



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado

Septiembre 2014



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

INDICE

INDICE	3
INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Fundamento y objetivos del presente Manual	5
1.2 Simplificación administrativa y reducción de cargas	9
1.3 Antecedentes en nuestro sistema jurídico	13
2. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y REDUCCIÓN DE CARGAS.....	18
2.1 Consideraciones Generales	18
2.2 Órganos responsables	19
2.3 Regulación aplicable	22
2.4 Desarrollo del proceso.....	23
2.4.1 Fase I: Descripción del procedimiento	23
2.4.1.1 Información de partida.....	24
2.4.1.2 Elementos	25
A) Normativa reguladora	25
B) Requisitos.....	26
C) Organización responsable de la tramitación	26
D) Desglose pormenorizado de la tramitación.....	27
E) Responsables y tiempos.....	28
F) Diagramación.....	28
G) Análisis y medición de tiempos de tramitación	33
H) Identificación de cargas administrativas	39
I) Análisis del grado de informatización	49
J) Transparencia e información	51
2.4.1.3 Documentación del proceso	52
2.4.2 Fase II: Reingeniería del procedimiento	53
A) Necesidad del procedimiento.....	53
B) Revisión de la normativa reguladora.....	53
C) Racionalización de las cargas de trabajo.....	54
D) Revisión de trámites	54
E) Acreditación del cumplimiento de requisitos.	55

F) Listado de verificación	55
G) Ajuste de tiempos.....	56
H) Fortalecimiento de la gestión electrónica	57
I) Transparencia e información.....	57
J) Reducción de cargas.....	57
2.4.3 Fase III: Implantación y cuantificación de ahorros	64
2.4.3.1 Plan de implantación	64
2.4.3.2 Cuantificación de ahorros.....	65
A) Medición de ahorros en las AAPP	65
B) Análisis de la Rentabilidad y Costes Administrativos de los proyectos informáticos. Cálculo del retorno de la inversión.- Herramienta ARCAS.....	73
C) Medición de ahorros para ciudadanos y empresas.....	75
2.4.4. Fase IV. Evaluación: indicadores.....	82
ANEXOS.....	84
ANEXO 1	84
Principales antecedentes de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico	84
ANEXO 2	100
Tabla estándar de tareas genéricas	100
ANEXO 3	103
Checklist para la reducción de cargas y la simplificación procedimental	103
ANEXO 4	105
Retribuciones del personal funcionario, haber regulador y cuotas de MUFACE y derechos pasivos	105
GLOSARIO DE SIGLAS	107

INTRODUCCIÓN

1.1 Fundamento y objetivos del presente Manual

El presente *Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado* es resultado de una propuesta de la Subcomisión de Simplificación Administrativa de la Comisión interministerial para la Reforma de las Administraciones Públicas, creada en octubre del año 2012¹ y conocida abreviadamente por el acrónimo CORA.

CORA² se creó con el expreso objeto de realizar un estudio integral de la situación de las Administraciones Públicas (AAPP) en España y de proponer al Gobierno de la Nación, la Conferencia de Presidentes y el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las reformas que sería necesario introducir en las mismas para dotarlas del tamaño, la eficiencia y la flexibilidad demandadas por los ciudadanos y la economía del país y para transformar su estructura con el doble objetivo de posibilitar el crecimiento económico y la prestación efectiva de los servicios públicos y de eliminar aquellas disfuncionalidades y defectos que pudieran dificultar ambos.

¹ Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012

² Su creación aparece prevista en el «Programa Nacional de Reformas 2013 del Reino de España». Ver siguiente epígrafe 1.3 y anexo 1 de este Manual.

De conformidad con su Acuerdo de creación, los estudios de CORA debían cubrir cuatro ámbitos o áreas de trabajo diferentes:

- Las funciones desempeñadas por las distintas Administraciones, con el objeto de eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación a fin de racionalizar el coste de la actividad administrativa.
- La gestión de servicios y medios comunes en las AAPP, a efectos de identificar aquellas actividades que, por ser similares o de la misma naturaleza, podrían desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos.
- Los procedimientos administrativos de las AAPP, con el propósito de identificar las trabas burocráticas que dificultan su ágil tramitación y conseguir una mayor simplificación que redunde en beneficio de los ciudadanos.
- La Administración Institucional, con el objeto de analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes.

Cada una de estas áreas de trabajo se encomendó a una Subcomisión específica de CORA, designándose, respectivamente, las cuatro siguientes: Subcomisión de Duplicidades, Subcomisión de Gestión de Medios y Servicios Comunes, Subcomisión de Simplificación Administrativa y Subcomisión de Administración Institucional.

Los resultados de los trabajos de las Subcomisiones y las conclusiones finales de CORA se reflejan en un documento titulado *Reforma de las Administraciones Públicas*³, que fue elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013 –nueve días antes de la expiración del plazo inicialmente concedido a la Comisión- por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

De acuerdo con el documento, la segunda propuesta de actuación de carácter general formulada por la Subcomisión de Simplificación Administrativa se refiere a la elaboración de un manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado (AGE).

³ Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2013. En <http://www.lamoncloa.gob.es> y <http://www.seap.minhap.gob.es>

La medida, promovida por la Presidencia de CORA, fue sometida a la citada Subcomisión por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), concretamente por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica (DGMAPIAE), adscrita a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (SEAP). Y ello porque de conformidad con lo dispuesto en la entonces vigente redacción del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (RD 256/2012)⁴, este Centro era el encargado de ejercer las funciones correspondientes a las competencias de la SEAP en materia de reducción de cargas administrativas y simplificación y mejora de los procedimientos administrativos en el ámbito de la AGE.

La finalidad perseguida con el Manual es cubrir un vacío existente actualmente en el ámbito de la AGE, como es la falta de una metodología general que pudieran aplicar los distintos Departamentos y organismos de aquélla a la hora de revisar sus actuaciones desde la óptica de la simplificación administrativa y la reducción de cargas.

Es cierto que, en el ámbito del «Plan de Reducción de Cargas Administrativas 2008-2012», aprobado en cumplimiento del «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea»⁵, se hicieron públicas distintas presentaciones y documentos. Y que, en 2009, como consecuencia de la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio⁶, que regulaba la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) que debía acompañar a los proyectos normativos elaborados por el Gobierno y los Departamentos ministeriales, se publicó una «Guía Metodológica para el Análisis del Impacto Normativo»⁷, que incorporaba algunas pautas metodológicas para la realización de los análisis del impacto de los nuevos proyectos normativos en materia de cargas administrativas. Pero ninguno de estos documentos constituye lo que podría entenderse como una metodología general:

- Los primeros, aunque contienen algunas pautas metodológicas, son documentos de carácter fundamentalmente divulgativo.
- El segundo, es un instrumento dirigido al análisis de las cargas administrativas “futuras” –es decir, las que establecen los anteproyectos de ley o los proyectos de disposiciones administrativas para los nuevos procedimientos administrativos que

⁴ BOE 24, de 28 de enero

⁵ Ver siguiente epígrafe 1.3.

⁶ BOE 173 de 18 de julio

⁷ Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009

regulan-; no se refiere a la revisión de los procedimientos integrantes del acervo o *stock* procedimental de las AAPP.

La inexistencia de una metodología de carácter general ha provocado efectos negativos en la AGE, tanto para el proceso de simplificación administrativa como para el de reducción de cargas. Entre ellos hay que destacar:

- La falta de una visión integrada de los procesos de simplificación y reducción de cargas, que tienden a ser considerados aisladamente.

Ello ha impedido aprovechar adecuadamente las sinergias y oportunidades recíprocas que genera un enfoque integrado de ambos procesos. En muchas ocasiones, cuando se elimina o reduce un coste administrativo o una carga impuesta al ciudadano o la empresa no se aprovecha la oportunidad para revisar el procedimiento correspondiente.

- La falta de una “cultura” global de simplificación y reducción de cargas en la AGE y de un conocimiento completo y sistemático de las actuaciones realizadas en el ámbito de ambas políticas.

Ambos factores han contribuido a generar una cierta descoordinación y dispersión de esfuerzos entre los distintos Departamentos y organismos a la hora de poner en práctica las medidas de simplificación administrativa y de reducción de cargas aprobadas por el Gobierno e impulsadas por la SEAP o de proponer o implementar sus propias iniciativas. La descoordinación o “desinformación” ha incidido también negativamente a la hora de comunicar o difundir las actuaciones realizadas en foros externos a la Administración.

- La falta de una planificación o política departamental de mejora administrativa y reducción de cargas en cada uno de los Departamentos y órganos de la AGE.

Es cierto que, como se ha dicho, las competencias en materia de política normativa están atribuidas al MINHAP, a través de la SEAP y, actualmente, a la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos (DGOAP). Pero estas competencias tienen carácter transversal u horizontal -de impulso y coordinación-, que no impiden que cada Departamento u organismo de la AGE realice o proponga acciones de simplificación o reducción de cargas en su propio ámbito de actuación.

Ello no obstante, en la práctica, han predominado hasta ahora las iniciativas horizontales de la SEAP, con la secuela inevitable de que en las “agendas”

individuales de los distintos Departamentos ministeriales y organismos de la AGE no se incluyen naturalmente contenidos de simplificación y reducción de cargas y que existen sectores en la misma que no se sienten directamente concernidos por el desarrollo de ambas políticas.

Es evidente que la existencia de pautas metodológicas y criterios generales de simplificación y reducción de cargas, claros, inequívocos y aplicables por todos los organismos y Departamentos de la Administración contribuirá decisivamente a superar estas dificultades y a posibilitar la creación de esa “cultura” global de simplificación que facilitaría en gran medida el cumplimiento de los objetivos de ambas políticas.

A establecer esas pautas y criterios metodológicos está dirigido el presente documento, que será sometido al Consejo de Ministros, y que ha sido elaborado en base a las propuestas de CORA y a las sugerencias de la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA)⁸. En la medida en que lo consiga, se convertirá en un instrumento decisivo para la simplificación administrativa y la reducción de cargas, y contribuirá decisivamente a los efectos beneficiosos de ésta para la dinamización de la economía y para flexibilizar las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos, las empresas, los emprendedores y las organizaciones del tercer sector.

1.2 Simplificación administrativa y reducción de cargas

De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española*⁹ el término “simplificación”, en acepción única, equivale a «acción y efecto de simplificar», y “simplificar” es, en primera acepción, «hacer más sencillo, más fácil o menos complicado algo»¹⁰. De este modo, por “simplificación administrativa”, en una definición sencilla, puede entenderse toda actividad dirigida a hacer “más sencilla, más fácil y menos complicada” la actuación de las AAPP.

Desde la perspectiva de la Administración -especialmente en las dos últimas décadas-, la simplificación se asume como una política pública, esto es, como una función o un contenido esencial e inexcusable de la agenda de cualquier gobierno, administración u organismo público. Y ello por el doble motivo de que:

⁸ Creada por Real Decreto 479/2013, de 21 de junio (BOE 149, de 22 de junio)

⁹ Real Academia Española, 22ª edición, Madrid, 2001

¹⁰ En 2ª acepción, propia de la ciencia matemática, equivaldría a «reducir una expresión, cantidad o ecuación a su forma más breve y sencilla», que sería aplicable por analogía a los procedimientos administrativos en cuanto procesos o secuencias lógicas.

- en primer lugar, la simplificación constituye una herramienta fundamental para incrementar la eficacia, la eficiencia y la seguridad de cualquier proceso administrativo
- en segundo lugar, porque constituye una reiterada demanda de los destinatarios de la actividad de las AAPP –ciudadanos, empresas y agentes socio-económicos-, especialmente en momentos como los actuales en que tanto la sociedad como la función administrativa han ido creciendo en complejidad y dificultad.

La simplificación administrativa actúa básicamente sobre los procedimientos administrativos, entendiéndose por tales los procesos o secuencias de trámites y actuaciones a través de los que los órganos administrativos adoptan decisiones sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos o sobre la prestación de los servicios cuya satisfacción o tutela tienen encomendada. Así, el documento de la Unión Europea (UE) «*Aplicación de una Política de Simplificación Administrativa en los Estados miembros*»¹¹, recomienda a éstos, entre otras medidas, prestar una atención particular a la “*mejora de la tramitación mediante la normalización y reducción de la cantidad de formularios y declaraciones empleados en materia de contabilidad, fiscalidad, asuntos sociales y estadísticas*” (apartado 4, letra b)) y “*crear o mantener dentro de los servicios de sus administraciones un organismo consultivo compuesto de representantes de las empresas, incluidas las pequeñas y medianas, y de la Administración con vistas a fomentar la simplificación de los procedimientos administrativos y de la legislación*” (número 5).

En este sentido, los términos “simplificación administrativa” y “simplificación de procedimientos” suelen utilizarse indistintamente en la práctica y a menudo son considerados equivalentes.

No obstante, siquiera a efectos teóricos, es preciso tener en cuenta que el concepto de simplificación administrativa es más amplio que el de simplificación procedimental y puede afectar a cuestiones estrictamente ajenas al procedimiento administrativo como a la accesibilidad de los servicios públicos o la transparencia en el proceso de toma de decisiones por los sujetos públicos.

Con el cambio del siglo XX al XXI, el concepto de simplificación administrativa se ve superado en las agendas de los gobiernos de los países de nuestro entorno y en las recomendaciones y documentos de las organizaciones internacionales -especialmente

¹¹ Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55)

de la UE y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)- por la aparición de un nuevo concepto o programa, que en ocasiones se confunde y en ocasiones se superpone a la propia noción de simplificación. Se trata de la denominada política de reducción de trabas o cargas administrativas.

