a los medios necesarios para su implantación, desarrollo y evaluación, se precisan recursos humanos con formación en materia de elaboración de normas y análisis previo de iniciativas normativas. Asimismo, se requiere disponer de información estadística para poder evaluar las implicaciones que la aplicación de una determinada medida normativa puede provocar. Finalmente, se requiere impulso político al más alto nivel para lograr el cambio en la cultura organizacional que exige la aplicación efectiva de las MAIN en los procesos de producción normativa.

La sostenibilidad en el tiempo de esta buena práctica depende, en gran medida, de dicho apoyo político y de la institucionalización de esta medida de calidad regulatoria, mediante la atribución con carácter permanente a algún órgano de la función de control de la adecuada elaboración de las MAIN. En el caso del Ayuntamiento de Madrid, esta función se materializa en la emisión del informe de calidad regulatoria anteriormente mencionado, así como en la creación de un Comité de Política Regulatoria, que actúa como órgano facilitador de la mejora regulatoria en toda la organización municipal, colaborando con los distintos servicios municipales en los procesos de producción normativa y concienciando sobre la importancia de la calidad regulatoria entre los diferentes actores que participan en el ciclo normativo.

La buena práctica es sostenible en el tiempo, porque sus efectos y resultados son duraderos y servirán para la realización del análisis ex post de la norma. Además, de cara a futuros procesos de modificación normativa, proporcionará información muy relevante del momento en que se aprobó una determinada norma, y de las alternativas que en su día se valoraron para proceder a su aprobación.

La principal amenaza consiste en que la elaboración de las MAIN se convierta en un mero requisito formal, sin analizar las verdaderas implicaciones que la aprobación de las normas comporta, desnaturalizando entonces tanto este instrumento como su función y finalidad.

Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Difusión y documentación.

Puede consultarse la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo en la página web municipal de calidad normativa:

[Análisis de impacto normativo – Ayuntamiento de Madrid](#)

Asimismo, las MAIN de todas las ordenanzas y reglamentos son accesibles, en sus diferentes versiones, en la Huella Normativa del Ayuntamiento de Madrid:

[Huella normativa – Portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid](#)

[Plan de Gobernanza y Simplificación Normativa del Ayuntamiento de Madrid – Ayuntamiento de Madrid](#)