

serie **C**

NORMATIVA  
Y PROCEDIMIENTOS

6



# MANUAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

# MANUAL DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS





Este *Manual de Simplificación Administrativa del Principado de Asturias* ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en fecha 8 de noviembre de 2017, previa aprobación por la Comisión de Simplificación Administrativa del Principado de Asturias.

La redacción del mismo ha correspondido al Grupo de Trabajo para la reducción de trabas administrativas, que está formado por:

– Doña Luisa Fernanda del Valle Caldvilla, Asesora Jurídica de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales.

– Doña Dolores Omaña Fueyo, Coordinadora de Régimen Interior de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo.

– Doña Mónica Pulido Navas, Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales.

– Doña Ana Isabel Arguelles Arias, Asesora Técnica de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

– Doña Carmen García Álvarez, Jefa del Servicio de Procesos Administrativos de la Consejería de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo.

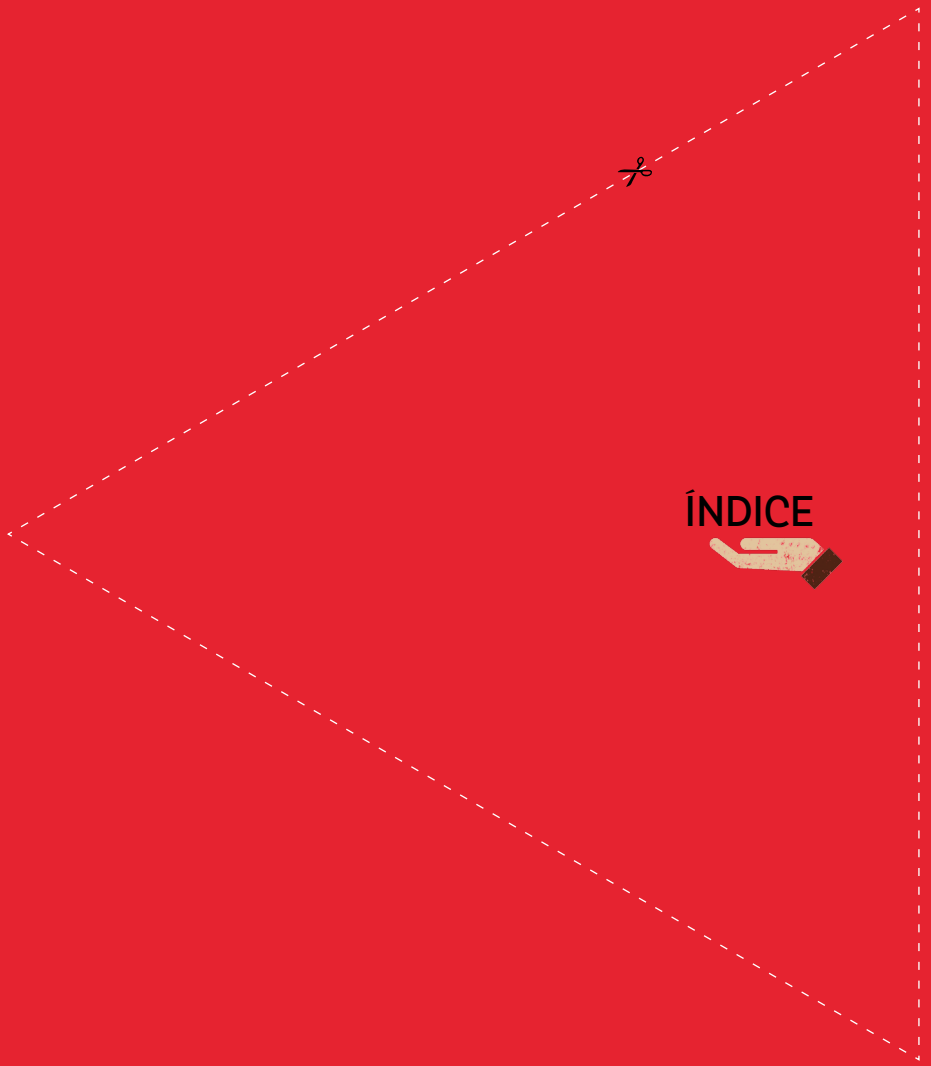
También ha colaborado en la redacción y en los trabajos doña Bárbara Berjano Tartiere, Analista del Servicio de Procesos Administrativos de la Consejería de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo.

Dicho Manual ha sido realizado siguiendo la metodología de trabajo de la Comunidad de Prácticas del Instituto Asturiano de Administración Pública (IAAP), con el código 2017FG0720

**Edita:** Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

**Promueve:** Gobierno del Principado de Asturias. Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»

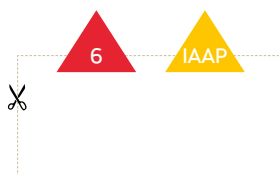
**Depósito Legal:** AS-01388-2017



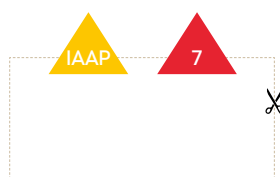
**ÍNDICE**



<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	9
1.1. Contexto europeo de la simplificación administrativa . . . .	11
1.2. Contexto estatal de la simplificación administrativa . . . . .	15
1.3. Contexto autonómico de la simplificación administrativa .	17
<b>2. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA</b> .....	21
2.1. Concepto de simplificación . . . . .	22
2.2 Tipos de medidas de simplificación . . . . .	24
Línea A: Revisión o supresión de requisitos para el ejercicio de actividades y obligaciones de información. . . . .	25
Línea B: Calidad normativa. . . . .	27
Línea C: Buena regulación de las actividades económicas. . . . .	33
Línea D: Mejora y simplificación de la gestión de procedimientos . . . . .	36
Línea E: Racionalización de las cargas de trabajo . . . . .	44
Línea F: Gestión electrónica del procedimiento . . . . .	46
<b>3. EL PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN</b> .....	49
3.1. Identificación, descripción y análisis del procedimiento. . .	50
I. Datos básicos o estructurales . . . . .	52
II. Normativa reguladora . . . . .	53
III. Trámites que lo integran . . . . .	53
IV. Documentos aportados y producidos . . . . .	53
V. Soporte del procedimiento y herramientas para la tramitación. . . . .	56
VI. Información de gestión . . . . .	57
3.2. Proceso de reingeniería del procedimiento. . . . .	57
A) Cuestionarse de verdad la necesidad del procedimiento .	58
B) Revisión de la normativa reguladora ¿Qué hay que hacer para cambiar? ¿Son aplicables los principios de una buena regulación económica? . . . . .	58

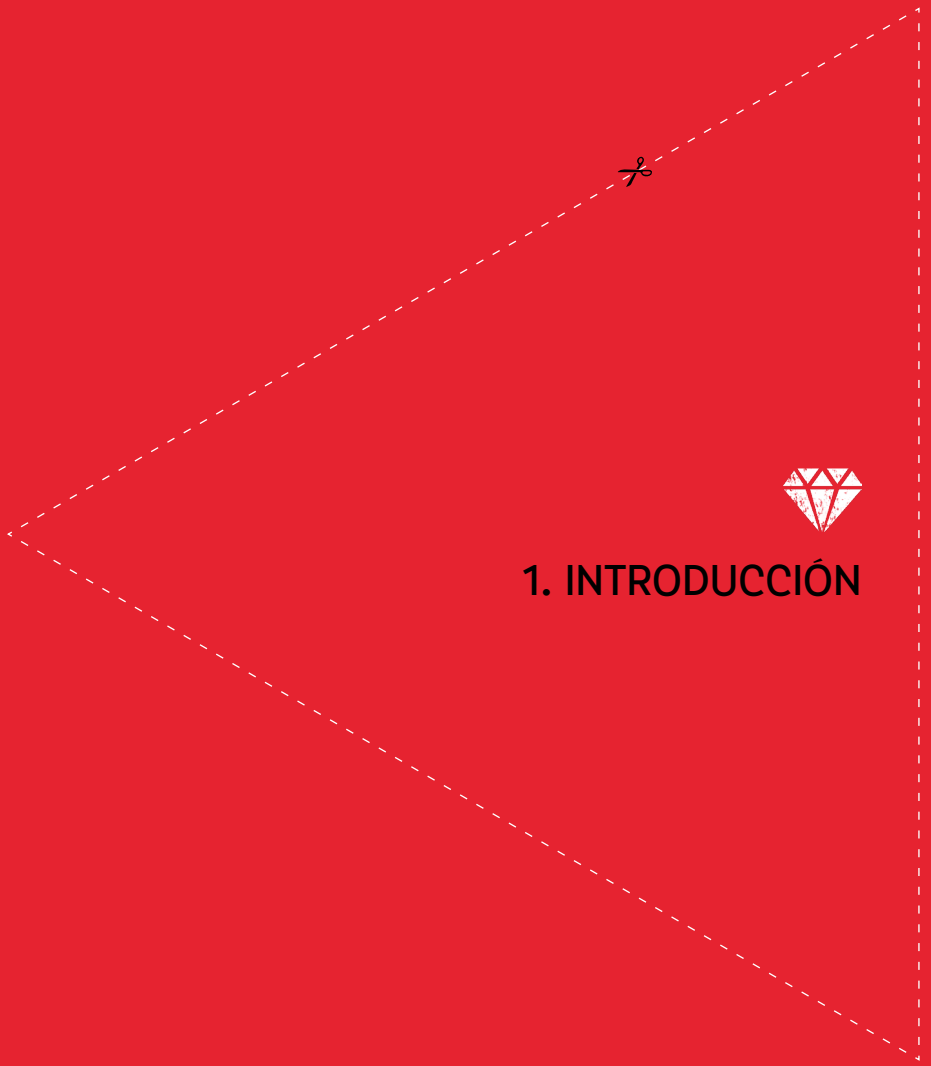


C) Racionalización de las cargas de trabajo ¿Es posible racionalizar el trabajo de la unidad suprimiendo cargas innecesarias? . . . . .	58
D) Revisión de trámites ¿Son imprescindibles todos los trámites que se realizan en ese procedimiento? . . . . .	59
E) Acreditación del cumplimiento de requisitos ¿Se puede consultar documentos de forma electrónica? . . . . .	60
F) Fortalecimiento de la gestión electrónica. . . . .	60
G) Transparencia e información . . . . .	61
3.3. Implantación de medidas de simplificación . . . . .	63
1) Organización administrativa de la simplificación . . . . .	64
2) Plan de implantación. . . . .	65
3.4. Evaluación del proceso y actuaciones finales . . . . .	67
Mejora continua . . . . .	72









# 1. INTRODUCCIÓN

# 1. Introducción

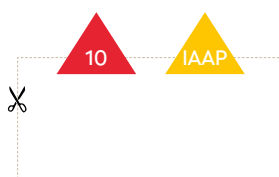
En los últimos años, el Estado Español y las distintas Comunidades Autónomas han venido realizando importantes esfuerzos para la mejora de la calidad de la normativa, la simplificación de procedimientos, la revisión del sentido del silencio y la reducción de cargas administrativas.

Desde la Unión Europea se han lanzado diversas iniciativas orientadas a analizar aquellas obligaciones que imponen las distintas normas de aplicación y que son el origen de innecesarios y desproporcionados costes económicos para las empresas y para la ciudadanía. Dichos costes son el resultado de dedicar parte de los recursos y esfuerzos al único objetivo de cumplir con tales obligaciones normativas, dedicándose así a tareas que no tienen efectos productivos.

En el caso de la actividad empresarial, la reducción de esos costes económicos (cargas administrativas) da lugar a un importante ahorro para las empresas, lo que facilita la dedicación de esos recursos a su actividad productiva, contribuyendo así a la competitividad de la economía. Asimismo, se evitará la realización de actividades que las propias empresas suelen tildar de improductivas y de nulo valor añadido para su actividad, contribuyendo de este modo a mejorar la percepción de las Administraciones Públicas por parte de la sociedad.

En esta materia y en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, durante estos últimos años se han ido incorporando diferentes medidas de simplificación administrativa, tales como la implantación de servicios electrónicos y aplicaciones informáticas, así como impulso del uso generalizado de formularios electrónicos normalizados en la sede electrónica, en aras a facilitar las relaciones de los ciudadanos y las empresas con la Administración del Principado de Asturias. En particular, se ha impulsado la colaboración interconsejerías en diferentes grupos de trabajo de simplificación administrativa en materias de alto impacto tales como subvenciones y contratación administrativa.

En la actualidad, para dar el impulso definitivo a la simplificación administrativa y coincidiendo con la entrada en vigor de **las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público**, con fecha 16 de enero de 2017 se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, el acuerdo del Consejo de Gobierno del



Principado de Asturias, por el que se crea la **Comisión de Simplificación Administrativa del Principado de Asturias**, se establece su composición, funciones y metodología de trabajo y se aprueba el Plan de trabajo inicial para Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas Burocráticas. Esta Comisión nace con el objetivo de reducir las trabas burocráticas para facilitar la actividad empresarial y conseguir una relación más fluida de los ciudadanos con la Administración. En el Plan de Trabajo de esa Comisión se incluye la elaboración de la presente Guía para la Simplificación Administrativa.

## 1.1. Contexto europeo de la simplificación administrativa

El origen de la reducción y simplificación administrativa parte de las actuaciones realizadas en el ámbito de la Unión Europea, en especial de la Comisión Europea. Esta institución comunitaria lanzó en 2002 la iniciativa “*Better Regulation*” (Legislar Mejor) y el *Plan de Acción “Simplificar y mejorar el marco regulador”* cuya estrategia se centraba en una mejora de la calidad de la regulación.

