

LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ANDALUCÍA

Diego J. Vera Jurado¹ y Elsa Marina Álvarez González²

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO

Es habitual definir la *simplificación administrativa* como aquel proceso a través del cual se mejora y reduce la regulación procedimental que afecta a las relaciones entre Administración y ciudadanos. Esta definición, que podría valer para describir la simplificación administrativa de manera coloquial, carece de los matices y explicaciones necesarias para comprender toda la extensión de un fenómeno complejo. Con ello queremos advertir que el concepto de simplificación administrativa, si bien pudiera parecer fácil de diseñar en algunos momentos y en algunas materias, entraña una variedad de contenidos e iniciativas que están en consonancia con la complejidad de las actuaciones públicas que se quieren simplificar. Parecería, a la luz de algunas aportaciones y comentarios, que es un proceso cercano a borrar o suprimir, intentando acortar simplemente aquello que es dilatado en tiempo y en condiciones. Pero nada más lejano a una correcta construcción de la simplificación administrativa, en la que es necesario un ajuste del procedimiento administrativo y de las cargas a cumplir por los ciudadanos sin quebrar por ello las garantías, derechos y deberes de las partes implicadas y, por

¹ Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Málaga. Director del Master oficial de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente y del Instituto de Gobierno y Territorio. Miembro del Instituto Clavero Arévalo y del Observatorio de Políticas Ambientales. Sus líneas principales se centran en la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, administración local, transparencia y gobernanza. Desarrolla trabajos de investigación en diversos países de Iberoamérica. Actual Director de la Fundación General de la Universidad de Málaga
djvera@uma.es

² Profesora Titular de Derecho administrativo. Universidad de Málaga. Sus líneas principales son: derecho sanitario, patrimonio cultural subacuático, urbanismo y medio ambiente y técnica legislativa. Dos sexenios de investigación y un sexenio de transferencia. Secretaria del Instituto de Investigaciones jurídicas en Gobierno y Territorio. Miembro del Observatorio de Políticas Ambientales. Subdirectora de la Fundación General de la Universidad de Málaga.
emalvarez@uma.es

tanto, el equilibrio de los intereses que en cada caso contempla el ordenamiento administrativo. Esta idea adquiere aun más fuerza cuando, si observamos las tendencias que se vienen presentando en el panorama jurídico nacional y comparado en relación con la simplificación administrativa, parece inevitable concluir que estamos en presencia de un claro principio jurídico, como ya se puso de manifiesto hace años por un sector de la doctrina (LOPEZ MENUDO, 1993: 96 y ss).

Aunque es un tema con especial actualidad no es un tema nuevo³, ya que muchas han sido las iniciativas normativas que se han sumado en los últimos años a la regulación de la simplificación administrativa. Así, desde las iniciativas propiciadas

³ Son diversos los antecedentes normativos sobre la regulación de la simplificación administrativas. La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que emplazaba al Gobierno a establecer, en el plazo de un año, las modificaciones normativas precisas para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública. El Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se creaba la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, que desarrolla la Ley 4/1999 estableciendo un órgano *ad hoc* para el desarrollo del proceso de simplificación administrativa, la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa. El «Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas», aprobado en cumplimiento del «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE», puesto en marcha a principios de 2007 por la Comisión Europea. 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 llamada «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 –denominada «Ley Ómnibus»–. 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, extendiendo a las actividades comerciales el régimen de acceso y ejercicio legalmente fijado para las de servicios y suprimiendo las autorizaciones y licencias municipales exigidas, tanto en la iniciación de dichas actividades como en la apertura de los establecimientos ligados a las mismas. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; de control del gasto público y cancelación de deudas. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios. Las Leyes 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, que contienen, respectivamente y entre otras herramientas de dinamización de la economía. También, finalmente, la incorporación del título VI de la LPAC en 2015, con carácter de normativa básica, que unifica los principios de buena regulación, ordena el proceso de elaboración de normas con unas fases comunes a todas las Administraciones y refuerza la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa.

por la Unión europea⁴, Administración General del Estado⁵ y administraciones autonómicas⁶, hasta aquellas –probablemente más recientes– originadas en la Administración local, todas han realizado claros intentos de simplificación administrativa, escenificando casi siempre estas iniciativas como una apuesta por una “nueva y moderna Administración pública”, pero probablemente sin el convencimiento y los medios necesarios para alcanzar los objetivos marcados.

⁴ La propia UE lleva casi veinte años promoviendo iniciativas como «better regulation» o «smart regulation». Así, podemos destacar el “Paquete de Mejora Normativa”, de 2015, que, además de completar y reformular algunos de los principios de calidad normativa recogidos en las iniciativas *Legislar Mejor* de 2005 y *Normativa inteligente en la Unión Europea* de 2010, añade algunos principios nuevos, como son la evaluación a posteriori de la legislación, la participación de las partes interesadas y la mejora del acceso electrónico al conjunto de la legislación de la UE; el *Programa de Adecuación y Eficacia de la Regulación*, (Regulatory Fitness and Performance Program o REFIT), que contiene diversas propuestas dirigidas a integrar el *Programa Europeo de Reducción de Cargas* (Administrative Burden Reduction) con los objetivos de calidad normativa, especialmente en lo referente a las PYMES, y cuyo objetivo es simplificar la normativa de la UE y disminuir los costes que ocasiona, manteniendo todas sus ventajas. Para ello, la Comisión Europea crea la plataforma REFIT, reunión de expertos de alto nivel de los 28 Estados, en la que también participan el Comité Económico y Social e interlocutores sociales y de la de la sociedad civil que pueden presentar sus opiniones e inquietudes sobre el impacto de la legislación de la UE y sugerir posibles mejoras. La plataforma comenzó su andadura en enero de 2016. Señalar también el *Acuerdo Interinstitucional de Mejora de la Regulación* aprobado el 13 de abril de 2016, por el que la Comisión estrecha sus relaciones con el Consejo y el Parlamento para continuar trabajando con el fin de que los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en su conjunto perciban los beneficios de la mejora regulatoria; el *Comité de Control Reglamentario* (Scrutiny Regulatory Board) para garantizar la calidad de la normativa, órgano independiente formado por funcionarios de la Comisión y expertos ajenos a ella, cuya función consiste en comprobar la calidad de todas las evaluaciones de impacto y las principales evaluaciones en las que se basa el proceso de toma de decisiones de la UE. Y, por último, en 2017, el Presidente de la Comisión creó el grupo operativo *Legislar Menos pero Mejor* (Task Force on doing less more efficiently) para mejorar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁵ Véase nota 3.

⁶ También las CCAA han generado un cuerpo normativo tendente a la simplificación y a la reducción de cargas administrativas. Así, por ejemplo, podemos citar con carácter pionero el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Y ya algunos años después, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica de Cataluña; Decreto-ley 8/2020, de 13 de mayo, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las Administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19; Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León; el Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias. Y más recientemente, la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia. Si nos centramos en Andalucía, son varias las normas dictadas. Así, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía y el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. Además, en materia económica es preciso destacar también la Ley 3/2018, de 8 de mayo, de fomento del emprendimiento que en su disposición adicional tercera, recoge la aprobación de un plan de mejora de la regulación por parte del Consejo de Gobierno de Andalucía. Señalar también, el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Su objeto es responder con la mayor rapidez posible a las exigencias que conllevará la tramitación de los proyectos financiados con fondos europeos, creando las condiciones oportunas para gestionar los mismos de una manera ágil, eficaz y eficiente, que garantice su inversión en las necesidades económicas y estructurales más necesarias y en el fortalecimiento del potencial de crecimiento, la creación de empleo, el impulso de la inversión y el apoyo al tejido productivo.

