

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 32, julio de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 09-11-2021
Modificado: 02-03-2022
Aceptado: 08-03-2022
Prepublicado: 31-10-2022
Publicado: 13-07-2023
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>
Páginas: 81-95



Referencia: Redondo Mora, P., García Ruiz, P. (2023). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (32), 81-95. <https://doi.org/10.24965/gapp.11017>

El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas

Regulatory impact analysis on families: reality, challenges and proposals

Redondo Mora, Pablo

Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1020-6796>
pabloredondomora@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo. Máster en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales por la Universidad de Zaragoza. Como investigador social freelance, trabaja con entidades públicas y del tercer sector en el análisis, diseño y evaluación de políticas públicas y programas sociales.

García Ruiz, Pablo

Universidad de Zaragoza (España – Spain)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8814-9106>
pgruiz@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Titular de Sociología en la Universidad de Zaragoza donde dirige el Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales. Colabora con entidades sociales como iCMedia y The Family Watch. Ha publicado extensamente sobre sociología del bienestar, incluyendo el reciente volumen: “Políticas Familiares. Buenas Prácticas en Europa”, donde analiza prácticas de éxito en diversos países europeos.

RESUMEN

Desde 2009, la memoria del análisis de impacto normativo debe acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos. La Ley 26/2015 introdujo, además, la obligatoriedad del análisis de impacto normativo en la familia. Sin embargo, este no se está realizando de forma adecuada. El principal motivo es la ausencia de una guía metodológica con directrices claras sobre las fuentes, técnicas y procedimientos que se deben emplear. Se hace necesario contar con procedimientos e instrumentos de evaluación que garanticen la validez y fiabilidad de los análisis, al tiempo que moderan las cargas de los profesionales de la administración encargados de realizar esta tarea.

Este artículo estudia la introducción y desarrollo en España del análisis de impacto normativo como herramienta de evaluación ex ante para la mejora regulatoria. Presenta la situación actual respecto a su aplicación a nivel de la Administración General del Estado y en varias Comunidades Autónomas, reflejando la disparidad de criterios y la confusión a la hora de realizar este tipo de evaluación. Y, finalmente, propone directrices para llevarlo a cabo de forma adecuada.

PALABRAS CLAVE

Análisis de impacto normativo; impacto normativo en la familia; legislar mejor; calidad normativa; evaluación de políticas públicas.

ABSTRACT

Since 2009, draft bills and regulations must be accompanied by the memorandum on the regulatory impact analysis. In addition, Act No. 26/2015 introduced the enforceability of regulatory impact analysis on families. However, it is not being properly performed. The main reason for this is the absence of a methodology guide with clear guidelines on sources, techniques and procedures to be used. Assessment tools and procedures are needed in order to guarantee valid and reliable analysis, as well as to tone down the burdens of the public administration professionals dealing with this task.

This paper examines the introduction and development of regulatory impact analysis on families in Spain, which is considered an *ex ante* assessment tool for better regulation. It gives an overview of the current situation concerning the implementation of regulatory impact analysis at Central Administration and Autonomous Communities level. Reflecting the confusion and disparity of criteria when it comes to perform this type of assessment. And finally suggests guidelines to properly carry out regulatory impact analysis on families.

KEYWORDS

Regulatory impact analysis; regulatory impact on families; better regulation; regulation quality; policy assessment.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA. 3. ESTUDIO DE CASO: ORIGEN Y DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN ESPAÑA. 4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 5. RESULTADOS: LA DISPARIDAD Y CONFUSIÓN REFLEJADA EN LOS ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO. 6. DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 6.1. ACOTAR LAS DIMENSIONES RELEVANTES DEL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA. 6.2. CREAR HERRAMIENTAS PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS DATOS. 6.3. CREAR INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN. 7. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

El análisis de impacto normativo es una herramienta utilizada para diseñar las normas de origen gubernamental. Este análisis, que se realiza como requisito previo a la aprobación de una norma, permite anticipar los efectos, costes y beneficios que una propuesta normativa puede tener en diferentes ámbitos de la sociedad. De esta forma, el objetivo de esta herramienta es proporcionar información rigurosa para facilitar la producción de normas adecuadas y eficientes.

Todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes debe ir acompañado de una memoria que recoja los resultados de las evaluaciones de impacto económico y presupuestario, por razón de género y, desde 2015, también en la familia y en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia no se están realizando de forma adecuada.

Uno de los principales motivos que están dificultando la correcta evaluación del impacto de las propuestas normativas en la familia y en la infancia y la adolescencia es la ausencia de una guía metodológica que recoja unas directrices sobre las fuentes, técnicas y procedimientos que se deben emplear. Y es que la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo publicada por la Administración General del Estado en 2009 ha quedado obsoleta, pues no contempla el análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, así como otros requisitos introducidos posteriormente mediante el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Ante esta situación, resulta necesario diseñar procedimientos e instrumentos de evaluación con la finalidad de garantizar la validez y fiabilidad de los análisis, y facilitar el trabajo de los profesionales de la administración encargados de su realización.

Nuestra argumentación presenta, en primer lugar, la corriente de mejora regulatoria a nivel internacional y la utilización de la evaluación *ex ante* como una de las principales herramientas para dotar a las normas de mayor calidad. Después, realiza una contextualización de la introducción y desarrollo en España del análisis

¹ Agradecemos a los revisores anónimos sus comentarios, que han ayudado a mejorar el texto del presente artículo.

de impacto normativo como herramienta de evaluación *ex ante* para la mejora regulatoria. A continuación, se expone la necesidad de desarrollar directrices para analizar el impacto que las propuestas normativas pueden tener sobre las familias. Se presenta la situación actual respecto a la aplicación de los análisis de impacto normativo en la familia a nivel de la Administración General del Estado y en varias Comunidades Autónomas, reflejando la disparidad de criterios y la confusión a la hora de realizar este tipo de evaluación. Finalmente, el último apartado recoge las directrices que proponemos para analizar el impacto normativo en la familia.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Desde la última década del siglo xx, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE) vienen impulsando una serie de reformas institucionales, fiscales, políticas, económicas y administrativas que están contribuyendo al desarrollo de nuevos modelos de gestión pública más eficientes y democráticos (Aguilar y Bustelo, 2010, p. 24). En 1995, la OCDE publicó la *Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental* [C(95)21/FINAL]. Esta declaración establecía una serie de recomendaciones a los países miembros para mejorar los procesos de elaboración y revisión de sus normas legislativas. Estas recomendaciones sentaron las bases de una nueva corriente de gestión pública a nivel internacional basada en la eficiencia regulatoria, la transparencia y la responsabilidad (Balsa Pascual, 2006, p. 11).