Este Plan de Acción europeo tiene como precedente causal el conocido *Informe Mandelkern*. En el año 2000 los Ministros de Administraciones Públicas de la Unión Europea encargaron al Presidente honorario del Consejo de Estado de Francia, Dieudonné Mandelkern, las labores de coordinación de un grupo de trabajo dedicado a estudiar el funcionamiento regulatorio en la Unión Europea. Este estudio culminó con la elaboración de un informe que se presentaría a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros para la adopción de medidas. Este informe es uno de los documentos más importantes que se han elaborado durante estos años en materia de simplificación y reducción de cargas. El informe parte de un estudio muy elaborado del estado de la cuestión de la mejora regulatoria y propuso líneas claras de mejora que comienza con una declaración que, a día de hoy, debe ser resaltada, porque es perfectamente válida para la situación actual:

Las normas son esenciales para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, de acuerdo con ello, la mejora de la regulación no trata simplemente de eliminar dichas normas de una manera irreflexiva. Más



bien, lo que pretende es garantizar que se opte por legislar cuando resulte adecuado y por otro lado, que cuando se legisle, las normas sean de calidad. El incremento de la calidad de las normas es un bien público en sí mismo en la medida en que refuerza la credibilidad del gobierno y contribuye al bienestar de los ciudadanos, las empresas y demás intervinientes. Unas normas de calidad previenen la imposición de barreras innecesarias a los empresarios, ciudadanos y administraciones públicas ahorrando por tanto tiempo y dinero. Así mismo, contribuyen a evitar posibles problemas de competitividad de las empresas, derivados del incremento de costes y distorsiones del mercado.

### (Informe Mandelkern sobre Mejora de la Regulación)

El *Plan de Acción "Simplificar y mejorar el marco regulador"* de la Comisión se estructura alrededor de una serie de acciones que tienen que ser realizadas por esa Institución y por las demás instituciones europeas en la medida en que están implicadas directamente en el proceso legislativo.

Señalamos a continuación algunas de estas acciones:

◆ Reforzar la exposición de motivos de las propuestas legislativas utilizando un modelo normalizado que incluyese las consultas llevadas a cabo y los resultados obtenidos, el análisis de impacto efectuados, la justificación de la elección del instrumento propuesto —en particular en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad—, e implicaciones financieras de la propuesta.

◆ Introducir, cuando se juzgue oportuno, una cláusula de reexamen, o incluso de revisión, en sus propuestas legislativas, en particular en aquellas sujetas a una rápida evolución tecnológica, a fin de garantizar la actualización y adaptación regulares de la legislación.

◆ Valorar que las directivas se limiten, en la medida de lo posible, al marco general, incluidos los objetivos, plazos y aspectos esenciales de la legislación, dejando los aspectos técnicos o de detalle a medidas de ejecución.

◆ Velar porque los Estados miembros definan normas de consulta y evaluación de impacto para cualquier disposición suplementaria que se añada a los actos legislativos.



El siguiente hito en este breve recorrido sobre el contexto europeo de la simplificación administrativa lo podemos situar en la **Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea”**<sup>1</sup>.

En marzo de 2005 se lanzó esta iniciativa que ya se centra de forma mucho más nítida en la mejora de las legislaciones europea y nacional para promover la competitividad de Europa y, de esta manera, estimular el crecimiento y el empleo. En este sentido, la Comisión consideró que *“la mejora de la legislación no es una cuestión que deba acometer sólo la Unión Europea, ni se conseguirá sólo con las acciones que ésta emprenda. Es necesario que todos los Estados miembros establezcan estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitan determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales, así como estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.”*

Se constaba un hecho y es que la legislación europea se aplica en sectores en los que las competencias están compartidas con los Estados miembros (tales como el mercado interior, las políticas sociales y medioambientales), o en sectores en los que tiene más bien una función coordinadora y complementaria de las acciones nacionales (tales como las políticas sanitaria e industrial). Por ello, resultaba necesario impulsar iniciativas de mejora de la legislación a todos los niveles administrativos.

Así, entre las medidas que se recogen dentro de esta iniciativa europea, se encuentra el **programa de acción destinado a reducir las cargas administrativas en el ámbito de la Unión y que se pone en marcha en el año 2007 por la Comisión Europea**<sup>2</sup>. Esta Institución propuso como objetivo global **la reducción de los costes administrativos en un 25 % para toda la UE**. Se estableció que el objetivo debería alcanzarse en cinco años y que para su consecución tendría que participar tanto la Comisión –que tenía previsto reducir determinadas cargas en los ámbitos en los que tenía acción directa– como los Estados miembros a los que la Comisión atribuía la responsabilidad de tomar decisiones para reducir costes en sus propias legislaciones.

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea {SEC (2005) 175} <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0097>

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007, «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110101>



En este contexto, el Gobierno de España determinó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de mayo de 2007, el impulso del **Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas** y se comprometió a la elaboración de un Plan de Acción. Por este motivo, en junio de 2008, el Gobierno de España, aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros el **Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas** que preveía como objetivo la reducción del 30% de las cargas administrativas derivadas de la normativa española antes del año 2012, un 5% más que el objetivo fijado por la Unión Europea.

Al finalizar el programa de acción, la Comisión alcanza su objetivo de reducir en un 25% la carga administrativa de las empresas derivada de la legislación de la UE (ahorro anual estimado de 30.800 millones de euros). España también ha conseguido sus objetivos a este respecto.

En la actualidad ya asistimos a un cambio de ciclo en las políticas europeas ya que desde la iniciativa legislar mejor (*better regulation*) se pretende avanzar a la denominada legislación inteligente (*smart regulation*). En este sentido, se considera que el programa «legislar mejor» ya ha dado lugar a cambios importantes en la manera en que las Instituciones Europeas elaboran sus políticas y propone normativas. De esta forma, los procesos de consultas con las partes interesadas y los análisis de impacto son ahora elementos esenciales del proceso normativo que han aumentado la transparencia y la responsabilidad y han favorecido la elaboración de políticas a partir de elementos concretos. Este sistema se considera como una buena práctica de la Unión Europea y está en la base del proceso de toma de decisiones en las instituciones de la UE<sup>3</sup>. Ahora es necesario dar un paso más y en este sentido, la normativa inteligente tiene por objetivo concebir y producir una normativa que respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y que tenga la mayor calidad posible. De esta forma, todas las propuestas con un efecto importante van acompañadas de una evaluación de impacto que define las distintas opciones políticas y evalúa sus posibles repercusiones económicas, sociales y medioambientales.

Una iniciativa especialmente importante para la normativa inteligente, ha sido la puesta en marcha del recientemente creado **Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación de la Comisión (REFIT)**. El objetivo de este programa es reducir la burocracia y simplificar y mejorar el diseño y la

---

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. «Normativa inteligente en la Unión Europea».



calidad de la legislación, de modo que se alcancen los objetivos políticos y se disfruten los beneficios de la legislación de la UE al menor coste posible y con unas cargas administrativas mínimas. En el marco de REFIT, la Comisión está analizando la totalidad de la legislación de la UE de manera continua y sistemática con objeto de identificar cargas, incoherencias y medidas ineficaces.

## 1.2. Contexto estatal de la simplificación administrativa

Como ya se ha señalado, en el Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008 se aprobó un Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas para cumplir con los objetivos fijados a nivel nacional dentro de la iniciativa europea **Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea**.

Desde el año 2008, se han aprobado seis Acuerdos del Consejo de Ministros en los que se han recogido 283 medidas de vía rápida para reducir las cargas en procedimientos tramitados por los departamentos ministeriales<sup>4</sup>.

La simplificación administrativa tiene también desarrollos normativos importantes durante estos últimos años:

♦ **La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior** –la denominada Directiva de Servicios–, que se realizó a través de dos normas con rango de ley, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio –denominada «Ley Paraguas»– y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior conocida como «Ley Ómnibus». En estas normas se recogía distintas normas de simplificación, como la creación de la ventanilla única de la Directiva de Servicios, la flexibilización del régimen de autorizaciones y licencias previas y la introducción de declaraciones responsables y comunicaciones previas.

---

<sup>4</sup> Todos los acuerdos se pueden consultar en el siguiente enlace del Ministerio de Hacienda y Función Pública: [http://www.sefp.minhafp.gob.es/web/areas/modernizacion-procedimientos/reduccion-cargas/doc\\_referencia.html](http://www.sefp.minhafp.gob.es/web/areas/modernizacion-procedimientos/reduccion-cargas/doc_referencia.html)



◆ La **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible** que profundizó en las medidas de simplificación y liberalización previstas en las Leyes 17 y 25/2009, incluida la obligación de evaluar la existencia de razones imperiosas de interés general para justificar el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, derivada de la Ley 25/2009.

◆ La **Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios**, que elimina los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud pública, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados.

◆ La **Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización** que introduce en el ordenamiento español la regla del **One In One Out (OOIO)** por la que se establece que, para reducir las cargas administrativas a las que se enfrentan los emprendedores, las Administraciones Públicas deberán asegurarse de eliminar al menos una carga por cada una que introduzcan y siempre a coste equivalente.

◆ La **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado** que regula diversos mecanismos de simplificación administrativa y de mejora de la regulación para crear un entorno más favorable a la competencia y al desarrollo económico y productivo.

◆ Y por último, la **Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público** que ha supuesto la generalización de las facturas electrónicas en el ámbito de las Administraciones Públicas y la creación de un Punto Único para el proveedor para remitirlas a cualquier Administración.

Las medidas más recientes citadas en la anterior enumeración surgieron un contexto de reforma administrativa de carácter general llevada a cabo por la Administración General del Estado. En este sentido, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se constituyó la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)**, comisión que sería la encargada de realizar un **estudio integral de la Administración española en su conjunto**, que permitiera adoptar las medidas de reforma que la doten del tamaño, eficiencia y flexibilidad para prestar los servicios de la forma más eficaz y eficiente.





El Consejo de Ministros recibió, en fecha 21 de junio de 2013, el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y a partir de entonces, todas ellas se han impulsado en mayor o en menor medida, creando por Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), que es el órgano que asume la ejecución coordinada de las medidas incluidas en el informe de la CORA, su seguimiento e impulso, pudiendo, en su caso, proponer nuevas medidas.

Quedaba pendiente elaborar una metodología de carácter general para el proceso de simplificación administrativa y de reducción de cargas. A tal efecto, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 19 de septiembre de 2014, acordó tomar conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado, publicándose el manual mediante Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (Boletín Oficial del Estado de 9 de octubre de 2014)

El citado Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014 también recoge en su apartado tercero la obligación de las Subsecretarías departamentales de identificar anualmente en un Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas, los procedimientos de su ámbito ministerial objeto de revisión en ese periodo, planificación que incluirá su análisis y, en cada caso, posterior propuesta de reducción de cargas, con las decisiones y propuestas normativas que correspondan, junto con los plazos temporales para su consecución.

### 1.3. Contexto autonómico de la simplificación administrativa

En el ámbito del Principado de Asturias, ya se viene trabajando en la adopción de medidas de simplificación administrativa. En este sentido, la Administración del Principado de Asturias había suscrito en fecha 17 de diciembre de 2010 un convenio marco de colaboración con la Administración General del Estado cuyo objeto es regular las condiciones de la colaboración entre ambas Administraciones para el establecimiento de un marco de estudio e intercambio de información sobre la reducción en un 30% de las cargas administrativas antes del 31 de diciembre de 2012, así como sobre la simplificación procedimental y la mejora de la regla-



mentación (Resolución de 4 de febrero de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, BOE número 44 de fecha 21 de febrero de 2011).

Entre los compromisos que se asumieron por parte del Principado de Asturias figuraba la obligación de proporcionar al sistema general de medición de cargas los datos relativos a las acciones de reducción de cargas realizadas en la Comunidad Autónoma. Desde septiembre de 2011 este compromiso se cumplió, gestionando la aportación de información en materia de reducción de cargas administrativas por parte del Principado de Asturias a través de las herramientas informáticas proporcionadas por la propia Administración General del Estado, de tal manera que son éstas las que evalúan el impacto económico de la reducción. En este sentido, se ha trabajado para conocer el importe exacto de reducción de cargas administrativas que ha supuesto la eliminación de la obligación de aportar determinada documentación como el DNI o los certificados de hallarse al corriente del cumplimiento de obligaciones tributarias en los distintos procedimientos administrativos tramitados por la Administración del Principado de Asturias.

A lo largo de estos años también se han desarrollado acciones y programas sectoriales dirigidos a eliminar trabas y agilizar los trámites administrativos. En este sentido, en el año 2013 y 2014 se desarrollaron diversas actuaciones de revisión y eliminación de trabas administrativas, encaminadas a favorecer la actividad económica en el Principado de Asturias.

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma se han publicado diversas normas e instrucciones que afectan directa o indirectamente a la simplificación administrativa y la reducción de cargas a ciudadanos y empresas. A continuación pasamos a enumerar las más importantes:

◆ **Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre registro telemático**, modificado por Decreto 115/2008.

◆ **Resolución de 14 de septiembre de 2004**, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establece el **procedimiento para el pago por vía telemática de los tributos y demás ingresos de derecho público** no tributarios de la Administración del Principado de Asturias.

◆ **Resolución de 23 de mayo de 2007**, de la Consejería de Industria y Empleo, por la que se crea el **registro telemático de empresas y actividades comerciales del Principado de Asturias**.

◆ **Decreto 218/2008, de 29 de diciembre**, por el que se aprueba el **Reglamento del Boletín Oficial del Principado de Asturias**.

◆ **Resolución de 9 de enero de 2009**, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los procedi-



mientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos relativos a **DNI/NIE y certificado de empadronamiento** para el ejercicio del derecho 6.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

◆ **Resolución de 6 de agosto de 2009**, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se regula el **modelo o sistema electrónico de solicitud para la iniciación de los procedimientos a solicitud del interesado** por medios electrónicos de los servicios que presta el Principado de Asturias en la sede electrónica así como la implantación de la aplicación tecnológica para su tratamiento, elaboración, diseño y publicación.