No obstante, y a pesar de estos intentos, el ritmo de implantación formal ha sido muy irregular. Es cierto que ha existido una clara tendencia a simplificar o a reducir cargas administrativas de manera “informal”, y ello como consecuencia de avances tecnológicos, necesidad de ahorro o, en su caso, la simple reproducción intuitiva de otras experiencias exitosas; sin embargo no son muchos los casos en los que la simplificación administrativa se ha hecho de forma expresa, respaldándose en un plan de modernización previamente establecido, o desde una organización vinculada a la calidad, o ligada a la gestión por procesos. A ello hay que unir, además, la existencia de una serie de factores que estorban su plena efectividad en muchos casos. Aquí podemos destacar, entre otros, la escasa visibilidad de los instrumentos mediante los que se promueve la simplificación, la asimetría en el grado y forma de implantación, el carácter no vinculante de los instrumentos normativos que recogen las iniciativas o, entre otros factores, la insuficiente categorización jurídica (GAMERO, 2014: pgn. 9). En resumen, aunque el interés parece claro, el escenario no permite afirmar que hemos alcanzado un nivel aceptable en el proceso de simplificación administrativa.

Veamos, no obstante, qué instrumentos y modalidades se esconde bajo el concepto genérico de simplificación administrativa. Para ello, y de manera prioritaria, es importante distinguir entre el concepto de “simplificación”, por una parte, y “la reducción de cargas”, por otra. Y ello como muestra de las dos grandes categorías en las que se pueden agrupar las distintas iniciativas. Advertir, no obstante, que estas categorías de clasificación son matizados, ampliados y divididos a su vez por la normativa en cada caso, aunque el resultado final es prácticamente el mismo. Es el caso, por ejemplo, de los criterios que emplearemos posteriormente al analizar la normativa sobre simplificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La simplificación, en términos generales, hace referencia a las acciones encaminadas a hacer más sencilla, fácil o menos complicada el proceder de las mismas. Dado que en las Administraciones públicas predominan los procedimientos administrativos, se ha tendido a denominar también la “simplificación administrativa” como “simplificación de procedimientos”, sin ser en la práctica lo mismo, ya que la primera es un concepto más amplio que incluye tanto la simplificación de procedimientos, como de otros procesos que tienen lugar en el desarrollo de la actividad de las entidades, ya sea a nivel organizacional o vinculados a la prestación de servicios a la ciudadanía.

Por otro lado, cabe mencionar y distinguir los mecanismos de reducción de cargas administrativas. Éstas, a diferencia de la simplificación de procedimientos, supone la disminución de obligaciones o cargas (de entrega de documentación o costes económicos) que las Administraciones públicas imponen a la ciudadanía y a las empresas.

Ambos conceptos tienen en común el ánimo de hacer más ágil y sencillos los procedimientos y actividad pública. Sin embargo, hay que destacar que la

simplificación va a incidir en la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión, para mejorar tanto el servicio ofrecido a la ciudadanía como la organización interna de las entidades, mientras que la reducción de cargas trata de reducir los costes y el cumplimiento de requisitos de los destinatarios. De esta forma se podría acometer un proceso de reducción de cargas que no incluyese una simplificación administrativa, y al revés.

Podemos describir, por tanto, ambas nociones, en el bien entendido de que la locución “simplificación administrativa” es equivalente a la suma de ambos:

- Reducción de cargas administrativas: Reducir o, en su caso, eliminar documentos, trámites y procedimientos administrativos con el fin de evitar desplazamientos, economizar tiempo y ahorrar costes.
- Racionalización y agilización del procedimiento administrativo: Ordenar el procedimiento administrativo conforme a un criterio razonable del tiempo, del coste y de la norma, a fin de que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que configuran el procedimiento administrativo para imprimir celeridad, eficiencia y eficacia a la actividad administrativa.

II. MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El análisis de las normas, planes y programas de simplificación administrativa desplegados hasta hoy muestra la existencia de iniciativas extraordinariamente valiosas y variadas, tanto en el plano supranacional, como en el Derecho comparado y en nuestro propio ordenamiento jurídico. En concreto, como ya hemos expuesto, se puede apreciar que existen dos movimientos paralelos y complementarios: el primero, que podríamos calificar como *Better Regulation*, se aprecia en Holanda y en países de la órbita anglosajona (EE.UU, Reino Unido, especialmente), de menor tradición jurídico-administrativa, que han focalizado sus esfuerzos en programas de reducción de cargas administrativas, inclusive las técnicas de mejora regulatoria (análisis de impacto normativo); el segundo movimiento, que cabe designar como *Better Administration*, se expresa en ordenamientos con tradición jurídico-administrativa, como España, Italia, Alemania o Portugal, y centra sus esfuerzos en técnicas orientadas a la racionalización del procedimiento administrativo para lograr una gestión administrativa más eficiente.

La tendencia anglosajona toma sentido en las corrientes neoliberales, bajo el prisma de la carga regulatoria y la necesidad de levantar controles y restricciones a las actividades económicas a fin de dinamizar el desarrollo económico e incrementar la competitividad. Se circunscriben, por tanto, al área de la denominada desregulación, y subyace en ellos una pretensión estrictamente económica, pues su finalidad es el

incremento de la competitividad derivado de la supresión de cargas regulatorias que permite liberar recursos para destinarlos a fines productivos. Esta concreta orientación finalista de tales estrategias de simplificación no les resta un ápice de legitimidad y utilidad, ni la constatación de tal orientación específica debe interpretarse como una crítica, aunque en ocasiones se pueda reprochar atinadamente que se estimulen estas iniciativas con un mero pretexto desregulador y no como una metodología de simplificación administrativa que tome suficientemente en consideración todos los intereses en presencia (GAMERO, 2014: pgn. 13).

Por el contrario, desde la perspectiva subyacente en los países de mayor tradición jurídico-administrativa (España, Alemania o Portugal, por citar algunos ejemplos), lo que se persigue con estos planes y programas es la mejora del funcionamiento de la Administración pública entendida como servicio público, a la que se quiere despojar de un arcaico componente burocrático e intervencionista para refinar y depurar sus instrumentos de intervención, al mismo tiempo que se potencian y mejoran sus técnicas internas de gestión a fin de ejercer más eficientemente las tareas que le atribuye el ordenamiento jurídico. Este segundo enfoque carece de las limitaciones materiales subyacentes en el grupo anterior, en cuanto que las estrategias de simplificación no distinguen las áreas o familias de procedimientos requeridos, sino que se extiende al conjunto de actuaciones de la Administración, al total de procedimientos administrativos preexistentes. Es más, las estrategias o programaciones de la simplificación que emprenden las Administraciones inspiradas por este propósito no suelen priorizar los procedimientos por su grado de afección a la iniciativa privada, sino por el volumen de tramitación que generan, situando en las primeras posiciones de la parrilla de salida a los procedimientos que afectan a un mayor número de ciudadanos⁷ (GAMERO, 2014: pgn. 16).

