

ANEXO

GUÍA METODOLÓGICA SOBRE LA EVALUACIÓN NORMATIVA

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ¿Para qué sirve esta guía?

Con esta guía se pretende facilitar a los servicios municipales el cumplimiento de la obligación de evaluar las normas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid, de acuerdo con lo previsto en el artículo 130 LPAC.

Este precepto, bajo el título “evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación”, establece que:

“1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

2. Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promocionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”

En desarrollo de esta previsión general, 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, prevé como objetivo operativo 5 *“implementar la evaluación periódica de las normas municipales”*, para lo que se articuló la medida 5.2, consistente en aprobar una guía metodológica de evaluación normativa para:

- a) Desarrollar el objeto, la metodología y los plazos para realizar una evaluación real de los efectos producidos por las normas municipales, así como determinar el órgano competente para su realización.
- b) Identificar los efectos de la norma, ya sean positivos o negativos, deseados o no deseados, que se hayan producido directa o indirectamente por la misma.
- c) Valorar la eficacia de la norma, en cuanto a la consecución de los objetivos pretendidos con su aprobación.
- d) Analizar la eficiencia de la norma, en cuanto a la consecución de los objetivos con la menor cantidad de recursos posibles.
- e) Valorar la pertinencia de la norma, en cuanto a la congruencia de los objetivos de la norma con el problema o la necesidad detectada.
- f) Comprobar la sostenibilidad de la norma, en cuanto a la probabilidad de que los resultados conseguidos por la norma sean duraderos e identificando los aspectos que puedan comprometer su viabilidad futura.

- g) Establecer el contenido y periodicidad de los informes de evaluación de las normas municipales.
- h) Permitir que tanto los ciudadanos como los representantes de los sectores afectados por la norma evaluada, participen en su evaluación.
- i) Retroalimentar la adopción de futuras decisiones normativas.

Para ejecutar dicha medida, se elabora la presente guía, con el objetivo de que los órganos directivos responsables de realizar la evaluación “*ex post*” de las ordenanzas y reglamentos de su ámbito competencial dispongan de un instrumento que facilite la realización de esta función, orientándolos tanto sobre el concepto de evaluación normativa y su aplicación en el Ayuntamiento de Madrid, como sobre las pautas para materializar el resultado del análisis efectuado en el correspondiente informe de evaluación.

La guía no contiene las pautas para la emisión del “*informe de revisión normativa general*” al que se refiere el apartado 7.3 de las Directrices MAIN, cuyos criterios de elaboración deben ser fijados en el momento en que se acuerde su realización por la Junta de Gobierno a propuesta del Alcalde, conforme dispone el apartado 7.4.1 de las Directrices MAIN.

1.2. ¿En qué consiste la evaluación normativa “*ex post*”?

La evaluación normativa “*ex post*”, también denominada evaluación retrospectiva, es un subtipo de la evaluación de políticas públicas. El ciclo de una política pública comporta una serie de fases que de manera simplificada pueden resumirse en el diseño o formulación de la política, la implementación de la política pública previamente diseñada y la evaluación de los resultados que la aplicación de dicha política ha producido.

Las evaluaciones son valoraciones periódicas de un proyecto, programa o política, que buscan responder a preguntas relacionadas con su implementación y resultados. De conformidad con la Guía del Ayuntamiento de Madrid “*10 preguntas antes de poner en marcha un proceso de evaluación*”¹, todas las evaluaciones cuentan con 5 características comunes:

1. Se refieren a una acción pública, es decir, a la respuesta que ofrece una institución pública para solucionar un problema o afrontar una situación. En el caso de la evaluación normativa, la acción pública consiste en la aprobación y aplicación de una ordenanza o reglamento que contiene las medidas oportunas para solucionar el problema planteado o afrontar dicha situación.
2. Suponen una valoración sobre dicha acción pública, que en el caso de la evaluación normativa consiste en la aprobación de una norma. Y lo que se evalúa es si la norma aprobada ha sido exitosa en su aplicación².
3. Se basan en información que es recogida y analizada de manera sistemática.

¹<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Relacion-con-la-ciudadania/Evaluacion-y-sistemas-de-calidad/Evaluacion/Guia-para-la-realizacion-de-evaluaciones/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=f8a9f35505c52710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=ee58e32eedd36610VgnVCM2000001f4a900aRCRD>

² La valoración acerca de si hubiera sido preferible la adopción de otra alternativa, regulatoria o no, para afrontar la situación planteada, no corresponde a este momento del ciclo normativo, sino al de la propia elaboración de la norma; dicha valoración ha de realizarse en el apartado “*oportunidad*” de la MAIN (apartado 2.2 de la Guía MAIN).

4. Normalmente la valoración se realiza a través de la formulación de juicios. Estos juicios de valor deben apoyarse de manera clara e inequívoca en la información que se ha recogido y analizado previamente de manera sistemática.
5. La evaluación de políticas públicas en general y la evaluación normativa en particular, deben estar orientadas a la acción, es decir, incluir recomendaciones en línea con las conclusiones alcanzadas en el proceso evaluador. De lo contrario, la inversión de recursos que supone realizar una evaluación se quedará en un mero trabajo teórico, sin repercusión real en la mejora de la política pública o de la norma evaluada.

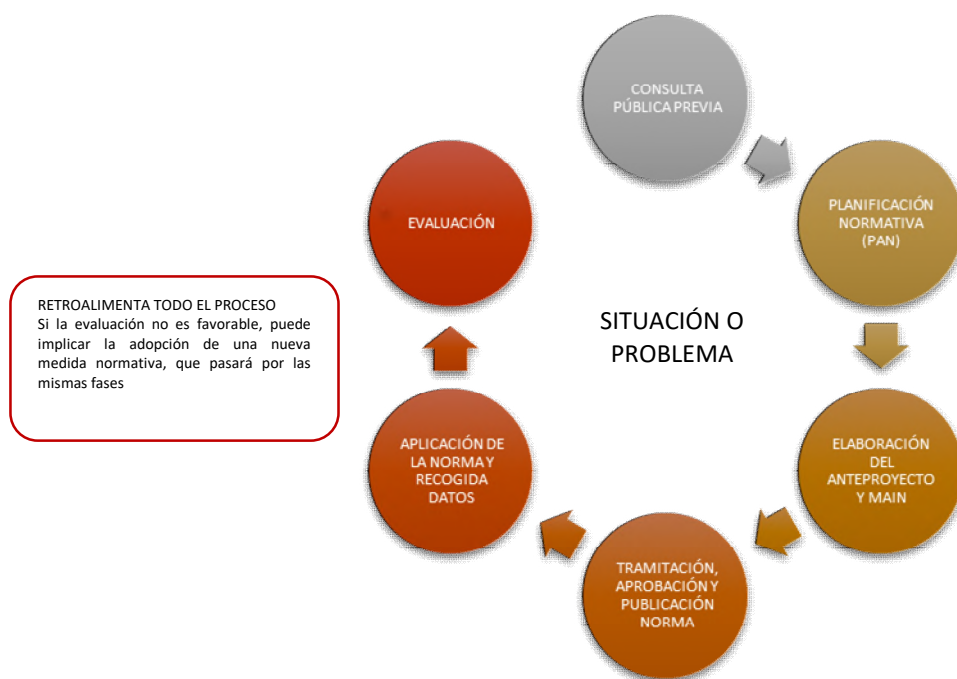
La calidad normativa va más allá de los aspectos formales de las normas; debe promover también que éstas cumplan los objetivos perseguidos con su aprobación, es decir, que la regulación sea materialmente adecuada. En este sentido, la evaluación normativa "*ex post*" es el procedimiento oportuno para comprobar si la regulación, una vez desplegados sus efectos, ha alcanzado los objetivos pretendidos y si los impactos que se previeron en su diseño se han producido en la realidad.

Por tanto, la evaluación normativa "*ex post*" consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una norma mediante un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático.

El ciclo normativo integra todos los procesos, agentes participantes, análisis y documentación que se producen desde que un determinado problema o política pública aparece en la agenda de los poderes públicos municipales, hasta que se evalúan las medidas normativas adoptadas para su resolución, en un proceso circular, puesto que los problemas y las políticas no son estáticos, sino dinámicos.

La evaluación "*ex post*" se integra en el ciclo normativo, como último eslabón y a la vez inicio de futuras revisiones normativas o nuevas disposiciones.

En este sentido, la evaluación posibilita depurar el ordenamiento jurídico y, por tanto, eliminar aquellas normas que han quedado obsoletas al amparo de un cambio de las circunstancias o contextos en los que se aprobó. Esta depuración no solo tiene efectos relevantes desde la perspectiva de la seguridad jurídica, al eliminar del ordenamiento normas cuya validez sea discutible como consecuencia de modificaciones posteriores, sino también desde la perspectiva de la simplificación del ordenamiento jurídico.



En consecuencia, la evaluación normativa es un proceso analítico que se desarrolla transcurrido un plazo tras la implementación de la norma.