◆ **Resolución de 15 de octubre de 2009**, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los **procedimientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos** relativos al “certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias con la hacienda del Principado de Asturias”, “certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la agencia estatal de administración tributaria” y “certificado de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones frente a la Seguridad Social”; para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

◆ **Resolución de 8 de febrero de 2010**, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por la que se publican los **procedimientos adaptados para la transmisión tecnológica y automática de cesión de datos** relativos a “certificación catastral” y “certificado de grado de discapacidad”, para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

◆ **Resolución de 23 de marzo de 2011 de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno**, por la que se pone a disposición de los órganos gestores de la Administración del Principado de Asturias los medios tecnológicos para la **cesión de datos relativos a situación de alta en la Seguridad Social, desempleo y titulaciones universitarias y no universitarias** para el ejercicio del derecho recogido en el artículo 6.2 d) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

◆ **Decreto 113/2013, de 4 de diciembre**, por el que se regula la **organización y funcionamiento de los registros** de la Administración del Principado de Asturias y de sus organismos y entes públicos.

Pero el hito definitivo ha sido por su alcance transversal el **Acuerdo de 11 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Comisión de Simplificación Administrativa, se establece su composición, funciones y metodología de trabajo, y se aprueba el Plan de Trabajo Inicial para la Simplificación Administrativa y la Reducción de Cargas Burocráticas.**

La finalidad de esta Comisión es la del estudio y la propuesta de medidas en materia de simplificación administrativa, normativa y reducción de trabas burocráticas para el ciudadano, especialmente en materia de procedimientos y trámites aplicables a la creación, funcionamiento y consolidación de empresas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Esta Comisión tiene entre sus funciones, la de elaborar una **Guía o Metodología de Simplificación Administrativa** y un **Plan Estratégico de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas Burocráticas de la Administración del Principado de Asturias** que tendrán que ser aprobados por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.





## 2. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

## 2.1. Concepto de simplificación

Conviene empezar con el desarrollo de la presente guía con una precisión conceptual fundamental y es que se suele asociar la simplificación administrativa a la simplificación del procedimiento. Efectivamente, la simplificación administrativa actúa básicamente sobre los procedimientos administrativos, comprendiendo acciones o conjunto de acciones que tienen por objeto reducir o eliminar fases, documentos, requisitos o trámites, con la finalidad de agilizar el procedimiento y mejorar la prestación de los servicios públicos, sin que suponga una merma de los derechos y las garantías de los interesados ni de seguridad jurídica.

La Unión Europea utiliza el concepto de simplificación en diversos documentos como equivalente a la política de calidad normativa. Por ejemplo, el **Programa de Adecuación y Eficacia de la Reglamentación (REFIT)**, que es el sistema establecido para evaluar el corpus de legislativo vigente de la UE. En ese programa se tienen muy en cuenta las principales fuentes de ineficacia y carga innecesaria en materia de regulación, adoptando un enfoque muy cuantitativo para evaluar siempre que sea posible los costes y beneficios de las actuaciones que emprendan las Instituciones Europeas. Incluso, suele identificarse la simplificación con un concepto más amplio, relacionándolo muy estrechamente con los procesos de mejora de las Administraciones Públicas articulados a su vez a través de planes o programas de acción estratégica. Estos planes suelen estar compuestos fundamentalmente de medidas de simplificación o de mejora de procedimientos. Un ejemplo muy reciente de esta posible equivalencia conceptual la encontramos, por supuesto, en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas que ya hemos citado.

No obstante, siguiendo en este punto al autor Eduardo Gamero Casado<sup>5</sup>, en esta guía pretendemos distinguir dos dimensiones de la simplificación administrativa:

♦ **La simplificación de los aspectos sustantivos o materiales** que puedan incluirse en las normas reguladoras del procedimiento y que son las que supeditan el ejercicio de libertades y derechos de la ciudadanía al cumplimiento

---

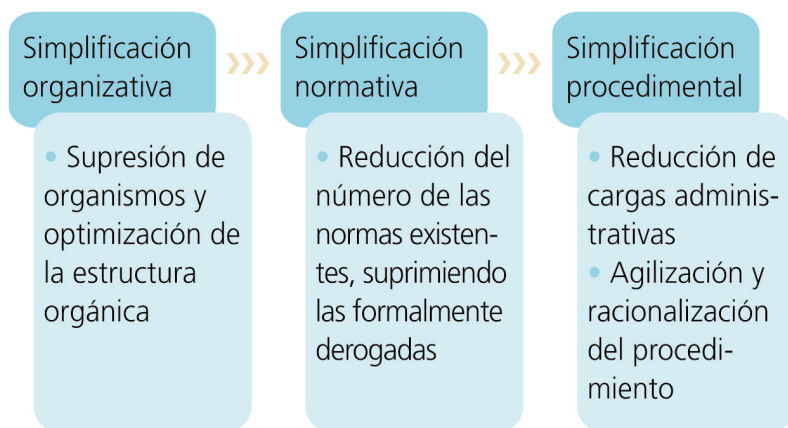
<sup>5</sup> Véase GAMERO CASADO, E.: "Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado", IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.



de ciertos requisitos como no exceder de determinados umbrales, poseer una determinada cualificación, cumplir determinados requisitos de seguridad.

◊ La **simplificación de los aspectos formales o de gestión** que son los que estrictamente se refiere a la tramitación del procedimiento, de la composición y atribución de las unidades tramitadoras o de la racionalización de cargas y agilización de los procesos.

La simplificación formal o de gestión se subdivide a su vez en los siguientes aspectos:



También es preciso diferenciar simplificación administrativa del concepto de **carga administrativa**. Los costes administrativos son los costes habidos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y la ciudadanía para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas.

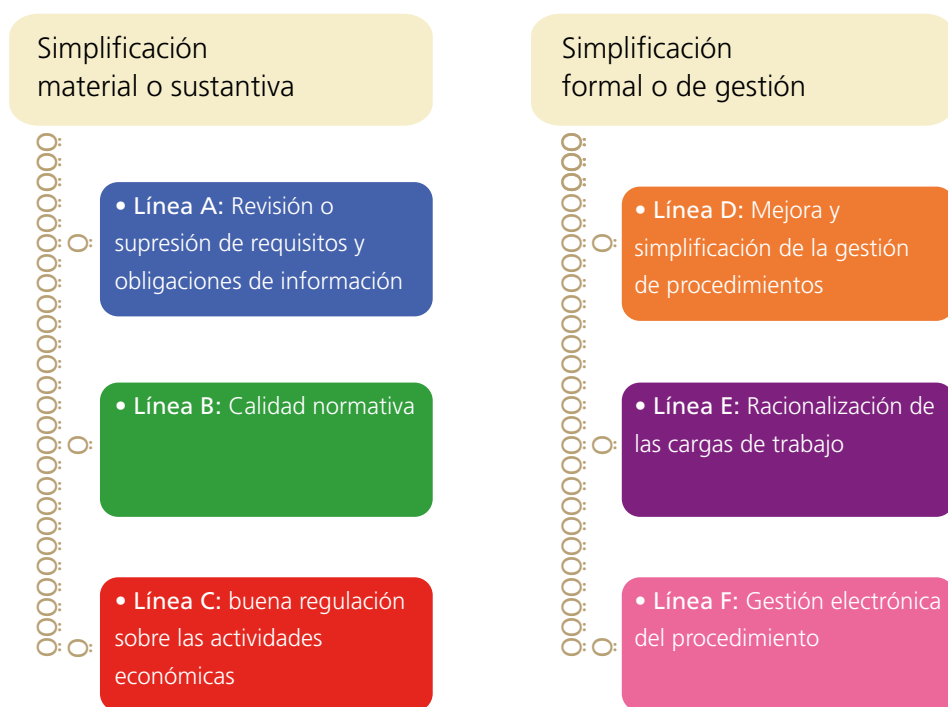
Estos costes administrativos, cuando se refieren a aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas para cumplir con las obligaciones de información derivadas de la normativa, se denominan cargas administrativas. Por tanto, con independencia del apartado de simplificación administrativa que nos encontremos, el concepto de carga administrativa puede aparecer por su identificación con los costes de tramitación de cualquier tipo que tenga su origen en la regulación de las Administraciones Públicas.



A continuación, nos vamos a dedicar en este apartado de la guía a hacer una relación de las principales técnicas de simplificación administrativa, teniendo en cuenta la clasificación que se acaba de explicar. La mayor garantía de éxito a la hora de abordar el proceso de simplificación o mejora de actuación exige conocer las distintas alternativas que existen y que pueden ponerse en marcha.

## 2.2 Tipos de medidas de simplificación

Las distintas medidas de simplificación que se van a analizar se pueden agrupar en varias líneas teniendo en cuenta el tipo de medida:





## Línea A: Revisión o supresión de requisitos para el ejercicio de actividades y obligaciones de información.

La eliminación de requisitos para el ejercicio de actividades o la supresión de obligaciones de información son dos de **las medidas de simplificación más importantes desde el punto de vista del impacto** y que se pueden adoptar por parte de los responsables jurídicos de los procedimientos. Con la reducción de este tipo de cargas se pretende que el esfuerzo y los recursos que los particulares y empresas antes dedicaban al cumplimiento de estas obligaciones, ahora puedan invertirlos en aquellas actividades que mejore, entre otros aspectos, la productividad, el fomento del empleo y la innovación de las empresas o, en su caso, el bienestar general de la sociedad.

Paralelamente, la adopción de este tipo de medidas se ha convertido ya no en una necesidad de cara a simplificar la gestión de los procedimientos, sino que estamos ante verdaderas obligaciones para las Administraciones Públicas a tenor de la **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM)** y cuyo objeto principal es garantizar el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas. Esta Ley parte de un principio general según el cual el acceso a una actividad económica y su ejercicio no estará sujeto a un régimen de autorización, sino que es libre. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

### A.1. Requisitos prohibidos por la LGUM

El artículo 18 de la LGUM enumera algunas actuaciones que se considerarán limitativas del libre establecimiento y la libre circulación de operadores y de actividades económicas y que, por tanto, constituyen requisitos prohibidos que las Administraciones Públicas deben evitar a la hora de regular una materia o procedimiento. Estos requisitos concretan los principios generales de esa ley entorno a la necesidad y proporcionalidad de la intervención administrativa y la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades competentes. Esos requisitos impiden, por ejemplo:

◆ el trato discriminatorio basados en el lugar de residencia o del establecimiento del operador.



◊ exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

◊ obligación de hacer inversiones en el territorio de la autoridad competente.

No obstante, el artículo 18 de la LGUM no puede entenderse como una lista cerrada pues otros requisitos incompatibles con los principios de la Ley podrían considerarse requisitos prohibidos para la regulación de actividades económicas.

## A.2. Reducción de la frecuencia de las declaraciones obligatorias o de cumplimiento de las obligaciones de información

La frecuencia de las declaraciones obligatorias a las que se ven sometidas las empresas y los ciudadanos en cada sector económico puede ser una importante carga administrativa. Es preciso reconducirla para ajustarse a niveles proporcionales al objetivo a conseguir con la remisión de información y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos administrativos relacionados entre sí.

## A.3. Evitar duplicidades

La intervención de las distintas autoridades competentes debe tener como objetivo no generar un exceso de regulación o duplicidades en la obtención de permisos o autorizaciones. Si esto fuera así, se debe identificar la autoridad competente en la materia para que el operador obtenga de ella la habilitación necesaria para desarrollar su actividad y que esa habilitación sea respetada por los demás autoridades. Nos encontramos ante un principio fundamental recogido en el artículo 7 de la LGUM que expresamente dispone que *la intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.*



## Línea B: Calidad normativa.

Las Administraciones Públicas son poderes públicos con decisivas funciones de regulación administrativa que no solo inciden en la esfera social y económica, sino que la configuran. Por ello, han de saber combinar y, sobre todo, equilibrar las exigencias y obligaciones que imponen a las empresas y a los ciudadanos como consecuencia de esa potestad de regulación, optando por la implementación de procesos administrativos que reduzcan al mínimo el impacto de esas obligaciones sin merma de la seguridad jurídica exigible al tipo de actividad y del sector.

Ya en la **Recomendación 97/344/CE, de la Comisión, de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas** se recordaba expresamente que en «*un entorno reglamentario difícil o complejo puede desalentar el espíritu empresarial y la creación de nuevas empresas. Más aún cuando una empresa decide desarrollar sus operaciones en otro Estado miembro donde no conocen tan bien la lengua, la cultura y el funcionamiento de la administración. Si nadie discute la necesidad de una reglamentación adecuada, el efecto acumulado de esa reglamentación, su complejidad y los costes de adaptación ocasionan problemas y pueden tener consecuencias desproporcionadas sobre las empresas en relación con el objetivo de la reglamentación. Al final, una reglamentación compleja y costosa es difícil de aplicar, provoca crisis y a menudo se elude*».

En este sentido, ya en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, «**Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea**», la Comisión recomendaba que todos los Estados Miembros estableciesen estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma, así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

Legislar mejor no quiere decir que haya «más» o «menos» legislación de la UE; ni significa desregular o dejar de tratar como prioritarios determinados ámbitos políticos, ni comprometer los valores que nos son preciados: la protección social y medioambiental y los derechos fundamentales, incluida la salud, por poner sólo algunos ejemplos. Legislar mejor consiste en asegurarnos de que cumplimos



realmente los ambiciosos objetivos políticos que nosotros mismos nos hemos fijado.

(Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16 de marzo de 2005).

Recientemente, se ha producido el **Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la Mejora de la Legislación de 13 de abril de 2016**<sup>6</sup> donde las tres Instituciones reconocen su responsabilidad compartida de adoptar legislación de alta calidad y de velar por que la legislación de la Unión se centre en aquellos ámbitos en los que tenga mayor valor añadido para los ciudadanos europeos, sea lo más eficiente y eficaz posible para la consecución de los objetivos comunes de las políticas de la Unión, sea lo más sencilla y clara posible, evite un exceso de regulación y de cargas administrativas para los ciudadanos, las administraciones y las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes), y esté concebida para facilitar su transposición y su aplicación práctica y para fortalecer la competitividad y la sostenibilidad de la economía de la Unión. En base a este acuerdo:

◆ Se refuerza la coordinación de los programas normativos de las tres Instituciones.

◆ Se mejora el proceso de evaluación de impacto de las iniciativas legislativas y no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución que previsiblemente tengan un impacto económico, medioambiental o social significativo.