Este nuevo enfoque pone el acento en los costes y obligaciones que la Administración Pública impone a empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ella. Estos costes y obligaciones, en la medida en que no estén justificados en razones de interés general o vengan compensados por las ventajas o beneficios que la relación con las AAPP puede proporcionarles, constituyen una carga u obstáculo (*red tape*¹²) que debe ser removido para posibilitar la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos y favorecer la competitividad y el crecimiento económico.

De este modo la «Guía Metodológica»¹³ del RD 1083/2009¹⁴, contiene la siguiente definición de cargas administrativas: *“aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa”*, incluidas aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial o de un interés especial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

Concretamente, para las empresas, las cargas administrativas son los *“costes que aquéllas deben soportar para cumplir las obligaciones de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y constituyen un subconjunto de los costes administrativos de las empresas, ya que éstos engloban también, además de las cargas, las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa”*.

Desde este punto de vista, la política de reducción de cargas administrativas puede definirse sencillamente como el conjunto de medidas o actuaciones promovidas por el Gobierno y las AAPP para aminorar o disminuir las obligaciones o cargas de cualquier clase que éstas imponen a ciudadanos y empresas en el desarrollo de su actividad.

¹² “Cinta roja” o “balduque”, referencia figurada a “burocracia”.

¹³ Ver epígrafe 1.1 anterior

¹⁴ Ver ídem

La UE se ha referido a ella en diversos documentos relacionados con la política de calidad normativa – *better regulation*, en inglés; *amélioration de la réglementation*, en francés- y a su necesidad. Así, en el denominado «Informe Mandelkern»¹⁵ -que suele considerarse el arranque de la política europea en materia normativa-, se dice que una normativa de alta calidad “*evita la imposición de cargas innecesarias a las empresas, los ciudadanos y las administraciones públicas*” y “*contribuye a evitar los perjuicios para la competitividad que producen los excesivos costes y las distorsiones del mercado, particularmente en lo que se refiere a las pequeñas empresas*”. En el mismo sentido puede verse la Comunicación de la Comisión europea de 2005¹⁶, que implementaba la denominada iniciativa «Legislar Mejor» en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo.

Fácilmente se advierte la íntima relación existente entre los conceptos de simplificación administrativa y de reducción de cargas: en ambos casos, se trata de políticas públicas dirigidas a hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de las AAPP. No obstante, ambas políticas adoptan enfoques diferentes: en un caso, se trata de incrementar la eficacia y la eficiencia de la gestión administrativa con vistas, tanto a mejorar el servicio a los ciudadanos, como a mejorar la organización y funcionamiento internos de las AAPP; en otro, se trata de reducir los costes soportados por los destinatarios de las normas. Así, es perfectamente concebible un proceso de reducción de cargas que no implique una simplificación procedimental: p.ej., en un procedimiento administrativo puede eliminarse la aportación de un documento determinado (reducción de cargas) sin realizar ningún análisis o simplificación del procedimiento como tal.

Esta diferencia de enfoque justifica no solo la existencia de metodologías diferentes para la realización práctica de un proceso de simplificación y otro de reducción de cargas sino también el hecho histórico de que la política de simplificación administrativa, -nacida en el ámbito de los movimientos de reforma administrativa de los años 70 del pasado siglo XX, que perseguían superar la visión estrictamente jurídica de la actividad administrativa- haya surgido cronológicamente antes que la de reducción de cargas, que comienza a plantearse cuando el crecimiento desmesurado de la regulación impone a los responsables públicos la necesidad de adoptar medidas para su reducción y simplificación.

¹⁵ *Mandelkern Group on Better Regulation - Final Report*, 13 de noviembre de 2001

¹⁶ Comunicación COM (2005) 97 final de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea*, Bruselas, 16 de marzo de 2005 {SEC (2005) 175}

No obstante, advertidas estas diferencias, parece más conveniente a efectos de este Manual -que no persigue finalidades científicas o doctrinales sino exclusivamente el propósito, eminentemente práctico, de difundir el conocimiento en la AGE de las políticas de simplificación administrativa y de reducción de cargas y de establecer pautas metodológicas para su puesta en práctica por cualquiera de sus organismos o Departamentos- prescindir de sutilezas teóricas y analizar conjuntamente ambos procesos. Y ello porque no solo, como se ha dicho, se encuentran íntimamente relacionados, sino también porque las diferencias metodológicas que los separan no son tan irreconciliables que no puedan subsumirse en una misma secuencia o camino lógico.

1.3 Antecedentes en nuestro sistema jurídico

Para completar este apartado introductorio al *Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas de la AGE* hay que referirse, siquiera someramente¹⁷, a los principales antecedentes de las políticas de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico.

Estos antecedentes son numerosos. Prescindiendo de los más remotos, los principales son los siguientes:

- I. **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 Común¹⁸**, que emplaza 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 AGE y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública. Igualmente, emplaza al Gobierno para adaptar, en plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).¹⁹

¹⁷ En el Anexo 1 de este Manual se contiene el análisis pormenorizado de los antecedentes aquí reseñados.

¹⁸ BOE 12, de 14 de enero

¹⁹ BOE 285, de 27 de noviembre

- II. El Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa²⁰, 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, presidida por el Ministro de Administraciones Públicas (MAP) - hoy MINHAP-. La Comisión debería establecer las directrices y criterios para la elaboración de un «Plan General de Simplificación» en la AGE, cuya aprobación le correspondía.

En cumplimiento del RD 670/1999, y a propuesta de la Comisión de Simplificación Administrativa, el Consejo de Ministros aprobó dos **Planes Generales de Simplificación Administrativa**²¹, presentados al Consejo de Ministros en 2000 y 2001, respectivamente.

- III. El «Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas»²², aprobado en cumplimiento del «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE»²³, puesto en marcha a principios de 2007 por la Comisión Europea.

El Programa preveía la creación de un Grupo de Alto Nivel, presidido por el MAP, que se encargaría de redactar un «Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas».

El Plan²⁴ se aprobó en 2008, mencionando expresamente la participación de España en el proceso europeo y fijando el objetivo explícito de reducir en el 30 por 100, antes de 31 de diciembre de 2012, las cargas administrativas impuestas a las empresas españolas por la normativa vigente, un “objetivo de ambición” comparable al establecido para la UE -el 25 por 100 del total en el mismo período-.

²⁰ BOE 109, de 7 de mayo

²¹ Por el entonces MAP se elaboró un III Plan de Simplificación, que no llegó a formalizarse

²² Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, publicado por Resolución de 23 de mayo de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE 140, de 12 de junio)

²³ Comunicación COM (2007) 23 final de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007. En <http://eur-lex.europa.eu>

²⁴ *Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas*, Gobierno de España, junio 2008. En <http://www.seap.minhap.gob.es>

- IV. En cumplimiento del Plan el Consejo de Ministros aprobó entre 2008 y 2011 **seis Acuerdos de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Normativa**²⁵, con un total de 283 medidas de reducción de cargas y un volumen de ahorros para empresas, ciudadanos y operadores económicos estimado en 5.867,5 millones de euros.
- V. 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 ejercicio²⁶ –denominada “Ley Paraguas”– y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior²⁷ –denominada “Ley Ómnibus”–.

En ambas normas, se introdujeron distintas medidas de simplificación administrativa en los procedimientos vinculados con el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Entre otras, además de la creación de una ventanilla única para la realización de todos los trámites e informaciones relacionadas con éstos (ventanilla única de la Directiva de Servicios, conocida con el acrónimo VUDS), la flexibilización del régimen de autorizaciones y licencias previas y la introducción de declaraciones responsables y comunicaciones previas en sustitución de las autorizaciones administrativas.

- VI. La **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible**²⁸, 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. Las autorizaciones y licencias eran sustituidas por una declaración responsable de los operadores.
- VII. **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 con**

²⁵ Aprobados respectivamente en 27 de junio de 2008, 14 de agosto de 2008; 17 de abril de 2009; 23 de diciembre de 2010; 13 de mayo de 2011 y 16 de septiembre de 2011

²⁶ BOE 283, de 24 de noviembre

²⁷ BOE 308, de 23 de diciembre

²⁸ BOE 55, de 5 de marzo.

empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa²⁹, que disponía la modificación del sentido del silencio administrativo en 125 procedimientos administrativos de la AGE.

VIII. Los compromisos de simplificación documental asumidos por el **Consejo de Ministros el 3 de junio de 2011**, y dirigidos a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no aportar a la Administración ningún documento que ya estuviera en poder de la misma.

IX. Los **Programas Nacionales de Reformas (PNR) 2012 y 2013**³⁰ y las grandes reformas estructurales puestas en marcha a consecuencia de los mismos. En concreto y en el ámbito de la simplificación administrativa, tales reformas son las siguientes:

- ▶ La **Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios**³¹, que elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados³². Así mismo, extiende la reforma a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra.
- ▶ Las **Leyes 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización**³³, **20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**³⁴ y **25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público**³⁵, que contienen, respectivamente y entre otras herramientas de dinamización de la economía:

²⁹ BOE 161, de 7 de julio

³⁰ Consultar en www.mineco.gob.es

³¹ BOE 311, de 27 de diciembre

³² Posteriormente la disposición final 7ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, elevó el umbral de superficie a 500 m2 y la disposición final 3ª de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo ha elevado a 750 m2.

³³ BOE 233, de 28 de septiembre

³⁴ BOE 295, de 10 de diciembre

³⁵ BOE 311, de 28 de diciembre



- Una batería de medidas de simplificación administrativa y reducción de la burocracia en el ámbito de la creación de empresas y de la actividad emprendedora.
- La consagración del principio de “eficacia en todo el territorio”, que concede eficacia plena en la totalidad del territorio nacional a las intervenciones de cualquier Administración Pública que permitan el acceso a una actividad económica y a su ejercicio, y posibilita que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier punto del territorio puedan ejercer válidamente su actividad en el resto.
- La regulación del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE y el establecimiento de Puntos Generales de Entrada similares en el resto de las AAPP. Así mismo, se establece la obligatoriedad a partir de 15 de enero de 2015 del uso de la factura electrónica para todos los proveedores de bienes y servicios a las AAPP, a los que hace referencia el art. 4 de la citada Ley 25/2013, de 27 de diciembre.

X. La **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)**³⁶

Preanunciada, como se ha dicho, en el PNR 2012, constituye el último hito reseñable entre los antecedentes de las políticas de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema. La Comisión, a través de la Subcomisión de Simplificación Administrativa, ha propuesto 41 medidas de simplificación y reducción de cargas, además de algunas otras que, no obstante aunque están primordialmente vinculadas a los objetivos propios de la Comisión de supresión de duplicidades y de racionalización de los servicios y medios comunes de las AAPP, inciden también directamente en estos ámbitos de la reducción de cargas.

Adicionalmente, la Comisión propuso al Gobierno la ejecución de dos proyectos de simplificación -debatidos y consensados en la Subcomisión de Simplificación- antes del término de sus trabajos, considerando su importancia y operatividad inmediata. Tales proyectos son los siguientes, el denominado Proyecto “Emprende En Tres”, regulado en un Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013, y un nuevo Acuerdo de Reducción de Cargas y Mejora Normativa, el séptimo, aprobado en julio de 2013 por dicho órgano colegiado, con más de 60 nuevas medidas de simplificación.

³⁶ Ver epígrafe 1.1. de este Manual

2. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y REDUCCIÓN DE CARGAS

2.1 Consideraciones Generales

Como se ha dicho con anterioridad³⁷, el objetivo de la simplificación procedimental es *“hacer más sencillos, más fáciles y menos complicados”* los procedimientos administrativos.

Ahora bien: dado que, como ya se ha señalado, el establecimiento de procedimientos prefijados para canalizar la actuación de las AAPP cumple dos finalidades esenciales – garantizar el acierto de la actuación administrativa y asegurar que cumple los criterios de legalidad y seguridad jurídica establecidos con carácter general- parece claro que estos dos fines de carácter general constituyen los límites de la simplificación procedimental, además claro está del interés general representado por la calidad de los servicios públicos y la satisfacción de los intereses y demandas de los ciudadanos. Es decir, el *“hacer más sencillos”* los procedimientos administrativos no puede llegar hasta el punto de poner en riesgo el interés general ni la consecución de los objetivos propios de la institución procedimental.

Dicho brevemente: la simplificación procedimental tiene por objeto reducir los procedimientos a las dimensiones óptimas para su eficiencia social.

Desde este punto de vista, el proceso de simplificación de procedimientos va dirigido a identificar y realizar propuestas de mejora del diseño de los procedimientos vigentes

³⁷ Epígrafe 1.2 de este Manual

en el ámbito de una determinada Administración Pública para que éstos, además de adecuarse a las necesidades existentes en cada momento, operen con la máxima economía y alcancen el mayor grado posible de eficacia y eficiencia, sin perjuicio del interés general, el principio de legalidad y las otras finalidades de la institución procedimental.

En suma, se trata de analizar y evaluar los procedimientos establecidos³⁸ por las AAPP para comprobar:

- que son necesarios
- que su singularidad está justificada o que, *a sensu contrario*, pueden ser agrupados con otros de similares características
- que se gestionan con la mayor racionalidad posible, asegurando que no existen duplicidades, controles innecesarios o tareas improductivas, descoordinación entre sus fases, fallos en las comunicaciones
- que los plazos y tiempos necesarios para su gestión son los menores posibles y
- se aprovechan de manera óptima los medios que la tecnología pone en cada momento a disposición.