La doctrina sobre evaluación de políticas públicas diferencia distintas categorías de evaluación. Con carácter particular, en lo que se refiere a la evaluación normativa, puede seguirse la clasificación establecida en la *Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación "ex post" de la Regulación*³, que categoriza las metodologías de evaluación en función del tipo de información que requieren y de su alcance. Así, en función del tipo de información se distingue entre:

- Metodologías cualitativas, las cuales contribuyen a comprender el proceso y entender, con base en la experiencia de los involucrados, el alcance de los resultados.
- Metodologías cuantitativas, que se enfocan en resultados intermedios y finales, con base en indicadores que permiten establecer si los objetivos planteados fueron logrados.

En función del alcance, se distingue entre:

- Evaluaciones de proceso: se utilizan para comprobar si las acciones incluidas en la normativa fueron implementadas por parte de los agentes involucrados en su ejecución y si se cumplen por parte de los destinatarios.
- Evaluaciones de desempeño: buscan medir la eficiencia en la ejecución de la normativa.
- Evaluaciones de resultados: pretenden establecer el impacto de la regulación, es decir, si la normativa cumplió los objetivos planteados en su diseño.

El sistema de evaluación diseñado por el Ayuntamiento de Madrid en las Directrices MAIN realiza una combinación de las metodologías citadas, mediante una definición previa de los

³ Acuerdo 603466 suscrito entre SECO, IFC Banco Mundial, DNP, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colombia productiva, Invest in Bogotá.

objetivos e impactos a evaluar que se contiene en la propia MAIN de la norma⁴ y la determinación de la finalidad de la evaluación normativa, que tiene por objeto verificar:

- a) Si la norma ha sido eficaz, es decir, en qué medida se han alcanzado los objetivos que se previeron en la MAIN y que justificaron la adopción de la norma evaluada.
- b) Qué impactos ha generado la norma evaluada. En este sentido, debe comprobarse si los impactos que se previeron cuando se diseñó la norma y que se recogieron en su correspondiente MAIN se han producido, tanto desde una perspectiva general, como en relación con las concretas manifestaciones del impacto. Asimismo, el proceso de evaluación pondrá con frecuencia de manifiesto la producción de impactos que no se previeron en el análisis de impacto normativo, tanto positivos como negativos, que también pueden ser evaluados.
- c) El grado de cumplimiento de las distintas obligaciones previstas en la norma por la ciudadanía y los sectores que se vean involucrados en la regulación. Por definición, las normas jurídicas tienen un contenido obligatorio de alcance general, por lo que es interesante también que el proceso evaluador analice el grado de cumplimiento de estas obligaciones. Por otra parte, cada vez con mayor frecuencia las normas contienen obligaciones también para las instituciones públicas encargadas de su aplicación, y la falta de eficacia de una norma puede en ocasiones deberse a una implementación parcial o incorrecta. Por ello, ha de distinguirse entre el “*cumplimiento normativo*” y la “*aplicación normativa*”. El cumplimiento normativo comporta, por un lado, el ejercicio de los derechos reconocidos por la norma concreta por los destinatarios y, por otro, el respeto de los deberes y obligaciones que la ordenanza imponga a sus destinatarios. La aplicación normativa hace referencia a la implementación de la norma por parte de las Administraciones públicas obligadas.
- d) Si las cargas administrativas previstas en la norma e identificadas en la MAIN, resultan realmente necesarias bajo la perspectiva de su aplicación efectiva.
- e) La sostenibilidad de la norma, mediante el análisis de la aplicabilidad de la norma, si va a poder seguir aplicándose en el futuro sin dificultad o si hay aspectos que pudieran comprometer su viabilidad futura.

Finalmente, las Directrices MAIN diferencian también entre el desarrollo del proceso de evaluación normativa y el documento en el que se plasma, el informe de evaluación de normas, cuyo contenido y pautas de realización se abordan en la presente guía.

Las Directrices MAIN, en línea con lo previsto por el artículo 130 LPAC, cierran el ciclo normativo del Ayuntamiento de Madrid con el informe de revisión normativa general. De esta forma, tras haberse realizado la evaluación individual de cada norma a través de su correspondiente informe, mediante el informe de revisión normativa general se trata de evaluar el ordenamiento jurídico municipal en su conjunto, para evitar su obsolescencia y

⁴ El apartado 5.2 de las Directrices MAIN establece que el análisis de oportunidad de la propuesta normativa debe identificar los objetivos que se persiguen con la misma. Por su parte, los apartados 5.6 y siguientes se dedican a evaluar los distintos impactos que la propuesta normativa provocará. En este sentido, resulta imposible analizar si una norma ha cumplido con los objetivos que perseguía y si ha provocado los impactos esperados, si dichos objetivos e impactos no se positivizan de algún modo. Por este motivo, la exigencia de evaluar periódicamente la normativa se facilita en la medida en que con carácter previo en la MAIN se hayan expuesto con claridad los objetivos que se perseguían con la norma y se haya realizado un análisis de los impactos que se prevé que dicha norma generará.

orientar los futuros procesos de producción normativa. Así, estos procesos se diseñarán teniendo en cuenta, tanto las evaluaciones específicas de cada norma, como la visión global que aporta el informe de revisión normativa general, cuya elaboración se prevé con un horizonte temporal amplio (transcurridos al menos 8 años desde la realización del último informe de este tipo, conforme prevé el apartado 7.6.3 de las Directrices MAIN).

1.3. ¿Sobre qué disposiciones se proyecta?

Un proceso de evaluación comporta una utilización de recursos que, por definición, son escasos en las organizaciones públicas. Por este motivo, es importante focalizar las evaluaciones sobre aquellas normas en las que se previeron impactos relevantes y definir con carácter previo qué uso se va a dar a las conclusiones que se obtengan tras el proceso evaluativo. De poco sirve realizar buenas evaluaciones si sus conclusiones no van a ser utilizadas para mejorar la normativa o las acciones vinculadas a la solución del problema o situación que justificó la adopción o modificación de la norma.

De acuerdo con lo anterior, según el apartado 5.13.2 de las Directrices MAIN en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid es obligatorio realizar evaluación “*ex post*” en el caso de ordenanzas o reglamentos⁵ en los que concorra alguna de las siguientes tres circunstancias:

1. Que se trate de normas que regulen por primera vez un sector o materia.
2. Que modifiquen sustancialmente el régimen jurídico del sector o materia regulados.
3. Que posean una relevancia destacada por su extensión, complejidad, materia regulada o impactos desplegados.

La identificación de estas circunstancias se contiene en la MAIN en la que, en su caso, debe motivarse que no concurre ninguna de ellas como justificación para no realizar la evaluación.

En el caso de que se elaborase una memoria abreviada por concurrir las circunstancias a que se refiere el apartado 6.1 de las Directrices MAIN⁶, tampoco es obligatorio realizar la evaluación. Esto es debido a que los supuestos en que está permitida la memoria abreviada (normas de carácter organizativo o que no desplieguen impactos relevantes), en principio se refieren a normas en las que la evaluación tiene escaso interés.

Finalmente, el último supuesto en el que no se realizará la evaluación es el caso de aquellas disposiciones en las que no se haya elaborado una MAIN, previa autorización de la Junta de Gobierno, por razones de urgencia, conforme prevé el apartado 2.2.3 de las Directrices MAIN. Si no se ha elaborado MAIN donde se identifiquen los objetivos e impactos a evaluar, resulta difícil realizar la evaluación “*ex post*” de la norma.

1.4. ¿Quién tiene que realizar la evaluación de la norma? ¿Qué agentes participan en la evaluación?

De conformidad con el apartado 7.4 de las Directrices MAIN, el informe de evaluación debe emitirse por el mismo órgano directivo que en su momento elaboró el anteproyecto normativo y la correspondiente MAIN. No obstante, como es posible que en el momento de realizar la evaluación no exista ya dicho órgano, la competencia para evaluar se anuda a la competencia material sobre el sector o materia afectado. De esta forma, la evaluación debe

⁵ Según el apartado 2.2 de las Directrices MAIN, no resulta exigible la MAIN en el caso de los presupuestos generales, las ordenanzas fiscales y los planes urbanísticos.

⁶ “Podrá elaborarse una memoria abreviada cuando la propuesta normativa: a) Se refiera a reglamentos orgánicos, estatutos de organismos públicos u otras normas de carácter esencialmente organizativo. b) No despliegue ningún impacto relevante.”

realizarla el órgano competente sobre la materia objeto de regulación en el momento de evaluar, con independencia de que haya cambiado su denominación o adscripción.

Imaginemos por ejemplo la aprobación de una ordenanza en materia de consumo, promovida por el Instituto Municipal de Consumo, actualmente dependiente del Área de Gobierno de Economía, Innovación y Empleo. Transcurrido el plazo de la evaluación y como consecuencia de la celebración de elecciones municipales en el año 2023, la organización del Ayuntamiento de Madrid varía y las competencias en esta materia recaen en una hipotética “*Dirección General de Defensa de los Consumidores y Usuarios*” dependiente del “*Área de Gobierno de Servicios a la Ciudadanía*”. Esta dirección general sería entonces el órgano competente para realizar la evaluación “*ex post*”, con independencia de su cambio de adscripción y denominación.