Además, las tres Instituciones acuerdan cooperar con el fin de actualizar y simplificar la legislación y evitar un exceso de regulación y de cargas administrativas a los ciudadanos, las administraciones y las empresas, garantizando a la vez el cumplimiento de los objetivos de la legislación. En este contexto, las tres Instituciones acuerdan intercambiar opiniones a este respecto antes de la ultimación del Programa de Trabajo de la Comisión.

Como contribución a su programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT), la Comisión se compromete a presentar cada año una perspectiva general de los resultados de los esfuerzos de la Unión por simpli-

---

<sup>6</sup> Consultar el Acuerdo Interinstitucional en el siguiente enlace: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

ficar la legislación, evitar un exceso de regulación y reducir cargas administrativas, que incluya un estudio anual de éstas.

Fijándonos en el acervo comunitario, fundamentalmente en medidas REFIT, podemos referirnos en este documento varias técnicas de mejora de calidad normativa que pueden ser de utilidad a las autoridades y funcionarios del Principado de Asturias.

## B.1. Seguridad jurídica mediante normas claras

Enunciar las normas con claridad y sencillez tiene dos efectos: simplificar la tramitación de los procedimientos y ofrecer claridad a los destinatarios. Muchas de las normas pueden ser ajustadas para hacerlas más claras y sencillas, facilitando su cumplimiento por parte de los destinatarios y la gestión.

Se puede elegir entre:

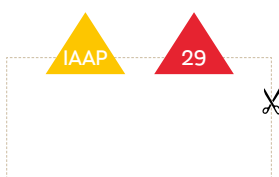
- ◆ Mayor claridad las condiciones o requisitos en las que se puede ser beneficiario de una subvención a ayuda o para cumplir un determinado requisito.
- ◆ Mayor claridad en la forma de justificar las ayudas o el cumplimiento de un requisito.

Conviene redactar lo mejor posible los textos legales, de manera que la normativa sea comprensible, clara y coherente para sus destinatarios y la entiendan fácilmente, de tal suerte que puedan conocer sin ningún género de dudas cuáles son sus derechos y las obligaciones que se les impone.

## B.2. Derogación expresa

Cuando una norma esté obsoleta o desfasada por aprobación normativa posterior tanto procedente de la Unión Europea o como estatal, la seguridad exige que la misma sea revisada y, en su caso, derogada de forma expresa. De esta forma, no se plantean dificultades interpretativas por su preexistencia ya que esas dudas pueden resultar al final obstáculos para el desarrollo de programas o actuaciones posteriores a la aprobación de la normativa suprarregional.

Igualmente, una buena técnica normativa es la inclusión en las normas en elaboración de cláusulas derogatorias de la normativa que es sustituida por la nueva regulación. Conviene realizar esfuerzos por identificar, enumerar y derogar de forma expresa todas aquellas normas que hayan quedado desfasadas u obsoletas.



### B.3. Modificación del planteamiento regulador

Se debe seleccionar el tipo de norma más adecuada al sector destinatario regulador. Por ejemplo, se debe acudir a la normativa de baja intensidad para la determinación de especificaciones técnicas detalladas. De esta forma, los cambios de normativa pueden ser resueltos con mayor celeridad si las circunstancias del sector regulado lo aconsejan. Adicionalmente, se debe evaluar la necesidad de intervención de los poderes públicos y sus posibles consecuencias en el sector en el que se pretende intervenir. En suma, la modificación del planteamiento regulador se basa en elegir mejor el instrumento normativo para regular un sector o materia.

### B.4. Refundición de textos normativos por materias

La existencia de una pluralidad de normas (decretos y resoluciones) que afectan a un sector uniforme de regulación puede suponer un problema para los aplicadores de las normas de cara a asegurar su correcta implementación. Se añade una complejidad innecesaria y existen riesgos de atomización que pueden dificultar la posible aplicación de las distintas normas. Por otro lado, la polaridad también representa un hándicap para los destinatarios de esa normativa. Les supone un sobreesfuerzo de análisis de cara al cumplimiento de todas las obligaciones que esa reglamentación pueda imponer.

Se ha de procurar buscar la armonización de normativa agrupándola por sectores, procurando **regular por ámbitos materiales completos y no por ámbitos competenciales orgánicos**. Esto supone agrupar y refundir la normativa en un determinado sector (por ejemplo, la pesca) y tener en cuenta todas las actividades que precisan de intervención pública sin discriminar los órganos que tienen intervenir.

### B.5. Cláusulas de revisión/extinción

Otra medida regulatoria que procede del Programa de Adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) es la inclusión de cláusulas por las cuales las disposiciones se revisan o expiran automáticamente después de un periodo determinado. Ésta es una opción interesante para evitar la obsolescencia normativa y poner coto a los problemas de interpretación sobre la vigencia de las normas.

### B.6. Legislación adaptada

En ciertos ámbitos los requisitos no deberían ser iguales para todas las personas o para todas las empresas. Determinadas normas pueden distinguir



ámbitos o alcances desiguales en cuanto al cumplimiento de determinadas obligaciones. Por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea la legislación sobre contabilidad distinguirá claramente las obligaciones de cada categoría de empresas (grandes, medianas, pequeñas y microempresas). Otro ejemplo es la actual reforma del Reglamento de Protección de Datos, que está examinando la forma de aliviar a microempresas y empresas pequeñas de parte de la carga normativa mediante la introducción de menores obligaciones en la medida de lo posible, sin menoscabar la protección de los derechos fundamentales.

## B.7. Análisis del Impacto Normativo

Una de las herramientas fundamentales para la «mejora de la regulación» es, sin duda alguna, el Análisis del Impacto Normativo (AIN) cuya finalidad es conseguir una regulación clara y accesible a los objetivos que persigue tanto a nivel social para el adecuado desarrollo de una economía de mercado. Podemos definir el AIN como una **herramienta para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de ayudar en el proceso de su aprobación**<sup>7</sup>

En España, el Análisis del Impacto Normativo recibió un gran impulso con la inclusión de un capítulo dedicado a la mejora regulatoria en la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES)**. Esta Ley estableció por primera vez, con carácter general, un marco para el desarrollo de las políticas de mejora regulatoria en todas las Administraciones Públicas, incluyendo una evaluación ex ante y ex post<sup>8</sup>. No obstante, debe señalarse que este capítulo ha sido superado por el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)

---

<sup>7</sup> Definición contenida en la Guía Metodología para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo a la que se refiere la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo.

<sup>8</sup> El marco que establece la Ley de Economía Sostenible viene a culminar los avances que se habían producido anteriormente en la consolidación del papel del análisis de impacto normativo con la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Este Real Decreto solo es aplicable a la Administración General del Estado.

Como bien se indica en la exposición de motivos, este Real Decreto tiene por objeto precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, refundiendo todas estas evaluaciones en un único documento para garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.



sobre la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones, cuyo artículo 130 se destina a regular la evaluación normativa y la adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación que se desarrollan en el artículo 129. El capítulo dedicado a la mejora regulatoria de la LES ha quedado como precedente pues ha sido derogado por la LPAC.

Dispone ahora el artículo 130 de la LPAC que:

♦ **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.

♦ **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.

Por otro lado, la LGUM establece un nuevo marco para la regulación, de tal forma que toda nueva normativa (modificativa o no de una norma anterior) que incida directa o indirectamente en una actividad económica deberá respetar, entre otros, los principios de necesidad y proporcionalidad, y de eficacia nacional marcados por la Ley.

La nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), que entró en vigor en octubre de 2016, obliga en el ámbito de la Administración General del Estado a que las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) incluyan una valoración de los impactos previstos en materia de unidad de mercado<sup>9</sup>.

En el caso del Principado de Asturias contamos con la **Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general** aprobada por el Consejo de Gobierno por acuerdo de 2 de julio de 1992 y publicada en

---

<sup>9</sup> Ver apartado Doce la disposición final tercera de la Ley 40/2015 que modifica el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno «De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno».





el Boletín Oficial del Principado de Asturias de fecha 29 de marzo de 1993. Dicha Guía tiene dos partes:

- ◆ Unas **Directrices de técnica normativa** donde se diseña la estructura y forma de las disposiciones, incluyendo aspectos de estilo y ortográficos.
- ◆ Un **cuestionario para la valoración de propuestas normativas** que permita detectar las posibles insuficiencias, incorrecciones, conflictos competenciales etc, así como conocer con anticipación los efectos y consecuencias sobre los ciudadanos y sobre la Administración que ha de ejecutarla.

### Línea C: Buena regulación de las actividades económicas.

Las iniciativas europeas de regulación inteligente que hemos mencionado en esta guía, y la más reciente LGUM han supuesto un importante cambio para el desarrollo de políticas públicas de regulación y de intervención en los mercados y en los sectores económicos y productivos. Surge la denominada «**Buena regulación**» que se define como la intervención inteligente y eficiente de los poderes públicos en la actividad económica, es decir, la normativa que consigue cumplir los objetivos de política económica con la menor restricción y limitación posible al sector económico e industrial.

La buena regulación es aquella que, en esencia, respeta los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en la LGUM al regular las actividades económicas<sup>10</sup>. Según la regla general establecida en el artículo 5 de la LGUM, las Administraciones Públicas están obligadas a permitir el libre acceso y ejercicio de la actividad económica. Solo se permite la intervención en la actividad económica:

- ◆ Cuando exista una **razón imperiosa de interés general (RIIG)** y que únicamente pueden ser las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- ◆ Que exista la **necesidad de velar por el mantenimiento de la competencia** cuando hay escasez de recursos naturales o inequívocos impedimentos técnicos que limiten o restringen el número de operadores en el mercado.

---

<sup>10</sup> El apartado b) del Anexo de la LGUM define a la actividad económica como cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.



El principio de necesidad aparece en la LGUM de una forma más determinada que en la propia normativa de la Unión Europea. Con la remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, ya tenemos claro lo que es una RIIG y que solo puede invocarse en los casos siguientes, debiendo seguirse la interpretación dada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Teniendo en cuenta la **Guía de aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado** elaborada por la Secretaria del Consejo de la Unidad de Mercado (SECUM), la imposición de límites o restricciones a una actividad económica no puede justificarse, en virtud del principio de necesidad de la LGUM, por:

- ◆ La conveniencia de preservar una determinada estructura del mercado.
- ◆ La necesidad de reforzar la vertebración de la oferta.
- ◆ La conveniencia de evitar o minorar el impacto de la competencia de otro sector de actividad.
- ◆ La conveniencia de aumentar la calidad de un producto o servicio fuera de los casos donde se justifique por los derechos, la seguridad y la salud de consumidores y usuarios.
- ◆ La conveniencia de aumentar el tamaño de las empresas del sector, más allá de los requisitos de solvencia económica y técnica que resulten necesarios.

También es importante tener en cuenta la posición de la SECUM expresada en esa Guía para lo cual, ha de tenerse en cuenta que, una vez identificada la RIIG que justifica la necesidad de regular una actividad, los requisitos concretos que se exijan deben dirigirse a proteger esa RIIG y no otra distinta. Se explica con el siguiente ejemplo: si la RIIG que motiva la regulación es la salud pública, cada requisito que se imponga debe estar también motivado por esta RIIG y guardar un nexo causal con ésta, sin que quepa exigir requisitos, por ejemplo, por la protección de consumidores y usuarios o del medioambiente u ordenamiento urbano.

Una vez cumplido el **principio de necesidad**, el segundo paso del establecimiento de límites a la actividad económica es asegurar el **principio de**



**proporcionalidad** lo cual exige verificar todos los requisitos establecidos para asegurar la protección de la RIIG. El principio de proporcionalidad requiere un análisis de alternativas de regulación que exige que sea testado en función del valor que la RIIG está protegiendo, teniendo presente que, **a mayor intervención, menor libertad e iniciativa económica en el sector**.

Como consideraciones finales al apartado de buena regulación económica debemos señalar que lo que se ha pretendido hacer en esta guía es hacer un resumen de lo que es y cómo se articula la buena regulación económica. Ahora bien, debemos señalar que la LGUM incluye entre las funciones de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) la «*elaboración de un catálogo de buenas y malas prácticas que tienen efectos sobre la unidad de mercado, que será aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado*». Dicho catálogo fue aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado en su reunión del día 22 de febrero de 2017. Está dirigido a las Administraciones Públicas y su objetivo es que la recopilación de buenas y malas prácticas pueda ayudar a una mejor aplicación de la LGUM, en un proceso de mejora continuo, en el que las experiencias de otros puedan servir para inspirar una mejor práctica en la implementación de la LGUM. Se considera un trabajo de referencia para seguir abordando la mejora de la regulación de las actividades económicas y de mercado.

#### **Catálogo Prácticas Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.**

La SECUM también ha editado un conjunto de guías para facilitar a los responsables de las Administraciones Públicas la aplicación de la LGUM:

#### **Presentación Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.**

#### **Guía Aplicación Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.**

Por otro lado, es importante señalar que la SECUM publica todos los informes que resuelven los procedimientos de reclamación por incumplimientos de la LGUM, lo que ha generado un importante acervo de información sobre la aplicación de la Ley y sus consecuencias prácticas. En este sentido, existen dos procedimientos distintos para reclamar ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en los casos en los que se estime que una autoridad pública puede estar vulnerando la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.



## Procedimiento de reclamación del Art. 26

Este artículo prevé un mecanismo alternativo al recurso administrativo común, en virtud del cual los operadores económicos pueden hacer valer sus derechos e intereses legítimos relativos a su libertad de establecimiento y circulación, obteniendo el pronunciamiento de las autoridades competentes en la materia en este caso y que son la SECUM, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, los departamentos ministeriales y los Puntos de Contacto Autonómicos para la unidad de mercado.

## Procedimiento de información del Art. 28

Fuera de los supuestos previstos por el artículo 26 de esta Ley, los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, podrán informar a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en cualquier momento y a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, sobre cualesquiera obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esta Ley.