2.2 Órganos responsables

El artículo 15, número 1, letra c), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE)³⁹ encomienda a los Subsecretarios de los Departamentos de la AGE la competencia para:

“Establecer los programas de inspección de los servicios del Ministerio, así como determinar las actuaciones precisas para la mejora de los sistemas de planificación, dirección y organización y para la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Administraciones Públicas”.

De este modo, en el ámbito de la AGE, los órganos competentes en materia de simplificación de procedimientos son los Subsecretarios, cada uno, evidentemente, respecto de los procedimientos administrativos de su Departamento y los organismos vinculados. Atendiendo a la literalidad del precepto –que se refiere a la “*determinación*”

³⁸ A efectos de este manual, se entiende por procedimientos: los procesos mediante los cuales la Administración adopta decisiones sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos o sobre la prestación de los servicios cuya satisfacción o tutela tiene encomendada.

³⁹ BOE 90, de 15 de abril

de las actuaciones precisas” para la racionalización y simplificación de los procedimientos- y al carácter de órgano directivo de las Subsecretarías, estas competencias son, fundamentalmente, de dirección, coordinación e impulso, correspondiendo la ejecución material del proceso a los órganos responsables de la tramitación del procedimiento o a aquéllos pertenecientes a la estructura de la Subsecretaría a quienes el Subsecretario resuelva encomendársela.

Al margen de las competencias “verticales” de las Subsecretarías, el RD 256/2012⁴⁰, en el número 1 de su artículo 16, atribuye a la DGOAP, entre otras, las siguientes funciones:

“a) ... la elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general en materia de organización y procedimientos y la realización de estudios y propuestas organizativas para mejorar la racionalidad y eficiencia de las estructuras administrativas.

...

d) El asesoramiento y apoyo técnico en materia de organización y procedimientos a los departamentos ministeriales y organismos públicos, incluida la realización de estudios de consultoría organizativa y estudios e informes previos sobre la aprobación de los contratos de gestión de las agencias estatales.

...

e) La identificación, diseño y gestión de programas y proyectos para facilitar el acceso de los ciudadanos y las empresas a los servicios públicos mediante la adaptación de los procedimientos de gestión pública al uso de medios electrónicos; la normalización de los servicios, procedimientos, documentos e imagen institucional ...”

Por lo que al proceso de reducción de cargas se refiere, los órganos responsables coinciden con los señalados para la simplificación administrativa (motivo adicional para subsumir ambas actividades en un solo proceso).

Así, el «Plan de Acción» de 2008⁴¹, establecía la obligatoriedad de implantar “mecanismos de evaluación y reducción de cargas administrativas en todos los Departamentos Ministeriales”. E indicaba que se solicitaría a cada Ministerio “que designe un interlocutor único cuyo papel será impulsar el proceso de reducción de

⁴⁰ Citado en anterior epígrafe 1.1

⁴¹ Ver anterior epígrafe 1.3

cargas administrativas en su organización de acuerdo con los centros y unidades gestoras de los diversos procedimientos”.

De acuerdo con este antecedente, los órganos competentes para la realización del proceso de reducción de cargas administrativas en el ámbito de la AGE son los Departamentos ministeriales. Y dentro de éstos, los interlocutores únicos que se designen, que habían de coordinarse con los distintos Centros y unidades del Departamento, responsables de la tramitación de los procedimientos que incluyen las cargas que se pretende reducir.

En la práctica del «Plan de Acción», estos “interlocutores” y las consiguientes actuaciones de reducción de cargas se centralizaron en las Subsecretarías de los distintos Departamentos Ministeriales, responsables de los servicios comunes de acuerdo con la LOFAGE. Normalmente, los interlocutores únicos designados por los Subsecretarios fueron funcionarios adscritos a las SGT o a las Inspecciones de Servicios departamentales.

21

Junto a estas competencias “verticales” o sectoriales en materia de reducción de cargas, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 12, número 1, letra l), del RD 256/2012, corresponde a la SEAP, bajo la superior dirección del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, la gestión, dirección e impulso de las atribuciones ministeriales relativas a *“la política de calidad normativa, la reducción de cargas administrativas y la simplificación y mejora de los procedimientos administrativos, en el ámbito de la Administración General del Estado”*. Y que de acuerdo con el artículo 16, número 1, letra b), de la misma norma corresponden a la DGOAP las funciones de *“diseño, impulso y seguimiento en el ámbito de la Administración General del Estado de las actuaciones para mejorar la calidad normativa, reducir las cargas administrativas y simplificar los procedimientos administrativos, asegurando la coordinación interdepartamental y promoviendo la cooperación entre todas las administraciones públicas”*.

De este modo, tal y como sucedía con la simplificación administrativa, las competencias verticales de las Subsecretarías se completan con las competencias transversales u “horizontales” que corresponden a la SEAP y a la DGOAP, con las que deben necesariamente coordinarse.

Para cerrar este apartado de órganos responsables, hay que tener en cuenta que la simplificación de procedimientos es una actividad de carácter permanente, esto es, llamada a realizarse de modo permanente. Así resulta tanto del mandato del artículo 4, número 1, letra b), de la LOFAGE –que sitúa la *“mejora continua de los*

procedimientos” como un contenido esencial del principio de servicio al ciudadano- como de la propia naturaleza del proceso.

Es evidente que, en el momento inicial, cualquier procedimiento administrativo se establece con voluntad de conseguir la máxima eficacia, economía y simplicidad, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de toda Administración Pública. Sin embargo, el mero transcurso del tiempo, junto con la evolución registrada por las tecnologías de la información y las comunicaciones, que sirven de soporte a la gestión, hace que lo que en origen fue eficaz y eficiente, sin haber sido modificadas sus reglas de funcionamiento, haya devenido inadecuado, por mor de no estar adaptado a una nueva situación.

Por ello, y dentro del contexto de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, las AAPP deben, por una parte, vigilar permanentemente que cualquier disposición que introduzca un procedimiento, o que revise uno en vigor, se asegure de que éste aprovecha del mejor modo posible las condiciones del entorno en que se desenvuelve. Y por otra, revisar periódicamente y en profundidad las reglas que rigen su normal funcionamiento, adoptando las medidas que sean oportunas para asegurar que se sigue adaptando de forma idónea a las nuevas condiciones de su entorno.

2.3 Regulación aplicable

En la actualidad no existe en nuestro derecho positivo una normativa específica que regule el proceso de simplificación administrativa y de reducción de cargas como tal⁴². Las normas aplicables –dentro de la lógica del Estado de Derecho, que preside nuestro sistema jurídico y de los países de nuestro entorno, cualquier actuación administrativa debe contar al menos con un apoyo normativo- han de buscarse en las normas atributivas de competencia de la LOFAGE y los Reales Decretos de estructura orgánica de los Departamentos de la AGE, las normas de la LRJPAC⁴³ que se irán citando en los epígrafes y subepígrafes siguientes, el Anexo V de la «Guía Metodológica» que desarrolla la disposición adicional primera del RD 1083/2009⁴⁴ correspondiente al impacto de los proyectos normativos en materia de cargas administrativas, los instrumentos y documentos internacionales que vinculan a nuestro país en materia de política regulatoria y simplificación administrativa y el contenido de las disposiciones y

⁴² De todos modos, es necesario tener en cuenta que, aun tratándose de un mandato concreto, el Artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, ha previsto que las Administraciones Públicas, cuando hayan de crear una nueva carga, habrán de eliminar otra equivalente.

⁴³ Ver precedente epígrafe 1.3

⁴⁴ Ver precedente epígrafe 1.1

de los diversos planes y programas de actuación en la materia puestos en práctica por el Gobierno y citados en el epígrafe 1.3 y el Anexo 1 de este Manual.

Al tratarse de una materia estrictamente técnica y de un campo de aplicación muy limitado, esta situación ha de estimarse razonable, aunque la falta de una regulación específica haya contribuido al déficit de “cultura general” de la AGE en lo referente a simplificación y reducción de cargas y otros efectos colaterales señalados en el anterior epígrafe 1.3. En cualquier caso, como se ha dicho en el mismo lugar, este Manual está llamado a corregir estas carencias.

2.4 Desarrollo del proceso

Desde el punto de vista metodológico, la simplificación de procedimientos se concibe como un proceso con las siguientes fases:

- I. Descripción del procedimiento
- II. Reingeniería del mismo
- III. Implantación de la simplificación
- IV. Evaluación del proceso.

A continuación se analiza detalladamente cada una de estas fases.

2.4.1 Fase I: Descripción del procedimiento

La primera fase del proceso de simplificación de procedimientos va dirigida a obtener un conocimiento suficiente del procedimiento o procedimientos administrativos a que se va a aplicar.

Sobre este conocimiento operará el análisis y, eventualmente, el rediseño de los procedimientos ajustando trámites y, en general, eliminando ineficiencias, optimizando los tiempos requeridos, identificando los plazos teóricos fijados para cada trámite y la duración real de los mismos.

En esta fase se trata de obtener una descripción del procedimiento que incluya cuando menos:

- a) la normativa que lo regula
- b) la documentación que lo debe soportar

- c) los trámites que sigue, y
- d) las unidades u órganos que intervienen.

La inclusión de un diagrama de flujo, en el que se muestre con el detalle adecuado toda esta información, facilitará la mejor comprensión del procedimiento y coadyuvará a la determinación de los tiempos de tramitación, parciales y totales, de los expedientes.

2.4.1.1 Información de partida

En una situación ideal, la información sobre el procedimiento que se trata de simplificar deberá partir de los datos contenidos en un Catálogo o Inventario de los procedimientos activos en cada momento en una determinada Administración Pública.

A este efecto, y entre otros, el artículo 42, número 4, de la LRJPAC, tras la modificación operada por la Ley 4/1999, señala que: *“Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo”*. Y el artículo 9 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (RD 4/2010)⁴⁵, bajo la rúbrica *“Inventarios de información administrativa”*, señala que *“las Administraciones públicas mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos”*.

En el ámbito de la AGE, este Inventario de procedimientos se identifica actualmente con el Sistema de Información Administrativa (SIA), plataforma electrónica gestionada por la SEAP y actualmente en proceso de revisión. Cuando el SIA se encuentre completamente operativo, constituirá el catálogo de procedimientos del Estado y la base de partida de los procesos de simplificación de los mismos.

Una vez concluido el proceso de revisión del SIA, se cotejará, como primer paso, la información existente en el mismo sobre el procedimiento. En caso de no estar aún inventariado, se realizará su inclusión cuando finalice el análisis del procedimiento.

Hasta el momento en que se encuentre operativo el SIA, los datos habrán de obtenerse a partir del examen de la normativa reguladora del procedimiento, fuente

⁴⁵ BOE 25, de 29 de enero



ineludible pues, como ya se ha dicho, la lógica del Estado de Derecho y del principio de legalidad en que se inspira nuestro ordenamiento impone a las AAPP la aprobación de una norma de rango suficiente para establecer un procedimiento o proceso de actuación administrativo.

En cualquier caso, la información del catálogo o la obtenida de la normativa reguladora del procedimiento habrá de ser completada con información complementaria obtenida de la realidad o del trabajo “de campo”. Así, por ejemplo, la información referente al impacto de la gestión del procedimiento con datos como el número de interesados concernidos en un período de referencia o el volumen de trabajo -número de expedientes tramitados en el periodo de referencia acordado- que el procedimiento determina para la Administración.

2.4.1.2 Elementos

Los elementos que necesariamente ha de incorporar la descripción del procedimiento son los siguientes:

- Normativa reguladora
- Requisitos
- Organización responsable de la tramitación
- Unidad responsable de cada trámite y tiempo empleado
- Diagramación
- Análisis de tiempo
- Identificación de cargas administrativas
- Grado de informatización
- Transparencia e información

A) Normativa reguladora

Además de servir de información de partida, la normativa reguladora del procedimiento constituye en sí misma una información sustancial para el conocimiento del procedimiento, que debe ser incorporada a la descripción que constituye el objeto de esta primera fase del proceso.

Esta información comprende los siguientes productos normativos:

- I. Las normas sustanciales que regulan las actividades o servicios que dan origen a la existencia del procedimiento,

- II. Las normas competenciales que atribuyen a órganos concretos competencias en relación con su tramitación y
- III. Las normas procedimentales que determinan aspectos sustantivos de su gestión, como son los plazos, las notificaciones, el sentido del silencio, los recursos, etc.

B) Requisitos

El segundo aspecto que debe incorporar la descripción del procedimiento es la existencia o no en el mismo de requisitos exigidos al interesado, con especial referencia al momento procedimental en que se requiere su acreditación.

Como se verá más adelante, esta información resulta especialmente relevante a la hora de rediseñar el procedimiento en tanto que éste puede cambiar de forma sustancial modificando: i) el modo de acreditar el cumplimiento de los requisitos y ii) el momento de la tramitación en que se requiere la acreditación.

La información sobre los requisitos debe incorporar también la de los documentos en papel u otro soporte que, en su caso, deban aportarse como elementos probatorios o acreditativos de la concurrencia de los requisitos.

C) Organización responsable de la tramitación

La descripción ha de incorporar también información acerca de la organización responsable de la tramitación, con independencia de que se trate de una única unidad u órgano o que en el proceso participen varias unidades u órganos.