Debe tenerse en cuenta que una cosa es emitir el informe de evaluación y otra realizar la evaluación en sí misma considerada. En este sentido, el proceso evaluador de normas complejas puede implicar a varios centros directivos, al menos en la fase de recogida de datos.

Así ocurre, por ejemplo, en la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza de Movilidad Sostenible, de 5 de octubre de 2018, en la que se han formulado indicadores para la medición del grado de cumplimiento de los objetivos que son responsabilidad de cuatro centros directivos distintos:

1. Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambiental.
2. Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.
3. Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación.
4. Dirección General de la Policía Municipal.

Por tal motivo, el apartado 7.4.4 de las Directrices MAIN dispone que todos los órganos directivos del Ayuntamiento de Madrid estarán obligados a colaborar en la elaboración de los informes de evaluación.

En este sentido, debe destacarse la importancia que posee la implicación de los distintos centros directivos en el proceso evaluador, para que este sea lo más completo posible y aporte información de utilidad. Desde esta perspectiva, la evaluación se caracteriza en muchos casos por su transversalidad, debiendo plantearse como un proceso colaborativo entre las distintas áreas gobierno y organismos públicos municipales.

Junto a la definición del órgano u órganos competentes para realizar la evaluación y emitir el correspondiente informe, se encuentra la cuestión relativa a los agentes que pueden participar en el proceso evaluativo, en alguna de sus fases⁷.

Si bien es habitual que una parte sustancial de las fuentes de información que permiten realizar la evaluación estén en posesión del propio Ayuntamiento de Madrid, es posible combinarlas con otras fuentes de información distintas, mediante la realización de encuestas, preguntas o cuestionarios a los destinatarios de la norma o a otros agentes que pueden disponer de información relevante sobre la aplicación de la norma. Así, por ejemplo,

⁷ Sobre esta cuestión, se puede consultar la Guía del Ayuntamiento de Madrid “10 preguntas antes de poner en marcha un proceso de evaluación ¿quién tiene que participar?”, págs. 42 y ss.

puede recurrirse a los sectores económicos y empresas directamente afectados por la norma, a la ciudadanía en su conjunto o a determinados colectivos que se definan en la metodología de evaluación, a los responsables directos de la tramitación de los procedimientos previstos en la norma o a colegios profesionales o asociaciones interesadas en la correcta aplicación de la norma, entre otros. La participación de estos colectivos en el proceso evaluador otorga además a la evaluación una mayor legitimidad, al contar con las opiniones -en ocasiones contrapuestas- de los distintos agentes implicados en todo el proceso.

Para desarrollar la evaluación en plazo es importante haber identificado previamente a los agentes que participan habitualmente en estos procesos que son, por un lado, los responsables municipales de la gestión del sector de que se trate, y por otro los afectados por la aplicación de la norma. En este sentido, hay ordenanzas que afectan a la ciudadanía en su conjunto y otras que están focalizadas en un sector en particular.

Esta identificación de los agentes afectados debe realizarse desde una perspectiva amplia, ya que en ocasiones la información relevante puede estar en poder de sectores inicialmente no identificados.

En una evaluación sobre una ordenanza de licencias urbanísticas, por ejemplo, será muy distinta la perspectiva de todos estos agentes involucrados en la aplicación de la norma. Así, los emprendedores que quieren poner en marcha actuaciones urbanísticas pondrán el acento en la celeridad del procedimiento y la ausencia de cargas administrativas; los responsables de la tramitación, en el cumplimiento de las normas técnicas y los sistemas para realizar de forma óptima la tramitación; la ciudadanía en su conjunto, en la seguridad de las actuaciones que se lleven a cabo, por poner algunos ejemplos.

No obstante, es importante, cuando se prevé la participación de estos agentes en la evaluación evitar la “*captura del evaluador*”⁸. La Administración municipal debe ser para ello garante de que no se pierda de vista al realizar la evaluación la perspectiva del interés público y de los objetivos que a través de la norma se persiguen. Es habitual que este tipo de riesgos se produzcan en el caso de normas que afectan de manera muy intensa a un sector en particular.

En el caso de evaluaciones muy complejas, puede plantearse la creación de comités de evaluación “*ad hoc*”, creados como grupos de trabajo en el seno del Comité de Política Regulatoria, compuestos, por ejemplo, por personal del órgano materialmente competente y de los órganos directivos con competencias en materia de calidad normativa y de transparencia⁹.

1.5. ¿Cuándo se evalúa la norma? ¿En qué momento debe emitirse el informe de evaluación?

El momento en el que debe realizarse la evaluación debe decidirse cuando se elabora la MAIN. Según el apartado 5.13.3 de las Directrices MAIN, el plazo debe oscilar entre 2 y 5 años desde la entrada en vigor de la norma, pudiendo variar en función de la materia regulada y de las medidas contenidas en aquella.

⁸ Se utiliza esta expresión para aludir al riesgo de que en el curso de la evaluación pueda producirse un proceso similar al que se produce con la “*captura del regulador*”, entendido como aquel fenómeno en el que los lobbies o las corporaciones tienen tanto poder que pueden obligar a las instituciones a regular o desregular en favor de sus intereses.

⁹ Artículo 13 del Decreto de 20 de febrero de 2020, del Alcalde, por el que se crea el Comité de Política Regulatoria y se regula su composición y funcionamiento.

Ahora bien, debe distinguirse también en este caso entre el plazo para evaluar y el plazo para emitir el informe de evaluación. En este sentido, en la MAIN debe recogerse la fecha de finalización de los trabajos de evaluación, y el informe de evaluación tiene que elaborarse en los tres meses siguientes a dicha fecha y remitirse al Comité de Política Regulatoria, que tiene encomendado efectuar el seguimiento de los procesos de evaluación de normas municipales.

De esta manera, se pretende dotar de cierta homogeneidad a dichos informes y a sus plazos de emisión, si bien en función de la norma, la metodología utilizada y los objetivos e impactos a evaluar, será habitual que el contenido de cada uno de ellos pueda no ser completamente homogéneo.

Conforme al apartado 2.4 de las Directrices PAN, el Plan Anual Normativo incluirá asimismo la previsión de los informes de evaluación que se prevea emitir en el año correspondiente. Además, su realización será verificada en el informe de evaluación del PAN previsto en el apartado 8 de las Directrices PAN.

1.6. ¿Qué son las evaluaciones periódicas y cómo se hacen?

En línea con la idea de que la evaluación normativa forma parte de un proceso que a su vez retroalimenta futuras iniciativas, es relativamente habitual que las evaluaciones se reiteren en el tiempo de manera periódica, previsión que se recoge en el apartado 5.13.3 de las Directrices MAIN.

En estos casos, se establece un plazo para emitir el informe de evaluación (que normalmente será amplio, más próximo a su duración máxima de 5 años), si bien los indicadores de los distintos objetivos e impactos de la norma pueden ser objeto de medición en períodos más cortos de tiempo (habitualmente anuales). El resultado de estas evaluaciones periódicas debe plasmarse en un documento de seguimiento, que servirá además de fuente de información a la hora de realizar el informe de evaluación y que debe presentarse al Comité de Política Regulatoria.

En estos casos, puede resultar útil incorporar en la MAIN un calendario en el que se contengan los distintos pasos a seguir para realizar la evaluación de la norma (recogida de datos, evaluaciones periódicas, documento de seguimiento, informe de evaluación).

Una vez emitido el informe de evaluación, y en el caso de que la conclusión a que se llegue es que la norma debe mantenerse sin ninguna modificación, lo habitual será que siga comprobándose la evolución de los distintos objetivos e impactos, con independencia de que no se emita un nuevo informe de evaluación. Los datos de esta evolución podrán tenerse en cuenta, en su caso, para la emisión del informe de revisión normativa general.

En el caso de que en la MAIN se haya previsto la realización de evaluaciones periódicas, pero no se hubiera fijado el plazo de la evaluación final y del correspondiente informe, dicha evaluación deberá realizarse en el plazo máximo previsto, es decir, transcurridos 5 años desde la entrada en vigor de la norma.

1.7. ¿Cómo se da publicidad al resultado de la evaluación?

El informe de evaluación, tras su análisis en el Comité de Política Regulatoria, se elevará para su conocimiento tanto a la Junta de Gobierno como al Pleno. A tal efecto, se incorporará como punto de información en el orden del día de las sesiones correspondientes. Las Directrices MAIN prevén que dicha elevación la realizará el titular del

área de gobierno competente en materia de calidad normativa, responsabilidad que actualmente recae en la Coordinación General de la Alcaldía.

Posteriormente, los informes de evaluación se publicarán en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid y en la sede electrónica, vinculados a la correspondiente ordenanza o reglamento evaluado, de manera que se disponga de toda la información sobre el ciclo normativo de cada norma en un único sitio web.