Pues bien, veamos de que instrumentos concretos se dotan cada uno de estos apartados, que, de manera conjunta, darán respuesta a la simplificación administrativa.

II.1. Técnicas de reducción de cargas administrativas

Bajo la denominación de técnicas de reducción de cargas administrativas se incluyen una serie de actuaciones e intervenciones de diferente naturaleza y metodología.

⁷ No obstante, en la evolución de todos estos movimientos empiezan a despuntar signos inequívocos de intercomunicabilidad. Así, los británicos, mediante un ambicioso y reciente programa denominado *Red Tape Challenge* han empezado a extender las técnicas de simplificación al conjunto de actividades de la Administración; y en los países latinos se han aplicado programas de reducción cuantitativa de la carga regulatoria bajo los auspicios de la Comisión Europea, así como comienza a generalizarse la técnica del análisis de impacto normativo.

Vamos a destacar las más significativas, advirtiendo sobre la existencia de otras propuestas y, especialmente, de la proliferación de fórmulas que sobre la materia se están generando en los últimos años.

II.1.1. La red *Standard Cost Model* (SCM)

La más destaca, y probablemente de mayor reputación, es la que elabora la red *Standard Cost Model* (SCM). Se fundamenta en una serie de requisitos o cargas administrativas (aportación documental, suministro de datos, etc.), cuya cuantía se estandariza estableciendo una tabla de costes unitarios, a fin de que pueda medirse el impacto económico que implica incluir o suprimir dicho requisito. Da lugar a cálculos aproximados que sirven para orientar sobre el efecto que supone la imposición o la supresión de ciertas cargas administrativas a los ciudadanos. En este sentido, por ejemplo, nos podemos plantear si es carga administrativa la exigencia de una solicitud, la aportación de documentación complementaria, la comunicación de actividades o de datos, la inscripción en un registro, la conservación de documentos, informaciones, la renovación de licencias, autorizaciones o permisos, la llevanza de libros, la realización de auditorías, la formalización de una actuación en documento público, etc. El Modelo Estandarizado de Costes (SCM) contiene una relación de todas las actuaciones que se consideran cargas administrativas, y les asigna un precio o tarifa estándar para poder realizar el cálculo de su coste. Dicho cálculo toma asimismo en consideración otros factores, como la periodicidad con que se impone la carga o la población (universo) de obligados. Como se puede inferir de lo expuesto, la cuantificación de los costes difiere enormemente según la escala territorial sobre la que se proyecte, variando tanto por lo que se refiere al país o región de referencia, como por el sector económico o productivo en examen. Esta circunstancia exige acordar la cuantificación estándar de los costes en escalas adecuadas, previamente al análisis específico (a la determinación de los costes) en un concreto ámbito. Por ello, la documentación general del SCM carece de una tabla de costes, que debe confeccionarse en ámbitos territoriales determinados. En España, para afrontar esta situación con un mínimo de homogeneidad a fin de disponer de cálculos homologables a escala nacional, se ha acordado un “Sistema compartido” de cuantificación elaborado de común acuerdo por todas las Administraciones públicas⁸.

⁸ La Comisión Europea y la mayoría de estados miembros de la UE han adoptado el *Modelo de Costes Estándar* como método para medir el impacto de las cargas administrativas y de su reducción. Esta es también la metodología de referencia en la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde se aplica mediante el *Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar*. Al mismo tiempo, la medición en el marco de una evaluación de impacto normativo se efectúa de acuerdo con las pautas de la *Guía de Buenas Prácticas para la elaboración y la revisión de la normativa con incidencia en la actividad económica*. Recientemente, y siguiendo otras experiencias de nuestro entorno, esta metodología se ha adaptado a los efectos de facilitar la cuantificación de las cargas administrativas a partir de valores preconfigurados, los cuales se han obtenido a partir de las mediciones efectuadas en esta Administración. Estos valores se recogen en el *Sistema de costes unitarios estándar para la cuantificación de cargas administrativas*.

II.1.2. La regla One-in One-out (OIOO)

En relación con la reducción de cargas, han aparecido diferentes modalidades o variantes que pretenden conseguir el mismo objetivo, pero bajo condiciones diferentes. Así la regla One-in One-out (OIOO) constituye una modalidad peculiar (aunque inicialmente se origina en el Reino Unido, posteriormente Canadá, España, Alemania, Francia, Australia o Corea han seguido aplicando estas medidas), que tiene como objetivo que cada vez que se implante una nueva carga administrativa se debe proceder a suprimir otra. Conviene apuntar que se han elaborado amplias guías metodológicas dirigida a explicar cómo funciona esta regla, y con la que especialmente se pretende evitar que la carga suprimida sea menos gravosa que la implantada, o dicho de otra manera, que la nueva carga suponga un incremento de la carga regulatoria en términos absolutos. El proceso se gestiona mediante la técnica de evaluación de impacto normativo. En España esta técnica ya ha encontrado acogida en el art.37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que dispone: “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”.

Su aplicación se circunscribe, en el presente momento, a la regulación de nuevas cargas sobre la actividad empresarial, sin extenderse al conjunto del ordenamiento jurídico y únicamente vincula a la potestad reglamentaria, no afectando a las regulaciones de carácter legislativo. La implantación de este tipo de criterios exige una adecuada ponderación de los diferentes intereses en conflicto.

II.1.3. El principio de intervención mínima

El principio de intervención mínima establece que sólo se debe imponer una carga cuando sea estrictamente necesario. Sin embargo, durante mucho tiempo parece que no se ha sido especialmente sensible a su importancia. El análisis de la legislación sectorial (urbanismo, medio ambiente, consumo...) hace pensar que a menudo las cargas se han impuesto por una especie de principio de precaución mal entendido, bajo cuyo prisma debe exigirse la presentación de documentos o la realización de trámites aunque no esté demostrada su utilidad, porque quizá llegado el caso se presente un día en el que se revele finalmente útil debido a un inopinado cambio de las circunstancias o a una necesidad que todavía no nos ha sido revelada. Y de este modo pasa el tiempo sin que se demuestre su utilidad, pero la carga sigue en la norma sin que resulte inocua, pues constituye un importante gasto. Nuestro Derecho no tiene implantada esta regla en términos generales, aunque sí una aproximación, en el artículo 4.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando establece que “Las Administraciones Públicas

que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos” (BASSOLS, 2008: pgn. 48)⁹.

II.2. Técnicas de simplificación del procedimiento administrativo

Este tipo de técnicas nos resultan más familiares, y no es extraño, pues han sido cultivadas especialmente en los ordenamientos de nuestro entorno cultural jurídico-administrativo. Son diversas en su naturaleza -dependiendo de la fase del procedimiento en que se apliquen- pero también en la eficacia demostrada. Veamos algunas de ellas.