## Línea D: Mejora y simplificación de la gestión de procedimientos

Dejando a un lado la simplificación sustantiva de la que nos hemos ocupado hasta ahora, nos fijamos ahora en la **simplificación administrativa de los procedimientos**. Se trata de enunciar los distintos tipos de medidas que nos permitirán hacer cambios en el modelo de gestión del procedimiento a partir del análisis del mismo y de los tiempos de respuesta y resolución. Para ello, es necesario estudiar los trámites de ese procedimiento para ver si es posible reducir la documentación a aportar en alguna de las fases, eliminar trámites innecesarios o convertir esos trámites en otros más livianos.

Las medidas que podemos agrupar en este apartado son:

### Línea D1: Generalización de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas son dos tipos de **controles ex post que están regulados con carácter general en el artículo 69 de la LPAC**. Este artículo **define a la declaración responsable** como el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta,



bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

**No exige que se aporte documentación pues son las Administraciones las que, una vez hayan recibido la declaración, pueden requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos estando el interesado obligado a aportarla**, salvo que se trate de documentos que no está obligado aportar de conformidad con la LPAC.

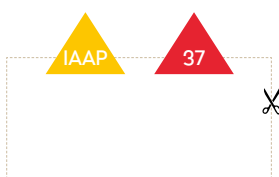
El artículo 69 **define la comunicación** como aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Cerrando el breve repaso a lo establecido en el artículo 69 de la LPAC, debemos incidir en las repercusiones que tiene la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación. Dichas incidencias o dichas faltas determinarán la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

En cuanto al acceso y el ejercicio a la actividad económica, la LGUM parte, como ya se ha indicado que será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

La LGUM ha sido innovadora en un doble sentido:



1. En señalar que una intervención administrativa basada en una declaración responsable o una comunicación previa siempre ha de respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, de tal forma que exista una razón imperiosa de interés general (RIIG) que justifique la necesidad de intervenir.

2. En limitar el tipo de intervención que exige una actuación ex ante de la Administración (la autorización) a los casos en que sea realmente necesario, teniendo en cuenta la RIIG presente.

Hay que tener en cuenta que **la elección de la figura de intervención administrativa determinará de forma decisiva el desarrollo de una actividad económica**. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso y el ejercicio a la actividad económica mientras que la declaración y la comunicación previa son dos tipos de control que permiten más dinamismo y más libertad a los operadores económicos, permitiéndoles el inicio de su actividad en el mismo momento de su presentación.

En todo caso, sea cual sea la forma de elección del tipo de intervención, las autoridades competentes están obligadas a minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

Como consideración final, debemos señalar que **estas propuestas facilitan por lo general la tramitación de procedimientos donde la Administración debe resolver típicamente autorizaciones, licencias o inscripciones en registros o donde las empresas deben acreditar ante la Administración el cumplimiento de determinados requisitos**. No obstante, tenemos que tener en cuenta que son las normas por las que se rijan los procedimientos, las que regulan los supuestos en los que los interesados podrán sustituir la aportación de los documentos exigidos, por la presentación de una declaración responsable e igualmente, son las que regulan el uso y los efectos de las comunicaciones previas por las cuales se puede permitir, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad desde el día de su presentación.

## Línea D2: Unificación y eliminación de procedimientos

La unificación o eliminación de procedimientos específicos es una medida a impulsar mediante la creación de procedimientos comunes asociados a un entorno de gestión administrativa.



## EJEMPLO

La creación de un procedimiento unificado para un conjunto de ayudas o subvenciones, mediante la aprobación de bases reguladoras comunes, independientemente del objeto específico de las ayudas, como ocurre con los pagos directos a la agricultura y a la ganadería a partir de 2015 en el ámbito territorial del Principado de Asturias, así como las subvenciones de las medidas de agroambiente y clima, producción ecológica e indemnización en zonas de montaña y con limitaciones naturales específicas del Programa de Desarrollo Rural del Principado de Asturias 2014/2020.

### Línea D3: Unificación de informes, con eliminación o sustitución por propuestas o visados, cuando ello fuera posible.

Los procedimientos tienen como una de sus bases para la toma de decisiones la emisión de informes preceptivos y vinculantes. Una medida de simplificación importante consiste en optar, siempre que ello fuera posible, por sustituir la emisión de informe, por un visado por parte del órgano competente. Con ello, se consigue la reducción de plazos en la tramitación porque se eliminan los tiempos de petición y emisión de informes. Para el órgano que le corresponde emitir el informe se le facilita el trabajo, pasando a centrarse en el análisis del expediente por encima de la documentación del informe.

Dentro de este tipo de medidas de simplificación también es posible incorporar la transformación de los procedimientos de fiscalización previa en procedimientos de control posterior, basado en verificaciones sistemáticas o por muestreo.

## EJEMPLO

En la Guía para las auditorías de los Registros Contables de Facturas previstas en el artículo 12 de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, se han diseñado procedimientos de control acordes con la dimensión de los datos a controlar y con ejemplos de los procedimientos de auditoría a realizar que tienen como objetivo simplificar la tarea sin perder control ni rigor en los análisis a realizar para verificar el cumplimiento de la Ley 25/2013.



## Línea D4: Valoración del momento procedimental de la aportación de documentos.

En procedimientos de concurrencia competitiva masiva (ayudas, subvenciones o procesos de reclutamiento de personal al servicio de las Administraciones Públicas), se puede optar por la comprobación del cumplimiento de requisitos en el momento posterior a la presentación de instancias y solicitudes. De esta forma, no es necesario emplear tiempo en la revisión de solicitudes y aportaciones documentales hasta el momento mismo de realizar una propuesta en la que sí cabe realizar esa labor, pero respecto a un número mucho más limitado de solicitantes o participantes.

### EJEMPLO

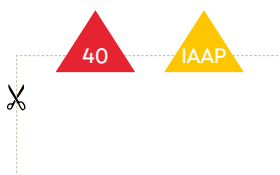
En prácticamente todas las bases reguladoras de los procedimientos selectivos para el acceso al empleo público, la presentación de la documentación acreditativa de los méritos de los participantes se realiza en el momento posterior a aquel en que el tribunal de selección realice su propuesta de nombramiento. Por ejemplo, la Resolución de 10 de abril de 2017, de la Viceconsejería de Administraciones Públicas, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el cuerpo de Técnicos/as superiores, escala de Veterinarios/as de la Administración del Principado de Asturias.

## Línea D5: Simplificación documental

En este caso, mas que una medida de simplificación administrativa –que lo es–, estamos ante una obligación legal para las Administraciones Públicas. Por ello, conviene señalar las reglas establecidas en la LPAC en cuanto a los requerimientos de aportación documental a los procedimientos administrativos:

1. No exigirán a los interesados la presentación de documentos originales, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario.

2. No requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante que órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las





plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

3. Se presumirá que la consulta es autorizada por los interesados, salvo que conste en el procedimiento su oposición expresa o la ley especial aplicable requiera consentimiento expreso, debiendo, en ambos casos, ser informados previamente de sus derechos en materia de protección de datos de carácter personal.

4. Solo si excepcionalmente las Administraciones Públicas no pudieran recabar los documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.

5. Cuando con carácter excepcional, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica.

6. Excepcionalmente y de manera motivada, las Administraciones podrán solicitar el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original.

La materialización de estas previsiones de la LPAC en cuanto a la simplificación documental son posibles gracias a los notables avances que se han producido en materia de interoperabilidad entre las Administraciones Públicas, en especial, con el avance de los servicios de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) del Ministerio de Hacienda y Función Pública y que es el nodo central que provee de información y de certificados a todas las Administraciones Públicas. La PID está en constante crecimiento y dispone de distintos servicios de consulta que se adaptan a la situación tecnología de cada Administración.

En el caso del Principado de Asturias, la solución técnica adoptada es la **Plataforma de Interoperabilidad**. Se trata de un componente tecnológico propio **preparado para el intercambio de información en formato electrónico**. Esta Plataforma pone a disposición de los gestores del Principado de Asturias tanto los servicios procedentes de la Plataforma de Intermediación del Ministerio como otros servicios que se proveen directamente por el organismo proveedor como la Agencia Tributaria o el Registro de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.

### Línea D6: Sentido positivo del silencio

En los procedimientos iniciados a instancia de parte, el artículo 24 de la LPAC establece que, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notifica-



do resolución expresa, legítima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Por otro lado, cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, será una norma de rango legal la que disponga el carácter desestimatorio del silencio y deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

Efectivamente, **el silencio positivo es una medida más respetuosa y garantista con el interesado cuyo objetivo es paliar en sentido favorable la inactividad de la Administración, que en otro caso, pudiera causarle notable perjuicio.** Ahora bien, un correcto análisis del sentido del silencio debería de tener en cuenta los riesgos asociados para el interés público de concederse automáticamente una solicitud por falta de resolución en plazo. Porque si la Ley exige, justificadamente, la intervención de la Administración Pública a través de un régimen autorizador para contrastar la adecuación a las razones imperiosas de interés general de determinadas solicitudes, la protección que dispensa el régimen autorizador quedaría desvirtuada si por transcurso del tiempo y por falta de resolución, pudiesen obtenerse toda clase de solicitudes sometidas a ese control ex ante.

### Línea D7: Generación de modelos y guías

Con estas medidas se pretende poner a disposición del ciudadano y de las empresas modelos normalizados o guías sencillas que faciliten la elaboración o la cumplimentación de la documentación exigida para aquellas obligaciones que requieran informes, memorias y proyectos a presentar en el seno del procedimiento.

#### EJEMPLOS

◆ Diseño o establecimiento de un modelo de **Curriculum Vitae unificado**, que sea aceptado por los diferentes órganos del Principado de Asturias.

◆ **Unificación en un sólo documento simplificado de los documentos técnicos** cuya presentación sea necesaria para solicitar determinadas autorizaciones (por ejemplo, autorización para la utilización de los sistemas públicos de saneamiento para el vertido de aguas residuales).



◆ **Diseño de modelos o guías para la elaboración de informes**, memoria explicativa, memoria o proyecto técnico, memoria detallada, memoria descriptiva/justificativa, así como de cualquier otro documento que sea clarificador para las empresas en el cumplimiento de trámites con la Administración.

◆ **Generación de un modelo/borrador normalizado del estudio preliminar de impacto ambiental** que deben presentar las entidades promotoras de actividades de promoción privada, cuando se sometan a evaluación preliminar de impacto ambiental.

◆ **Generación de modelos/borradores normalizados de los Estudios y Proyectos Técnico/Explotación necesarios para la solicitud de la autorización para determinadas actividades.**

La puesta a disposición de documentos que delimiten y aclaren el contenido y estructura de la documentación técnica o funcional requerida por la Administración supone una simplificación importante para la gestión del procedimiento, ya que con ello se contribuye al conocimiento de la obligación por parte de las empresas, facilitando centrar el contenido de los documentos en la información relevante, evitando la dedicación de tiempo y recursos a aspectos innecesarios y por ende reduciendo las cargas para su cumplimiento.

La existencia de un modelo o guía de elaboración de documentos refuerza las garantías de los ciudadanos en los procedimientos en la medida en que constituye un instrumento para asegurar la efectiva inclusión de todos y cada uno de los extremos que deben ser contemplados en cada documento requerido.

### BUENA PRÁCTICA

**Implantación del Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) en Asturias**

El DEUC es un formulario electrónico concebido para facilitar la participación en la contratación pública. Es una declaración de idoneidad, solvencia financiera y capacidad de las empresas utilizada como prueba preliminar en todos los procedimientos de contratación pública que están sujetos a las normas de las Directivas 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la



contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

Para su implantación en el Principado de Asturias se han dictado unas instrucciones dirigidas a las unidades de contratación y que en estos momentos ya utilizan el servicio en línea gratuito proporcionado por la Comisión Europea para confeccionar el DEUC electrónico, el cual permite:

1. Diseñar o reutilizar un modelo de DEUC con los criterios de exclusión y de selección necesarios para el procedimiento de licitación;
2. Que los licitadores participantes cumplimenten, descarguen e impriman el DEUC correspondiente al procedimiento.

Asimismo, como otra acción más, se ha publicado una Guía en la sede electrónica, en el apartado del Perfil de Contratante del Principado de Asturias para que los contratistas dispongan de un documento de consulta útil para utilizar el DEUC.

## Línea E: Racionalización de las cargas de trabajo

Otro conjunto de medidas que pueden mejorar la gestión administrativa consiste en organizar la carga de trabajo de una manera racional y eficiente, adoptando medidas de mejora en la coordinación y la comunicación entre departamentos con el fin de reducir los tiempos de espera en la tramitación de un expediente administrativo.

Entre las medidas que cabría citar que permiten una mejor organización de las cargas de trabajo podemos citar:

### Línea E1: Análisis de la demanda y estacionalidad de un procedimiento

La carga de trabajo depende en muchos casos de la demanda de la población potencialmente interesada. Pueden existir tendencias o acontecimientos sociales o económicos que condicionan el comportamiento administrativo de los interesados (ayudas asistenciales, acontecimientos meteorológicos, catástrofes...)

Algunos procedimientos presentan peculiaridades derivadas de la estacionalidad de su demanda o la concentración de trámites en determinados periodos de tiempo. En estos casos, se puede estudiar la posibilidad de rea-



lizar convocatorias abiertas durante todo el año o escalonar la apertura de los procedimientos de concurrencia competitiva, de tal forma que se pueda controlar la demanda y la carga de trabajo asociada a la misma.

## Línea E2: Redistribución de las cargas de trabajo entre órganos

La Ley 40/2015 recoge varias figuras jurídicas que se pueden aplicar para generar cambios en la asignación de competencias y así redistribuir la carga de trabajo entre órganos administrativos. Algunas de estas figuras son:

◆ La **desconcentración**, que supone atribuir el ejercicio y la titularidad de una competencia a otro órgano jerárquicamente dependiente (artículo 8.2 LRJSP)

◆ La **delegación de competencias**, que supone la cesión de su ejercicio (no de su titularidad) a otros órganos de la misma Administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes (artículo 9 LRJSP)

◆ La **encomienda de gestión** en virtud de la cual se encomienda la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda (artículo 11 LRJSP)

◆ La **delegación de firma** de resoluciones y actos de trámite, de los titulares de órganos administrativos, en materias de su competencia, en los titulares de órganos o unidades administrativos que de ellos dependan. (artículo 12 LRJSP)

## Línea E3: Procedimientos de resolución inmediata

Otra de las iniciativas que se puede estudiar con vistas a la racionalización del procedimiento, es la implantación procedimientos de resolución inmediata o también llamados **trámites de ciclo rápido**.