2. PAUTAS PARA ELABORAR EL INFORME DE EVALUACIÓN DE NORMAS.

El informe de evaluación es el documento en el que se plasman los resultados de la evaluación realizada. Según el apartado 7.8 de las Directrices MAIN se estructura en 8 apartados:

1. Resumen ejecutivo.
2. Antecedentes.
3. Metodología de evaluación.
4. Evaluación de objetivos.
5. Evaluación de impactos.
6. Evaluación de obligaciones y cargas administrativas.
7. Evaluación de sostenibilidad de la norma.
8. Conclusiones y recomendaciones.

Para su elaboración es esencial la información contenida en la MAIN que acompañó la tramitación del correspondiente proyecto; el éxito del proceso evaluador depende en gran medida de la calidad de la MAIN, pues la definición de objetivos, impactos y las pautas para realizar la evaluación posterior se contienen en dicho documento.

Aunque no será un supuesto habitual, puede ocurrir que el texto de la ordenanza experimente cambios sustanciales tras el trámite de información pública o por las enmiendas que se introduzcan durante la tramitación en el Pleno, que impliquen la eliminación, modificación o adición de objetivos e impactos. En estos casos, no existe obligación de realizar evaluación de objetivos e impactos nuevos o eliminados, aunque si el órgano competente lo considera oportuno podrá evaluarlos, si bien deberá definir la metodología de evaluación en el momento de realizarla como veremos más adelante.

A continuación, se desarrolla cada uno de los apartados del informe de evaluación exponiendo el contenido que el evaluador debe incluir. Cada apartado tiene un contenido mínimo, pero el órgano evaluador puede incorporar la información que considere relevante para completar la evaluación realizada.

Para ello, se estructura cada apartado en un primer epígrafe (“¿Qué es?”) que especifica en qué consiste el análisis a realizar y un segundo epígrafe (“¿Cómo se hace?”) en el que se explica cómo realizar el citado análisis. En ocasiones, se incluyen también algunas cuestiones dirigidas a la reflexión sobre la evaluación de objetivos, impactos, obligaciones, cargas administrativas y sostenibilidad de la norma (“Cuestiones para la reflexión”), así como ejemplos de los distintos supuestos que pueden producirse.

Debe aclararse, no obstante, que no se trata de contestar por escrito a todas y cada una de las preguntas y cuestiones que se proponen; por el contrario, el cuestionario se configura como una herramienta que facilita al órgano que está redactando el informe de evaluación conocer los aspectos que debe analizar y reflexionar sobre los mismos, de forma que luego puedan explicarse motivadamente al redactar dicho informe.

2.1. Resumen ejecutivo.

2.1.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe de evaluación que contiene un resumen sistematizado de la información incluida en el mismo.

2.1.2. ¿Cómo se hace?

El resumen ejecutivo debe incorporar los resultados más relevantes de la evaluación realizada, de forma que pueda consultarse rápidamente su contenido.

El objetivo es conseguir que el lector del informe pueda obtener, con una rápida lectura, una sinopsis del proceso de evaluación llevado a cabo y de sus principales conclusiones.

Se cumplimentará una vez completados los distintos apartados del informe, extractando aquellos aspectos que se consideren más relevantes.

En su redacción se utilizarán frases breves y concisas, pues el desarrollo detallado de la información se realiza en los diferentes apartados del informe.

Se insertará tras el índice del informe, como apartado 1. Entre la información que debe recogerse, ha de mencionarse:

- a) Órgano encargado de la evaluación y fecha del informe de evaluación de la norma, especificando, en su caso, si se trata de una evaluación continua con periodicidad predeterminada.
- b) Metodología utilizada para la evaluación.
- c) Porcentaje de ejecución de los objetivos y de producción de los impactos.
- d) Valoración general sobre la necesidad actual de las cargas y trámites previstos en la norma y sobre su nivel de cumplimiento.
- e) Valoración general sobre los efectos que la norma ha desplegado y si estos eran realmente los que se pretendían con su aprobación.
- f) Valoración sobre las perspectivas futuras de aplicabilidad de la norma.
- g) Principales conclusiones y recomendaciones del informe de evaluación.

2.2. Antecedentes.

2.2.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe que contiene un breve resumen del contenido de la norma, sus objetivos e impactos previstos en la MAIN.

2.2.2. ¿Cómo se hace?

El informe de evaluación debe incorporar una reseña sobre la norma evaluada, de manera que se ofrezca la información básica sobre el propio objeto de la evaluación.

Se incluirá un resumen del contenido de la norma, explicando los principales aspectos que regula.

Además, se identificarán los objetivos e impactos que en su día se previeron en la MAIN, de forma que se ofrezca información sobre aquellos aspectos que se consideraron esenciales cuando se procedió a su redacción y que justificaron la aprobación de la norma.

Asimismo, puede incorporarse cualquier otra información sobre el contexto en el que se aprobó la norma que se considere relevante. En este sentido puede recogerse una explicación de los elementos novedosos que supuso respecto a la anterior regulación, el marco legal existente en el momento de aprobación de la norma, o algún aspecto destacado referido al proceso de tramitación.

2.3. Metodología de evaluación

2.3.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se explica la metodología utilizada para evaluar los objetivos, los impactos, las obligaciones y la sostenibilidad.

2.3.2. ¿Cómo se hace?

Uno de los elementos clave para realizar una buena evaluación es establecer una adecuada metodología para evaluar.

La elección de la metodología de la evaluación vendrá condicionada, principalmente, por la información recogida en la MAIN, en la que se predeterminan en parte las herramientas que se utilizarán para realizar la evaluación posterior de la norma.

En este sentido, conforme se indica en el apartado 2.7.2 de la Guía MAIN, la evaluación de los objetivos y de los impactos ha de realizarse mediante indicadores o mediante hitos o fases. Asimismo, es posible que durante el proceso de evaluación se decida recurrir a otras técnicas de evaluación que puedan complementar a las que ya vienen predeterminadas en la MAIN, normalmente para efectuar la valoración de impactos que inicialmente no se previeron como evaluables o que incluso no se contemplaron en la MAIN.

En tales casos, deberá explicarse qué herramientas y técnicas se han utilizado para llevar a cabo la evaluación de estos impactos. La combinación de herramientas puede resultar útil cuando una herramienta puede aportar una perspectiva de análisis distinta que refuerce o matice las conclusiones a las que se haya llegado con la aplicación de otra¹⁰.

En consecuencia, este apartado del informe de evaluación tiene un contenido mínimo, que es la metodología prevista en la MAIN, si bien es posible su ampliación en caso de que se decida incorporar métodos complementarios para realizar una evaluación más exhaustiva de la norma.

¹⁰ En relación con la metodología, consultar la Guía del Ayuntamiento de Madrid “10 preguntas antes de poner en marcha un proceso de evaluación ¿cómo debe ser el proceso de evaluación?”, págs. 70 y ss.

Recientemente se ha modificado la Ordenanza de las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de septiembre de 2004. En la MAIN de esta modificación se contempla la evaluación en un plazo de dos años, incluyendo una serie de indicadores vinculados a la utilización de las tarjetas prepago, que es una de las medidas principales de la modificación normativa. Puede ocurrir que llegado el momento de realizar la evaluación se considere oportuno ampliar el análisis, estudiando, además de estos datos objetivos, otro tipo de cuestiones vinculadas a la satisfacción de los usuarios con el nuevo sistema, incluyendo encuestas a los mismos sobre la valoración de la generalización de estas tarjetas en el sistema de prestaciones económicas de servicios sociales. En este caso, nos encontraríamos ante una evaluación realizada no solo con la metodología inicialmente prevista en la MAIN, sino con una metodología incorporada posteriormente que ofrece una información más completa sobre la eficacia de la norma evaluada.

En definitiva, este apartado del informe debe reflejar la metodología utilizada para la evaluación de los objetivos, los impactos, las obligaciones, las cargas y la sostenibilidad de la norma, partiendo, como se ha señalado, de la información que sobre la evaluación está contenida en la MAIN, y que, en su caso, puede verse complementada por el recurso a otras metodologías complementarias.

En particular, se detallarán los siguientes aspectos:

- a) Respecto de los objetivos a evaluar, deberá señalarse si la evaluación de cada uno de los objetivos se ha realizado a través de indicadores, mediante el cumplimiento de fases o hitos o a través de la combinación de ambas herramientas.
- b) Respecto de los impactos a evaluar, deberá indicarse si la metodología utilizada es mediante indicadores, o a través del cumplimiento de fases o hitos.
- c) Si para la evaluación de los impactos se previó en la MAIN una metodología distinta a las herramientas mencionadas, debe explicarse aquí la metodología utilizada para hacer la evaluación.
- d) Si se van a evaluar impactos no susceptibles de evaluación según la MAIN, bien porque en su momento no se consideró relevante evaluarlos, bien porque ni siquiera se tuvieron en cuenta en el momento de elaborar la MAIN, debe explicarse cuáles son estos impactos y las herramientas para hacer la evaluación. Lo que no será posible en estos supuestos es la evaluación por fases o hitos, ya que esta metodología exige de manera obligatoria la previa calendarización de las distintas fases.
- e) En cuanto a la evaluación de obligaciones y cargas administrativas, se indicarán las técnicas de recogida y análisis de la información utilizadas para la medición de las obligaciones y cargas, así como cualquier otra metodología empleada.
- f) Respecto de la evaluación de la sostenibilidad de la norma, se indicarán las técnicas de recogida y análisis de la información utilizadas, así como cualquier otra metodología empleada.