En primer lugar, hay que destacar el impulso de oficio del procedimiento administrativo. Este principio queda recogido en el presente momento en el art. 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Lógicamente con ello se hace referencia al reemplazo de trámites que deben realizarse a instancia de parte por actuaciones emprendidas de oficio, de tal manera que no afecta ya solo a la tramitación del procedimiento, sino a su nacimiento mismo (PÉREZ MONGUIÓ, 2014: 322). Una segunda manifestación de la simplificación del procedimiento administrativo se centra en la supresión de trámites innecesarios y sustitución de trámites preceptivos por facultativos. En este supuesto se hace referencia a la supresión de trámites procedimentales que no aportan ningún valor al procedimiento, careciendo en muchos casos de base legal para ser exigidos o, incluso, constituyendo una duplicidad o solapamiento de otros anteriores. Podemos añadir, asimismo, la simplificación en relación con la emisión de informes que constituye un elemento habitual de dilatación y complejidad de los procedimientos. Y para ello estarían propuestas vinculadas a formularios de petición y aplicación del silencio positivo en caso de no emisión del informe (GAMERO, 2014: 26). Por último, cabría hacer referencia genérica a otras iniciativas que, de manera aislada o en conjunta, pueden generar una verdadera simplificación de los procedimientos administrativos. Así, la agilización de las comunicaciones internas en la estructura administrativa, y para ello las nuevas tecnologías aportan instrumentos eficaces; eliminación de los cuellos

⁹ Este precepto trae como antecedente directo el art. 39.bis 1 de la Ley 30/1992 que, como es sabido, constituye una trasposición obligada por la Directiva de Servicios. Sí se ha conformado esta exigencia por parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa, en relación con los reglamentos que impongan nuevas prohibiciones o restricciones sustantivas. Por el contrario, el principio luce expresamente en el Derecho británico, donde ostenta rango legal al haberse incorporado al art.2.3 b) de la *Legislatory & Regulatory Reform Act* de 2006.

de botella, vinculada a la distribución de las cargas de trabajo en la organización administrativa; *acumulación en la tramitación de los procedimientos*, recogida en el presente momento en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; *la mejora de los formularios e impresos administrativos* o, por último, la *reducción de los plazos y los tiempos de respuesta* a los ciudadanos.

Todo ello puede quedar condicionado y complementado, además, por la implantación de soluciones originada en la denominada Administración electrónica, en particular en la digitalización de los procedimientos, que no será objeto de tratamiento en este artículo. No obstante, es importante destacar que esta digitalización del procedimiento no constituye una simplificación administrativa por sí sola, más bien al contrario. Solo tiene efectos positivos en un proceso de simplificación previamente establecido (NAVAMANUEL, 2014: 167).

III. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ANDALUCÍA

El Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía¹⁰, constituye el marco general para la Administración de la Junta de Andalucía en esta materia, regulando aspectos horizontales de la actividad administrativa para hacerla más simple, sencilla, ágil, accesible a la ciudadanía y, por todo ello, más productiva. Se articula sobre una serie de técnicas orientadas a simplificar los procedimientos administrativos, agilizar su tramitación y reducir las cargas administrativas que pesan sobre la ciudadanía; además, se adoptan acciones orientadas a lograr la plena aplicación e implementación de la administración electrónica.

En lo que a nosotros nos interesa, el capítulo II (arts. 6 a 13) establece un régimen general de simplificación administrativa basado en una serie de criterios que deben guiar todo el proceso tanto en lo que se refiere a la aprobación de nuevos procedimientos administrativos como a la revisión del acervo normativo existente. No se trata de revisar el régimen sustantivo de cada materia objeto de regulación, sino de analizar toda disposición reguladora de procedimientos administrativos para eliminar las cargas superfluas, redundantes o excesivas y agilizar la tramitación tanto como sea posible. Echamos en falta en este capítulo la regulación del propio concepto de simplificación administrativa tal y como han hecho otras regulaciones autonómicas. Por ejemplo, el art. 2 de la Ley 1/2021, 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón, entiende por tal las iniciativas de mejora

¹⁰ Boletín número 250, de 31/12/2019.

de la calidad normativa, simplificación normativa, transformación digital del sector público, modernización y racionalización administrativa, revisión, reordenación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas. Por tanto, tal y como hemos señalado en este trabajo, parece que el concepto debe ir más allá de la simple reordenación de trámites administrativos y reducción de cargas administrativas. En cualquier caso y atendiendo al contenido del capítulo II, podemos entender que el legislador andaluz contempla tres ámbitos de la actuación administrativa sobre los que hay que intervenir para conseguir una verdadera simplificación: el ámbito normativo, procedimental y organizativo.

III.1. Simplificación normativa

El Decreto 622/2019 introduce algunas herramientas para la simplificación normativa. Primero, incorpora dos trámites nuevos al procedimiento de elaboración de normas de la Junta de Andalucía (proyectos de disposiciones reglamentarias y los anteproyectos de ley). Por un lado, regula la necesidad de incorporar una memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación en la que se justifique el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 129 de la LPAC (art.7), y por otro, se introduce el informe en materia de simplificación y organización (art.8).

En lo que respecta a la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación, el decreto establece que, con carácter general, dicha memoria deberá recoger los siguientes extremos¹¹:

- a) La razón de interés general que justifique la aprobación de la norma.
- b) Los objetivos perseguidos y la justificación de que la disposición a aprobar es el instrumento más adecuado para lograrlos.

¹¹ Cuando se trate de anteproyectos de ley, el art. 7 establece que la memoria además deberá justificar los siguientes aspectos:

- a) Cuando se establezca que el silencio tendrá efecto desestimatorio, se expondrá específicamente la razón imperiosa de interés general que lo justifica, en los supuestos en los que el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio.
- b) Cuando se establezcan nuevos trámites en los procedimientos administrativos, adicionales o distintos a los previstos en la legislación del procedimiento administrativo común, se justificará que son eficaces, proporcionados y necesarios para la consecución de los fines propios del procedimiento.
- c) Cuando concretamente se establezca una limitación al acceso o ejercicio de una actividad económica, como la exigencia de una autorización, se motivará específicamente el cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación en relación con tales medidas.

Cuando se trate de disposiciones de carácter general que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos se analizará la oportunidad de su rediseño funcional aplicando los criterios de simplificación establecidos en el art. 6.

- c) La constatación de que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones, para alcanzar tales fines.
- d) La justificación sobre el rango del proyecto normativo y su debida coherencia con el resto del ordenamiento jurídico.
- e) Una breve descripción de los trámites seguidos en el procedimiento de tramitación de la propuesta y de la participación de los agentes y sectores interesados.
- f) Un estudio de valoración de las cargas administrativas derivadas de la norma, justificando su necesidad y evitando la imposición de cargas innecesarias o accesorias.
- g) Cuando se regule un procedimiento administrativo, se expondrán los factores tenidos en cuenta para fijar su plazo máximo de duración, así como una previsión de su impacto organizativo y de los recursos de personal para su óptima gestión.
- h) Cuando se trate de la creación de nuevos órganos, la acreditación de la no coincidencia de sus funciones y atribuciones con la de otros órganos existentes.

Esta memoria, que responde a lo establecido en la LPAC, se integrará en la memoria de análisis de impacto normativo a que se refiere la disposición adicional segunda de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía, una vez se apruebe por el consejo de gobierno el decreto que la regule¹². Llama la atención que todavía no esté regulada dicha memoria de impacto normativo aunque en la práctica todos los proyectos normativos cuentan con ella y ya integran el contenido de la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación. Es cierto que dichas memorias desarrollan y justifican mucho más el cumplimiento de los principios de buena regulación que el impacto que tendrá la nueva norma para sus destinatarios. Como es sabido, en el ámbito estatal sí está regulada la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Esta memoria tiene por objeto regular 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 de ámbito estatal. La finalidad última de esta memoria es garantizar

¹² Dicha disposición adicional segunda regula la mejora de la calidad de la regulación y establece que en el marco de lo dispuesto en el capítulo I del título I de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se realizarán las siguientes actuaciones:

- a) Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se regulará, como trámite preceptivo en los procedimientos de aprobación de los anteproyectos de ley, decretos legislativos y disposiciones de carácter general, una memoria de análisis de impacto normativo.
- b) Por Acuerdo del Consejo de Gobierno, se aprobarán unas instrucciones de técnica normativa al objeto de homogeneizar los aspectos formales de los textos normativos de la Comunidad Autónoma.

que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuenta con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, resulta imprescindible motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias.