En este punto, deberá allegarse información detallada sobre cada uno de los órganos o unidades participantes en las distintas fases de tramitación del procedimiento, con una clara identificación de quién hace qué: i) quién inicia el procedimiento así como el modo en que se realiza, si de oficio o a instancia de parte, ii) quién o quiénes son los responsables de su instrucción y, finalmente, iii) cuál es el órgano que resuelve.

D) Desglose pormenorizado de la tramitación

La descripción debe incorporar también un desglose pormenorizado de la tramitación del procedimiento⁴⁶, que debe alcanzar a cada una de sus fases⁴⁷, entendiéndose por estas el conjunto de trámites o actividades consecutivas que responden a una misma finalidad en el circuito de tramitación.

A su vez, en cada fase del procedimiento, la descripción habrá de detallar los trámites o actividades que comprende, entendiéndose por tales el conjunto de actuaciones relacionadas entre sí, cuyo objeto es cumplir una función concreta, dentro de una fase del procedimiento.

Finalmente, cada trámite o actividad debe descomponerse en tareas, entendidas estas como las unidades básicas de trabajo necesarias para el desarrollo de la tramitación que se realizan, generalmente, en el ámbito de una misma unidad, iniciándose en el momento de su entrada en ella y finalizando en el momento de su traspaso a otra, habiéndose producido un cierto valor añadido.

Como unidades básicas de trabajo y con independencia del tipo de procedimiento de que se trate, las tareas se incluirán en alguno de los siguientes grupos:

- I. Directivas
- II. Técnicas
- III. Ejecutivas
- IV. Auxiliares y
- V. de Apoyo.

El Anexo 2 de este Manual recoge una Tabla estándar de tareas genéricas, en la que, para cada una de ellas se especifica el perfil de la persona que deberá normalmente ocuparse de ella.

Para cada una de las tareas identificadas, la descripción deberá incluir su objeto o finalidad así como los documentos que, si procede, le sirven de soporte, indicando de manera concisa cuál es su utilidad en la tramitación del procedimiento, en orden a analizar si tienen o no la condición de carga administrativa y si, eventualmente,

⁴⁶ El procedimiento administrativo se define usualmente como “cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin” (Apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958)

⁴⁷ De acuerdo con lo previsto en la LRJPAC las fases de todo procedimiento son Iniciación, Instrucción y Finalización.

pueden ser objeto de supresión o sustitución por algún otro medio que no tenga la condición de carga o que minimice su impacto sobre el administrado.

E) Responsables y tiempos

En orden a posibilitar la medición de las cargas de trabajo que recaen sobre cada puesto y unidad, es deseable identificar asimismo al responsable de cada tarea, con indicación de la unidad de adscripción, informando asimismo del tiempo utilizado en la evacuación de cada tarea, distinguiendo entre el tiempo previsto en la normativa aplicable y el tiempo medio de ejecución.

Los tiempos invertidos en cada uno de los pasos identificados permitirán, por agregación, determinar el tiempo total previsto hasta llegar a la resolución.

F) Diagramación.

Junto a lo ya señalado, es conveniente completar la descripción del procedimiento con un diagrama de flujo de la tramitación de cada expediente, en el que se ponga de manifiesto su recorrido de modo gráfico. A este efecto, si no se dispone de él, será necesario elaborar un diagrama en base a la información recogida en las primeras fases del proceso.

La diagramación es una técnica mediante la que se representa gráficamente la estructura lógica de un proceso, considerándose como una de las técnicas más útiles en el análisis de los procedimientos en tanto que aporta una descripción clara y sencilla del desarrollo de los mismos y facilita la identificación de los problemas, oportunidades de mejora y puntos de ruptura del proceso.

El objetivo de la diagramación es detectar los puntos débiles de la tramitación de un procedimiento y establecer las medidas correctoras que agilicen y simplifiquen su gestión. La diagramación permitirá conocer:

- La secuencia de la tramitación.
- El objeto o finalidad de la misma.
- El puesto de trabajo (o competencia profesional) que realiza cada uno de sus pasos.

- Los documentos que dan soporte a la tarea.

La diagramación puede hacerse con mayor o menor profundidad, en función de los objetivos que se pretende conseguir: si se trata de agilizar los procedimientos, o de elaborar manuales de procedimiento, es preciso disponer de diagramas muy detallados; sin embargo, cuando se analiza globalmente una organización, estos diagramas precisan un grado de detalle menor.

De acuerdo con esto cabe utilizar al menos dos enfoques distintos de la diagramación: “por trámites” y “por tareas”, enfoques cuyas principales características se describen seguidamente.

- **Diagramación por trámites**

Es la representación gráfica de cada uno de los trámites que integran un determinado procedimiento, entendiendo por trámite la serie de actuaciones que se realizan en una unidad desde que entra el documento o expediente hasta que, una vez concluidas las tareas que tiene encomendadas, sale para pasar a otra unidad, generándose un “valor añadido” o producto.

Aunque la imagen final que se obtenga variará en función de la herramienta⁴⁸ que se haya utilizado para generar el diagrama de flujo, la matriz final obtenida debe mostrar necesariamente la siguiente información:

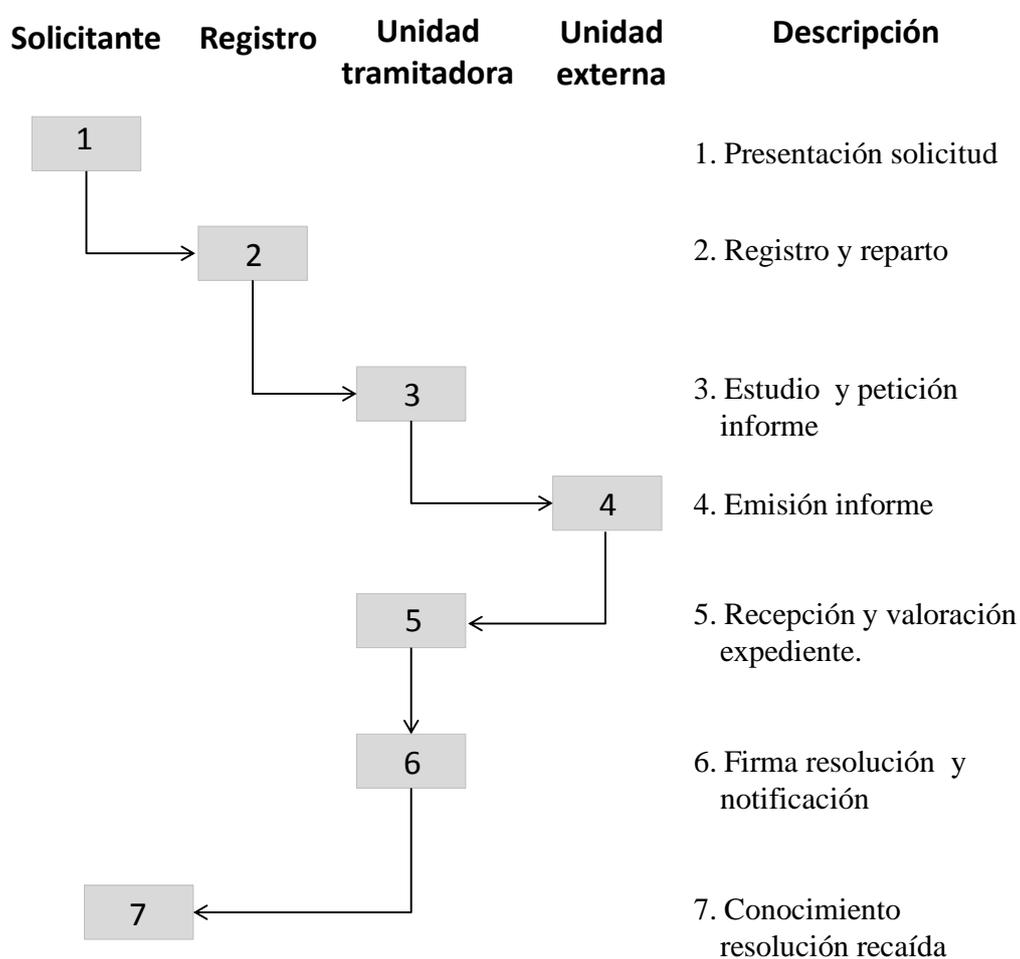
- cuáles son las unidades que participan en el procedimiento, reservando a cada una de ellas el espacio pertinente, ya sea en forma de fila o de columna, ordenadas según el momento de su intervención en el procedimiento
- cuáles son los trámites que se realizan en cada unidad, representando cada uno de ellos mediante una figura, generalmente un rectángulo, ubicado dentro del espacio asignado a la unidad que lo realiza y conectado mediante líneas de flujo con el trámite siguiente
- finalmente se completará el diagrama, como mejor proceda, con la explicación literaria de la información gráfica representada, informando

⁴⁸ Independientemente de los productos comercializados para esta finalidad, existen en la red múltiples productos de *software* libre que facilitan la elaboración de los diagramas de flujo.

además al nivel que resulte preciso del significado de cada uno de los símbolos utilizados en el gráfico.

El gráfico siguiente es un ejemplo de este tipo de diagrama realizado de manera manual.

DIAGRAMA POR TRÁMITES



Aunque de la propia técnica no se deduzcan de manera inmediata los plazos previstos para la realización de cada trámite, cabe incorporar esta información a la ficha correspondiente.

- **Diagramación por tareas**

La diagramación por tareas es la representación pormenorizada de todas y cada una de las que integran cada trámite del procedimiento, mostrando gráficamente las transiciones entre ellas e identificando a los responsables de su ejecución.

Estos diagramas ofrecen una descripción muy precisa del flujo de trabajo, pudiendo mostrar para cada tarea los documentos requeridos, los posibles caminos alternativos, y separando los procesos de control de los directamente operativos o de otros que impliquen una elección. El flujograma final presentará una visión muy pormenorizada del proceso y de sus partes, mostrando sus pesos relativos, y permitiendo observar si se detecta alguno de los problemas más comunes en un flujo de trabajo como: la duplicación de actividades, la desigual o incorrecta distribución de las cargas de trabajo, la existencia de actividades que no aportan “valor añadido”, el exceso de traslados o comunicaciones internas, etc.

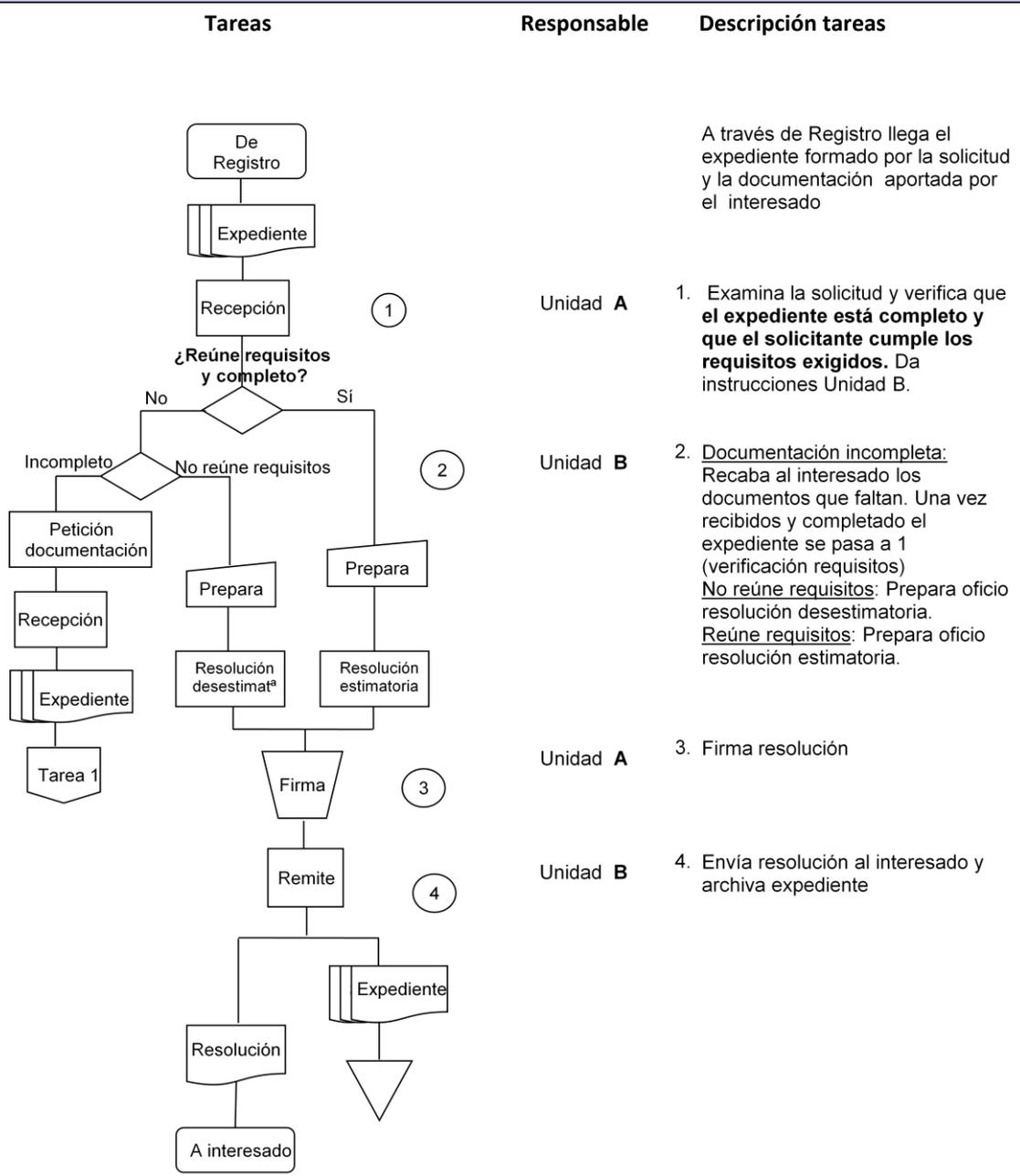
Como en el caso anterior, el diagrama de flujo obtenido finalmente variará en función de la herramienta utilizada para su elaboración, con independencia de lo cual dicha imagen debe mostrar necesariamente:

- **cada una de las tareas** que conforman el procedimiento, **informando de las acciones** susceptibles de realizar en cada paso unidas entre sí, mediante líneas de conexión, en el sentido de avance del flujo de proceso representado
- para cada tarea identificada **se informará**, separadamente, del **responsable de su realización**, identificado mediante la denominación del puesto que ocupa,
- se incluirá asimismo una breve **descripción literaria de cada tarea**, desglosando cuando sea necesario la información gráfica representada anteriormente.