En el ámbito de la Unión Europea, a este movimiento de mejora de calidad de las normas se le denomina *Better Regulation* (*legislar mejor* en la traducción oficial al español). Esta corriente pretende corregir algunos defectos, como el exceso de regulación, la complejidad, la incoherencia o la inestabilidad del marco normativo. En este sentido, su finalidad es que solo se aprueben las normas que resulten necesarias, estén proporcionadas a sus objetivos y sean eficaces para lograr los resultados esperados al menor coste posible; así como que las normas se redacten en un lenguaje simple y claro, y su proceso de elaboración sea accesible y transparente (Ponce, 2009, pp. 205-207). Para ello, la OCDE y la Comisión Europea han impulsado un conjunto de herramientas y principios de actuación, entre las que se encuentran las evaluaciones normativas *ex ante* (previas) y *ex post* (posteriores), así como la participación de expertos y ciudadanos en la toma de decisiones a través de consultas públicas. Estas herramientas y procedimientos aportan información objetiva sobre los costes y efectos de las propuestas normativas, facilitando la toma de decisiones y dotando a la norma de mayor legitimidad (Comisión Europea, 2021a, p. 30; OCDE, 2021, p. 72).

En el caso de la Unión Europea, una de las primeras iniciativas de *Better Regulation* fue el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* que establecía las bases para fomentar la participación ciudadana en la formulación y aplicación de las políticas europeas (Comisión Europea, 2001, p. 2). En el mismo año, por encargo de los ministros europeos de administración pública, se publicó también el *Informe Mandelkern sobre mejora de la regulación* (Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación, 2001), que hacía especial hincapié en la necesidad de mejorar la regulación para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, y proponía un Plan de Acción para ello. Posteriormente, la Comisión Europea continuó desarrollando nuevas iniciativas para impulsar la *Better Regulation*, entre las que podemos destacar la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que implementaba la iniciativa *Legislar Mejor* (*Better Regulation* en la versión original) en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, la Comunicación de 2010 sobre *Normativa inteligente en la Unión Europea* y la Comunicación de 2021 *Aunar fuerzas para mejorar la legislación*.

En general, esta serie de iniciativas destacan la aplicación de procedimientos y herramientas para la mejora de la calidad de las normas. Uno de los principales instrumentos promovidos por la OCDE y la Comisión Europea en su impulso de la *regulatory reform* y la *Better Regulation* es la evaluación *ex-ante* de las normas (Ortí, 2016, p. 68), que en España se realiza mediante el análisis de impacto normativo.

El objetivo principal de estas evaluaciones prospectivas es producir información que facilite la discusión y toma de decisiones de forma racional y coherente en los procesos de elaboración y revisión de las normas que elaboran las instituciones gubernamentales. Es decir, lo que se pretende con este tipo de evaluación es proporcionar información de calidad que permita a cada institución responsable del desarrollo de una norma reflexionar con carácter previo sobre los beneficios, los costes y los efectos potenciales de cada una de las alternativas disponibles. Por lo tanto, con la aplicación de esta herramienta se pueden anticipar los efectos que la regulación puede tener sobre los individuos, la economía y la propia administración (OCDE, 2019b, pp. 19-21). De esta forma, se dota de mayor racionalidad al proceso de toma de decisiones y se garantiza la elección de la alternativa más eficiente.

3. ESTUDIO DE CASO: ORIGEN Y DESARROLLO DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO EN ESPAÑA

En España, los primeros antecedentes de mejora regulatoria se desarrollaron durante la década de 1990, aunque es en el año 2000 cuando la Administración General del Estado comenzó a implementar iniciativas concretas en esta materia (Álvarez Suárez, 2017, pp. 28-30).

En 2009 comenzó a regularse el análisis de impacto normativo, mediante el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*. Hasta la entrada en vigor de este Real Decreto, las técnicas de calidad normativa centradas en la elaboración de las normas aparecían de forma dispersa en el ordenamiento jurídico español.

En primer lugar, los principios relativos a la elaboración de las leyes se establecen en el Capítulo segundo del Título III de la *Constitución Española*. Los artículos 81 y 90 determinan que la aprobación, modificación o derogación de las leyes corresponde a las Cortes Generales. En este sentido, los proyectos de ley deben ser primero aprobados en Consejo de Ministros, posteriormente debe aprobarlos el Congreso de los Diputados y, finalmente, el Senado. Por ello, como indica el artículo 87.1, la elaboración de las normas corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Además, las Asambleas de las Comunidades Autónomas pueden solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley (art. 87.2). Y también los ciudadanos pueden participar en el proceso de producción normativa presentando proposiciones de ley avaladas con un mínimo de 500.000 firmas (art. 87.3).

Por otra parte, el artículo 88 de la Constitución y el artículo 124 del *Reglamento del Congreso* introducen la obligación de justificar la necesidad de aprobar o modificar una norma mediante una exposición de motivos y unos antecedentes. Posteriormente, la *Resolución de 15 de noviembre de 1991, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley* estableció unas pautas comunes para la elaboración de los anteproyectos de ley por parte de la Administración General del Estado, indicando cuál debía ser su forma y estructura.

En 1997, con la aprobación de la *Ley del Gobierno*, se introdujo la obligatoriedad de que todo anteproyecto de ley y proyecto de reglamento remitido a las Cortes fuera acompañado de una memoria justificativa, los estudios o informes sobre necesidad y oportunidad, una memoria económica y, desde 2003, una memoria de impacto por razón de género (art. 22.2). De esta forma, se introducía formalmente la necesidad de realizar un análisis del impacto potencial de las normas que deben aprobarse mediante leyes o reglamentos. Sin embargo, no se daba más detalle sobre cómo estimar el impacto ni qué se debía incluir en los análisis (Balsa Pascual, 2006, p. 18).

Ya en el siglo XXI, ante el auge de las corrientes de mejora regulatoria en Europa, se decidió ampliar las directrices de 1991 para elaborar las normas. Por ello, se derogó la *Resolución de 15 de noviembre de 1991*, que fue sustituida por la *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*. Con estas nuevas directrices se pretendía lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica. Para ello, los esfuerzos se centraron especialmente en mejorar la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental. En este sentido, las nuevas directrices permiten elaborar las disposiciones siguiendo un procedimiento homogéneo y ayudan a emplear un lenguaje más cercano a los ciudadanos.

En 2005, la Comisión Europea recomendó a todos los Estados miembros que aplicaran estrategias para evaluar el impacto de las normas a nivel económico, social y medioambiental². Por ello, en 2006, cuando se creó la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), se incluyó entre sus competencias la evaluación del impacto de las propuestas normativas y elaborar, promover, adaptar y difundir guías metodológicas para el análisis de impacto normativo³.

Pero fue en 2009 cuando España comenzó a aplicar los principios de mejora regulatoria promulgados por la Comisión Europea más comprometidamente y avanzó de forma significativa en materia de calidad normativa con la aprobación del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de*

² Véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo de la Unión Europea*.