Sin duda, la MAIN permite realizar una evaluación ex ante de la norma muy completa, pudiendo además, incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente. Sin embargo, nos planteamos si su contenido pudiera dotar a la misma de excesiva rigidez. No sería beneficioso para el interés general que la redacción de una norma y sobre todo en esta fase previa, se convierta en un procedimiento laborioso y complejo en el que –como ocurre en otras actividades de planificación de la Administración–, la principal preocupación no es la evaluación ex ante de la norma sino reunir todos los informes que exige el legislador para evitar la anulación por motivos procedimentales. Y ello, nos lo planteamos a la luz de algunos de los pronunciamientos jurisprudenciales que ya se han dictado en este sentido¹³.

Además, si nos fijamos en la experiencia estatal, todos los proyectos normativos del gobierno central están cumpliendo el trámite de elaboración de la MAIN, pero su contenido todavía debe mejorar en algunos apartados. Así, por ejemplo, las memorias todavía no realizan una verdadera justificación de la oportunidad de la propuesta, pues se limitan a definir los objetivos de forma muy genérica; en lo que respecta al análisis de las alternativas se suele recurrir a un juicio sobre el instrumento jurídico a emplear en lugar de exponer un razonamiento desde el punto de vista material que justifique la mayor idoneidad de la opción elegida frente a las otras posibles; y suelen acompañarse de una insuficiente o inadecuada justificación de los principios de buena regulación, pues no basta con la mera mención de esos principios, sino que deberían realizar un razonamiento concreto, en los términos que establece el art. 129 LPAC que explique la adecuación a los mismos de la norma proyectada.

En esta línea, si nos detenemos en el propio análisis jurídico que las MAIN realizan (que debe versar sobre el fundamento jurídico y rango normativo de la norma, la congruencia con otras normas de Derecho interno y con las normas del Derecho de la Unión europea, la entrada en vigor y vigencia de la norma y el alcance de

¹³ Así podemos destacar, por ejemplo, la STS de 22 de marzo de 2018, por la que se anula la Orden ministerial 2574/2015, de 2 de diciembre, por la que se aprobaba la metodología para la determinación de tarifas en relación con la remuneración exigible por las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual, por no contener un informe de impacto en la familia y en la adolescencia.

la derogación normativa, al objeto de garantizar que no se producen duplicidades y contradicciones y para identificar posibles oportunidades de simplificar el ordenamiento jurídico, tal y como establece el RD 931/2017, de 27 de octubre), se observa que en las memorias se presta poca atención a estos aspectos que son esenciales para un buen ejercicio de la evaluación ex ante. Y en lo que respecta a la adecuación al orden de distribución de competencias entre las Administraciones públicas, que no solo asegura la conformidad de la propuesta normativa con el orden constitucional de distribución de competencias, sino que ofrece información que permite valorar la eventual conflictividad del proyecto, tampoco en la práctica queda suficientemente justificado el análisis de los títulos competenciales que fundamentan la competencia estatal para aprobar el proyecto; las cuestiones competenciales más relevantes, destacando su potencial conflictividad; y la participación que se ha dado a las comunidades autónomas, y en su caso a las corporaciones locales, en la tramitación del proyecto y la posición que estas han mantenido.

Además, la descripción de los trámites y consultas que se han realizado durante el procedimiento de elaboración de la norma refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto. Para ello, creemos que es importante que se recojan las aportaciones recibidas en los trámites de participación ciudadana y su valoración, y se evidencie su eficacia para la mejora de la propuesta normativa. Es cierto que hasta el momento, la participación ciudadana es sobre todo técnica, es decir, de los expertos, de los órganos consultivos y de participación, de las empresas y de las organizaciones, siendo muy escasa la participación de los ciudadanos. Ello pone de manifiesto que la Administración debe adecuar los canales de participación ciudadana para que sean atractivos para la ciudadanía. Por ejemplo, mediante el uso de las plataformas y redes sociales (ÁLVAREZ, 2021).

Por tanto, tendremos que esperar a que el legislador andaluz regule el contenido de las MAIN en Andalucía y ver cómo se justifica cada uno de sus extremos en la práctica para poder valorar su efectividad y determinar si se concibe como un trámite más del procedimiento de elaboración de las normas o si constituye un verdadero instrumento de evaluación ex ante de las normas tal y como pretende la LPAC.

Señalar también que desconocemos como se articula la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación con lo previsto en la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía que atribuye a la Agencia de defensa de la competencia de la Junta de Andalucía la función de informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado, pero de forma que se garanticen los intereses generales sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, eficacia,

eficiencia, transparencia, seguridad jurídica, simplicidad y accesibilidad, es decir, aplicando, por tanto, los principios de calidad normativa¹⁴. A simple vista parece que estamos ante una duplicidad de órganos y funciones innecesaria y contraria a la simplificación administrativa.

Volviendo a la regulación del Decreto 622/2019, también se introduce en el procedimiento de elaboración de las normas andaluzas el informe en materia de simplificación y organización (art. 8). Su finalidad es básicamente comprobar en materia de organización que en caso de crearse un órgano administrativo nuevo sus funciones no coinciden con las de otros órganos ya existentes, y en materia de procedimiento administrativo, comprobar su simplificación y agilización, y la reducción de cargas administrativas, llevando a cabo un análisis del cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 6. Este informe preceptivo y no vinculante lo emite el órgano directivo central con competencias en materia de organización de los servicios públicos y simplificación administrativa y es solicitado por la persona titular de la secretaría general técnica de la consejería promotora de la norma, mediante el formulario aprobado por la consejería competente en materia de Administración pública, remitiendo la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación junto con el proyecto de disposición, así como, en su caso, la propuesta de formularios del procedimiento para su normalización y correspondiente inscripción en el registro de procedimientos y servicios que se regula también en el Decreto 622/2019 y que analizaremos más adelante.

La efectividad práctica de este informe nos genera algunas dudas. No sólo complica aún más el procedimiento de elaboración de las normas introduciendo este trámite que es competencia de una consejería distinta a la promotora de la norma, sino que su contenido ya está previsto en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación. Los apartados g) y h) del art. 7.2 ya analizan los aspectos relativos a la organización y al procedimiento administrativo. Este informe más que simplificar el proceso de elaboración de las normas creemos que crea confusión y aporta duplicidad de funciones.