En este sentido, pueden detectarse en la gestión ordinaria de las Administraciones Públicas la presencia de ciertos de trámites administrativos que con frecuencia son muy solicitados por los ciudadanos y empresas y cuya sencillez hace posible resolver de forma inmediata en las oficinas administrativas. Te-



nemos como ejemplos, la emisión de volantes, certificados, la inscripción en los diversos registros públicos, la inscripción en cursos, etc.

### EJEMPLOS

- ◆ Puesta en producción de certificados electrónicos del Registro de Documentación Administrativa de Licitadores.
- ◆ Volantes electrónicos de empadronamiento o residencia.
- ◆ Emisión de recibos de presentación en los registros de las Administraciones Públicas.

## Línea F: Gestión electrónica del procedimiento

La Administración electrónica es hoy en día una pieza esencial en las tareas que afrontan las Administraciones Públicas para mejorar su gestión. Si existe alguna forma clara y evidente de simplificar procedimientos y reducir las cargas administrativas a ciudadanos y empresas, es precisamente a través de la utilización intensiva de las tecnologías de la información en las que se basa.

En el Boletín Oficial del Estado de fecha de 2 de octubre de 2015 se publicaron las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Se trata de dos leyes esenciales para el sector público que tienen su origen en el Programa Nacional de Reformas de España para el año 2014 y en el informe final de la CORA al que ya hemos hecho referencia en esta guía.

Uno de los objetivos principales de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, es el de **eliminar por fin la separación regulatoria entre procedimiento electrónico** (regulado hasta el momento por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) **y procedimiento administrativo** (regulado por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

A continuación, se señala brevemente lo que es preciso que las Administraciones Públicas cumplan en materia de gestión electrónica de procedimientos de acuerdo con la normativa señalada:

I. **Producir los actos administrativos a través de medios electrónicos**, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia (art. 36 LPAC)



II. **Cumplir los requisitos de los documentos electrónicos administrativos** (art. 26. 2 LPAC)

III. **Preferencia de las notificaciones electrónicas** realizándose éstas en la sede electrónica o en la dirección electrónica habilitada única, según corresponda (art. 41 LPAC)

IV. **Todos los documentos utilizados** en las actuaciones administrativas **se almacenarán por medios electrónicos**, salvo cuando no sea posible (art. 46 LRJSP)

V. Los **medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad**, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados (art. 46.3 LRJSP)

VI. **Los expedientes tendrán formato electrónico** y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada (artículo 70.2 LPAC)

Para el cumplimiento de estas exigentes medidas técnicas y de seguridad es preciso que las Administraciones Públicas se encuentren en un estado tecnológico óptimo y adecuado, en concreto, que disponga de las herramientas informáticas que pueden ser soporte de expedientes y documentos electrónicos. **No es una opción, es una obligación disponer de medios electrónicos para la tramitación.**





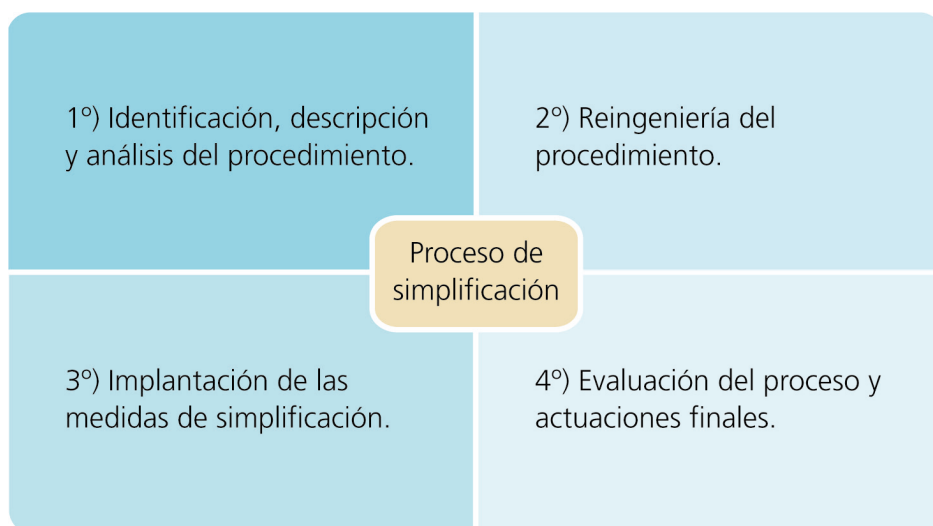




### 3. EL PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN

A partir de ahora, esta guía se va a centrar en describir, identificar y dar orientaciones sobre cómo llevar a cabo un proceso de simplificación administrativa, entiendo por tal el concepto más amplio incluyendo aspectos sustantivos como formales.

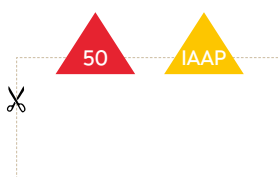
Vamos a destacar cuatro momentos:



## 3.1. Identificación, descripción y análisis del procedimiento

El objetivo de esta fase es determinar la situación actual del procedimiento o procedimientos que se tramitan en una determinada unidad administrativa.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 3.1, tras establecer que las Administraciones Públicas «*sirven con objetividad los intereses generales*» y deben actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, «*con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho*», dispone que en su actuación y relaciones deberán respetar, entre otros, los principios de:



- a) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.

En desarrollo y aplicación de tales principios de actuación, con los límites impuestos por el obligado respeto a los de legalidad y seguridad jurídica y con la finalidad de hacer efectivos los principios de buen gobierno y buena administración, la detección de oportunidades de mejora y simplificación de los procedimientos administrativos se considera clave para alcanzar el objetivo de una Administración orientada al ciudadano.

En esta labor, se ha de partir de la necesaria identificación, descripción y análisis de los procedimientos gestionados en el momento presente, así como de la oportuna documentación del proceso.

A tal efecto, hemos de partir del concepto de procedimiento administrativo definido en terminología del preámbulo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

Conjunto de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración.

La completa identificación y análisis de los procedimientos administrativos exige el conocimiento y la documentación de seis categorías de información esencial para cada uno de ellos:

- I. Datos básicos o estructurales.
- II. Normativa reguladora.
- III. Trámites que lo integran.
- IV. Documentos aportados y producidos.
- V. Soporte del procedimiento y herramientas para la tramitación.
- VI. Información de gestión.



## I. Datos básicos o estructurales

Con los datos a recoger en este apartado se ha de poder cumplir el mandato contenido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a tenor del cual las Administraciones Públicas «*deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo*».

Ello habrá de facilitar la imprescindible revisión y actualización de la normativa contenida en el **Decreto 67/2002, de 16 de mayo, por el que se aprueban las normas relativas a procedimientos administrativos de la Administración del Principado de Asturias.**

Asimismo, la información aquí recogida permitirá mantener y actualizar la incorporada al **Sistema de Información Administrativa (SIA)**<sup>11</sup>.

La información básica del procedimiento contendrá los siguientes apartados:

- ◆ Nombre del procedimiento, que ha de corresponderse con la naturaleza del acto administración que le pone fin (ej. autorización, licencia, inscripción en un registro, concesión de subvenciones).
- ◆ Categoría.
- ◆ Unidad gestora encargada de la instrucción y tramitación.
- ◆ Otras unidades que intervienen en la tramitación, en su caso.
- ◆ Órgano competente para resolver el procedimiento.
- ◆ Plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento.
- ◆ Efecto de la falta de resolución expresa y notificación en plazo.

---

<sup>11</sup> El **Sistema de Información Administrativa (SIA)** es el inventario de información administrativa de la Administración General del Estado y está regulado en el artículo 9 del Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010). El SIA es un sistema de información mantenido por la Administración General del Estado cuya función es la de actuar como catálogo de información sobre tramitación administrativa de todas las Administraciones Públicas, incluyéndose información sobre todos los procedimientos administrativos y servicios dirigidos al ciudadano.

Adelantándose a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Principado de Asturias ya cataloga y publica sus procedimientos en el SIA para que estén accesibles a través del Punto General de Acceso Electrónico (PAG) del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El Principado de Asturias tiene actualmente catalogados en el Sistema de Información Administrativa (SIA) alrededor de 500 procedimientos y servicios y que son accesibles a través de la sección «Trámites» del PAG.



## II. Normativa reguladora

Respecto de cada uno de los procedimientos se han de identificar las normas y disposiciones que lo regulan de forma directa. Para cada una de las normas se indicará:

- ◆ Nombre y rango de la disposición, con indicación de su número, fecha y título completo.
- ◆ Carácter de la norma: general o especial.
- ◆ Boletín y fecha de publicación.

## III. Trámites que lo integran

En este apartado se detallarán de forma ordenada y consecutiva todas las actividades que deben realizarse para tramitar y resolver el procedimiento, comenzando por aquella que lo inicia o puede iniciarlo (se trate de la solicitud de un ciudadano o del informe-propuesta o petición de inicio de oficio de un procedimiento).

Se elaborará un listado reflejando cada una de las tareas que deban realizarse en todo caso o que solo hayan de realizarse en función de determinadas circunstancias que se señalarán; y siempre con indicación del perfil (puesto de trabajo) de la persona encargada de su ejecución.

## IV. Documentos aportados y producidos

En este apartado se recogerá la documentación del procedimiento, o lo que es lo mismo el contenido del expediente administrativo, definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como *«el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla»*.

**Deben identificarse todos los documentos que se incorporan preceptivamente o que pueden incorporarse al procedimiento, sean aportados por los ciudadanos o generados por la Administración.**

Para llevar a cabo la identificación de documentos, tendremos que tener en cuenta el **Cuadro General de Clasificación de Documentos Administrativos del Principado de Asturias**, aprobado por Resolución de 3 de marzo de 1999, y sus sucesivas modificaciones, en ejecución de lo establecido



en el artículo 4 del Decreto 21/1996, de 6 de junio. Asimismo, se ha de atender a la Resolución de 22 de marzo de 2016, de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, por la que se aprueba la **Política de Gestión de Documentos del Principado de Asturias** (Boletín Oficial del Principado de Asturias de fecha 31 de marzo de 2016).

Siguiendo lo establecido en esa Política de Gestión Documental, el **proceso de diseño de los tipos de documentos comprende el conjunto de operaciones destinadas a analizar la función, el contenido informativo, la estructura y el contexto de los documentos generados en cada actividad administrativa, a fin de determinar las formas documentales que deben sustentar su ejercicio.** Cada tipo de documento tendrá asociada una plantilla que responda a las características identificadas, y que será reutilizable por los distintos sistemas de tramitación administrativa.

Para cada uno de los documentos se identificará:

- ◆ Origen, externo o interno.
- ◆ Nombre del documento, de acuerdo con la siguiente clasificación:

–De los ciudadanos:



-De decisión:



-De transmisión:



-De constancia:



-De juicio:



- ◆ Carácter obligatorio/preceptivo o no de la presentación o emisión del documento.
- ◆ Disponibilidad o no de modelos y formularios normalizados.
- ◆ Soporte del documento (papel, electrónico o ambos).
- ◆ En los documentos de comunicación, indicación de si la misma se efectúa en papel o de forma electrónica.

## V. Soporte del procedimiento y herramientas para la tramitación

A efectos internos, resulta necesario conocer y documentar el grado de informatización de la gestión. Así, para cada procedimiento se indicarán las herramientas de gestión disponibles en la unidad (de tratamiento de textos, hojas de cálculo o bases de datos) y aplicación informática de gestión de que disponga. Respecto de la aplicación informática de gestión se indicará si, permite la gestión completa y el almacenamiento de documentos; si se encuentra integrada con el registro electrónico y el correo electrónico, facilitando la comunicación con el ciudadano y con otras unidades administrativas; si incorpora funciones de firma electrónica y archivo electrónico de documentos y si dispone de herramientas de auditoría de gestión.

Con el fin de conocer el grado de informatización del procedimiento con repercusión en la ciudadanía, se indicará:

- ◆ Si el procedimiento consta identificado en la web corporativa del Principado de Asturias.
- ◆ Si cuenta con ficha informativa en ella y, en tal caso, si en la ficha se incorpora un formulario de solicitud que el ciudadano puede descargar, con detalle de si puede presentarse de forma electrónica con plena validez jurídica.
- ◆ La disponibilidad de medios en la unidad administrativa para verificar la identificación del ciudadano, la voluntad y consentimiento del interesado y la autenticidad del documento.
- ◆ En particular, deberá detallarse si el procedimiento puede tramitarse de forma electrónica, desde su inicio hasta su resolución y notificación, con las garantías de seguridad jurídica legalmente exigibles.

Asimismo, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 66.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se indicará si la normativa del procedimiento y las herramientas de gestión disponibles permiten lograr que el sistema normalizado de solicitud pueda ofrecer «*el formulario cumplimentado, en todo o en*





parte, con objeto de que el interesado verifique la información y, en su caso, la modifique o complete».

## VI. Información de gestión

Con la finalidad de establecer indicadores de gestión que permitan evaluar las mejoras en la tramitación, en la descripción de cada procedimiento se aportarán los siguientes datos:

- ◆ Tiempo medio de tramitación.
- ◆ Tiempo medio de resolución.
- ◆ Número de expedientes que se inician por año; en el caso de los procedimientos de concurrencia competitiva, se indicará el número de solicitudes por año.
- ◆ Frecuencia o periodicidad con la que el ciudadano debe instar el inicio del procedimiento, en su caso.

## 3.2. Proceso de reingeniería del procedimiento

Con el conjunto de datos que se han obtenido en la fase anterior de análisis y diagnóstico, podemos identificar las áreas de mejora y las necesidades de gestión del procedimiento. Por tanto, entramos en la fase de la reingeniería del proceso administrativo de cara a su simplificación.