Se incluye seguidamente un ejemplo de diagrama de flujo por tareas elaborado de manera manual, utilizando el catálogo de símbolos que se incluye a continuación.

DIAGRAMA DE TAREAS

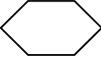
Solicitud Prestación_n





SÍMBOLOS EMPLEADOS

SÍMBOLOS DE OPERACIÓN

-  Operación de control
-  Operación de confección
-  Operación general
-  Conector entre páginas
-  Conector dentro de página
-  Destrucción de documentos

SÍMBOLOS DE DOCUMENTACIÓN

-  Documento
-  Varios documentos

SÍMBOLOS DE FLUJO

-  Inicio - Fin
-  Archivo definitivo
-  Archivo temporal

SÍMBOLOS DE DECISIÓN

-  Decisión

SÍMBOLOS PARA PROCESO ELECTRÓNICO DE DATOS

-  Pantalla
-  Teleproceso
-  Teclado

Aunque de la propia técnica no se deduzcan de manera inmediata los plazos previstos para la realización de cada trámite, cabe incorporar esta información a la documentación correspondiente.

G) Análisis y medición de tiempos de tramitación

Ya se ha dicho que para obtener una descripción eficaz del procedimiento es deseable obtener información sobre el tiempo utilizado en el desempeño de las distintas tareas identificadas, distinguiendo entre el tiempo previsto en la normativa aplicable y el tiempo medio de ejecución. Estas métricas parciales permitirán, por agregación, determinar el tiempo total previsto hasta llegar a la resolución.

En este sentido hay que señalar además que, desde el punto de vista del ciudadano, uno de los aspectos más relevantes a la hora de valorar el buen o mal funcionamiento de las AAPP y que, consecuentemente, debe ser objeto de racionalización en todo procedimiento es el tiempo que requiere su tramitación. Esta exigencia no se deriva

únicamente del mandato de la LRJPAC, que obliga a resolver expresamente y en un determinado plazo (el aplicable específicamente a cada procedimiento o en su defecto el general de tres meses estipulado por la Ley) sino porque así lo exige cualquier Administración que se pretenda eficaz y eficiente.

Los plazos normativamente previstos para cada trámite deben ser entendidos como un límite máximo que no se puede rebasar, y cuya reducción significativa será uno de los objetivos básicos de los procesos de racionalización del procedimiento: la capacidad de responder rápidamente a las peticiones produce siempre una valoración positiva entre los interesados.

Para identificar posibles opciones de mejora en la tramitación, no basta con conocer el tiempo total de duración, entendiendo éste como el plazo transcurrido entre la fecha de inicio determinada bien por la presentación de una solicitud por parte del interesado, cuando se inicie a instancia de parte, bien por la recepción de la autorización para iniciar el expediente, cuando se inicie de oficio, y la fecha final en que se considere concluido el procedimiento, sino también todos y cada uno de los tiempos parciales relacionados con su tramitación, que puedan ser objeto de medición temporal.

Para una adecuada valoración de la duración de un procedimiento debe analizarse:

- la distribución de tiempos en el procedimiento, teniendo en cuenta las actividades más significativas.
- la distribución de tiempos por unidades, en los supuestos en que sean varias las que intervienen en la gestión.
- la medición del tiempo de actividad que incluye, tanto el de trabajo efectivo en una actividad como el denominado “burocrático”, que se aplica a la realización de traslados, esperas, etc.

Para ello se debe fraccionar el procedimiento en tramos —bien por la singularidad de sus trámites, bien por corresponder a la intervención de distintas unidades— midiendo la duración de cada uno de ellos por diferencia de fechas entre principio y final de los mismos. La realización de este análisis debe partir de la diagramación realizada anteriormente, ya que esta permite identificar qué intervalos de tiempo deben ser objeto de especial atención.

- **Desarrollo.**

Considerando que esta actividad es complementaria de la descripción general del procedimiento, será necesario comenzar por establecer el método de recogida de datos, decidiendo si lo que se pretende realizar es un estudio exhaustivo de la totalidad de los expedientes tramitados en un periodo predeterminado o si se trabajará sobre una muestra de expedientes que se considere representativa.

En el supuesto de que se opte por analizar solo una parte de los expedientes resultará útil acudir a la técnica del muestreo, recomendándose a efectos de la definición de la muestra las siguientes reglas:

- En cuanto a la extensión temporal del periodo a analizar, se suele utilizar como rango el último año natural anterior al momento en que se realiza el análisis. Nada impide, sin embargo, establecer un criterio distinto cuando existan razones para ello. En procedimientos de gran complejidad y duración puede resultar recomendable utilizar para el análisis un horizonte temporal superior al año natural.
- En cuanto a la elección de la muestra, la única consideración que debe tenerse presente es la necesidad de que resulte representativa, de forma que para el nivel de confianza elegido, el error que se cometa en la realización de las medidas sea el más adecuado. Los expedientes deberán seleccionarse de manera aleatoria entre los tramitados en el período considerado. Conviene señalar que del análisis de una muestra diseñada y tomada correctamente se pueden extraer resultados muy precisos.

- **Fuentes de información**

La principal fuente de información sobre los tiempos empleados en la tramitación de un procedimiento la constituyen las fechas que se deducen de las bases de datos en las que se refleja la gestión de los expedientes, ya se trate de las aplicaciones informáticas mediante las que estos se gestionan, ya sean las que manejan los registros de las organizaciones. Ocasionalmente puede ser necesario completar esta información acudiendo a los datos que figuran en los propios documentos que conforman el expediente.

En todo caso, la determinación de los tiempos se realizará por diferencias entre las fechas correspondientes al inicio y a la finalización de cada uno de los tramos en que se hubiera dividido el procedimiento.

Se incluye seguidamente a modo de ejemplo la ficha que muestra el análisis de tiempos de un expediente teórico elaborado al efecto.

<i>ANÁLISIS DE TIEMPOS POR MUESTREO</i>			
<u>Expediente Nº :</u>		SUBTOTAL	TOTAL
		Días	Días
• Entrada Solicitud	→ Remisión Unidad X	1	1
• Elaboración proyecto Resolución	→ Firma Resolución	20	21
• Firma Resolución	→ Registro/Salida	3	24
• Registro Salida	→ Notificación interesado	7	31

- **Mediciones a realizar**

Con base en la información obtenida según lo indicado en el punto anterior se medirá, tanto para el circuito de tramitación en su totalidad como para cada uno de los intervalos en los que se haya convenido en descomponerlo los tipos de tiempos que se definen a continuación:

- **Tiempo completo:** Tiempo total empleado en la evacuación de un trámite o la realización de una tarea, basado en la constatación de las fechas que se deducen de la documentación que conforma los expedientes, y puede desglosarse en los dos tiempos que se detallan seguidamente:
 - **Efectivo de actividad:** Tiempo que corresponde al período mínimo imprescindible para llevar a cabo el trabajo requerido por cada uno de los intervalos considerados convencionalmente en el análisis o, dicho de otra



manera, tiempo dedicado específicamente a la realización de las tareas propias del procedimiento. La información sobre el tiempo imprescindible para realizar una tarea solo puede deducirse de la información facilitada por las personas que intervienen directamente en la tramitación. Se puede prever eventualmente la cumplimentación de un cuestionario por parte de las personas que intervienen en la tramitación del procedimiento en el que se detalle esta información con el desglose que se considere oportuno.

- **Externo:** Tiempo derivado de la evacuación de trámites que sean necesarios, bien por imperativo legal, bien derivado de actividades que involucran a los interesados, bien por actuaciones que competen a unidades externas a la encargada de la tramitación. La medición del tiempo externo se debe realizar a partir de los datos deducidos de la muestra seleccionada, computando como tal el intervalo comprendido entre el momento en el que la unidad tramitadora pierde el control del expediente objeto de estudio (p. ej., fecha de salida de la petición de un informe) hasta el momento en que dicho control vuelve a ella (p.ej., fecha en que se registra la entrada del informe solicitado). El tiempo resultante será exacto puesto que las entradas y salidas de los expedientes estarán necesariamente fechadas y/o registradas.

A partir de los resultados obtenidos para cada uno de los expedientes que conformen la muestra seleccionada, se cuantificarán los siguientes tiempos medios, referidos al procedimiento en conjunto, calculados mediante el algoritmo de media aritmética reducida la dispersión, es decir, media aritmética de los valores obtenidos una vez eliminados los valores máximo y mínimo de la serie total:

- **Tiempo medio de resolución**, media de los “tiempos completos” obtenidos para todos los expedientes integrados en la muestra, representativo del plazo que transcurre entre el inicio y la finalización de la actividad objeto de análisis, momento que, si el análisis se refiere a expedientes finalizados, coincidirá con la notificación de la resolución. Deberá determinarse si aparecen desviaciones entre los plazos previstos en la normativa y los reales, debiendo identificarse las causas que dan lugar a dichas desviaciones a fin de proponer mejoras específicas.
- **Tiempo medio de tramitación**, media de los “tiempos efectivos de actividad” obtenidos para los expedientes de la muestra, representativo del tiempo realmente utilizado por la unidad tramitadora en realizar la actividad objeto de análisis, cualquiera que esta sea, tiempo que multiplicado por el número total

de expedientes gestionados pondrá de manifiesto la carga de trabajo real que su gestión representa.

Incluye el denominado tiempo “burocrático”, utilizado en traslados, correos o esperas no obligatorias, así como el llamado “tiempo medio de inactividad”, que es la media de los tiempos “burocráticos”, esto es, cuando la tramitación está interrumpida por causas no imputables a la normativa o procedimiento aplicables.

- **Tiempo medio de espera**, media de los “tiempos externos” de todos los expedientes de la muestra, representativo del plazo en que los expedientes están paralizados en espera de que finalice una actividad obligatoria que se debe desarrollar fuera del ámbito de la unidad tramitadora. Conviene identificar en lo posible la causa de las esperas, en orden a reducir o eliminar aquellas que sean susceptibles de reducción o eliminación.

El análisis y evaluación de este conjunto de datos permitirá establecer el margen de mejora general que puede derivarse del proceso de simplificación, determinando dónde y en qué aspectos se puede incidir.

- **Valoración**

Conviene reflejar los datos que puedan extraerse del análisis de los tiempos mediante cuadros-resumen gráficos que faciliten su comprensión e interpretación, así como el establecimiento de comparaciones significativas, útiles para la posterior evaluación e introducción en su caso de medidas tendentes a mejorar la tramitación.

Los aspectos a valorar son los siguientes:

- Establecer el grado de adecuación de los tiempos obtenidos a los plazos establecidos por las normas reguladoras.
- Identificar los plazos de tramitación más largos.
- Fijar los porcentajes de tiempo de tramitación atribuibles a las distintas unidades intervinientes en el procedimiento.
- Evaluar la relación entre tiempos internos y externos, en aquellos procedimientos en que intervengan unidades fuera de la organización responsable de su tramitación.

- Comprobar los tiempos empleados en la realización efectiva de las tareas y los tiempos de inactividad burocrática.
- Detectar la posibilidad de que determinadas actividades puedan realizarse de manera simultánea.

H) Identificación de cargas administrativas

- Objetivo del proceso

Para completar la descripción del procedimiento, es necesario identificar las cargas administrativas incorporadas al mismo y proceder a su reducción, sea a través de su racionalización o simplificación o sea mediante su eliminación.

Un proceso de reducción de cargas no quedaría completo si no conlleva la reducción de las cargas detectadas, sea directamente por el organismo responsable de la ejecución del mismo o por el organismo competente, si la reducción o racionalización de las cargas requiriera la realización de cambios normativos o de otra índole.

- Dificultades

A la hora de analizar el proceso de identificación de cargas administrativas es necesario tener en cuenta que el mismo presenta una dificultad intrínseca, vinculada con la propia amplitud del concepto de carga administrativa, que permite enfoques e interpretaciones diferentes y conlleva un elevado subjetivismo a la hora de considerar como carga una determinada obligación o deber.