³ Véase el *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, artículo 6.2, apartados e) y j).

impacto normativo. Mediante este Real Decreto se unificó en un único documento toda la información necesaria para justificar la oportunidad y necesidad de los anteproyectos y proyectos normativos, lo que hizo que la memoria del análisis de impacto normativo supusiera un importante avance respecto a las memorias justificativa y económica, y al informe de impacto de género que se realizaban anteriormente (Fernández y Mateo, 2012, p. 117).

Por otra parte, el *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio* retiró a la AEVAL sus competencias en materia de análisis de impacto normativo. Toda la responsabilidad de impulsar y fomentar la realización del análisis de impacto normativo pasó a recaer sobre un único organismo, la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos, de la Secretaría de Estado para la Función Pública del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente, mediante el *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre*, se creó la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que actualmente se encarga de asegurar la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno de España.

Tras la desvinculación de la AEVAL, la realización de los análisis de impacto normativo y la elaboración de las nuevas memorias se trasladó a los propios organismos encargados de proyectar cada norma⁴. Para que los profesionales de la Administración General del Estado que, a partir de entonces, debían hacer frente a esta tarea pudieran realizarla correctamente, se publicó una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*, con unas pautas orientativas sobre cómo analizar el impacto normativo y redactar la memoria del análisis de impacto normativo.

La memoria del análisis de impacto normativo permitía a los órganos encargados de elaborar las normas identificar la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, valorar las diferentes alternativas para lograr los objetivos perseguidos y analizar las posibles consecuencias jurídicas, económicas, presupuestarias, de género y sobre el orden constitucional de distribución de competencias.

Sin embargo, se ha criticado que esta herramienta se centra especialmente en los factores económicos, prestando poca atención al impacto social y ambiental de las propuestas normativas (Ortí, 2016, p. 69). Es por ello que la OCDE y la Comisión Europea continúan impulsando la mejora de esta herramienta y sus procesos de aplicación (Comisión Europea, 2017, 2021b; OCDE, 2015b, 2018, 2021).

En este sentido, la OCDE hizo a España una serie de recomendaciones en materia de análisis de impacto normativo (OCDE, 2015a). Poco después, la Comisión Europea modificó sus principios en materia de mejora legislativa (Comisión Europea, 2015). Por todo ello, surgió la necesidad de adaptar la regulación española en materia de mejora legislativa. Con dicho objetivo, se introdujeron la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

La *Ley 39/2015, de 1 de octubre*, siguiendo los principios de buena regulación, tiene entre sus objetivos el garantizar la participación ciudadana en la elaboración de las normas y reforzar la revisión y evaluación del ordenamiento en los tres niveles de Administración territorial. Con dicho fin, establece los principios de buena regulación bajo los que deben actuar las Administraciones Públicas estatales, autonómicas y municipales en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, así como los requisitos que deben cumplir las iniciativas normativas para lograrlos. De acuerdo con estos principios, cuando se elabora una propuesta normativa se debe justificar que es necesaria, eficaz, proporcionada, coherente con el resto del ordenamiento jurídico, transparente y eficiente (art. 129).

Por su parte, la *Ley 40/2015, de 1 de octubre*, reformó el procedimiento de elaboración de las normas, adaptándolo a los nuevos principios de buena regulación. En este sentido, una de las medidas introducidas fue el reforzamiento del contenido de la *memoria del análisis de impacto normativo*, añadiendo nuevos apartados. Sin embargo, el legislador olvidó incluir el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, y en la familia, que debían recogerse en las memorias de análisis de impacto normativo obligatoriamente desde agosto de 2015 (Sieira, 2019, p. 146). Y es que la *Ley 26/2015, de 28 de julio, de Modificación del Sistema de protección a la Infancia y a la Adolescencia* introdujo en el artículo 22 *quinquies* la obligación de que las memorias del análisis de impacto normativo incluyan el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia, y en la disposición final quinta, de *Modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas*, la obligación de que se incluya el impacto de la normativa en la familia.

Finalmente, en 2017, ante la nueva regulación y la necesidad de reforzar algunos aspectos del análisis de impacto normativo, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del*

⁴ Algunos autores, en cambio, sugieren la conveniencia de una oficina independiente de evaluación de la calidad de las normas radicada en el parlamento (Sieira, 2019).

análisis de impacto normativo, derogó la regulación establecida por *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, e introdujo nuevos requisitos para evaluar el impacto de las propuestas normativas, entre los que se encuentra la obligatoriedad de analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia.

El *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, también establecía un período de seis meses desde su entrada en vigor para que se publicase una adaptación de la *Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. Esta nueva guía debía contener, entre otras actualizaciones, las directrices para analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la nueva guía actualizada no se llegó a publicar.

4. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA

La OCDE destaca tres áreas clave en materia de política regulatoria: participación ciudadana, evaluación *ex ante* y evaluación *ex post*. España se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en cada una de estas áreas (Sánchez et al., 2019, p. 28).

Respecto a la evaluación *ex ante*, la OCDE pone el acento en que uno de los puntos clave en todos los países con buenas prácticas es la existencia de una guía para realizar el análisis de impacto normativo (OCDE, 2019c, p. 40). Es por ello que, en el caso de España, señala la necesidad de actualizar la Guía Metodológica para incluir los nuevos requisitos para analizar el impacto normativo (OCDE, 2019a, p. 176). Además, sugiere que la nueva versión incluya unas directrices sobre métodos de recopilación de datos, así como metodologías de análisis claras (OCDE, 2018, p. 230; 2021, p. 282).

Más concretamente, es necesario que la guía metodológica incluya una serie de materiales adicionales que faciliten la evaluación, simplificando y reduciendo las cargas que esta tarea conlleva (Ortí, 2016, p. 79). Pues, en la Administración General del Estado, las memorias del análisis de impacto normativo son cumplimentadas por el propio personal de los organismos encargados de proyectar cada norma, que, por lo general, no son especialistas en evaluación.

Y es que, aunque la internalización de la evaluación permite tener un mayor control de los riesgos y una mayor capacidad para potenciar los beneficios (Kushner, 2010, p. 69), también pueden surgir problemas de fiabilidad y validez de la información ante la falta de control externo (Alvira, 1993, pp. 97-98). Por lo que es imprescindible contar con unas directrices claras sobre los procedimientos y herramientas a emplear para realizar este tipo de análisis con rigurosidad.

Siguiendo esta línea, también se debe poner el foco en las prácticas diarias de los departamentos responsables del análisis de impacto normativo para poder mejorar sus capacidades técnicas a este respecto (Fernández y Mateo, 2012, pp. 120-121). En este sentido, «es imprescindible reforzar la formación y el soporte en materia de evaluación» (Ortí, 2016, p. 79).