Por último, en materia de simplificación normativa también se regula la necesidad de elaborar cada cuatro años planes de calidad y simplificación normativa. Esta función revisora del ordenamiento jurídico andaluz es fundamental para conseguir su simplificación. Se regula en el art. 9 que establece que se aprobarán por el consejo de gobierno mediante acuerdo. Estos planes tienen como objetivo la revisión, simplificación y, en su caso, consolidación normativa de las disposiciones vigentes en el derecho andaluz. Se atribuye la competencia para impulsar y coordinar su seguimiento y revisión a la consejería competente en materia de Administración

¹⁴ Art. 3. i) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

pública. El resultado de la ejecución de cada plan se plasmará en un informe de evaluación que, previo conocimiento de la comisión interdepartamental de coordinación y racionalización administrativa, se hará público en el portal de la Junta de Andalucía, así como por los medios que se estimen pertinentes.

Con estos planes se revisan las normas vigentes y permite valorar si es necesario reducir el número de normas, adaptar las normas a los principios de buena regulación, verificar que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos, así como que estaban justificados y correctamente cuantificados el coste y las cargas impuestas en ellas. Además, permite el rediseño funcional de los procedimientos para simplificarlos y agilizar los trámites. Por tanto, es una buena herramienta para la consolidación y simplificación de la normativa vigente y responde a lo previsto en el art. 130 LPAC.

Quizás hubiera sido conveniente recoger también la necesidad de elaborar planes normativos anuales o plurianuales no con carácter revisor sino con carácter planificador de la actividad normativa que pretende llevar a cabo la Junta de Andalucía, tal y como recoge la LPAC para el Estado con la regulación de los planes anuales normativos. Su no obligatoriedad para las CC.AA a raíz de la STC 2018/55, de 24 de mayo, ha hecho que Andalucía sea de las pocas comunidades que no presenta su plan normativo anual.

En cualquier caso, entendemos que para conseguir una verdadera simplificación normativa debemos regular ex novo el procedimiento de elaboración de las normas y reducir verdaderamente los trámites a realizar. Un buen ejemplo de ellos es el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general de la Comunidad de Madrid. Esta norma, enmarcada dentro de las medidas del plan de reactivación frente a la COVID-19, responde a la necesidad de racionalizar y simplificar la gestión pública y mejorar la eficacia de la Administración. Así, se establece un procedimiento propio para la elaboración y aprobación de disposiciones de carácter general (hay que tener en cuenta que Madrid no tenía regulado un procedimiento para la elaboración y aprobación de normas de manera completa y sistemática como ocurre en el resto de comunidades autónomas, por lo que tenía que recurrir con carácter supletorio al ordenamiento estatal, sin perjuicio de algunas especialidades dispersas en el ordenamiento autonómico). Ahora, se regula un procedimiento ordinario de tramitación de las disposiciones de carácter general en el que se reducen y racionalizan los trámites administrativos de tal forma que, por ejemplo, se disminuyen con carácter general los plazos de emisión de informes y se eliminan trámites innecesarios. En este mismo sentido, el Decreto establece un sistema más racional y preciso respecto a la memoria del análisis de impacto normativo, que ha de acompañar a los proyectos, de manera que se

establece como regla general un modelo de memoria ejecutiva, especialmente precisa y ágil, y una memoria extendida, de mayor profundidad, para los proyectos de normas que conlleven un relevante impacto económico, presupuestario, social, de cargas administrativas o cualquier otro análogo. Además, el Decreto contempla la regulación de un procedimiento específico de tramitación urgente para aquellos supuestos en los que esté debidamente justificado en el que los plazos sistemáticamente se reducirían a la mitad y otro procedimiento simplificado para la tramitación de disposiciones de carácter organizativo que por su propia naturaleza justifican un proceso más sencillo¹⁵.

La única novedad en este sentido realizada por la comunidad autónoma de Andalucía ha sido la incorporación de un artículo 45 bis en la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Junta de Andalucía que permite la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley y de los proyectos de reglamento en los siguientes supuestos:

- a) Cuando sea necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión europea.
- b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La tramitación urgente implica que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducen a la mitad de su duración. No es preciso el trámite de consulta pública previo, sin perjuicio de la realización

¹⁵ El Decreto madrileño dedica también un artículo a la denominada huella normativa que se define como el conjunto de documentos y contenidos que deben publicarse en relación con el procedimiento de elaboración de normas en un apartado específico del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, lo que permitirá el conocimiento íntegro y general de los expedientes de los proyectos normativos. Y en el marco de las políticas de transformación digital de las Administraciones públicas, se impulsan los trabajos necesarios para la gestión electrónica de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, en colaboración con la Agencia para la Administración digital de la Comunidad de Madrid. El Decreto madrileño dedica también un artículo a la denominada huella normativa que se define como el conjunto de documentos y contenidos que deben publicarse en relación con el procedimiento de elaboración de normas en un apartado específico del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, lo que permitirá el conocimiento íntegro y general de los expedientes de los proyectos normativos. Y en el marco de las políticas de transformación digital de las Administraciones públicas, se impulsan los trabajos necesarios para la gestión electrónica de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, en colaboración con la Agencia para la Administración digital de la Comunidad de Madrid. En definitiva, el objetivo es reducir casi a la mitad la tramitación, pasando de una media de 125 días hábiles a unos 70 debido, fundamentalmente, a la reducción de los plazos de emisión de informes, la simultaneidad de algunos de ellos, la supresión de trámites innecesarios o duplicados y a la normalización de documentos. También contempla como novedad un plan normativo plurianual, en lugar de un plan anual como hasta ahora, lo que se justifica como elemento para mejorar la planificación normativa del gobierno regional. No obstante, con el fin de ajustar su contenido a las necesidades y circunstancias del momento, se recoge la posibilidad de introducir con carácter anual las modificaciones que resulten necesarias. En definitiva, el objetivo es reducir casi a la mitad la tramitación, pasando de una media de 125 días hábiles a unos 70 debido, fundamentalmente, a la reducción de los plazos de emisión de informes, la simultaneidad de algunos de ellos, la supresión de trámites innecesarios o duplicados y a la normalización de documentos.

de los trámites de audiencia pública o de información pública cuyo plazo de realización es de siete días hábiles. Y además, solo es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, en lo que se refiere a los informes de órganos colegiados consultivos de la Comunidad Autónoma¹⁶.

III.2. Simplificación de procedimientos

Entre los criterios para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas que se recogen en el art. 6, nos gustaría destacar que se recogen criterios de simplificación y agilización de los procedimientos y criterios de reducción de cargas y simplificación documental. Así, para agilizar los procedimientos administrativos se recoge:

- a) La unificación o eliminación de procedimientos.
- b) La reducción de los términos y plazos en la medida que sea posible, manteniendo todas las garantías necesarias.
- c) La supresión o simplificación de trámites que no aporten valor añadido o que supongan dilaciones del procedimiento, siempre que no afecten a las garantías de las personas interesadas.
- d) La proactividad por parte del órgano responsable del procedimiento.
- e) El establecimiento de modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la elaboración de informes preceptivos.
- f) La extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada para el reconocimiento inicial de un derecho o facultad, así como para su renovación o continuidad de su ejercicio; este criterio se aplicará especialmente a los procedimientos y servicios en que se resuelven las pretensiones y demandas de la ciudadanía tras un único contacto con la Administración o en un tiempo muy breve.
- g) La agilización de las comunicaciones.
- h) La desconcentración de competencias en órganos jerárquicamente dependientes.
- i) La orientación a la ciudadanía.