Finalmente, en este apartado se realizará también una valoración sobre si las herramientas de evaluación utilizadas para evaluar cada uno de estos aspectos han sido apropiadas para la obtención de los resultados requeridos por la evaluación.

2.4. Evaluación de objetivos

2.4.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8.4 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se expone el resultado de la evaluación del cumplimiento de los objetivos previstos en la MAIN, incorporando su grado de consecución.

2.4.2. ¿Cómo se hace?

Este apartado del informe de evaluación debe comenzar relacionando los objetivos de la norma. A continuación, se expondrá los indicadores asociados a cada objetivo y su grado de cumplimiento. Una vez realizada esta medición, se incluirá un análisis en el que el órgano evaluador expondrá las conclusiones sobre el cumplimiento de los objetivos con base en la información obtenida, así como otros elementos que hayan podido tener influencia sobre el cumplimiento de los distintos objetivos.

Deben evaluarse todos los objetivos previstos en la MAIN, que se relacionan en el apartado *“oportunidad de la propuesta normativa”*. Es importante por este motivo realizar una buena definición de los objetivos, cumpliendo las características de la metodología *“SMART”*¹¹, de manera que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y limitados en el tiempo.

La manera de formular los objetivos se contiene en el Anexo II del “Manual para la formulación de objetivos, indicadores, fases o hitos para la evaluación de impacto normativo” de la Guía MAIN.

En caso de objetivos cuya medición se realice mediante indicadores, se debe verificar el cumplimiento en función de la meta prevista en la ficha del indicador correspondiente, contenida en el apartado de evaluación de la MAIN.

Se deben detallar las fuentes de información utilizadas, si la información se considera fiable o si ha habido problemas para obtenerla por parte del órgano responsable del indicador.

En caso de objetivos cuya medición se realice mediante hitos o fases, se verificará el cumplimiento en función de las fechas de inicio y fin, plazos de ejecución previstas en la ficha de hito de la MAIN y del peso asignado a cada fase o hito.

En caso de resultar relevante para analizar la consecución de los objetivos, podrá incorporarse en este apartado la información sobre los recursos presupuestarios, organizativos, humanos, materiales y tecnológicos empleados en la aplicación de la norma. En particular:

- a) Presupuesto destinado a la ejecución de cada objetivo.
- b) Capacidad de aplicación en función de los recursos humanos y tecnológicos destinados a la aplicación de la norma.
- c) Organización administrativa encargada de la aplicación de la norma.
- d) Inmuebles, instalaciones y equipos.

¹¹ La metodología SMART responde al acrónimo de los adjetivos Specific (específico), Measurable (medible), Achievable (alcanzable), Realistic (realista) y Time- Bound (limitado en el tiempo). En el Anexo II de la Guía MAIN se recogen las pautas para la definición de objetivos, indicadores, fases e hitos.

Asimismo, podrán exponerse las circunstancias externas que hubieran podido afectar a la consecución de los objetivos de la norma.

Puede darse el caso de que las circunstancias externas, en lugar de impedir el cumplimiento de los objetivos de una norma, los favorezcan. Piénsese, por ejemplo, una norma municipal que limita los niveles de ruido provenientes del ocio nocturno en el centro de la ciudad y en la favorable incidencia que sobre tales niveles pueden tener las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias en caso de crisis sanitarias como las del COVID-19.

Finalmente, se emitirá una conclusión individual sobre el cumplimiento de cada uno de los objetivos, cuantificándolo porcentualmente entre 0 y 100.

En el supuesto de no llegarse al 100%, deberán identificarse las circunstancias o problemas que hayan determinado la imposibilidad de su cumplimiento. Asimismo, podrán identificarse posibles aspectos de mejora de cara a optimizar el cumplimiento de los objetivos en el futuro.

2.4.3. Cuestiones para la reflexión.

En el momento de cumplimentar la evaluación de objetivos, puede resultar útil reflexionar y contestar a las siguientes cuestiones:

1. ¿Se han alcanzado los objetivos previstos como consecuencia de la aprobación de la norma?
2. ¿Existen otros factores que hayan podido influir en la consecución de los objetivos?
3. ¿La implementación de la norma ha puesto de manifiesto la necesidad de atender otros objetivos en el ámbito material analizado?
4. ¿Se hubieran cumplido los objetivos perseguidos si no se hubiera aprobado la norma?
5. ¿Qué grado de importancia tiene cada objetivo en el logro de los resultados perseguidos con la propuesta normativa?
6. En caso de que haya objetivos no alcanzados en nivel suficiente, ¿a qué se ha debido? ¿cuáles han sido los factores o circunstancias externos que han dificultado su consecución?
7. ¿El tiempo transcurrido o la evolución técnica provoca que haya nuevos objetivos relevantes que no se tuvieron en cuenta cuando se diseñó la norma?
8. ¿La obtención de los datos necesarios para evaluar los objetivos ha resultado sencilla o ha habido limitaciones que hayan dificultado el análisis?

2.5. Evaluación de impactos.

2.5.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8.5 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se expone el resultado de la evaluación de los impactos previstos en la memoria como evaluables y de aquellos otros que se considere conveniente evaluar.

Es decir, la aprobación de la norma se produjo para satisfacer una serie de objetivos, cuya consecución se analiza en el anterior apartado del informe de evaluación. Pero como consecuencia de dicha aprobación, se previeron una serie de impactos (recordemos que el análisis previo se realiza a través de un *“análisis de impacto normativo”*). Dichos impactos pueden ser positivos o negativos y se subdividen en las siguientes categorías:

- 1) Impacto competencial.
- 2) Impacto organizativo.
- 3) Impacto presupuestario.
- 4) Impacto económico.
- 5) Impacto de género.
- 6) Simplificación de procedimientos.
- 7) Otros impactos.

Debe tenerse en cuenta que, con frecuencia, cada tipo de impacto se subdivide en una serie de efectos. Por ejemplo, una ordenanza puede tener un impacto económico globalmente positivo, que se ha producido en la realidad, pero dentro de esta valoración global se insertan efectos que pueden ser positivos o negativos y producirse o no. Así, un impacto económico positivo para las empresas puede tener como contrapartida un impacto negativo para los consumidores si, por ejemplo, la medida adoptada ha implicado un incremento de los precios de los servicios. Este sería el caso, por ejemplo, de una ordenanza del taxi que implique elevar las tarifas a cobrar.

2.5.2. ¿Cómo se hace?

Este apartado del informe de evaluación debe comenzar exponiendo el impacto o impactos previstos en la MAIN como evaluables, para a continuación analizar los indicadores o las fases definidas para comprobar la producción del impacto de que se trate. Una vez realizada esta medición, se incluirá un análisis en el que el órgano evaluador expondrá las conclusiones sobre la producción del impacto o impactos con base en la información obtenida y en otros elementos que hayan podido tener influencia sobre el impacto de que se trate, incluyendo en su caso una valoración sobre si el impacto se considera positivo, negativo o neutro.

La MAIN habrá previsto una serie de impactos, pero a diferencia de lo que ocurre con los objetivos, en que la evaluación debe analizar el cumplimiento de todos ellos, conforme a lo previsto en el apartado 5.13.4 de las Directrices MAIN en el caso de los impactos deben evaluarse solo los más relevantes y en todo caso al menos uno. A la hora de elegir esos impactos a evaluar, el criterio para su selección debe ser la relevancia, y no la facilidad o dificultad para la obtención de datos.

En este sentido, hay impactos que serán normalmente más fáciles de evaluar, como por ejemplo el presupuestario o el organizativo, ya que su análisis depende de la recolección de datos que son de fácil acceso al ser elaborados por el propio Ayuntamiento. Pero con independencia de que se evalúen estos impactos, debe evitarse sustituir la evaluación de otros impactos más relevantes para alcanzar los objetivos de la norma por estos impactos más “*internos*” de la propia organización.

La determinación del impacto o impactos evaluables ya viene predeterminada en el contenido de la propia MAIN.

No obstante, la aplicación de la norma y el proceso de evaluación sirven asimismo para detectar la producción de otros impactos que pudieran ser totalmente desconocidos en el momento de su aprobación. Este análisis podrá otorgar a los implicados en el proceso de elaboración normativa una visión más amplia de cara a la detección de impactos de futuras decisiones normativas.