Además, también es necesario fomentar el trabajo en materia de impacto normativo desde equipos multidisciplinares, que no estén formados únicamente por juristas (Ortí, 2016, p. 79) y, como señala la propia OCDE (2018), emplear otras herramientas más allá de los estudios de análisis económico, como ya hacen algunos países que recurren a «disciplinas como la sociología y la psicología, la llamada economía conductual o *behavioural insights* (percepciones del comportamiento) para mejorar el diseño de la normativa (...) y la “inteligencia artificial”, estudios empíricos basados en el tratamiento de datos a través de la estadística» (Sánchez et al., 2019, p. 29). Por lo que es necesario trabajar en mayor profundidad en el desarrollo de instrumentos de evaluación centrados en las dimensiones sociales del impacto normativo.

Otro motivo de peso que justifica la necesidad de actualizar la guía metodológica es que el análisis de impacto normativo no se está aplicando de la forma esperada. Y es que, eludiendo la obligación de analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, la mayoría de las propuestas normativas que se presentan concluyen, sin justificación alguna, que el impacto es nulo o inexistente (Sánchez et al., 2019, p. 34; Sieira, 2019, p. 160). Y, como expondremos más adelante, en las escasas ocasiones en las que se indica un impacto positivo, el análisis se limita a presentar simples y escuetas declaraciones de intenciones, sin ninguna capacidad de prever el impacto real de la medida planteada.

El Consejo de Estado ha manifestado en diversas ocasiones la insuficiencia de las memorias del análisis de impacto normativo y la necesidad de que incluyan los contenidos que les corresponde, como el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia. (Torre de Silva, 2020, p. 100) Por ejemplo, en el dictamen

de 7 de febrero de 2019, número 57/2019⁵, se elevó a observación esencial por deficiencias de la memoria la omisión de los análisis de impacto normativo en la infancia y adolescencia y en la familia.

El Tribunal Supremo comenzó en 2018 a declarar la nulidad de normativas reglamentarias por eludir la obligación de analizar el impacto normativo en la familia. Tal es el caso de la *Orden ECD/2574/2015, de 2 de diciembre, por la que se aprueba la metodología para la determinación de las tarifas generales en relación con la remuneración exigible por la utilización del repertorio de las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual*. Tras ser impugnada por la Conferencia de Rectores de Universidades de España (CRUE), esta Orden Ministerial fue declarada nula por el Tribunal Supremo por incumplir la obligación de incluir el impacto en la familia en la memoria de análisis de impacto normativo, tal y como había señalado previamente el Consejo de Estado, sin lograr con ello su subsanación (Torre de Silva, 2020, pp. 100-101).

Estas omisiones pueden deberse, en parte, a la ausencia de unas directrices claras sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia. En el caso del análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia existe una guía metodológica no oficial presentada en el año 2015 por UNICEF, el Observatorio de la Infancia y la Adolescencia del Principado de Asturias y la Cátedra Santander de Derecho y Menores de la Universidad Pontificia de Comillas. Esta guía metodológica establece unas orientaciones para elaborar el informe de impacto en la infancia y la adolescencia e incluye una plantilla que facilita la identificación de los derechos de la infancia y los grupos y circunstancias que pueden verse afectados por la propuesta normativa analizada mediante el uso de un cuestionario. También incluye unas orientaciones para cumplimentar la memoria del análisis de impacto normativo registrando el impacto esperado en los derechos y necesidades de la infancia y la adolescencia y valorar si éste es negativo, nulo o positivo. Sin embargo, al ser un documento no oficial, su uso no parece estar muy extendido en la Administración Pública.

Por otra parte, aunque no exista una guía metodológica actualizada, el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo*, establece, en el artículo 2, cuál debe ser la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, que deberá reunir bajo un mismo documento los siguientes contenidos:

- a) Oportunidad de la propuesta de norma.
- b) Contenido y análisis jurídico.
- c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario.
- e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta.
- f) Impacto por razón de género, impacto en la infancia y adolescencia e impacto en la familia.
- g) Otros impactos que pudieran ser relevantes a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
- h) Análisis sobre coste-beneficio.
- i) Descripción de la tramitación y consultas que incluirá.
- j) Evaluación *ex post*, indicando si la norma es susceptible de ser evaluada en el Plan Normativo y, en ese caso, indicando la metodología que se empleará en su evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas cuentan con competencias propias en lo que se refiere a la realización de las memorias de análisis de impacto normativo, así como a la regulación de sus contenidos.

En este sentido, varias Comunidades Autónomas cuentan con recursos propios para facilitar la realización de los análisis de impacto normativo. Por ejemplo, el Principado de Asturias elaboró en 2015 una guía metodológica para la elaboración de los informes de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas; la Junta de Castilla y León cuenta, desde 2010, con una guía metodológica de mejora de la calidad normativa; la Generalitat de Cataluña ha publicado en 2021 unas recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación; y el Gobierno de la Región de Murcia dispone, desde 2015, de su propia guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo.

Sin embargo, al igual que sucede a nivel estatal, ninguna Comunidad Autónoma cuenta con unas directrices sobre cómo analizar, en concreto, el impacto normativo en la familia.

⁵ Emitido en relación al proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Ministerial 253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas.

5. RESULTADOS: LA DISPARIDAD Y CONFUSIÓN REFLEJADA EN LOS ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

En este apartado se presentan los principales resultados de un análisis somero de las memorias de las normativas sometidas a audiencia e información pública a lo largo de 2021 por la Administración General del Estado (AGE) y una selección de Comunidades Autónomas.

A nivel de la AGE, se han recopilado, desde el portal de transparencia, las memorias del análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021, procedentes de 16 ministerios⁶. Posteriormente, se ha realizado un análisis de contenido, en el que se ha revisado si se han realizado los análisis de impacto de género, de infancia y adolescencia y de familia y cómo han sido justificados.

Para el análisis de las Comunidades Autónomas, se han seleccionado aquellas que disponen de una serie de orientaciones sobre cómo realizar los análisis de impacto normativo: Andalucía, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia, a las que se ha añadido Aragón, donde están en proceso de aprobación. En ellas se ha realizado el mismo procedimiento que a nivel estatal.

A nivel de la AGE, de las 212 memorias que hemos analizado, el 72,2% concluyen que el impacto en familia es nulo, frente al 13,2% que indican un impacto positivo. El restante 14,6% no incluye análisis de impacto en la familia. Confirmamos, así, las advertencias de Sieira (2019, p. 160) y Sánchez et al. (2019, p. 34) de que la mayoría de memorias tienden a concluir, sin justificación alguna, que el impacto es nulo.