El planteamiento de este proceso conlleva revisar una serie de ítems a los que dar respuesta. Estos ítems para el cambio del procedimiento son:

- A) Cuestionarse de verdad la necesidad del procedimiento.
- B) Revisión de la normativa reguladora ¿Qué hay que hacer para cambiar? ¿Son aplicables los principios de una buena regulación económica?
- C) Racionalización de las cargas de trabajo ¿Es posible racionalizar el trabajo de la unidad suprimiendo cargas innecesarias?
- D) Revisión de trámites ¿Son imprescindibles todos los trámites que se realizan en ese procedimiento?
- E) Acreditación del cumplimiento de requisitos ¿se pueden consultar documentos de forma electrónica?



- F) Fortalecimiento de la gestión electrónica.
- G) Transparencia e información.

### A) Cuestionarse de verdad la necesidad del procedimiento

La primera valoración a realizar en el momento de simplificación de un procedimiento es la necesidad del procedimiento en sí mismo, esto es, si el procedimiento podría eliminarse o integrarse en otro procedimiento de la misma familia eliminando singularidades que puedan resultar injustificadas (por ejemplo, un procedimiento de subvenciones que se pueda integrar dentro de un conjunto más amplio de ayudas como una línea más).

También sería necesario revisar si se trata de procedimientos a los que afecta los **principios de buena regulación económica** y por ello deberían transformarse o modificarse (por ejemplo, la inscripción previa de registros habilitantes para el ejercicio de actividades profesionales donde no haya una RIIG)

### B) Revisión de la normativa reguladora ¿Qué hay que hacer para cambiar? ¿Son aplicables los principios de una buena regulación económica?

Aun cuando se detecte que un procedimiento es innecesario, la eliminación, modificación o transformación puede requerir la modificación de la norma reguladora del mismo. Hay que plantearse lo que es necesario cambiar en esa norma y además, determinar si son aplicables los principios de la buena regulación económica que se han visto en esta guía.

Por el contrario, cuando las modificaciones no afectan a aspectos reglados por la normativa reguladora, bastará con actualizar las instrucciones de tramitación de las que dispongan los gestores o los manuales de procedimiento en los que se apoye la gestión, reflejando en ellos los cambios pertinentes.

### C) Racionalización de las cargas de trabajo ¿Es posible racionalizar el trabajo de la unidad suprimiendo cargas innecesarias?

Es posible que a la vista del análisis del procedimiento se puedan detectar ineficiencias en la tramitación tales como acumulación de tareas en deter-



minadas unidades o personas, reenvíos de información y documentación prescindibles, redundancias en los objetos de los controles, etc... Para estos casos resulta adecuado tomar medidas como las enunciadas en esta guía:

- ◆ Posibilidad de encomienda de funciones a otras entidades
- ◆ Desconcentración o delegación de competencias en otros órganos jerárquicamente dependientes.
- ◆ Posibilidad de automatizar procedimientos a través de actuaciones administrativas automatizadas.
- ◆ Posibilidad de sustituir informes por visados.

### D) Revisión de trámites ¿Son imprescindibles todos los trámites que se realizan en ese procedimiento?

Como resultado del análisis del apartado anterior, disponemos un conjunto de datos que nos permite recomponer visualmente un diagrama o flujo de tramitación completo. Ese diagrama o flujo nos permite ver cuántas unidades u órganos intervienen en el procedimiento, en qué fase y con qué alcance; habría que analizar cuantas de estas intervenciones se traducen en informes que aportan valor y seguridad jurídica al procedimiento y cuantos trámites son realmente necesarios para dictar la resolución que pone fin al mismo. También es interesante analizar el iter procedimental y ver las posibilidades de simplificación sin perder el rigor jurídico.

Por ejemplo, puede ocurrir que, antes de poner fin a un expediente con el dictado de la resolución definitiva, y obrando en el expediente los informes técnicos y jurídicos preceptivos de acuerdo a la normativa reguladora, se soliciten otros informes complementarios, a fin de apoyar la propuesta de resolución del órgano instructor. Este tipo de trámites no preceptivos, si no aportan valor suponen duplicación de tareas y deberían de suprimirse.

También debemos tener cuidado con las tareas rutinarias que se realizan asociadas a un acto de trámite del procedimiento. Por ejemplo, la realización de copias completas de un expediente para la remisión a un tercero al que sólo le interesa un documento en esa fase. Este tipo de tareas también deben ser eliminadas.

En el caso de que el procedimiento contemple la evacuación de informes por órganos externos, se revisará asimismo su necesidad valorando el impacto que tendría sobre el procedimiento su desaparición, debiendo establecer reglas temporales para la emisión y tramitación.

Igualmente resulta interesante buscar dentro la normativa en cada caso aplicable las fórmulas de colaboración en la tramitación tales como entidades colaboradoras, por ejemplo, en materia de subvenciones públicas.

### E) Acreditación del cumplimiento de requisitos ¿Se puede consultar documentos de forma electrónica?

Actualmente, la Plataforma de Interoperabilidad del Principado de Asturias tiene en funcionamiento más de 55 servicios interoperables de intercambio de información con las Administraciones Públicas. Siempre que un documento esté disponible para su consulta de forma electrónica, no puede exigirse al ciudadano su presentación, sustituyéndose por el justificante de la consulta del dato.

Con ello, los gestores disponen de un catálogo documental muy amplio que les permitirá gestionar con mayor agilidad los procedimientos reduciendo las necesidades de subsanación y de aportación documental. Por ejemplo, ya no será necesario que los ciudadanos aporten su DNI o certificado de empadronamiento, resultando también innecesario que se aporte los permisos de residencia para extranjeros.

### F) Fortalecimiento de la gestión electrónica.

El Principado de Asturias está ejecutando en estos momentos diversas medidas que van dirigidas a cumplir los aspectos básicos de tramitación electrónica para el mayor número de procedimientos posibles. Lo aconsejable es consultar con la Dirección General competente en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que antes de proceder a la informatización de un procedimiento, es necesario llevar a cabo un replanteamiento de la tramitación pues no es aconsejable trasladar la lógica de una tramitación en soporte papel a la lógica de sistema informático de gestión. Hay trámites que pueden y deben informatizarse de forma distinta. Procedemos a citar algunos ejemplos:

♦ La automatización con firma de sello electrónico de determinadas actuaciones como la emisión de recibos o la firma de adjuntos o comunicaciones.



- ◆ La sustitución de emisión de informes por validaciones en las herramientas informáticas.
- ◆ La agrupación por lotes de tramitación de determinadas acciones de los sistemas de gestión.

## G) Transparencia e información

Dentro de las medidas de simplificación no debemos olvidar mejorar o, en su caso, implantar medios que permitan dar a conocer los derechos de los ciudadanos en relación con los procedimientos administrativos y sobre todo, los trámites administrativos que están disponibles en la sede electrónica para su inicio electrónico.

Como ya se ha tenido oportunidad de comentar, el Principado de Asturias tiene actualmente catalogados en el Sistema de Información Administrativa (SIA) alrededor de 500 procedimientos y servicios que son accesibles a través del Punto de Acceso General (<http://administracion.gob.es>). Se cumple así un objetivo fundamental y es el de ofrecer toda la información administrativa relativa a los procedimientos y servicios de la Administración asturiana de una forma centralizada en un único punto en Internet.

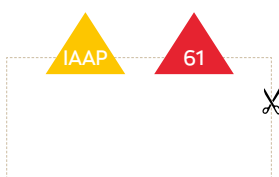
La información catalogada en el SIA y publicada en el Punto de Acceso General es complementaria al propio Catálogo interno de procedimientos y servicios que se mantiene en el Principado de Asturias y que igualmente es accesible a través de Internet (<https://sede.asturias.es>)

La estrategia de implantación se basa en la compatibilidad de ambos catálogos de información ampliando las opciones de búsqueda y localización de información para los interesados<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Conviene explicar que el SIA conlleva la cumplimentación de seis agrupaciones de datos, aunque no todos son obligatorios y no todos se publican en el Punto de Acceso General. La información que se puede cargar es la siguiente:

1. **Datos generales de la tramitación** contiene la información que identifica una tramitación, siendo ésta: tipo de tramitación (procedimiento o servicio, externo o interno, común o específico), denominación, título para el ciudadano y descripción, administración, departamento y centro directivo responsable, unidad gestora del trámite, así como el destinatario, la periodicidad y sujeción a tasa o precio público.
2. **Clasificación temática/categorización del trámite:** recoge información sobre los diferentes criterios de búsqueda que permiten acceder a la información sobre el trámite (materia, clase de trámite). Esta tipología es la que posteriormente permite agrupar trámites por sectores lo que puede resultar de mucho interés para mostrar información.
3. **Datos de acceso al trámite:** informa sobre requisitos de iniciación, adaptabilidad del trámite, sistemas de identificación, canales de acceso, datos de tramitación electrónica (nivel de tramitación electrónica, enlace web, sede/subsede o portal en donde reside el trámite y requisitos de identificación) y formularios.



Por ello, el ciudadano o la empresa que quiere relacionarse con el Principado de Asturias tiene dos medios de acceso para conocer los trámites, procedimientos o servicios que puede iniciar:

### I. A través del portal propio del Principado de Asturias ([www.asturias.es](http://www.asturias.es))

A través de la sede electrónica del Principado de Asturias se puede acceder a un buscador que permite localizar los servicios y trámites disponibles para los ciudadanos y las empresas.

### II. A través del Punto de Acceso General

En estos casos, los trámites que se pueden realizar ante la Administración del Principado pueden localizarse a través de la opción de «Trámites» accediendo posteriormente a la funcionalidad de «encuentra tu trámite». En la parte lateral izquierda aparece unos selectores que permiten seleccionar los trámites en función de las distintas Administraciones: Ministerio, Comunidades Autónomas, Administración Local, Universidades y Unión Europea.

En otro orden de cosas, el gestor tendrá que tener en cuenta que, en todos los procedimientos, es preciso dar cumplimiento al contenido establecido en los siguientes artículos de la LPAC:

#### ◆ Artículo 21.4

Las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la

---

4. **Información sobre el trámite:** contiene información propia de los procedimientos administrativos, como forma de iniciación, plazo, efectos del silencio, si pone fin a la vía administrativa, normativa reguladora y formas de notificación.

5. **Documentación asociada:** recoge la documentación propia del interesado y la que debe emitir la Administración, con indicación del nombre del documento, administración emisora y si el interesado está obligado a presentarla.

6. **Información estadística:** Incluye información sobre los volúmenes de tramitación, el número de notificaciones y el tiempo medio de resolución real.

Con la información publicada en el SIA y visible a través del Punto General de Acceso, el ciudadano o la empresa puede conseguir acceder al enlace web a la sede electrónica del Principado de Asturias donde puede iniciar el procedimiento de forma electrónica o de forma presencial. Solo tiene que acceder a la opción de completar el «formulario online» y le aparece la ficha de servicio del Principado de Asturias para que pueda iniciar el procedimiento.



solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

#### ◆ Artículo 53.1, letra a)

Los interesados tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan tal condición, los actos de trámite dictados así como a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Además, la LPAC para todos aquellos interesados que se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.

Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de las mismas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

En conclusión, los gestores están obligados a dar información y acceso a los interesados sobre los expedientes que tramitan, debiendo hacerlo por medios electrónicos en el caso de que opten por relacionarse electrónicamente.

### 3.3. Implantación de medidas de simplificación

Realizado el estudio y el proceso de diagnóstico previo, se procederá a la implantación de las medidas de simplificación seleccionadas para hacer efectivos los cambios en la gestión de los distintos procedimientos administrativos. Ahora bien, la reducción y/o eliminación de fases, documentos, requisitos y trámites que supone la simplificación para la mejora de los procedimientos no puede hacerse únicamente en un momento puntual ni de una sola vez.

La simplificación es un proceso en sí mismo, de duración continuada en el tiempo, y no puntual, que se implanta en la organización con carácter permanente como una tarea administrativa más y que como tal debe ser entendida y aceptada por la organización en su conjunto. El proceso de simplificación requiere de constantes actuaciones de revisión de los procedimientos en adaptación y mejora permanente.



La implantación de la simplificación requiere:



Todos estos cambios no pueden producirse sino en fases sucesivas.

## 1) Organización administrativa de la simplificación

Para hacer efectivo el proceso de simplificación éste debe concebirse como un proceso estructurado y ordenado, asumido por la organización y con un centro directivo responsable del impulso, coordinación, asesoramiento y decisión de prioridades en el proceso.

**Aunque las medidas pueden y deben adoptarse respecto a cada procedimiento por las distintas unidades administrativas, la existencia en la estructura de la organización del Principado de Asturias de una**





**unidad con competencias en materia de simplificación puede ser clave para asegurar el éxito del proceso.**

La simplificación no puede ni debe producirse por el buen hacer de los empleados públicos que gestionan un expediente administrativo, sino que, requiriendo de medidas variadas de diverso tipo, normativas, tecnológicas, informáticas, de formación..., solo a través de un centro responsable puede dotarse de unidad al proceso simplificador. Un soporte organizativo adecuado es por tanto necesario para el correcto funcionamiento del proceso de simplificación.

La organización se comprometerá en los planes de simplificación cuando se trate de una política dirigida, planificada y coordinada al máximo nivel.

Además de la dirección política, una estructura puramente administrativa se presenta como una necesidad para el apoyo, asesoramiento y seguimiento de las políticas adoptadas, con intervención en distintos momentos del proceso simplificador, desde el análisis de procedimientos existente, normativa aplicable, pasando por la mejora tecnológica de los procesos, dotación de medios necesarios...

## 2) Plan de implantación

El éxito de la puesta en marcha de los cambios está estrechamente vinculado a la elaboración simultánea de un «Plan de Actuación» en el que se prevea, con el detalle necesario, además de la adecuación de los medios a disposición de las unidades a las exigencias que conllevan los cambios propuestos, la realización de acciones formativas, dirigidas al personal de las unidades gestoras afectadas por las modificaciones y acciones informativas, dirigidas a los interesados en la actuación de la Administración sobre la materia reglada.