En una norma que establezca medidas de reducción de la contaminación derivadas de la circulación de vehículos menos contaminantes, puede establecerse una línea de subvenciones destinada a financiar la compra de vehículos eléctricos e híbridos a cambio de la descontaminación, tratamiento medioambiental y destrucción de un vehículo contaminante. Supongamos que el requisito previsto para acceder a las ayudas consista en que la persona que recibe la ayuda para la adquisición sea titular de un vehículo contaminante en fecha anterior a la adquisición del nuevo vehículo y presente el certificado de destrucción o tratamiento medioambiental del vehículo al final de su vida útil. Sin embargo, al no establecerse un plazo mínimo de titularidad de dicho vehículo contaminante, surge un mercado de compraventa de coches usados que ya no eran aptos para la circulación, es decir, se habrían destruido igualmente, y los potenciales compradores adquieren estos vehículos para ofrecerlos a cambio de la ayuda, pero conservan el vehículo de su titularidad también contaminante. Este impacto negativo de la medida adoptada no fue previsto cuando se elaboró la norma, pero es un impacto relevante tanto por el mercado que surge de compraventa de vehículos no aptos para la circulación, como porque resta eficacia a la medida adoptada, por lo que sería coherente que en el momento de realizar la evaluación ex post se midiera este impacto, proponiendo las medidas oportunas para su corrección.

Por ello, hay que diferenciar claramente entre los impactos que están previstos en la MAIN como evaluables, los impactos previstos en la MAIN pero que inicialmente no se decidió evaluar y aquellos que no están previstos en la MAIN. Puede considerarse oportuno que estas dos últimas categorías de impactos sean evaluadas, aunque no estuviera así previsto inicialmente en la MAIN.

Respecto de la evaluación de los impactos previstos en la MAIN como evaluables:

- a) En caso de impactos cuya medición se realice a través de indicadores, ha de verificarse su producción en función de la meta prevista en la ficha del indicador de la MAIN.
- b) En el caso de impactos cuya medición se realice a través de hitos o fases, ha de verificarse su producción en función de las fechas de inicio y fin previstas en la ficha de hito de la MAIN y del peso asignado a cada fase.

En ambos casos:

- a) Han de detallarse las fuentes de información utilizadas, si la información es fiable o si ha habido problemas para obtenerla por parte del órgano responsable de la fuente de información.
- b) Se debe emitir una conclusión individual sobre la producción de cada uno de los impactos previstos, cuantificándolo porcentualmente entre 0 y 100.
- c) En el caso de no llegarse al 100%, deberán identificarse las circunstancias o problemas que hayan determinado que el impacto haya sido inferior al previsto en la MAIN.

Por ejemplo, una ordenanza en materia de implantación de actividades económicas, que reduzca las cargas y trámites necesarios para poner en marcha los negocios, puede verse afectada en su eficacia e impacto económico positivo si su aplicación coincide con una crisis económica internacional.

- d) Ha de incorporarse un juicio sobre los impactos no deseados producidos por la norma e identificar los posibles aspectos de mejora para evitar su producción futura. Estos aspectos de mejora pueden implicar la modificación de la norma evaluada, la modificación de otras normas relacionadas o la puesta en marcha de otro tipo de medidas no normativas.
- e) Finalmente, se debe incorporar un juicio general sobre los efectos que la norma ha desplegado y si estos eran realmente los que se pretendían con su aprobación.

2.5.3. ¿Cómo evaluar impactos no previstos como evaluables?

Como ya se ha indicado, puede ocurrir que determinado impacto previsto en la MAIN como no evaluable, se considere oportuno incorporarlo a la evaluación. Igualmente, también podrán ser objeto de evaluación los impactos no previstos en la MAIN que se hubieran producido durante la aplicación de la norma.

Por ejemplo, puede suceder que un impacto que no se consideró demasiado relevante en el momento de elaborar la MAIN (por ejemplo, el presupuestario, por encontrarse el Ayuntamiento en situación de superávit) en una época de contención presupuestaria o con un plan de ajuste en vigor se convierta en relevante. En este caso, podría determinarse la necesidad de evaluar el impacto presupuestario de una ordenanza para ver si la aplicación de la norma está suponiendo un excesivo gasto al erario municipal. Por lo tanto, aunque la MAIN haya determinado que el impacto a evaluar sea otro distinto al presupuestario, si ese impacto se convierte en relevante, puede acordarse su evaluación.

En ambos casos, las herramientas para medir estos impactos se decidirán en el momento de iniciar el proceso de evaluación, debiendo describirse en el apartado de metodología del informe de evaluación.

Puesto que nos encontramos ante impactos que en su momento no se consideraron muy relevantes (impacto previsto en la MAIN pero que no se evalúa porque su relevancia es menor a la de otros impactos) o bien ni siquiera se previeron en el momento de elaborar la norma, lo habitual será que las fuentes de información para el análisis del citado impacto

sean diferentes así como la metodología, que puede articularse, por ejemplo, a través de preguntas de evaluación¹². A modo de ejemplo, la información podría obtenerse a través de:

- a) Preguntas en “Decide Madrid”.
- b) Cuestionarios “*ad hoc*” a sectores afectados.
- c) Entrevistas y cuestionarios a los gestores municipales vinculados con el impacto de que se trate.

No obstante, también podrá utilizarse la metodología ya propuesta en la Guía MAIN para evaluar estos impactos.

2.5.4. Cuestiones para la reflexión.

Para realizar la evaluación de impactos puede resultar de utilidad reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

1. ¿Qué impactos se han producido con la aprobación de la norma? ¿Estaban todos estos impactos previstos en la MAIN?
2. ¿Se hubieran producido los impactos si no se hubiera aprobado la norma? ¿Existen otros factores que han influido en su producción?
3. ¿Cuáles han sido los factores que más han influido en la producción de los impactos?
4. ¿Los impactos se mantienen en el tiempo o se producen en un determinado momento sin que tengan continuidad?
5. ¿Ha provocado la norma impactos no previstos (positivos o negativos) sobre los afectados?
6. ¿Los impactos son iguales para todos los destinatarios de la norma o varían según el tipo de beneficiario, lugar u otra regulación de la norma?

2.6. Evaluación de obligaciones y cargas administrativas.

2.6.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8.6 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se analiza el nivel de cumplimiento de las obligaciones previstas en la norma para los destinatarios y, en su caso, para los órganos del Ayuntamiento de Madrid competentes para la ejecución de la norma aprobada. Asimismo, deben identificarse los principales problemas detectados en su aplicación.

Finalmente, evaluará la necesidad de las cargas administrativas y trámites previstos en la norma y su posibilidad de simplificación, para hacer más sencillos los procedimientos administrativos y no imponer a la ciudadanía y empresas cargas administrativas que podrían evitarse.

2.6.2. ¿Cómo se hace?

El análisis de este epígrafe se estructura en los siguientes puntos:

¹² En relación con las preguntas de evaluación, consultar el apartado de la Guía del Ayuntamiento de Madrid “10 preguntas antes de poner en marcha un proceso de evaluación ¿cómo debe ser el proceso de evaluación? ¿Qué es lo que queremos saber? Las preguntas de evaluación”, págs. 49 y ss.

- a) Evaluación de obligaciones impuestas a los destinatarios de la norma. Las normas habitualmente incluyen obligaciones y prohibiciones, bien para la ciudadanía en su conjunto, bien para determinados colectivos. Deben identificarse estas obligaciones y prohibiciones y realizar una valoración sobre su grado de cumplimiento.

Para obtener esta información, será útil contar, por ejemplo, con información sobre los procedimientos sancionadores que se han iniciado y los tipos de infracciones más frecuentemente denunciadas. También puede resultar útil realizar cuestionarios a los destinatarios de la norma para verificar cuál es el grado de aceptación de las obligaciones y prohibiciones contenidas en la norma. Finalmente, la iniciación de procedimientos de exigencia de responsabilidad patrimonial puede orientar también sobre problemas derivados de la aplicación de la norma.

- b) Evaluación de obligaciones impuestas a los órganos administrativos. Con frecuencia, las normas aprobadas incluyen obligaciones de hacer para los propios órganos municipales (creación de un registro, constitución de un órgano colegiado, aprobación de instrucciones de desarrollo, modificación de relaciones de puestos de trabajo, cumplimiento de plazos procedimentales). Estas obligaciones “administrativas” deben identificarse, señalando si se han ejecutado y, en caso necesario, explicando el motivo de la falta de ejecución (insuficiencia presupuestaria, déficit de recursos humanos para la tramitación de los procedimientos u otras).

Piénsese, por ejemplo, en la aprobación de una ordenanza de transparencia municipal que impone elevados estándares de publicidad activa en diversos sectores de la actividad municipal y obliga a los concejales y órganos directivos del ayuntamiento a facilitar una detallada información acerca de su situación financiera y patrimonial. Ambas cuestiones deberían ser objeto de análisis en este apartado del informe de evaluación¹³.

- c) Evaluación de cargas administrativas. Partiendo de las cargas administrativas creadas por la norma y que se han identificado en la MAIN, se trata de comprobar si las citadas cargas siguen siendo imprescindibles o si pueden suprimirse.

Puede ocurrir que en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma, se haya incluido en las plataformas de intermediación de datos la información necesaria para tramitar un determinado procedimiento, para el cual, la norma aprobada preveía la obligación para el ciudadano de aportar el documento acreditativo de dicha información. En este caso, la carga documental inicialmente prevista era correcta en el momento de su exigencia, pero en el momento de la evaluación puede concluirse que ya no lo es.