TABLA 1. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE PROYECTOS SOMETIDOS A AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA EN 2021

	Género		Infancia y adolescencia		Familia	
Positivo	47	22,2%	32	15,1%	28	13,2%
Nulo	159	75%	150	70,8%	153	72,2%
Negativo	0	0%	0	0%	0	0%
No realizado	6	2,8%	30	14,2%	31	14,6%
Total	212	100%	212	100%	212	100%

Fuente: elaboración propia.

Respecto a las justificaciones sobre la nulidad del impacto, los argumentos empleados son vagos e incluso, en ocasiones, contradictorios. Mientras que en la mayoría de ocasiones no se justifica por qué el impacto es nulo, algunos Ministerios, como el de Sanidad o el de Transición Ecológica y Reto Demográfico, indican sistemáticamente que el impacto es nulo «por atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas».

Sin embargo, algunas veces, la argumentación empleada incurre en contradicciones. Pues, por ejemplo, la memoria de la *Propuesta de Orden Ministerial por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas correspondientes al Programa de Incentivos a la Cadena de Valor Innovadora y de Conocimiento del hidrógeno renovable en el marco del PRTR*, que atiende exclusivamente a cuestiones técnicas y, por lo tanto, según el criterio del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, no debería tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas, justifica un impacto positivo en infancia y en familia porque fomenta una mejora en la calidad del aire en las ciudades del territorio nacional. En esta misma línea, en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las normas de correcta preparación extemporánea de radiofármacos*, el Ministerio de Sanidad considera que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo por ser esta norma «susceptible de producir un impacto positivo en este segmento de la población», mientras que, a su vez, justifica un impacto nulo en la familia por «atender exclusivamente a cuestiones técnicas y no tener efectos jurídicos directos sobre las personas físicas».

⁶ Las memorias de análisis de impacto normativo de los proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública de los ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación; Cultura y Deporte; Defensa; Educación y Formación Profesional y Transporte, Movilidad y Agenda Urbana no se encontraban disponibles en el portal de transparencia de la AGE, así como tampoco se ha incluido al Ministerio de Ciencia e Innovación, pues, según refleja el portal, no ha tramitado proyectos normativos sometidos a audiencia e información pública en 2021.

Por otra parte, en los casos en los que sí se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia, las justificaciones que se realizan suelen ser superficiales y carecen de rigor analítico. Así sucede con la memoria del análisis de impacto normativo del *Anteproyecto de Ley Reguladora del trabajo a distancia*, para justificar que el impacto en la infancia y la adolescencia es positivo se dice lo siguiente (p.26):

«El presente real decreto contribuye a la promoción de la igualdad, por lo que tiene un impacto positivo desde el punto de vista de la prevención y sensibilización en la infancia y la adolescencia, y de la promoción del interés superior del menor.».

De forma similar, se justifica el impacto positivo en la familia de la siguiente forma (p.26):

«De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, (...) debe señalarse que el proyecto normativo tendrá un impacto positivo en la familia, al aumentar la renta disponible de las familias de los trabajadores referidos en el apartado anterior.».

El análisis de impacto económico que precede a estos otros dos análisis dedica una extensión superior a dos páginas, en las que se justifica el impacto mediante datos estadísticos extraídos de fuentes oficiales como la Encuesta de Fuerzas de Trabajo (Eurostat, 2019), la Encuesta de Población Activa (INE, 2019a) o la Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas (INE, 2019b). Sin embargo, los análisis en la infancia y la adolescencia y en la familia se resuelven en un único y breve párrafo en el que no se aporta ningún dato concreto que los justifique. Lo mismo sucede en las memorias del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento sobre planes de igualdad*, del *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el reglamento para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres* y del *Proyecto de Real Decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020*.

También hemos comprobado que, como ya advertía Torre de Silva (2020), continúan elaborándose memorias que no contienen los apartados regulados por el *Real Decreto 931/2017*. El análisis de impacto normativo en la familia ha sido olvidado hasta en el 14,6% de las memorias analizadas. Por ejemplo, la memoria del *Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia*, por la que se modifica la *Ley Orgánica 6/1985*, identifica un impacto positivo por razón de género porque la norma afecta a la conciliación familiar, pero, a pesar de ello, no incluye análisis de impacto en la familia. Esto pone de manifiesto la necesidad de disponer de una guía metodológica actualizada que indique claramente los apartados que debe contener la memoria.

Por otra parte, si nos centramos en el ámbito autonómico, podemos encontrar una amplia disparidad de criterios y procedimientos para realizar este tipo de análisis. En el caso de Andalucía, la mayoría de los análisis de impacto normativo no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia. Así sucede en la memoria del *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia no competitiva, de la Iniciativa para la promoción del Empleo Juvenil en las Zonas de Inversión Territorial Integrada (ITI) de Cádiz y Jaén*. En ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia. Así ocurre, por ejemplo, en la memoria del *Proyecto de Decreto por el que se crean y regulan los Premios Andalucía de la Cultura*. Además, en otras ocasiones el análisis no indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma, dando a entender que, debido a los propósitos, el impacto será positivo, sin justificar de ninguna forma ese impacto previsto.

En el caso de Aragón, los análisis de impacto en la familia, y en la infancia y la adolescencia, tampoco aparecen en la mayoría de las memorias consultadas. Incluso sorprende que no aparezca en la memoria de una norma que regula un servicio dirigido específicamente a las familias y sus hijos, como es el caso del *Proyecto de Decreto por el que se regula la escolarización del alumnado en centros docentes públicos y privados concertados de las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y en CEIP, CPI y CRA que imparten el tercer curso de las enseñanzas de primer ciclo de educación infantil, en la Comunidad Autónoma de Aragón*.

Todavía más acusado es el caso del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, que tampoco contempla el análisis de impacto en la familia, a pesar de ser el colectivo destinatario de esta norma, ni tampoco en la infancia y la adolescencia. Sin embargo, la Dirección General de Igualdad y Familias elaboró un informe de 12 páginas sobre el impacto de género en el que, sin entrar específicamente a valorar el impacto en la familia, se alude indirectamente a este tipo de impacto, pues se considera que la ley tendrá

un impacto positivo en cuestiones como el fomento de la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; el fomento de la corresponsabilidad entre los miembros de las familias o el reconocimiento a la diversidad familiar.

En el caso del Principado de Asturias destaca que, a pesar de contar con un manual sobre cómo analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, no parece estar siendo utilizado, pues no se incluyen justificaciones sobre la valoración de la norma.