Y para la reducción de cargas y simplificación documental se recogen los siguientes criterios:

¹⁶ Esta modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Junta de Andalucía, se realiza en el art. 13 del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

- a) La supresión de cargas administrativas que no sean imprescindibles para la resolución del procedimiento, eliminando requisitos no exigidos por la normativa vigente, valorando su adecuación y reduciendo la frecuencia de su aportación.
- b) La supresión o reducción de la documentación requerida a las personas interesadas y su posible sustitución por transmisiones de datos o la presentación de declaraciones responsables.
- c) La valoración del momento idóneo para la aportación de la documentación requerida a las personas interesadas, promoviendo siempre que sea posible, su aportación en el trámite de audiencia anterior a la formulación de la propuesta de resolución.
- d) El fomento de las declaraciones responsables y comunicaciones, reduciendo la aportación de datos, documentos y requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.
- e) La agrupación documental, incorporando en un único documento las manifestaciones que, en forma de declaraciones, certificaciones o actuaciones de similar naturaleza, haya de hacer una misma persona en un mismo trámite, o en varios si la gestión del procedimiento lo permite.
- f) La normalización documental, fundamentalmente de los formularios de solicitud, declaraciones responsables, comunicaciones, certificaciones y documentos de análogo carácter, diseñando modelos que faciliten y agilicen su cumplimentación, con los datos mínimos necesarios para identificar a la persona interesada y facilitando, cuando sea posible, su precumplimentación.

Adviértase que en estos criterios el legislador ha puesto especial énfasis en tres ideas: el mayor protagonismo que deben recibir las comunicaciones y declaraciones responsables en los procedimientos administrativos, la normalización documental (formularios; modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la elaboración de informes preceptivos), y la necesidad de apostar por procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada para el reconocimiento inicial de un derecho o facultad, así como para su renovación o continuidad de su ejercicio. Aunque no cabe duda que estos criterios simplifican el procedimiento, no debemos perder de vista los riesgos que los mismos pueden suponer. Así, por ejemplo, entendemos la normalización documental nunca debería suponer la no admisión de una solicitud en otro formato pues lo contrario haría perder el carácter antiformalista del procedimiento administrativo. Y la incorporación de test de conformidad para agilizar la emisión de informes preceptivos podría cuestionar la necesaria motivación de los actos administrativos cuando dichos informes tienen carácter vinculante, pues son los que determinan el contenido final del acto administrativo.

Un elemento importante para conseguir esa necesaria proactividad del órgano responsable del procedimiento administrativo se materializaría con un plan anual de simplificación procedimental de cada consejería y con un informe que haga el seguimiento de las actividades de simplificación y reducción de cargas¹⁷.

Como instrumento de simplificación procedimental se regula el registro de procedimientos y servicios (art. 10). Este registro se configura como el inventario de los procedimientos administrativos y servicios que gestiona la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y, en su caso, los consorcios adscritos, incorporando tanto los procedimientos y servicios internos como los dirigidos a la ciudadanía y al resto de Administraciones públicas¹⁸. Por tanto, su objetivo es identificar todos los procedimientos administrativos y servicios existentes mediante un código específico; homogeneizar la información correspondiente a cada procedimiento administrativo y servicio; y articular el cumplimiento de las exigencias de publicidad de la información sobre procedimientos administrativos y servicios establecidas en la legislación vigente, así como facilitar la gestión administrativa de los mismos. También es objeto de inscripción en el registro, según lo dispuesto en el art. 12, los formularios establecidos por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de trámites, independientemente del soporte en que se utilicen por parte de las personas interesadas, así como otros modelos específicos para el cumplimiento de obligaciones por parte de las personas interesadas o para facilitar la realización de actuaciones administrativas¹⁹. No tiene

¹⁷ Algo parecido a lo que existe a nivel estatal. El informe sobre los planes de simplificación y reducción de cargas de los ministerios de 2019 y publicado en noviembre de 2020 puede verse aquí: http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanzapublica/inspeccion/simplificacion/INFORME_PLANES_2019.pdf

¹⁸ El registro de procedimientos y servicios debe contener, como mínimo, la siguiente información básica de cada procedimiento:

- a) Denominación.
- b) Código.
- c) Consejería, agencia o consorcio.
- d) Descripción.
- e) Plazo máximo para resolver y notificar o publicar.
- f) Sentido del silencio administrativo.
- g) Los formularios normalizados establecidos para el procedimiento, con indicación de si tienen carácter obligatorio o no.
- h) Plazo y modo de presentación de la solicitud, en su caso.
- i) Normativa reguladora.
- j) Requisitos a cumplir por las personas interesadas.
- k) Documentación y datos a aportar por las personas interesadas.

Y de cada servicio, como mínimo, la siguiente información básica de cada servicio:

- a) Denominación.
- b) Código.
- c) Consejería, agencia o consorcio.
- d) Descripción.
- e) Modo de solicitud o acceso, en su caso.

¹⁹ El art. 12 establece que los formularios se configurarán de manera intuitiva y fácilmente accesible, utilizando un lenguaje claro que favorezca su comprensión por la ciudadanía, bajo los principios de accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

carácter público ni efectos constitutivos, por lo que prevalece la publicación oficial de las normas o actos sobre la información disponible cuando existan discrepancias entre ambas.

Aunque las respectivas consejerías son las responsables de la integridad, veracidad y actualización de los datos del registro correspondientes a su ámbito de competencias, su mantenimiento corresponde a la consejería competente en materia de Administración pública, que será la responsable de su coordinación y del seguimiento de la calidad de su información, velando por su correcto funcionamiento y dictando las disposiciones reglamentarias e instrucciones precisas.

En definitiva, el registro se establece como un instrumento de gestión interna en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía, y para ofrecer esa información con carácter permanente y actualizada a los ciudadanos se regula el catálogo de procedimientos y servicios (art. 11) cuyo contenido se nutre de la información disponible en el registro. Se trata de un instrumento de publicidad activa de los procedimientos administrativos a los efectos contemplados en el artículo 14.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y está publicado en el portal de la Junta de Andalucía y en las sedes electrónicas²⁰. Es preciso destacar que el catálogo presenta una interfaz muy sencilla y clara, donde la búsqueda de los procedimientos es muy intuitiva y se facilita toda la información y documentación (formularios, etc.) necesaria para cada procedimiento y servicio.

Por último, el art. 13 regula el manual para la simplificación de los procedimientos administrativos y agilización de trámites como la guía de orientación para facilitar el análisis, diagnóstico y mejora de los procedimientos administrativos. Este manual será aprobado mediante orden de la consejería competente en materia de Administración pública, que además, elaborará y mantendrá actualizadas otras herramientas para la simplificación de procedimientos administrativos y agilización de trámites, como guías de orientación para facilitar a los órganos directivos el análisis, diagnóstico y mejora de los procedimientos administrativos, y la elaboración de disposiciones generales que regulen nuevos procedimientos o modifiquen los ya existentes. Si bien tendremos que esperar a su aprobación para poder valorarlo, creemos que su finalidad, al igual que el manual de simplificación administrativa del Estado será analizar y evaluar los procedimientos administrativos vigentes y revisar su diseño de modo que estos alcancen las dimensiones óptimas para su eficiencia social, así como establecer una metodología común para toda la Administración de la Junta de Andalucía y favorecer la evaluación permanente

²⁰ Puede consultarse aquí: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/procedimientos.html>.

del acervo normativo, permitiendo, además, una mayor coordinación y una visión integrada, asegurando la planificación por las consejerías de sus procesos de simplificación y reducción de cargas²¹. Sería importante no demorar su aprobación pues el manual de simplificación administrativa publicado en el portal web de la Junta de Andalucía es el aprobado en el año 2010²² y por tanto, no adaptado a los principios establecidos en la LPAC.