- d) Evaluación de trámites procedimentales. Partiendo de la información contenida en la MAIN en el apartado “*simplificación de procedimientos*” se trata de comprobar con los órganos responsables de la tramitación de cada procedimiento si las medidas previstas en la MAIN han conseguido la simplificación pretendida, si los trámites contemplados en la norma son necesarios y se cumplen en la realidad o si alguno de ellos puede ser eliminado.

¹³ Un ejemplo real de este tipo de evaluación puede encontrarse en los informes de evaluación emitidos por el Síndic de Greuges de Cataluña sobre la aplicación de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por ejemplo, si la norma a evaluar sustituyó una autorización por una declaración responsable, debería verificarse si dicha medida ha cumplido con su finalidad. Asimismo, en el proceso actual de informatización de procedimientos, es bastante frecuente que determinados trámites se eliminen y se sustituyan por consultas entre sistemas informáticos, agilizando así el correspondiente procedimiento. Este tipo de cuestiones pueden valorarse en el informe para verificar si es posible eliminar alguno de los trámites previstos en la norma evaluada.

Como resultado de la valoración realizada, podrán proponerse medidas de simplificación de procedimientos y de trámites administrativos en el apartado de “*conclusiones y recomendaciones*” del informe de evaluación, así como la supresión de las cargas que se consideren innecesarias.

Finalmente, se incorporará un juicio general sobre el nivel de cumplimiento de la norma y los principales problemas detectados en su aplicación.

2.6.3. Cuestiones para la reflexión.

Para analizar las obligaciones y cargas administrativas de la propuesta normativa, pueden plantearse las siguientes cuestiones:

1. ¿Se ha simplificado el procedimiento con la aprobación de la norma? ¿Si no se hubiera aprobado, se hubiera logrado la simplificación por otra vía? ¿Se cumple con el plazo de tramitación previsto para los distintos procedimientos regulados?
2. ¿Las cargas administrativas previstas son proporcionadas?
3. ¿La aplicación de la norma se ha realizado correctamente por la Administración municipal? ¿Se han realizado las tareas a nivel de gestión necesarias para la adecuada tramitación de los procedimientos? ¿Los recursos empleados en la implementación han permitido la correcta aplicación de la norma?
4. ¿Qué nivel de cumplimiento y aceptación tiene la norma? ¿Los procedimientos por incumplimiento son excesivos? ¿Son bien aceptadas las obligaciones previstas por los destinatarios o provocan rechazo?

2.7. Evaluación de sostenibilidad

2.7.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se realiza una valoración respecto del estado de coordinación de la norma con el resto de la normativa municipal. Asimismo, analiza si en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma hasta la realización de la evaluación se han producido modificaciones normativas que obliguen a adaptar determinadas regulaciones de la ordenanza o reglamento. Finalmente, expone la litigiosidad administrativa y judicial producida en relación con la norma analizada.

2.7.2. ¿Cómo se hace?

Se trata de valorar la perspectiva futura de aplicación de la norma, identificando los aspectos que pudieran comprometer su viabilidad.

Para emitir un juicio sobre tal posibilidad, deben analizarse las siguientes cuestiones:

- a) La incidencia sobre la norma analizada de posteriores modificaciones en la normativa estatal o autonómica reguladora de la materia de que se trate o en la normativa reguladora de materias conexas. La evaluación “ex post” se realiza hasta 5 años después de la aprobación de la norma evaluada. Es posible que en dicho período se hayan producido modificaciones legislativas o reglamentarias que incidan en la regulación, obligando a la modificación de la norma no como consecuencia de una evaluación negativa, sino para adaptarla a dichas modificaciones legales.

Por ejemplo, en la actualidad se está tramitando una nueva ordenanza reguladora del servicio de ayuda a domicilio y de otros servicios sociales municipales. La modificación de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid está incluida en el Plan Anual Normativo de la Comunidad para el año 2020, si bien hasta el momento solo se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública previa. En caso de que la nueva ordenanza se apruebe con anterioridad a la modificación de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, en el momento de la evaluación de la ordenanza sería necesario valorar las modificaciones derivadas de la nueva ley.

- b) Estado de coordinación con el resto de normativa municipal. Con frecuencia las ordenanzas municipales guardan una conexión entre sí, que deriva en incongruencias cuando una de dichas ordenanzas se modifica y no contempla la modificación de otras ordenanzas relacionadas. En el período transcurrido entre la aprobación de la norma y su evaluación pueden haberse producido modificaciones sobrevenidas que obliguen a actualizar la regulación.

Hay determinadas ordenanzas que poseen un carácter horizontal sobre el resto del ordenamiento jurídico municipal, condicionando en muchos casos la regulación de diversos ámbitos de la actividad administrativa. Así ocurre, por ejemplo, con las ordenanzas que regulan licencias urbanísticas, cuestiones de salubridad pública o el régimen de transparencia, que pueden tener importantes efectos sobrevenidos sobre las ordenanzas ya existentes.

- c) Impugnaciones judiciales y litigiosidad derivadas de la norma. Otro aspecto que debe valorarse en este apartado del informe es el relativo a la existencia de anulaciones judiciales de alguna parte o precepto de la norma, así como a la litigiosidad administrativa y contenciosa que la aplicación de la norma ha provocado. Para ello, puede recurrirse a las fuentes de información secundarias existentes en el Ayuntamiento de Madrid (estadísticas, bases de datos o sistemas informáticos de gestión de expedientes que contienen información sobre los recursos administrativos o judiciales presentados contra los actos de aplicación de la norma)¹⁴.

¹⁴ La Guía del Ayuntamiento de Madrid “10 preguntas antes de poner en marcha un proceso de evaluación” señala que las fuentes de información son las que proveen datos para alimentar los indicadores que se hayan definido y se clasifican en:

- Fuentes secundarias, que existen con independencia del proceso de evaluación que se lleva a cabo. En el Ayuntamiento de Madrid podemos citar el portal de datos abiertos, el portal de transparencia, el registro de contratos o Madrid Decide, entre otros.
- Fuentes primarias, específicas del proceso de evaluación, diseñadas, aplicadas y depuradas por el equipo evaluador (entrevistas, grupos focales, encuestas o las propias fuentes de información previstas en la MAIN para medir los indicadores de cada uno de los objetivos).

Imaginemos que una ordenanza de protección contra la contaminación acústica contempla unos límites de niveles sonoros que los ciudadanos consideran altos, entendiendo que debería tipificarse como infracción administrativa el incumplimiento de niveles inferiores a los que se determinan en la ordenanza. Como consecuencia de ello, se interponen numerosos recursos contra la misma por asociaciones vecinales o ciudadanos a título particular. Si la litigiosidad es elevada, y se percibe un descontento general en la ciudadanía, que reclama una mayor protección frente al ruido, es posible que el ayuntamiento pueda plantearse la conveniencia de modificar la norma.

- d) Necesidades de desarrollo a través de acuerdos, decretos o instrucciones. En ocasiones, la sostenibilidad de la norma puede verse comprometida por la falta de desarrollo de determinadas previsiones a través de acuerdos de la Junta de Gobierno u otro tipo de actos necesarios para su aplicación efectiva.

Por ejemplo, en caso de ordenanzas de contenido muy técnico o que por una deficiente técnica normativa no han sido redactadas de forma precisa, suele ser frecuente la necesidad de dictar instrucciones para su interpretación y aplicación. La falta de adopción de este tipo de actos puede originar criterios dispares entre los distintos órganos gestores, que pueden comprometer la adecuada aplicación de la norma.

- e) Afectación por planes u otras políticas públicas. Las medidas contenidas en la norma pueden también verse afectadas por otras políticas públicas que colisionen con los objetivos inicialmente fijados o que coadyuven a su consecución.

Imaginemos que se aprueba una estrategia de atención a las personas mayores en la que se hace hincapié a la atención a las personas mayores con discapacidad, ante el hecho del aumento de la esperanza de vida de este colectivo, diseñando medidas específicas para ellos. Sin embargo, se observa que la normativa municipal en materia de residencias y centros de mayores no contempla esta especialidad y no da una respuesta adecuada a las necesidades de este colectivo. Esta situación, puede comprometer la viabilidad futura de la norma, por lo que el Ayuntamiento puede plantearse la necesidad de realizar una revisión de toda la normativa en esta materia con la finalidad de alinearla con los postulados de la nueva estrategia municipal.

Estos planes o políticas pueden ser municipales, pero también proceder de la Administración General del Estado o de la Comunidad de Madrid.

Imaginemos que se aprueba una ordenanza sobre protección de los animales domésticos en la que, entre otros, se señala el objetivo de acoger a los animales abandonados, estableciéndose la obligación de internarlos en centros de titularidad municipal. A los 3 años de su entrada en vigor se aprueba plan autonómico con importantes medidas de fomento de la adopción responsable con el objetivo de limitar el alto grado de abandono animal. El plan tiene gran éxito y se reduce significativamente el número de animales abandonados. Esta política autonómica no se conocía cuando se elaboró la ordenanza, pero incide de forma relevante en la consecución de su principal objetivo, por lo que debe ser tomada en cuenta en el informe de evaluación.