En Castilla y León, su guía metodológica y su manual de mejora de calidad normativa son anteriores a la Ley 26/2015, por lo que no contemplan el análisis de impacto normativo en la familia, ni en la infancia y la adolescencia. No obstante, las memorias de algunas propuestas normativas sí incluyen dichos análisis, como la del *Anteproyecto de Ley de participación ciudadana de Castilla y León*, o la memoria del *Anteproyecto de Ley de función pública de Castilla y León en desarrollo del estatuto básico del empleado público*. Sin embargo, en algunas ocasiones solo se contempla el impacto en la infancia y la adolescencia, olvidando el impacto en la familia, como en la memoria del *Proyecto de Decreto de desconcentración de competencias de la gerencia regional de salud para la ejecución de actuaciones a financiar mediante fondos de los planes Next Generation-EU*.

En el caso de Cataluña, en el documento de 2021 con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación, se diferencian cuatro áreas de análisis de impacto: a) presupuestario, b) en términos de simplificación y reducción de cargas administrativas, c) de género y d) económico y social. En esta última categoría se recomienda valorar el impacto en una serie de categorías más específicas, entre las que se encuentra la infancia y la adolescencia, pero no la familia, que queda olvidada en estas recomendaciones, a pesar de ser obligatorio su análisis desde la entrada en vigor de la Ley 26/2015. Como consecuencia, aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, como se observa en la memoria del *Projecte de Decret de la programació de l'oferta educativa i del procediment d'admissió en els centres del servei d'educació de Catalunya*, por lo general no se contempla el impacto en esta dimensión.

Finalmente, en la Región de Murcia se observa que los criterios para analizar el impacto normativo varían entre consejerías. Así, por ejemplo, mientras que las memorias consultadas que han sido realizadas desde la Consejería de Educación sí contemplan el impacto en la familia y también en la infancia y la adolescencia, las memorias consultadas correspondientes a la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente no incluían estos impactos.

A modo de recapitulación, se presenta a continuación un cuadro resumen con las observaciones indicadas en cada una de las Comunidades Autónomas analizadas.

TABLA 2. RESUMEN COMPARATIVO ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA	Observaciones
Andalucía	La mayoría de las memorias no incluyen el impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia. En algunas ocasiones se analiza el impacto normativo en la infancia y la adolescencia, pero no en la familia. En ocasiones no se indica el impacto previsible, sino que se centra únicamente en los propósitos de la norma.
Aragón	En la mayoría de las memorias no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, ni siquiera en ocasiones en las que son los colectivos destinatarios de la norma.
Asturias	No existe homogeneidad en la realización de las memorias. A veces se indica el impacto en la familia en el apartado que hace referencia al impacto en la infancia y la adolescencia.
Castilla y León	Los análisis son dispares. A veces contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia, pero en muchas ocasiones olvidan alguno de ellos.
Cataluña	Ha publicado en 2021 un documento con recomendaciones sobre el contenido de la memoria de evaluación que no contempla el impacto en la familia. Aunque algunas memorias incluyen el impacto en la familia en caso de ser positivo, por lo general no se contempla.
Murcia	Hay consejerías que contemplan el impacto en la familia y en la infancia y la adolescencia al elaborar las memorias, pero hay otras consejerías que no.

Fuente: elaboración propia.

Las conclusiones de este análisis preliminar sugieren que no existe un consenso en la realización de las memorias de análisis de impacto normativo entre diferentes administraciones gubernamentales. Como hemos observado, dentro de una misma administración, como es el caso de la Administración General del Estado, no hay una uniformidad en la elaboración de las memorias. En función del departamento del que proceden las memorias, éstas incluyen los contenidos exigidos por el *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*, o los indicados en la guía metodológica, que responde a los requisitos del derogado *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*. En el segundo caso no se contemplan los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia ni en la familia, por lo que se incluyen en el apartado de otros impactos y, en algunas ocasiones, incluso se olvida incluirlos.

A nivel autonómico, este olvido se encuentra más generalizado. Además, existe un amplio abanico de situaciones en las que o bien los análisis de impacto en la infancia y la adolescencia, y en la familia, aparecen dentro de los informes del análisis de impacto por razón de género, o se unifican ambos análisis de impacto como si de uno solo se tratase, o solo se incluye uno de los dos, o se olvida incluir ambos directamente. En este último caso, se ha destacado el ejemplo del *Anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de Aragón*, en el que no se incluye el impacto en la familia, ni en la infancia y la adolescencia, pero se considera que existe un impacto positivo en cuestiones que afectan directamente a las familias y a los menores de edad.

Otra cuestión que puede estar dificultando la realización de los análisis de impacto normativo en la infancia y la adolescencia y en la familia puede ser la ausencia de una definición de qué se entiende como tal. Y es que tanto los menores de edad como el resto de miembros de las familias son susceptibles de verse afectados por una amplia variedad de intervenciones públicas. Por ejemplo, una propuesta normativa orientada a regular los límites de velocidad en el tráfico urbano puede tener efectos positivos para los menores de edad que van al colegio andando o en bicicleta, ya que la reducción de la velocidad contribuye a que las ciudades sean espacios más seguros para los peatones y ciclistas. Esto, a su vez, puede tener efectos indirectos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, ya sea afectando positivamente si contribuye a que los menores puedan desplazarse autónomamente al colegio o negativamente si supone un incremento del tiempo que necesitan los padres para hacer el trayecto desde casa al colegio y al trabajo.

Sin embargo, a pesar de los efectos indirectos que la regulación del tráfico puede tener sobre las familias y sobre la infancia y la adolescencia, estos forman parte a su vez de otros colectivos, como son los conductores, los peatones o los usuarios de bicicletas y patinetes, que son los grupos que se contemplan en la memoria del análisis de impacto normativo del *Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico, que disminuye los límites de velocidad en algunas vías urbanas*, por lo que no está claro hasta qué punto el análisis de impacto normativo debería entrar al detalle de impactos tan indirectos como los indicados. De hecho, en este caso se considera que el impacto en la infancia y la adolescencia y en la familia es nulo. Y es que sin una definición clara de qué se entiende por impacto en estos colectivos, no se puede saber hasta qué punto las normas que no están directamente destinadas a las familias ni a la infancia y la adolescencia deben analizar su impacto sobre éstas, a pesar de que les pueda afectar indirectamente.

La ausencia de una definición y delimitación clara respecto a cada uno de los impactos de carácter social también puede ser uno de los motivos de la confusión entre tipo de impactos. Así, como hemos podido ver, hay casos en los que el impacto en la familia ha sido incluido dentro del impacto por razón de género, al igual que en otras ocasiones se ha considerado que el impacto en la infancia y la adolescencia es lo mismo que el impacto en la familia.