Esta dificultad no es fácilmente superable:

- Por un lado, la heterogeneidad de las obligaciones impuestas por las AAPP a los operadores económicos y los ciudadanos desaconseja acotar o concretar más el concepto de carga, si no se quiere caer en el casuismo o dejar fuera algún supuesto de carga.
- Por otro, el proceso de reducción de cargas es un proceso iniciado en el ámbito internacional y promovido y monitorizado por organizaciones internacionales - incluso aplicado por instituciones supranacionales como la UE para la flexibilización de propio ordenamiento-. En este sentido, desde el inicio, ha estado

presidido por la preocupación de contar con un modelo de costes homogéneo, que permita comparar las mediciones de costes efectuadas por países con sistemas normativos y organizaciones jurídicas muy diferentes. La necesidad de este sistema de medición común obliga necesariamente a simplificar y generalizar. La superación de las peculiaridades y particularidades específicas solo es posible a través de estándares abstractos, que, por su propia generalidad, admiten interpretaciones muy diversas.

Como ilustración de la amplitud del concepto de carga administrativa puede ofrecerse como ejemplo la relación *ad exemplum* que contiene la «Guía Metodológica» que desarrolla la disposición adicional primera del RD 1083/2009, que no es exhaustiva, ni excluyente en las categorías que la componen, pero que *“permite identificar las cargas administrativas más frecuentes incluyendo tanto los trámites obligatorios como aquellos que tienen un carácter voluntario”*.

Así, por definición de la Guía Metodológica, se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma.

Relación de cargas administrativas más frecuentes

a. Solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos (incluidas exenciones)

En general todo aquel requisito que suponga la presentación ante una Administración o tercero de datos identificativos de la persona o empresa u otros datos para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho.

Se incluyen, entre otros:

- ✓ licencias de obras
- ✓ licencia de venta de determinados productos
- ✓ carnés profesionales
- ✓ autorizaciones medioambientales, etc....

b. Comunicación de datos y presentación de documentos.

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de presentar, a la Administración o a terceros, información sobre la actividad que realiza una empresa.



Se incluyen, entre otros:

- ✓ comunicación de actividades y datos
- ✓ presentación de informes periódicos o no periódicos
- ✓ presentación de facturas o documentación que acompaña al pago de tributos o tarifas
- ✓ suministro de datos estadísticos
- ✓ certificados
- ✓ declaraciones responsables, etc...

c. Conservación de documentos.

Obligación de conservar y, en su caso, poner a disposición de la Administración y terceros, documentos emitidos por la Administración, por terceros o por la propia empresa.

Ejemplo: conservación de la documentación relativa a la formación impartida a los trabajadores.

d. Inscripción, baja o modificación en un registro

Inscripción, baja o modificación en registros administrativos, gremiales, profesionales o de otro tipo.

Ejemplo: inscripción en el Registro de Operadores Intracomunitarios en el ámbito de la declaración del IVA; inscripción en un registro de licitadores.

e. Llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaraciones, manuales, productos, planes.

En general, todo aquel requisito que suponga la obligación de elaborar y, en su caso, mantener al día un documento que puede ser exigido por la Administración o por un tercero.

Ejemplo: la llevanza del libro registro de determinadas operaciones intracomunitarias, la elaboración del Plan de Igualdad en empresas de más de 250 empleados o del Plan de Prevención de Riesgos Laborales.

f. Auditorías, inspecciones y controles.

Toda obligación normativa de someterse a control.

Ejemplos: medición y evaluación del nivel de exposición al ruido por parte del empresario; inspecciones técnicas, inspecciones de calidad, de instalaciones, de maquinaria, realizadas por empresas especializadas.

g. Acreditación de avales, garantías u otros fondos.

La acreditación de la constitución de avales, garantías y otros fondos, cuando forman parte esencial del ejercicio de la actividad.

Ejemplo: la prestación de garantía provisional en el ámbito de la contratación pública.

h. Información a terceros u obtención del consentimiento de terceros.

En general, todos los requisitos que debe cumplir una persona o empresa para informar a los ciudadanos, clientes, trabajadores, accionistas, etc., de algún hecho, actividad o característica.

En este punto se englobarían también la publicación de hechos acaecidos o proyectados y la acreditación de la obtención previa de homologaciones o aprobaciones externas a la Administración.

Ejemplos: etiquetas de energía de electrodomésticos; carteles de prohibición de fumar; anuncios en periódicos o boletines de convocatorias de determinadas reuniones de órganos sociales; acreditación del acuerdo de la junta de accionistas para ciertas actuaciones de una sociedad; certificados médicos; certificados de ingenieros.

i. Formalización de hechos o documentos

En general, todos los requisitos que impliquen obtener la formalización en documento público de un hecho o documento por una persona o entidad acreditada.

Ejemplo: otorgamiento de escritura pública, obtención de visados.

- El Modelo de Costes Estándar

Habida cuenta de esta dificultad, tanto en el ámbito de la UE como a escala nacional, se han desarrollado distintos métodos específicos de detección, edición y reducción de cargas, que intentan superar estas dificultades y ofrecer alternativas metodológicas claras y viables.

En el ámbito europeo la metodología usada para identificar y cuantificar económicamente las cargas administrativas se basa en el denominado Modelo de Costes Estándar (MCE)⁴⁹, desarrollado por el Ministerio de Hacienda de los Países Bajos con el objetivo de disponer de un método simplificado y coherente para medir y, por tanto, reducir el impacto de la reglamentación aplicable a las empresas.

En la actualidad, el MCE es el método más empleado para medir las consecuencias administrativas de la regulación para las empresas. Sus fortalezas son: a) Proporcionar una metodología sencilla y consistente; b) Adoptar un enfoque pragmático de la medición y c) Proporcionar estimaciones coherentes en las diversas áreas de regulación normativa.

La metodología del MCE parte de la consideración de los costes generados a las empresas por la normativa jurídica. Este análisis es uno de los pilares clave del modelo.

En este sentido distingue:

- Los costes económicos directos, que son el resultado de una concreta y directa obligación de transferir una cantidad de dinero al Gobierno o Autoridad competente. Por tanto, estos costes no están relacionados con una necesidad de información por parte del Gobierno. Incluyen tarifas administrativas, impuestos, etc. –p. ej. las tasas para solicitar un permiso sería un coste económico derivado de la normativa-.
- Los costes estructurales a largo plazo, equivalentes a los costes de oportunidad o a los impactos positivos y negativos que la normativa puede tener sobre la competitividad. Es decir, las consecuencias estructurales a largo plazo para la empresa derivadas de la regulación.

⁴⁹Standard Cost Model (SCM)

- Los costes de cumplimiento, que son aquellos derivados del cumplimiento de la normativa, con la excepción de los costes económicos directos y las consecuencias estructurales a largo plazo.

En el contexto del MCE, los costes de cumplimiento aún pueden dividirse en “costes sustantivos de cumplimiento” y “costes administrativos”, siendo estos últimos aquellos que están relacionados con la tramitación administrativa y que se imponen a las empresas como consecuencia de la regulación. Es decir, los costes en los que incurre la empresa para cumplir los objetivos de la normativa.

Dentro de los costes administrativos están las *cargas administrativas*, que son los costes que la empresa debe soportar como consecuencia del cumplimiento de un requisito normativo. Las cargas administrativas son así un subconjunto de los costes administrativos, puesto que éstos engloban también las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Para el MCE los costes que deben medirse son los costes administrativos, esto es, los costes recurrentes que se producen en la actividad cotidiana de la actividad de las empresas.

Estos costes están ligados a la realización de distintas obligaciones y cargas que la norma impone a la empresa. La identificación de estas obligaciones a partir de la normativa y el desglose de éstas en una serie de componentes manejables que pueden medirse es la segunda pieza clave del MCE, que permite alcanzar un alto grado de detalle en la medición de los costes administrativos, en particular cuando desciende al nivel de actividades individuales.

El Modelo parte de la idea, empíricamente comprobada, de que los costes administrativos están siempre vinculados al cumplimiento de obligaciones de información (OI), que son las obligaciones derivadas de la norma que requieren que la empresa suministre información y datos al sector público o a terceras partes.

Para la identificación de estas obligaciones hay que tener en cuenta que una norma puede contener numerosas obligaciones de información –p. ej., informes, solicitud de permisos, exenciones, autorizaciones, etc.-. Las OI no implican necesariamente que la información deba ser proporcionada a la Autoridad pública o a otras personas: pueden incluir simplemente el deber de tener información disponible para una inspección o para ser aportada a petición de parte.

Las OI se desglosan en una o más peticiones o requerimientos de datos (DR). Por DR se entiende cada elemento de información que debe aportarse al cumplir una OI –p. ej., facturación, empleo, acciones, etc.-

Las DR a su vez se desglosan en actividades o trámites administrativos (AA), que son las actividades administrativas específicas que realiza la empresa para aportar la información necesaria para cada uno de aquellos.

Estas AA son las que son objeto de medición por el MCE. Para ello, recurre a una serie de parámetros que es necesario recopilar a base de encuestas o trabajos de campo sobre las empresas.

- **Precio:** el precio consta de una tarifa, los costes salariales más los gastos generales generados por las actividades administrativas realizadas internamente o, en los casos de subcontratación de servicios, el coste por hora generado por los proveedores. Además, ciertas adquisiciones pueden incluirse como coste promedio anual por cada año que se espera que dure la compra. La adquisición debe realizarse únicamente para posibilitar que la empresa cumpla una obligación de información o requerimiento de datos específica. En otros casos, como las conexiones a Internet, éstas no se incluyen al poder utilizarse dicha conexión para muchos otros propósitos.
- **Tiempo:** la cantidad de tiempo requerida para completar la AA.
- **Cantidad:** comprende el tamaño de la población de las empresas afectadas.
- **Frecuencia:** número de veces que la actividad debe realizarse cada año.

Una vez revelados los datos de las empresas comprendidas en la muestra, el MCE realiza una homologación de los mismos a través del concepto de la empresa de eficiencia normal, concepto fundamental y unidad de medición de cualquier análisis efectuado con base en el Modelo. Las empresas de eficiencia normal son aquéllas que resuelven sus tareas administrativas de manera normal. La medición basada en el MCE excluye tanto las empresas particularmente eficientes como las ineficientes.

- [El Modelo de Costes Estándar de la UE](#)

El MCE ha sido adoptado por varios países miembros de la UE y ha conducido a la creación de una red de países que participan bien con la intención de medir sus costes administrativos, bien en calidad de observadores. Si bien la fórmula básica es muy

similar en los distintos Estados miembros, existen grandes diferencias entre ellos por lo que respecta a la aplicación concreta del método.

Por su parte, la Comisión europea ha desarrollado su propio Modelo⁵⁰ –el Modelo de Costes Estándar de la UE (MCE UE)- basado en el MCE, pero, al igual que en los mencionados países, con ciertas diferencias y adaptaciones.

El MCE-UE, como el MCE, parte de la diferenciación entre costes administrativos y costes de cumplimiento. De acuerdo con el «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea»⁵¹ y con el documento de trabajo de la Comisión «Medir los costes administrativos y reducir las cargas administrativas en la Unión Europea»⁵², ambos asociados a la iniciativa «Legislar Mejor», los costes administrativos serían los *“costes experimentados por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir una obligación legal de facilitar información sobre sus actividades (o su producción) a las Autoridades públicas o a partes del sector privado”*. Y los costes de cumplimiento, los resultantes de los requisitos genéricos de la legislación -por ejemplo los costes producidos por el desarrollo de nuevos productos o procesos adaptados a nuevas normas sociales y medioambientales-.

Dentro de los costes administrativos aún habría que introducir una segunda distinción entre la información que las empresas recopilarían aun en el caso de que no lo exigiera la legislación y la información que no se recogería de no existir disposiciones legislativas al efecto. La primera genera lo que se conoce como “costes administrativos” en sentido estricto; la segunda, las llamadas “cargas administrativas”.

Los documentos de la UE advierten que algunas cargas administrativas son necesarias si se quieren alcanzar los objetivos subyacentes de la legislación -por ejemplo cuando la información es necesaria para garantizar la transparencia de los mercados-. En estos casos, no sería posible reducirlas. Las cargas susceptibles de ser reducidas serían, pues, aquellas que pueden ser objeto del proceso sin poner en cuestión los objetivos subyacentes a la legislación. La medición y simplificación de los cumplimientos, que

⁵⁰ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la elaboración de una metodología común de la UE para evaluar los costes administrativos impuestos por la legislación de la UE (*Developing an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by EU legislation - Report on the Pilot Phase [April-September 2005]*), SEC (2005) 1329, adjunto a la Comunicación de la Comisión relativa a una metodología común de la UE para la evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación, COM (2005) 518 de 21 de octubre de 2005. En <http://eur-lex.europa.eu>

⁵¹ Ver epígrafe 1.3 de este Manual

⁵² Documento de Trabajo de la Comisión COM (2006) 691 final, de 14 de noviembre de 2006. En <http://eur-lex.europa.eu>

afectan a los principios fundamentales de la legislación de base, serían en todo caso objeto de un proceso de desregulación, más complejo y difícil de poner en práctica.

A partir de este análisis de costes, el MCE-UE incorpora la mayoría de las principales características metodológicas del MCE: desglose de las OI en DR y AA, ecuación de base, parámetros de coste, fórmulas para expresar la frecuencia de las AA, planteamiento para la evaluación del rendimiento de una “entidad normalmente eficiente”, etc.⁵³. Pero presenta una serie de particularidades, que comparte con algunas de las variantes nacionales del MCE.