2.7.3. Cuestiones para la reflexión.

Para evaluar la sostenibilidad de la norma, el órgano evaluador debe reflexionar sobre las siguientes cuestiones:

1. ¿Se han producido en el ámbito material analizado modificaciones legislativas o reglamentarias tras la aprobación de la ordenanza o reglamento?
2. En caso afirmativo, ¿en qué medida esta regulación condiciona la norma municipal?
3. ¿Existen en dichas normas plazos preceptivos para la adaptación de la normativa municipal?
4. ¿Se han aprobado desde la entrada en vigor de la ordenanza o reglamento otras normas municipales que posean conexión con la norma evaluada? En caso afirmativo, ¿comportan dichas normas afectaciones en la regulación efectuada por la norma evaluada?
5. ¿Se planteó algún recurso contra la ordenanza o reglamento analizado? ¿Qué preceptos han suscitado controversia?
6. ¿Han sido necesarias instrucciones o directrices para la efectiva aplicación de la norma evaluada?
7. ¿Se han adoptado otras medidas, normativas o no, que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de la norma? ¿Colisionan los objetivos de la norma con los objetivos de otras políticas públicas, bien del Ayuntamiento de Madrid, bien de otra administración pública?

2.8. Conclusiones y recomendaciones.

2.8.1. ¿Qué es?

De conformidad con el apartado 7.8 de las Directrices MAIN, es el apartado del informe en el que se incorporan las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones necesarias para facilitar la consecución de los objetivos de la norma, limitar sus impactos no deseados y favorecer el cumplimiento de las obligaciones que imponga.

2.8.2. ¿Cómo se hace?

Este apartado del informe debe comenzar relacionando las conclusiones más relevantes de la evaluación de objetivos, impactos, obligaciones, cargas y sostenibilidad. Esta información es la que permite posteriormente describir las recomendaciones de mejora que, tras valorar los resultados de la evaluación de la norma, puedan facilitar tanto su cumplimiento en general, como la consecución de sus objetivos.

En caso de que se hubieran detectado impactos no deseados, podrán recomendarse medidas para evitar su producción.

Igualmente, podrán recomendarse medidas de simplificación de procedimientos y de trámites administrativos, así como la supresión de las cargas que se consideren innecesarias.

Asimismo, podrán recomendarse modificaciones legales como consecuencia de posteriores cambios legislativos, impugnaciones judiciales o afectación por otras políticas públicas.

Finalmente, en caso de que no resulte necesario realizar cambios normativos, las recomendaciones también pueden incluir la puesta en marcha de acciones conexas que no impliquen la modificación de la norma.

En este sentido, puede ocurrir que la ordenanza esté correctamente diseñada pero los problemas que ha puesto de manifiesto el proceso evaluador estén vinculados a su incorrecta aplicación.

Este sería el caso, por ejemplo, de aquellas normas que requieren de una elevada inversión en sistemas informáticos para su aplicación cuando dicha inversión no se produce finalmente. Pensemos, por ejemplo, en una ordenanza que establece limitaciones de acceso al centro de una gran ciudad que precisan de la instalación de un sistema de cámaras de vigilancia del tráfico; las cámaras sirven para denunciar a los infractores que acceden al centro de la ciudad sin el correspondiente permiso. Si no se realiza el correcto mantenimiento y conservación de tales cámaras, la regulación resultaría de difícil cumplimiento.

También puede ocurrir que para promover la adecuada aplicación de la normativa y conseguir sus objetivos, sea beneficiosa la adopción de medidas incentivadoras, cuestión que también podría reflejarse en el informe de evaluación.

Imaginemos una ordenanza de movilidad que tiene como uno de sus objetivos aumentar el número de viajes que diariamente se realizan mediante vehículos eléctricos. Para ello establece regulaciones destinadas a facilitar su acceso y aparcamiento en determinadas zonas de una gran ciudad, cuyo acceso está prohibido para el resto de vehículos. La concesión de subvenciones para la adquisición de vehículos eléctricos constituye sin duda una política de fomento de este tipo de vehículos que facilitaría el cumplimiento de los objetivos de la norma.

En definitiva, en este apartado del informe de evaluación se incluyen las conclusiones de todo el proceso evaluador, que comportan la realización de una serie de recomendaciones sobre la derogación, modificación o mantenimiento de la regulación analizada. Para ello, se incluirá un resumen de los anteriores apartados en el que se hará constar:

1. Objetivos de la norma cumplidos y no cumplidos y recomendaciones para el cumplimiento de estos últimos.
2. Impactos evaluados y su resultado, especificando las medidas que se proponen para reducir o eliminar los impactos desfavorables de la norma.
3. Recomendaciones sobre la supresión de cargas administrativas y trámites procedimentales, así como, en su caso, sobre las obligaciones impuestas por la norma a los destinatarios y a los órganos administrativos.
4. Recomendaciones sobre la sostenibilidad de la norma.

En función de las recomendaciones realizadas, deberá formularse una recomendación final consistente en la derogación, sustitución, modificación o mantenimiento de la norma de acuerdo con los siguientes criterios y tras la valoración conjunta de los ítems indicados en cada caso.

1. Derogación.

Se propondrá la derogación si tras la evaluación realizada:

- a) El objeto de la norma ya no precisa ser regulado a través de una disposición reglamentaria.
- b) Los objetivos de la norma se pueden alcanzar a través de otros instrumentos, políticas públicas a través de otras opciones no regulatorias.

2. Sustitución.

Se propondrá la sustitución si tras la evaluación realizada se considera que la materia regulada deba seguir regulándose en una norma *“ad hoc”*, pero el texto precisa de modificaciones profundas, que aconsejan aprobar una nueva norma que regule de forma unitaria la materia de que se trate debido a:

- a) La falta de cumplimiento generalizado de los objetivos previstos. Se entenderá que ésta se produce cuando el grado de cumplimiento de objetivos sea igual o inferior al 30% de lo previsto en la MAIN.
- b) La incidencia de los impactos positivos igual o inferior al 30% del previsto en la MAIN.
- c) La producción de impactos negativos relevantes.
- d) La innecesaridad generalizada de los trámites y cargas administrativas reguladas en la norma.
- e) El incumplimiento generalizado de la norma por defectos en el diseño normativo.
- f) La falta de adaptación total a modificaciones legales posteriores.

3. Modificación.

Se propondrá la modificación si tras la evaluación realizada se considera necesario realizar cambios en la norma debido a:

- a) El cumplimiento parcial de los objetivos previstos. Se entenderá que éste se produce cuando el grado de cumplimiento de objetivos sea superior al 30% e igual o inferior al 60% de lo previsto en la MAIN.
- b) La incidencia de los impactos positivos superior al 30% e igual o inferior al 60% del previsto en la MAIN.
- c) La producción de impactos negativos.
- d) La innecesaridad de algunos trámites y cargas administrativas reguladas en la norma.
- e) El incumplimiento parcial de la norma por defectos en el diseño normativo.
- f) La necesidad de adoptar medidas de simplificación de procedimientos o de reducción de cargas administrativas.
- g) La falta de adaptación parcial a modificaciones legales posteriores.
- h) La existencia de otros aspectos identificados en la evaluación que no han funcionado correctamente en la práctica y cuya mejora requiera realizar modificaciones puntuales en la norma.

En los casos en los que además existiera dispersión normativa, se podrá proponer que la modificación se realice mediante la refundición total o parcial de las normas reguladoras de una misma materia o de materias íntimamente relacionadas.

4. Mantenimiento.

Se propondrá el mantenimiento si tras la evaluación realizada se considera innecesaria una intervención normativa, debido a:

- a) El cumplimiento generalizado de los objetivos previstos. Se entenderá que éste se produce cuando el grado de cumplimiento de objetivos sea superior al 60%, de lo previsto en la MAIN.
- b) La incidencia de los impactos positivos superior al 60% del previsto en la MAIN.
- c) La ausencia de impactos negativos relevantes.
- d) La necesidad de los trámites y cargas administrativas reguladas en la norma.
- e) El cumplimiento generalizado de la norma.
- f) La innecesaria adaptación a modificaciones legales posteriores.
- g) La innecesaria adopción de medidas de simplificación de procedimientos.
- h) La posibilidad de adoptar medidas de mejora que permitan cumplir los objetivos de la norma sin necesidad de proceder a su modificación.

3. ANEXO. TABLA DE ABREVIATURAS.

Directrices MAIN	Directrices sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y la Evaluación Normativa aprobados por Acuerdo de 3 de mayo de 2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.
Directrices PAN	Directrices sobre el Plan Anual Normativo del Ayuntamiento de Madrid. Acuerdo de 15 de junio de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.
Guía MAIN	Guía metodológica para la elaboración de la Memoria de análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de 14 de mayo de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
MAIN	Memoria de análisis de impacto normativo.
PAN	Plan Anual Normativo.