Como ejemplo de la puesta en marcha de alguna de estas medidas generales de simplificación procedimental podemos citar el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía que ha supuesto la agilización de 21 leyes y seis decretos. Además, en dicho decreto-ley también se incluye un centenar de medidas, entre simplificación de procedimientos, eliminación de barreras o modificación de tasas en ámbitos como el turismo, el comercio, la salud, la industria agroalimentaria, el medio ambiente o el urbanismo, entre otros. También podemos señalar el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de recursos para el impulso a la recuperación y la resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y el Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

III.3. Simplificación de órganos

Este ámbito de la simplificación es al que menos atención le dedica el Decreto 622/2019, pues salvo las referencias a la necesidad de evitar la creación de órganos nuevos para atribuirles funciones que ya están siendo desempeñadas por otros órganos, que debe evaluarse tanto en la memoria de cumplimiento de los principios de buena regulación como en el informe en materia de simplificación y organización, no se contemplan más herramientas para la simplificación orgánica. Quizás el legislador debería haber contemplado alguna medida que ayudara a la reducción de órganos administrativos a través de la elaboración de un plan de mejora orgánica que analice la estructura orgánica y las competencias que tiene atribuidas los distintos órganos. Igualmente, las funciones en materia de simplificación deberían ser objeto de reflexión, pues en estos momentos existen demasiados órganos con competencias en la materia y se podría estudiar la conveniencia de aglutinar todas las competencias relativas a la simplificación

²¹ Puede verse en el siguiente enlace: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/gobernanzapublica/simplificacion/docreferencia/14_Manual_Simplificacion_Administrativa_y_reduccion_de_cargas_AGE.pdf#page=1

²² Por la Orden de 22 de febrero de 2010, por la que por la que se aprueba el Manual de Simplificación Administrativa y Agilización de Trámites de la Administración de la Junta de Andalucía.

administrativa en un mismo órgano o mediante la creación de una comisión de simplificación administrativa adscrita orgánicamente a la consejería con competencias en materia de Administración pública y encargada de la simplificación administrativa en todos los ámbitos del sector público andaluz²³. Para garantizar su eficacia debería estar compuesta por miembros designados entre el personal al servicio del sector público andaluz con experiencia o especialización en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones.

También echamos en falta la atribución de una competencia fundamental en esta materia como es la de hacer el seguimiento y evaluación de todas las medidas contempladas en estos artículos. ¿Quién supervisa el cumplimiento de todas estas medidas? Haría falta un órgano similar a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (en adelante, OCCN) que existe en el ámbito estatal²⁴. La OCCN es el órgano encargado de emitir el informe en el que se analizan los aspectos previstos en el art. 26.9 de la LG en relación con los anteproyectos de ley, orgánica u ordinaria, los proyectos de real decreto-ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de real decreto de carácter reglamentario. Así, dicho informe deberá:

- a) Valorar la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje y al cumplimiento de las Directrices de técnica normativa, así como la adecuación del rango normativo propuesto.

²³ Podría seguirse el modelo aragonés, cuya comisión de simplificación administrativa se configura como el órgano permanente de asesoramiento y trabajo para el impulso y promoción de la simplificación administrativa en todos los ámbitos del sector público autonómico de Aragón. Está adscrita orgánicamente al departamento competente en materia de Administración pública y, funcionalmente, a la Presidencia. Esta Comisión está integrada por un máximo de diez miembros, designados entre el personal al servicio del sector público autonómico y local de Aragón con experiencia o especialización en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones. El mandato de los miembros de la Comisión será de cinco años, que podrá renovarse sin limitación de mandatos. Se favorecerá en lo posible en cada expiración del mandato la renovación parcial de los miembros de la Comisión con objeto de lograr la máxima implicación de los empleados públicos en el impulso a la simplificación administrativa. La Comisión de Simplificación Administrativa, regulada en el art. 6 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, tendrá las siguientes competencias:

- a) Conocer y, en su caso, informar las iniciativas en materia de simplificación administrativa en cualesquiera de las vertientes señaladas en el artículo 2 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero.
- b) Realizar propuestas en las materias de su competencia.
- c) Informar y, en su caso, proponer el desarrollo no programado de proyectos de simplificación administrativa concretos cuando la urgencia de la situación así lo aconseje.
- d) Promover actuaciones de formación de los empleados públicos y de difusión y sensibilización entre la ciudadanía.
- e) Las que le atribuyan otras disposiciones.

²⁴ Su régimen de funcionamiento se ha establecido por el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre y se puso en funcionamiento efectivo el 16 de marzo de 2018, tal y como determinó la Orden ministerial de 12 de marzo de 2018.

- b) Examinar la congruencia de la iniciativa con la CE y el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión europea, con otras que se estén elaborando en los distintos ministerios o que se vayan a elaborar de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, evitando posibles duplicidades y contradicciones.
- c) Determinar la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) Evaluar el contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y si cumple con lo exigido en su normativa reguladora, valorando especialmente la suficiencia de los análisis de impacto recogidos y de la sistemática prevista para la evaluación ex post de la iniciativa.
- e) Comprobar que el contenido de las partes expositiva y dispositiva de la propuesta es conforme con los principios y reglas establecidos en el título VI de la LPAC y en el título V de la LRJSP.
- f) Analizar el cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado, así como con las recomendaciones emanadas en esta materia de las instituciones de la Unión europea y de la OCDE.
- g) Evaluar que la iniciativa normativa cumple con las obligaciones de transposición del Derecho de la Unión europea y su posible extralimitación respecto del contenido de la norma comunitaria que transponga al derecho interno.

Entendemos que un órgano afín a la OCCN podría realizar la evaluación y seguimiento de la simplificación normativa, procedimental y orgánica en el sector público andaluz. E igualmente, este órgano podría fomentar la actuación simplificadora de los distintos órganos administrativos de la Junta de Andalucía mediante la elaboración de un catálogo de buenas prácticas, e incluso otorgando premios y menciones a aquellas iniciativas especialmente relevantes por su carácter innovador y sus efectos positivos para la simplificación administrativa²⁵.

²⁵ En este sentido, el art. 9 de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, por ejemplo, contempla medidas similares para fomentar la simplificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M., *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Ed. Tirant Lo Blanch, 2021.

BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de Buena Regulación Económica, supresión de cargas administrativas y constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”, *Noticias de la Unión Europea*, nº.325, 2012, pp.3 y ss.

CANALS AMETLLER, D.: “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, en VV.AA.: *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2010, pp.43 y ss.

GAMERO CASADO, E (2013), “La simplificación del procedimiento administrativo: *Better Regulation, Better Administration*”, REDA, 160.

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, 2014.

LÓPEZ MENUDO, F.: “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

NAVAMANUEL GONZÁLEZ, D., “Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional”, en GAMERO CASADO, E. (Dir), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2014.

PEREZ MONGUIO, J.M., “Criterios de agilización del procedimiento”, en GAMERO CASADO, E. (Dir), *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Ed. Tirant Lo Blanch, 2014.

**PARTE SEGUNDA:
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**