Estas diferencias radican en la composición de los grupos destinatarios de las OI (incluidos los ciudadanos y el sector asociativo), en si debe incluirse o no información facilitada a partes del sector privado, en si deben evaluarse o no costes excepcionales importantes y en las modalidades de fijación de un umbral de exclusión para las OI.

Por último, cuando se aplica a la evaluación de impacto (*ex-ante*), el modelo MCE UE sigue un planteamiento basado en los “costes netos”, en el que éstos se definen como los costes que generaría la medida propuesta, menos los costes que ésta eliminaría en la UE o a nivel nacional.

- **El Modelo de Costes Simplificado**

El Anexo V de la «Guía Metodológica» que desarrolla la disposición adicional primera del RD 1083/2009, titulado “*Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción – Sistema Compartido de las Administraciones Públicas*” incluye lo que pretende ser un modelo de medición de costes y reducción de cargas administrativas aplicable tanto a la AGE como a las CCAA y las EELL.⁵⁴

Este modelo –denominado a falta de otro nombre mejor como en el Anexo V de la «Guía», Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción (MS)-, como en otros países miembros de la UE, desarrolla un método específico de cuantificación de costes administrativos basado en el MCE pero con una serie de aclaraciones y ayudas para adaptarlo a nuestro entorno y a la realidad de nuestras AAPP.

EL MS se basa en los trabajos de identificación y medición de cargas efectuados hasta la fecha en España, señaladamente en los realizados en 2007 por el entonces

⁵³ Manual de Uso del MCE-UE. En http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

⁵⁴ Ver letra C) del epígrafe 2.4.3.2 del presente Manual.

Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) en colaboración con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEOE-CEPYME) y el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (CSCOCIN), y en las sugerencias recibidas a través de la *web “Presenta Una Idea”* del MAP. Concretamente en el trabajo realizado con el CSCOCIN se realizaron entrevistas con más de 200 empresas y se identificaron más de 600 trámites administrativos soportados por éstas en su actividad cotidiana.

El modelo, así mismo, ha sido validado por empresas consultoras y otros expertos en racionalización y simplificación normativa e incorpora sugerencias aportadas por todas las Administraciones Públicas españolas, gozando de un alto grado de consenso.

De acuerdo con el documento de presentación del «Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas» de 2008⁵⁵, la principal virtualidad práctica del MS es que “facilita la identificación y medición homogénea de las cargas administrativas por todas las Administraciones Públicas” y sus fortalezas más importantes son que “proporciona mecanismos para eliminar o reducir las cargas” y que “está basado en la experiencia”.

- **Aplicación del MS a la identificación de cargas**

Como ya se ha visto, el objetivo de esta fase metodológica es determinar las cargas administrativas que serán objeto del proceso de reducción. Y como también se ha dicho, presenta dificultades aplicativas, debido básicamente a la ambigüedad genérica del concepto de carga administrativa.

En la voluntad simplificadora que le caracteriza, el MS escapa del proceso característico del MCE de desglose de las OI en DR y tareas administrativas e incluye una identificación *a priori* de las cargas acompañada de una regla práctica: en el caso de que alguna medida normativa contenga una carga que no pueda encuadrarse en la misma, habrá de ser asimilada a alguna de las categorías existentes⁵⁶.

Las categorías apriorísticas establecidas por el MS se basan en los estudios realizados para la elaboración de éste y se trasladan a la tabla de costes administrativos que constituye su núcleo central⁵⁷. Acto seguido, se ofrecen incluidas en un cuadro.

⁵⁵ En <http://www.seap.minhap.gob.es>. Ver Anexo 1 de este Manual.

⁵⁶ Anexo V de la «Guía Metodológica» del RD 1083/2009. Ver epígrafe 1.1 de este Manual

⁵⁷ Ídem

Cargas administrativas

1.- Presentar una solicitud presencialmente
2.- Presentar una solicitud electrónica
3.- Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)
4.- Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos
5.- Presentación de una comunicación presencialmente
6.- Presentación de una comunicación electrónicamente
7.- Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos
8.- Aportación de datos
9.- Presentación de copias compulsadas
10.- Presentación de un informe o memoria
11.- Obligación de conservar documentos
12.- Inscripción convencional en un registro
13.- Inscripción electrónica en un registro
14.- Llevanza de libros
15.- Llevanza libros en vía electrónica
16.- Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos
17.- Información a terceros
18.- Formalización en documentos públicos de hechos o documentos
19.- Obligación de comunicar o publicar alguna información

I) Análisis del grado de informatización

La generalización del uso de la informática en el ámbito de las AAPP, especialmente a partir de la publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)⁵⁸, hace necesario que la descripción de los procedimientos objeto de simplificación incorpore siquiera una referencia al grado de aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información (TI) en la gestión del mismo.

Desde la óptica de la gestión, esta cuestión tiene un doble punto de vista: hacia el interior de la Administración, debe valorarse el grado de informatización de la gestión del procedimiento, mientras que hacia el exterior, se medirá el nivel de desarrollo de las opciones que se ofrecen al ciudadano para relacionarse con la administración gestora por medios electrónicos.

⁵⁸ BOE 150, de 23 de junio

- Hacia el interior de las AAPP, es decir, en lo que se refiere a la tramitación electrónica de los expedientes, existe una gran diversidad de situaciones: desde aquellas organizaciones en las que, dado su bajo nivel de informatización, el ordenador constituye una mera máquina de escribir; hasta aquellas otras que, gozando de un elevado nivel de informatización, gestionan sus expedientes mediante aplicaciones *workflow*, diseñadas o adaptadas al efecto, que además de permitir la gestión y el almacenamiento de documentos relevantes, posibilitan la integración con el correo electrónico facilitando las comunicaciones con el interesado y con otros órganos o unidades. Estos sistemas pueden integrar eventualmente funciones como la firma electrónica y el archivo electrónico de documentos, así como módulos de auditoría de la gestión de los cuales puede extraerse fácilmente toda la información descrita hasta aquí.

Entre los dos niveles descritos pueden identificarse una gran variedad de situaciones intermedias, de las que conviene conocer el pormenor para mejor aprovechar las oportunidades que ofrezcan de cara a la simplificación procedimental.

- Hacia el exterior, es decir, en lo referente a las relaciones entre la Administración y los interesados, el nivel de tramitación telemática de los procedimientos y, eventualmente, de cada uno de sus trámites, puede clasificarse, siguiendo los criterios establecidos en el «Plan de Acción e-Europa 2005»⁵⁹ de la UE, en alguna de las cuatro etapas siguientes:
 - *Información*. La información necesaria para comenzar el procedimiento para la obtención de este servicio público está disponible on-line
 - *Interacción unidireccional*. El sitio público accesible ofrece la posibilidad de obtener, aunque no según un procedimiento electrónico (descargando los formularios) el documento en papel para comenzar la tramitación con vistas a obtener este servicio. También se consideran los formularios digitales para una gestión no electrónica de esta etapa.
 - *Interacción bidireccional*. El sitio público accesible ofrece la posibilidad de recibir un envío electrónico con un formulario digital oficial para comenzar el trámite destinado a obtener el servicio. Esto implica que debe existir una

⁵⁹ Comunicación COM (2002) 263 final de la Comisión, de 28 mayo 2002, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Plan de acción eEurope 2005: una sociedad de la información para todos”. En <http://europa.eu>.

forma de autenticación personal (física o jurídica) para obtener estos servicios.

- *Gestión electrónica completa*. El sitio público accesible ofrece la posibilidad de completar la gestión a través del portal, incluyendo decisiones y trámites. No se necesitan otros procedimientos formales con formularios en papel.⁶⁰

En general los niveles interno y externo de informatización en las Administraciones Públicas suelen ser concordantes, de modo que un alto grado de informatización de la gestión suele concurrir con una gestión electrónica completa de cara al interesado y un grado bajo o, incluso, medio, con alguna de las etapas inferiores enumeradas.

J) Transparencia e información

Al igual que sucedía con la publicación de la LAECSP -que marca el principio y el final de una etapa en la evolución de la gestión administrativa-, la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) y los principios de información y publicación activa que introduce, aconsejan dedicar un apartado específico de la descripción del procedimiento objeto de simplificación a los elementos de transparencia introducidos en su tramitación. Y ello no solo por la importancia intrínseca de los mismos, sino también porque la adecuada información a empresas y ciudadanos de los trámites y requisitos exigidos en los procedimientos administrativos que les afectan, contribuirá a mejorar la respuesta de estos y a incrementar la eficacia y agilidad de la tramitación.

En especial, habrá de reflejarse en la descripción:

- La regulación de los posibles trámites de audiencia a los interesados y de información pública del procedimiento.
- La publicidad dada a los trámites, requisitos y documentos exigidos a ciudadanos y empresas en páginas *web*, sedes electrónicas y portales y puntos de acceso a los servicios de Administración Electrónica.

⁶⁰ Informe de la Comisión Europea “*Web-survey on Electronic Public Service*”, enero, 2004. En <http://europa.eu>.)

2.4.1.3 Documentación del proceso

Toda la información descriptiva del procedimiento -recogida conforme a las anteriores indicaciones- debe documentarse con el mayor detalle posible mediante fichas de trabajo diseñadas según el modelo que se considere más adecuado.

A efectos de mayor claridad, se incluye seguidamente lo que puede ser un modelo susceptible de utilización:

Ficha de descripción de procedimientos

PROCEDIMIENTO: -----			
DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN			
FASE: -----			
Trámite o actividad/tarea	Unidad/ persona responsable	TIEMPOS	
		Según normativa	Real de ejecución

2.4.2 Fase II: Reingeniería del procedimiento

Una vez reunida y documentada toda la información descrita en los puntos precedentes se procederá a su análisis para realizar el ajuste de la tramitación del procedimiento a tres niveles:

- **De eficacia:** se pretende que la tramitación, tal y como quede finalmente establecida, posibilite la resolución del mayor número posible de expedientes en una cierta unidad de tiempo, para lo cual debe valorarse la utilidad de cada trámite y eliminar, si procede, aquellos que resulten superfluos y que conlleven una prolongación innecesaria del plazo de resolución,
- **De eficiencia:** como consecuencia de lo anterior se alcanzará un ahorro de costes, derivado de la gestión racionalizada del procedimiento
- **De legalidad:** asegurando que la gestión del procedimiento rediseñado se adecue del mejor modo posible a la normativa que lo regula, o, en su caso, planteando la modificación de dicha normativa en lo que sea requerido para adecuarla a los cambios necesarios.

Desde la valoración de estos aspectos, la “reingeniería” del procedimiento implica, cuando menos, la realización de las siguientes acciones:

A) Necesidad del procedimiento

A la luz de la información recogida en la fase de descripción del procedimiento, la primera cuestión que cabe plantearse es la necesidad del procedimiento mismo y, en consecuencia, cuál sería el impacto de su eliminación o, en su caso, de su integración en uno único con otros similares pertenecientes a la misma familia o tipo (p.ej. ayudas y subvenciones, becas y premios, etc.) eliminando singularidades que puedan resultar injustificadas.

B) Revisión de la normativa reguladora.

Igualmente, a la vista del análisis de la información recogida, puede ocurrir que los cambios que se deben introducir en un procedimiento -al afectar a aspectos sustanciales del mismo- obliguen a modificar su normativa reguladora.

En este supuesto será preciso comenzar por elaborar y tramitar el o los proyectos de disposición que sean necesarios y que, de acuerdo con lo previsto en el RD 1083/2009, deberá ir acompañado de una MAIN⁶¹, elaborada y valorada con arreglo a las pautas orientativas para su realización incluidas en la correspondiente «Guía Metodológica».

Si, por el contrario, las modificaciones no afectan a aspectos sustanciales explícitamente reglados por la normativa reguladora, bastará con actualizar convenientemente las instrucciones en vigor y los manuales de procedimiento en los que se apoye la gestión, reflejando en ellos los cambios pertinentes.

C) Racionalización de las cargas de trabajo.

Analizadas la necesidad del propio procedimiento y la de introducir cambios sustanciales en su regulación, es necesario reconsiderar, a la vista de la información recogida al realizar el desglose de la tramitación -información que se presentará también en modo gráfico mediante el diagrama de flujo correspondiente- la participación de las distintas unidades y órganos en el mismo.

Así la LRJPAC abre la posibilidad de utilizar distintas figuras jurídicas en la tramitación de los procedimientos: a) Desconcentración de competencias; b) Delegación de competencias; c) Avocación de competencias; d) Encomienda de gestión y e) Delegación de firma. El uso adecuado de estas opciones permitirá acumular y, si procede, reubicar del mejor modo posible las tareas del proceso en el seno de la organización que las gestiona.

D) Revisión de trámites

En este punto, es necesario revisar los trámites y actividades previstas o integradas en el procedimiento, procurando eliminar eventuales redundancias, acumulando en lo posible la realización en un solo acto de todos los trámites y/o actividades que lo permitan y eliminando aquellos que, objetivamente, resulten superfluos. Especialmente, dado su impacto en la duración total de la tramitación, habrán de tenerse en cuenta los trámites que involucren al interesado, la existencia de comunicaciones, tanto internas como externas y la necesidad de obtener informes evacuados por otros órganos.

En el caso de que el procedimiento contemple la evacuación de informes por órganos o unidades externas al responsable de la tramitación, se revisará asimismo su

⁶¹ Ver epígrafe 1.1. de este Manual

necesidad valorando el impacto que tendría sobre el procedimiento su desaparición. Cuando el informe en cuestión resulte sustancial para la tramitación del procedimiento, se fijarán reglas claras sobre los plazos para su evacuación, así como sobre los efectos eventuales del silencio.