Por otra parte, en los casos en los que sí se realiza el análisis en ambas materias, se les da menor relevancia que al impacto por razón de género y, sobre todo, que al impacto económico. Esto puede estar sucediendo precisamente por la falta de directrices sobre cómo se debe realizar el análisis en estas materias y qué tipo de contenidos debe contemplar. Así como en el caso del análisis de impacto económico, que cuenta con una amplia trayectoria y unas metodologías consolidadas, parece existir un amplio consenso en argumentar la valoración del impacto empleando datos estadísticos procedentes de fuentes oficiales, en el caso de la familia y de la infancia y adolescencia no se suelen emplear datos objetivos para justificar la valoración de impacto, sino que se tiende a realizar una simple declaración de intenciones o a anunciar el tipo de impacto sin argumentación alguna. Y es que, en el caso de querer seguir la fórmula de los informes de impacto económico, sería muy difícil identificar las variables sobre las que recoger datos, pues el bienestar de las familias y de los menores de edad depende de una amplia interrelación de factores que, habitualmente, son difíciles de identificar.

6. DIRECTRICES PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO EN LA FAMILIA

Para solventar las dificultades que hemos identificado para analizar el impacto normativo en la familia y en la infancia y la adolescencia, sería necesario contar con una serie de directrices complementarias a la guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo, y a los documentos análogos de las Comunidades Autónomas. Ya hemos mencionado que UNICEF, el Gobierno del Principado de Asturias y la Universidad Pontificia de Comillas presentaron en 2015 una propuesta para analizar el impacto normativo en la infancia y la adolescencia (Becedóniz et al., 2015). Por eso, nuestra propuesta se centrará únicamente en aportar unas recomendaciones que sirvan como orientación para analizar el impacto normativo en la familia.

Para facilitar un correcto análisis del impacto normativo en la familia, consideramos que es necesario diseñar una serie de procedimientos e instrumentos de evaluación adecuados para realizar estos análisis con rigor y, al mismo tiempo, simplificando y reduciendo las cargas del personal de la Administración Pública encargado de realizar dicha tarea. Para diseñar estos procedimientos e instrumentos de evaluación deben desarrollarse las siguientes tareas⁷:

- a) definir qué se considera impacto en la familia, identificando y acotando las dimensiones más relevantes;
- b) crear herramientas que faciliten el acceso a los datos necesarios para realizar los análisis de la situación de partida que deben contemplar los análisis de impacto normativo en la familia y
- c) crear unos instrumentos de evaluación que permitan a los profesionales implicados en el análisis seguir unos procedimientos validados, simplificando sus cargas y obteniendo unos resultados óptimos.

6.1. Acotar las dimensiones relevantes del impacto normativo en la familia

Una de las principales dificultades que se presenta a la hora de evaluar el impacto en la familia es determinar qué se considera como tal, pues cualquier acción de política pública puede ser susceptible de acabar teniendo efectos sobre las familias a través de los individuos que las componen. Por lo tanto, es fundamental acotar cuáles son las dimensiones más relevantes para analizar el impacto que las normas pueden tener sobre el bienestar de las familias.

Para identificar esas dimensiones, se debe analizar la legislación, los planes y los programas en materia de apoyo a las familias a nivel estatal y autonómico. El análisis de contenido de estos documentos permitirá identificar cuáles son los aspectos del bienestar de las familias que actualmente se contemplan en las políticas públicas. En este sentido, un buen punto de partida puede ser la Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias propuesta por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030⁸, así como iniciativas autonómicas en las que se identifiquen unos objetivos institucionales con impacto en las familias. Por ejemplo, la Ley de Apoyo a las Familias de Aragón, la Estrategia de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Madrid, el Plan Interdepartamental de Apoyo a las Familias de la Generalitat de Cataluña u otras iniciativas análogas. Estos documentos incluyen, entre otras, dimensiones como: el fomento de la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral; la promoción de la igualdad y la corresponsabilidad en el ámbito familiar; la reducción de obstáculos que dificultan a las personas el iniciar su proyecto familiar de la forma deseada; el apoyo y protección a las familias en situación de vulnerabilidad; el reconocimiento de la diversidad de estructuras familiares; etc.

6.2. Crear herramientas para facilitar el acceso a los datos

La *Guía metodológica para la elaboración de las memorias del análisis de impacto normativo* establece que uno de los procedimientos iniciales para analizar el impacto normativo es realizar un análisis descriptivo de la situación de partida. Para ello, es necesario el uso de datos concretos. Para facilitar la realización de este análisis de la situación de partida, sería de utilidad que la actualización de la guía metodológica incluyese un catálogo con acceso directo a las fuentes de datos que recogen estadísticas sobre las dimensiones

⁷ En otros países existen algunas experiencias interesantes a tener en cuenta para una futura guía de impacto en familia, como el *Family Test – Revised Guidance for Government Departments* (Department for Work and Pensions, 2020) y la *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill* (House of Lords and House of Commons, 2018) en el Reino Unido, o los *checklists* incluidos en *The Family Impact Handbook* (Bogenschneider et al., 2012) en Estados Unidos. El análisis comparativo de estas experiencias, sin embargo, queda fuera del alcance del presente artículo. Cfr. (García Ruiz, 2020).

⁸ En el momento en el que se escribe este texto esta Ley está aún en fase de anteproyecto presentado a consulta pública previa.

más relevantes del bienestar familiar. Por ejemplo, para recoger datos sobre la renta media de las familias se redirigiría a la Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística, o para recabar datos sobre permisos por nacimiento y cuidado de menor se dirigiría a la página correspondiente del portal estadístico del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Esta herramienta permitiría facilitar el acceso a los datos actualizados que sean necesarios para elaborar el análisis descriptivo de la situación de partida. De esta forma, se podría reducir el tiempo y esfuerzo empleado para llevar a cabo este análisis.

6.3. Crear instrumentos de evaluación

Finalmente, las tareas anteriores permitirían desarrollar el instrumento principal para evaluar el impacto en la familia de las propuestas normativas. Esta herramienta podría ser un modelo de formulario que, partiendo de las diferentes dimensiones de bienestar familiar acotadas previamente, permitiera valorar de forma simplificada si, previsiblemente, la norma en cuestión tendrá impacto sobre los objetivos en materia de apoyo a las familias de la administración que realice el análisis de impacto normativo.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación un borrador preliminar, únicamente con intención de mostrar la forma que este formulario podría adoptar y poder simular cómo sería el ejercicio de evaluación.

En este sentido, cada dimensión del bienestar familiar sería evaluada mediante una plantilla como la siguiente. De esta forma, lo que se plantea es que se analice si la norma tiene un impacto positivo, negativo o nulo en una serie de aspectos o temáticas que afectan al objetivo en cuestión y, con base en ello, se determine cómo afecta la norma a tal objetivo.