Obviamente si se deben elaborar nuevas normas reguladoras del procedimiento o modificar las vigentes, el Plan debe prever los **tiempos** necesarios para su tramitación y aprobación, previamente al inicio de las acciones reales sobre la gestión.

De igual forma, cuando los cambios afecten al entorno tecnológico que soporta el procedimiento, el Plan preverá también su impacto sobre los medios a disposición, tanto físicos, como lógicos y de comunicaciones.

La implementación del Plan conllevará, con toda probabilidad, un periodo de tiempo en el que, con carácter provisional, la carga de trabajo se



verá incrementada sobre las unidades gestoras hasta que el conjunto de los cambios introducidos haya sido interiorizado tanto por la organización como por los interesados.

El Plan estructurará los ámbitos de simplificación prioritaria y determinará la tipología de medidas de simplificación, orientadas a:

- ◆ Reingeniería de procesos.
- ◆ Mejora normativa.
- ◆ Administración electrónica.

Acciones que se complementarán cuando sea necesario con:

- ◆ Adecuación de medios a disposición de las unidades que afronten los cambios.
- ◆ Realización de acciones formativas.
- ◆ Manuales de procedimiento.
- ◆ Acciones informativas para los interesados.

El Plan fijará un objetivo general orientado a la mejora de la actuación administrativa, favoreciendo objetivos de los ciudadanos y empresas y los deberes de la Administración, desde la perspectiva de la simplificación y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías en la reducción de cargas.

A partir de ese objetivo general establecerá sus objetivos específicos, que pueden ser:

1. Actuar sobre la normativa vigente o en proyecto, fijando criterios para ello.
2. Eliminar los trámites innecesarios.
3. Establecer procedimientos y trámites proporcionales al objeto.
4. Cuantificar económicamente el efecto del procedimiento y sus trámites.
5. Reducir y simplificar los procesos.
6. Reducir las cargas administrativas de las empresas y los ciudadanos
7. Reducir el tiempo de resolución.
8. Reforzar los controles a posteriori en relación con eliminación de acreditaciones previas de requisitos (generalización de las declaraciones responsables).
9. Impulso de nuevas tecnologías y dotación de medios informáticos necesarios en unidades afectadas.
10. Facilitar acceso a información previa de los procedimientos por medios telemáticos.



11. Agilización de trámites (realización tramite portal ciudadano, reuniones virtuales, informes medios telemáticos, firma digital...).

A partir de la determinación de objetivos el plan definirá las líneas de actuación estratégica estableciendo plazos para su realización.

Deben establecerse prioridades ordenadas en función del tipo de procedimientos, metodologías generales y sectoriales, actuaciones a desarrollar, forma en la que se llevarán a cabo, y plazos para ello.

La puesta en funcionamiento de un nuevo procedimiento generalmente implica cambios en la forma de trabajar, lo que en algunas ocasiones podría constituir un obstáculo para la aceptación de la mejora. Por ello, es muy importante definir elementos facilitadores de la gestión del cambio, tales como:

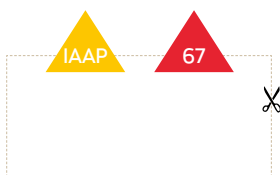
- ◆ Divulgar manuales de procedimiento.
- ◆ Difusión de novedades (normativas y tecnológicas) a los gestores implicados.
- ◆ Facilitar la información y formación a los gestores del procedimiento y al personal de atención a la ciudadanía.
- ◆ Proporcionar la asistencia técnica necesaria.

### 3.4. Evaluación del proceso y actuaciones finales

El último paso del proceso de simplificación es la evolución de los resultados de la implantación de las medidas. Este proceso de evaluación debe darse en una doble vertiente:

◆ **Verificar que se ha conseguido ganar celeridad y agilidad en la tramitación administrativa** lo cual se puede comprobar comparando los tiempos de resolución, tramitación del procedimiento y tiempos de espera, antes y después de implantar medidas de simplificación administrativa.

◆ **Calcular los ahorros derivados de la eliminación de costes administrativos** para los ciudadanos y las empresas relacionados con ese procedimiento. Sobre este punto, nos vamos a detener en este apartado.



Como ya se ha señalado en esta guía, los **costes administrativos** son los costes soportados por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y la ciudadanía en general para cumplir las obligaciones legales sobre sus actividades, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. Estos costes administrativos, cuando se refieren a aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas para cumplir con las obligaciones de información derivadas de la normativa, se denominan **cargas administrativas**.

La Comisión Europea dentro su estrategia de reducción de las cargas administrativas elaboro unos principios comunes a fin de reducir las cargas administrativas<sup>13</sup>, a saber:

- ◆ reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios;
- ◆ verificar que no se impone varias veces la misma obligación de información;
- ◆ promover la recogida de información a través de Internet;
- ◆ reducir las exigencias impuestas a las pequeñas y medianas empresas, e introducir umbrales para los requisitos de información;
- ◆ centrarse específicamente en los operadores más expuestos a los costes administrativos en determinados sectores;
- ◆ reducir o suprimir los requisitos de información impuestos en relación con exigencias legislativas que hayan desaparecido o que entretanto hayan sido modificadas;
- ◆ facilitar una aclaración sobre aquellos actos legislativos complejos que pudieran ralentizar la actividad empresarial.

Para realizar mediciones de dichas cargas y calcular los correspondientes ahorros generados por su reducción en el impulso de políticas públicas de simplificación, los gestores del Principado de Asturias tienen a su disposición la **aplicación informática de medición de cargas administrativas APLICA** que el Ministerio de Hacienda y Función Pública pone a disposición de todas las Administraciones Públicas.

---

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007, «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea» [COM (2007) 23 final - no publicada en el Diario Oficial].



La herramienta APLICHA ha sido diseñada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas siguiendo el **Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción**, siendo éste en la actualidad el modelo más utilizado para medir los costes administrativos en España. Este método se regula en el Real Decreto 1083/2009, cuando se regula la detección y medición de las cargas administrativa dentro del análisis de impacto normativo. Se trata de un método inspirado en el modelo de costes estándar (MCE o SCM, en sus siglas en inglés) que es el que se utiliza, en la mayor parte de los países europeos, para la medición de las cargas administrativas. Con él, se pretende facilitar la identificación y medición homogénea de las cargas administrativas por todas las Administraciones Públicas, y proporcionar mecanismos para eliminar o reducir cargas. La tabla de medición es la siguiente:

TABLA PARA LA MEDICIÓN DEL COSTE DIRECTO DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS	Coste unitario en € (empresas)
Presentar una solicitud presencialmente	80
Presentar una solicitud electrónica	5
Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35
Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5 (*)
Presentación de una comunicación presencialmente	30
Presentación de una comunicación electrónicamente	2
Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4 (*)
Aportación de datos	2 (*)
Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1 (*)
Presentación de un informe y memoria	500
Obligación de conservar documentos	20
Inscripción convencional en un registro	110
Inscripción electrónica en un registro	50
Llevanza libros	300
Llevanza libros en vía electrónica	150



Auditoria o controles por organizaciones o profesionales	1500
Información a terceros	100
Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
Obligación de comunicar o publicar	100

TABLA PARA LA MEDICIÓN DEL COSTE AGREGADO DE LA REDUCCIÓN (SÓLO CUANDO NO SE PUEDE UTILIZAR LA TABLA ANTERIOR)	Coste unitario en € (empresas)
Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
Implantación de tramitación proactiva	100
Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
Reducción de plazos de respuesta de la Administración	(**)
Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15

NOTA: si alguna medida no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables.

(\*) Euros por unidad.

(\*\*) Ver escala en función del tiempo reducido.

En definitiva, consiste en comparar y medir la situación antes y después de implantar las mejoras.

Los pasos a dar serían los siguientes:

- ◆ Identificación de cada una de las obligaciones de información (cargas administrativas) antes de la aplicación de las medidas de simplificación.
- ◆ Introducción de estos datos en la herramienta APLICA para una primera evaluación.
- ◆ Identificación de cada una de las obligaciones de información después de la aplicación de las medidas de simplificación.
- ◆ Introducción de estos datos en la herramienta APLICA para la reevaluación.



El cálculo para hallar las cargas totales del procedimiento se realiza eligiendo una de estas dos operaciones:

- ◆ Multiplicando coste unitario por número de expedientes al año.
- ◆ Multiplicando coste unitario por frecuencia anual con la que se realiza la carga y por población efectiva que debe cumplir con la carga.

Por otra parte, en lo que se refiere a la implantación de proyectos informáticos, ARCAS es otra herramienta para la evaluación del **Retorno de la Inversión (ROI)** que calcula los ahorros y costes internos asociados a dichos proyectos y los integra con el Modelo de Costes Estándar (MCE).

Podría acudirse a esta herramienta en tanto que constituye un instrumento objetivo de medición y además permite seleccionar y priorizar aquellos proyectos futuros que aporten al ciudadano mayores ahorros, concienciando a los propios gestores de la Administración del papel crucial que desempeña la Administración Electrónica en el contexto actual.

El cálculo preciso de los costes y el ahorro asociados a la informatización de los procedimientos administrativos supone un gran avance al permitir evaluar la rentabilidad de los distintos procesos desde la óptica del ciudadano y las empresas. Asimismo, la medición del ROI (Retorno de la Inversión) de los proyectos a abordar permite demostrar si la inversión en Tecnologías de la Información está justificada y dota al Gestor TIC de una herramienta muy valiosa para demostrar el impacto de las TIC y su potencial para impulsar el crecimiento y mejorar los procesos en la Administración, conectando así con el proceso de mejora continua.

Tanto APLICA como ARCAS son herramientas web disponibles en la **Portal de Administración Electrónica** para su reutilización por cualquier Administración Pública.

#### Aplicación para la medición de las cargas administrativas (APLICA)

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/aplica#.WP9gsWOjbbU>

#### Análisis del Retorno de la Inversión y Costes Administrativos (ARCAS)

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/arcas/infoadicional#.WP9eemOjbbU>



## Mejora continua

La simplificación administrativa es un **proceso continuo** y siempre vigente que exige una **actitud proactiva por parte de todos los órganos y unidades responsables**, pues implica una continuidad en el tiempo y una permanente retroalimentación de información para la mejora.

Alcanzada la estabilidad en el nuevo modelo de gestión del procedimiento y aparejado al proceso de evaluación, debería comenzar a realizarse un seguimiento continuo del proceso de simplificación. De forma periódica

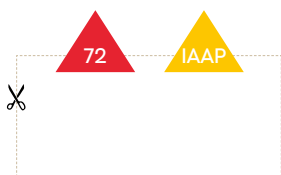
se tomarían datos concretos que permitiesen la evaluación continua de los resultados obtenidos en la implantación de la simplificación. Este seguimiento permitiría conocer el trabajo realizado por las distintas unidades y detectar posibles problemas a los que se podrían tener que enfrentar los diferentes departamentos.

Dicho seguimiento podría realizarse a partir de indicadores respecto a los objetivos perseguidos, cuya obtención debería mantenerse en el tiempo de manera indefinida, sirviendo para detectar y, cuando proceda, corregir tendencias indeseadas o plantear la introducción de nuevas correcciones que mejorasen la eficacia de la gestión pues, las modificaciones normativas, la aparición de nuevas herramientas informáticas, las alteraciones en las estructuras u organigramas o las variaciones en los “modos de trabajar” podrían provocar cambios en el procedimiento.

Sería conveniente que las unidades administrativas responsables de la tramitación de los procedimientos realizasen análisis periódicos detectando nuevas medidas aplicables para mantener actualizada la información sobre los procedimientos, sin perder de vista que el objetivo debe ser siempre la mejora del servicio.

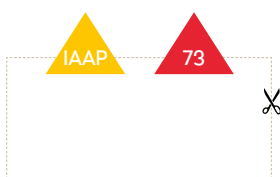
En términos generales se podrían considerar diferentes tipos de indicadores:

**Indicadores internos de funcionamiento**, que tendrían por objeto comparar la gestión del procedimiento a lo largo del tiempo, partiendo de los valores previos a la simplificación y, una vez implementada ésta, los que se fuesen obteniendo con la periodicidad que se acuerde. Este tipo de indicadores deberían basarse en tres factores: el número de personas que participan en la tramitación, el número de expedientes tramitados en un periodo y la duración de la tramitación.





**Indicadores externos o de satisfacción**, cuyo objeto sería medir la valoración de los interesados respecto de los cambios introducidos, siendo deseable, como en el caso anterior, allegar información sobre este aspecto en un momento anterior a la puesta en marcha de los cambios, de modo que se pudieran comparar con los valores que se obtuviesen al medir las mismas magnitudes una vez realizados los cambios. Estos indicadores podrían basarse, de una parte, en las Quejas y Reclamaciones que la gestión del procedimiento pudiera suscitar por parte de los interesados y, de otra, en la realización de Encuestas de Satisfacción a realizar con la periodicidad que se estimase conveniente.








Avenida Julián Clavería, 11  
33006 Oviedo

Teléfono: 985 10 84 00  
[www.asturias.es/iaap](http://www.asturias.es/iaap)

 @iaapAsturias

 IAAPasturias

 [www.scoop.it/t/iaapasturias1](http://www.scoop.it/t/iaapasturias1)



## PUBLICACIONES DEL IAAP

**Serie A** (Innovación y anticipación: estudios e investigaciones)

n.º 1. Catálogo de metodologías

**Serie B** (Orientaciones metodológicas)

n.º 1. Guía para tutoría de los cursos de teleformación

n.º 2. Manual de navegación para el alumnado de teleformación

**Serie C** (Normativa y procedimientos)

n.º 1. Comunicación con el alumnado: catálogo de procedimientos

n.º 2. Elaboración de disposiciones de carácter general

n.º 3. El procedimiento electrónico

n.º 4. Responsabilidad patrimonial

n.º 5. Los órganos administrativos: creación y funcionamiento

n.º 6. Manual de simplificación administrativa del Principado de Asturias



GOBIERNO DEL  
PRINCIPADO DE ASTURIAS



Instituto Asturiano de  
Administración Pública  
IAAP • ABDELFO FOSADA