TABLA 3. EJEMPLO DE PLANTILLA PARA ANALIZAR EL IMPACTO NORMATIVO SOBRE UNA DE LAS DIMENSIONES DEL BIENESTAR FAMILIAR

CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD LABORAL Y FAMILIAR		
Indique si la norma proyectada es susceptible de ocasionar impacto en cada una de las siguientes cuestiones relativas al objetivo de <i>promover medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar.</i>		
Si el impacto es positivo, maque con una X la casilla izquierda; si el impacto es negativo, marque con una X la casilla derecha; en el caso de que el impacto sea nulo, deje en blanco ambas casillas.		
P	N	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acceso a servicios de cuidado infantil.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Acceso a servicios de atención a la dependencia.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Flexibilidad en el uso del tiempo.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Distribución de responsabilidades de cuidado y tareas del hogar.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Uso de permisos parentales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Uso de reducciones de jornada y/o excedencias laborales.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Cuidado de personas dependientes.
Partiendo de las valoraciones previas, indique el tipo de impacto que tiene la norma sobre el objetivo de <i>avanzar en medidas de apoyo a la conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar para avanzar en la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres, ante los profundos cambios en la organización familiar.</i>		
<input type="checkbox"/>	Negativo.	
<input type="checkbox"/>	Nulo.	
<input type="checkbox"/>	Positivo.	

Fuente: elaboración propia.

7. CONCLUSIÓN

Ante la ausencia de orientaciones prácticas para analizar el impacto normativo en la familia, se observa una cierta descoordinación interdepartamental en la elaboración de este apartado de la memoria del análisis de impacto normativo a nivel de la Administración General del Estado, así como en algunas Comunidades Autónomas. La confusión en la aplicación de este tipo de evaluación ex-ante de las normas ha conducido a que, por lo general, se realice de forma ineficaz e incluso, en ocasiones, contraviniendo el reglamento.

Por lo tanto, resulta necesario abordar esta situación elaborando unas directrices que ayuden a identificar qué propuestas normativas es previsible que ocasionen algún tipo de impacto considerable en el bienestar de las familias. Para ello, consideramos oportuno el diseño de instrumentos que faciliten la realización de los análisis de impacto normativo en la familia. Nos parece importante contar, por una parte, con herramientas que proporcionen un acceso ágil a las fuentes de datos relevantes y, por otra parte, con procedimientos que ayuden a reducir las cargas de los profesionales de la administración que realizan estos análisis, a la vez que les facilite la obtención de unos resultados adecuados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, 23-51. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i4.437>
- Álvarez Suárez, M. (2017). La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 26-39. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10413>
- Alvira, F. (1993). La evaluación en el sector público. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 26, 94-103. <https://ideas.repec.org/a/ekz/ekonoz/1993204.html>
- Balsa Pascual, C. (2006). *La Better Regulation* [Papeles de Evaluación, 1]. Ministerio de Administraciones Públicas. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_1.html
- Becedóniz, C., González-Bueno, G., Lázaro, I. y Martínez, C. (2015). *Guía metodológica para la elaboración de los informes previos de impacto en la infancia y la adolescencia de las disposiciones normativas*. Consejería de Bienestar Social y Vivienda del Principado de Asturias y UNICEF Comité Español. <https://www.unicef.es/publicacion/guia-metodologica-para-la-elaboracion-de-los-informes-previos-de-impacto-en-la-infancia>
- Bogensneider, K., Little, O., Ooms, T., Benning, S. y Cadigan, K. (2012). *The Family Impact Handbook. How to view policy and practice through the Family Impact lens*. Family Impact Institute. https://www.purdue.edu/hhs/hdfs/fii/wp-content/uploads/2015/06/fi_handbook_0712.pdf
- Comisión Europea (2001). *Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, "La gobernanza europea – Un Libro Blanco"* [COM (2001) 428 final – Diario Oficial C 287 de 12-10-2001]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52001DC0428&qid=1660205124519>
- Comisión Europea (2015, 19 de mayo). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Legislar mejor para obtener mejores resultados – Un programa de la UE*, COM(2015) 215 final. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/fca295f4-feca-11e4-a4c8-01aa75ed71a1/language-es/format-PDF/source-263266944>
- Comisión Europea (2017). *Commission staff working document. Better Regulation Guidelines*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52015SC0111>
- Comisión Europea (2021a). *Better Regulation Guidelines*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd2021_305_en.pdf
- Comisión Europea (2021b). *Better Regulation Toolbox*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf
- Department for Work and Pensions (2020). *The Family Test. Revised Guidance for Government Departments*. <https://www.gov.uk/government/publications/family-test-assessing-the-impact-of-policies-on-families>
- Eurostat (2019). *European Union – Labour Force Survey*. <https://doi.org/10.2907/LFS1983-2018V.2>
- Fernández, M. y Mateo, M. (2012). Evaluación de impacto normativo en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 111-124. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/68_06.pdf
- García Ruiz, P. (2020). Modelos y propuestas para la evaluación de impacto normativo en la familia. En VV.AA (eds.), *La perspectiva de familia en las leyes* (pp. 123-153). The Family Watch.
- Grupo Mandelkern sobre Mejora de la Regulación (2001, 13 de noviembre). *Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación*.
- House of Lords and House of Commons (2018). *Family Relationships (Impact Assessment and Targets) Bill [HL]*. <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0205/18205.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística – INE (2019a). *Encuesta de Población Activa – segundo trimestre*. Disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=resultados&idp=1254735976595#itabs-1254736195129
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2019b). *Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas*. Disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=6880>
- Kushner, S. (2010). La apropiación de la evaluación por las administraciones. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 67-79. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i3.430>
- OCDE (2015a). *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2015b). *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OCDE (2018). *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>
- OCDE (2019a). *Better Regulation Practices across the European Union*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>
- OCDE (2019b). El análisis de impacto regulatorio en el ciclo de gobernanza regulatoria. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 15-28). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-4-es>
- OCDE (2019c). Sistemas de evaluación de impacto regulatorio en los países de la OCDE. En *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú* (pp. 39-48). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305809-6-es>
- OCDE (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- Ortí, P. (2016). L'avaluació d'impacte normatiu a l'Administració de la Generalitat i la política de millora de la regulació: balanç i reptes en el context de la Llei de transparència. *Activitat Parlamentària*, 29, 64-88. <https://raco.cat/index.php/ActivitatParlamentaria/article/view/312666>
- Ponce, J. (2009). Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites. En VV.AA (eds.), *Legislar mejor 2009* (pp. 203-251). Ministerio de Justicia.
- Sánchez, R., Bueno, F. y García, A. (2019). La evaluación ex-ante. Una visión de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa. *Información Comercial Española. ICE: Revista de Economía*, 907, 23-36. <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6807>
- Sieira, S. (2019). La necesaria objetividad en la evaluación ex ante de la calidad de las normas. Estudio de la memoria de análisis del impacto normativo en la familia. *Revista de Las Cortes Generales*, 107, 137-194. <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1442>
- Torre de Silva, V. (2020). El impacto de las normas estatales en la familia: análisis crítico. En VV.AA (eds.), *La perspectiva de familia en las leyes* (pp. 83-121). The Family Watch.