E) Acreditación del cumplimiento de requisitos.

Respecto del modo de acreditar requisitos, es preciso tener en cuenta que según lo previsto en la LRJPAC y la LAECSP⁶², así como en su normativa de desarrollo y disposiciones complementarias⁶³, la aportación de documentos que obren en poder de la Administración podrá ser suplida, previa la pertinente autorización del ciudadano, por la consulta de sus datos en las bases de datos públicas que corresponda.

Conviene reseñar así mismo que en los casos en que sean requeridos algunos documentos no es deseable que se trate de originales ni, en lo posible, de copias compulsadas que encarecen de forma innecesaria la tramitación.

En cuanto al momento de la tramitación en el que se solicita al interesado que acredite su cumplimiento, debe valorarse si la que se aplica es la mejor opción posible considerando que, por ejemplo, en procedimientos en los que se aplique la concurrencia competitiva resultará más económico procesalmente iniciar el procedimiento al amparo de una declaración responsable de los interesados de que cumplen los requisitos exigidos, previendo que se acredite documentalmente su cumplimiento únicamente a aquellos interesados que sean susceptibles de ser beneficiarios. Una u otra opción condicionará el volumen de información que la unidad gestora deberá comprobar y, consecuentemente, la carga de trabajo y el tiempo de tramitación.

F) Listado de verificación

El conjunto de actuaciones descritas hasta aquí se sistematizan en el “Listado de verificación” (“Checklist”) que se incluye como Anexo 3 del presente documento, y que

⁶² Citada en epígrafe 2.4.1.2., letra I), de este Manual

⁶³ Especialmente el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, y el Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes (BOE 110 de 9 de mayo).

ya se ha señalado que es utilizado en el proceso de reducción de cargas administrativas⁶⁴.

G) Ajuste de tiempos

Una vez revisados los trámites, actividades y tareas de cada fase del procedimiento, y efectuadas las correcciones pertinentes sobre su diseño, se establecerán los nuevos tiempos parciales y totales de tramitación, considerando asimismo en la cuantificación de este último tiempo, los plazos reservados para la evacuación de actividades externas a la unidad tramitadora y los plazos de notificación.

- **Ajuste de los plazos de notificación y resolución.**

La optimización de los tiempos de tramitación de cualquier procedimiento pasa necesariamente por una revisión de los plazos que se aplican en él tanto para las notificaciones, como para la resolución. Es frecuente que la regulación de los procedimientos no establezca plazos concretos, sometiéndose al general de tres meses fijado con carácter supletorio por la LRJPAC.

- **Ajuste de los tiempos de tramitación.**

Una forma de optimizar la tramitación del expediente es, precisamente, concretar normativamente los plazos aplicables a cada trámite que lo requiera, más ajustados a las posibilidades efectivas de que se disponga, incluida la notificación por medios telemáticos.

- **Tiempo efectivo estimado**

Con base en los tiempos medidos para el procedimiento tal y como se tramita en la actualidad, una vez realizado su rediseño en el cual se habrán suprimido, posiblemente, algunos trámites y fijado nuevos plazos para los restantes, se podrá establecer convencionalmente el que se denominará tiempo efectivo estimado, resultante de los plazos asignados al nuevo modelo de tramitación que se haya establecido.

⁶⁴ Ver letra H) del epígrafe 2.4.1.2

H) Fortalecimiento de la gestión electrónica.

De modo similar a como sucedía con las actividades incluidas en el listado de verificación, en el rediseño del procedimiento debe valorarse el modo en que se integran las TI en la gestión procedimental, tanto desde el punto de vista de la utilización de la ofimática en el seno de la organización, como del aprovechamiento de las herramientas telemáticas disponibles.

Si bien es cierto que el momento no es propicio para abordar proyectos de desarrollo propietario para la gestión procedimental, también lo es que existen a disposición de los gestores herramientas informáticas que, soportadas en plataformas de *software* “libre” o de “código abierto”, ofrecen múltiples posibilidades de aprovechamiento, así como aquellas herramientas que, desarrolladas desde la SEAP, se ponen a disposición de las unidades gestoras para ser adaptadas a sus necesidades bien mediante una adecuada parametrización, bien mediante reutilización del *software*.

I) Transparencia e información

Análogamente, deben valorarse los elementos de transparencia incluidos, en su caso, en la tramitación procedimental y, especialmente, los relacionados con la publicidad de los trámites, documentos y requisitos exigidos.

J) Reducción de cargas

La “reingeniería” del procedimiento incorpora como última fase la identificación de las medidas que permitirán la reducción de las cargas detectadas y medidas.

En este sentido, el término reducción debe entenderse conforme con su sentido gramatical de “disminución” o “minoración”, esto es, como una progresión dinámica que va desde una mínima simplificación del contenido de la OI asociada a la carga que se pretende reducir hasta la eliminación o supresión de ésta. Por ello, tanto el «Plan de Acción» de 2008 como los documentos de la UE, utilizan en ocasiones el término “racionalización” de cargas administrativas en sentido equivalente a “reducción”.

- Dificultades

Como sucedía con la identificación de cargas⁶⁵, también en esta fase del proceso la actividad de los responsables se enfrenta a dificultades y problemas específicos En este

⁶⁵ Ver epígrafe 2.4.1.2, letra H), anterior

caso, están ligados a la pluralidad de técnicas de simplificación y reducción existentes y a la ausencia de reglas fijas y unívocas que emplear en cada caso.

Como ejemplo puede ofrecerse nuevamente el «Plan de Acción de Reducción de Cargas» de 2008, que incluye una lista *ad exemplum* de técnicas de reducción de cargas, tomada del «Programa de Acción» de la UE.

Ejemplos de técnicas de reducción de cargas

1. Reducir la frecuencia
Reducir la frecuencia de las declaraciones obligatorias a los niveles mínimos necesarios para alcanzar los objetivos fundamentales del acto en cuestión y, de ser posible, armonizar la frecuencia de las declaraciones que se exigen en diferentes actos legislativos relacionados entre sí.
2. Evitar redundancias
Verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de solapamiento.
3. Automatización
Sustituir la recogida de información que se efectúa actualmente por medio de formularios en papel por un sistema de declaración electrónica utilizando, en la medida de lo posible, portales inteligentes.
4. Adecuación
Introducir umbrales para los requisitos de información, procurando reducir en la medida de lo posible las exigencias impuestas a las pequeñas y medianas empresas, o recurrir a métodos de muestreo.
5. Priorización
Contemplar la sustitución de los requisitos de información impuestos a todas las empresas de un sector por un planteamiento basado en el riesgo, consistente en centrarse específicamente en los operadores que realizan las actividades más expuestas.
6. Actualización
Reducir o suprimir los requisitos de información impuestos en relación con exigencias fundamentales que, entretanto, hayan desaparecido o hayan sido modificadas.
7. Información
Facilitar información adicional de aquellos actos legislativos que pudieran ralentizar la actividad empresarial o requerir asesoramiento jurídico.

Fuente: «Guía Metodológica» que desarrolla la disposición adicional primera del RD 1083/2009, Anexo V

- **Aplicación del MS**

Sin perjuicio de que más adelante, en el epígrafe 2.4.3.2, se analice con mayor profundidad, hay que tener en cuenta que el proceso de identificación de cargas está intrínsecamente dirigido a la valoración y medición de éstas, de acuerdo con los criterios siguientes.

El MS –como el MCE o el MCE-UE- no contiene reglas fijas para la culminación de esta última fase del proceso de reducción de cargas. Ello, como se ha dicho, es debido a la heterogeneidad de los procedimientos y técnicas que pueden emplearse.

De este modo, la decisión última acerca de la técnica o instrumento de reducción aplicado a cada caso concreto dependerá del órgano encargado del proceso, que habrá de tener en cuenta, cuando menos:

- El contenido de la OI asociada a la carga objeto del proceso
- Su relación con las finalidades subyacentes en la normativa que la impone
- La naturaleza de la carga asociada a la OI, y
- El coste económico de la carga para la empresa y el ciudadano.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que, tal y como se ha dicho repetidas veces a lo largo de este Manual, en nuestro sistema jurídico -ajustado a la lógica del Estado de Derecho-, las cargas administrativas para las empresas y ciudadanos vienen necesariamente impuestas por una norma jurídica. De este modo, la modificación de la OI asociada a la carga que se trata de reducir o la racionalización o simplificación de ésta implican necesariamente la modificación, simplificación o racionalización de dicha norma.

Por ello, el rango jerárquico, la naturaleza y la integración de dicha norma con el ordenamiento jurídico serán también factores decisivos a considerar en el momento de elegir la técnica de reducción que haya de emplearse en un caso concreto.

Aparte de estos criterios generales, y de acuerdo con las finalidades de este Manual, puede incluirse aquí, con vistas a orientar al órgano de la AGE que en definitiva sea responsable de llevar a la práctica un proceso de reducción de cargas, la lista de medidas o técnicas de reducción y simplificación de cargas que incluye el Anexo V de la

«Guía Metodológica» de desarrollo de la disposición adicional primera del RD 1083/2009.

El método simplificado para medir la reducción de cargas administrativas, nos proporciona, además de las tablas con el valor en euros que se ha otorgado a las cargas administrativas, los pasos a seguir para su medición:

1. La primera pregunta que nos tenemos que hacer es **¿Qué quiero medir?**: las cargas administrativas que “sufren” las empresas o ciudadanos, cuya reducción tratamos de medir, están contenidas en las normas que regulan los diferentes procedimientos.
2. **Identificación de las cargas**, según las tablas del MS
3. **Determinación de los parámetros** (valores para medir las cargas administrativas en términos anuales):
 - a. **Coste unitario (CU)**: valor de la carga en la tabla.
 - b. **Frecuencia anual (F)**: número de veces que los destinatarios de la norma/iniciativa tienen que cumplir con la obligación (carga) en un año.
 - c. **Población (P)**: número de empresas/ciudadanos que tienen que cumplir con la carga.

La medición, que es de carácter estimativo, se calcula a partir de los tres valores: el coste de cumplir con la carga según el tipo de trámite/carga, la frecuencia con la que debe realizarse y la población que debe cumplirla. La frecuencia y la población pueden ser sustituidos por el número de expedientes (por ejemplo los del último año, o la media de los tres últimos años).

Una vez establecidos los parámetros, hacemos una de las dos multiplicaciones:

- **CU*F*P**= valor en € de cada una de las cargas
- **CU*Nº expedientes**= valor en € de cada una de las cargas.

4. **Se comparan situaciones**: Se analiza el valor total de las cargas de la situación anterior y el valor total de las cargas en la situación actual y se restan ambas cantidades. El valor que se obtiene es el **ahorro** que hemos conseguido al modificar la norma o al tomar una iniciativa que facilita la relación de las empresas o ciudadanos con nuestra Administración.

La lista distingue entre medidas directas e indirectas y hay que advertir que no es exhaustiva ni las categorías que la componen son excluyentes.

Técnicas de reducción o simplificación de cargas

MEDIDAS DIRECTAS	
Supresión de la carga administrativa	
✓	Eliminación de obligaciones innecesarias, repetitivas u obsoletas, bien por la evolución tecnológica y social, bien por derogación expresa o tácita del marco normativo en que se sustentan.
Eliminación de procedimientos	
✓	Sustitución del régimen de autorización, licencia y otros títulos habilitantes por la comunicación previa susceptible de comprobación ulterior.
Eliminación o simplificación de trámites	
✓	Sustitución de la obligación de aportar documentación o adjuntarla a la solicitud por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior.
✓	Renovación automática o <i>proactiva</i> de licencias, permisos, etc.
✓	Eliminación de redundancias o solapamientos en las normas o procedimientos que implican la reiteración de una misma carga, con especial incidencia en procedimientos habituales (por ejemplo en la solicitud de una subvención).
✓	Establecimiento de umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime del cumplimiento de la carga administrativa.
✓	Inscripción de oficio en un registro tras la presentación de una declaración responsable o la obtención de una autorización.
Simplificación documental	
✓	No solicitar los documentos o datos que ya obren en poder, directa o indirectamente, de las Administraciones, en particular a través de la interconexión de fuentes de datos, obteniendo previamente el consentimiento del interesado.
✓	Reducción de la documentación o datos a aportar, exigiendo únicamente la documentación imprescindible.
✓	Simplificación de los formularios (incluidos los electrónicos) y unificación de formatos en todo lo posible.

Reducción de frecuencia
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reducción de la frecuencia de presentación de los datos o documentos. ✓ Ampliación de los plazos de validez de permisos, licencias, inscripciones en registros, etc.
Mejoras tecnológicas, acceso por medios electrónicos
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Automatización de las relaciones con la Administración o con terceros, que permita evitar desplazamientos o reiteraciones en las cargas. ✓ Interconexión de fuentes de datos entre Administraciones o terceros que evite la presentación de certificados, documentos o datos que ya obren en poder de la Administración, en particular a través de los registros.
Coordinación administrativa
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Coordinación efectiva entre los distintos órganos que participan en procedimientos administrativos para eliminar trámites concurrentes o solapados. ✓ Coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas para establecer mecanismos de tramitación de procedimientos complejos, en los cuales intervengan, por ejemplo, las CCAA y las EELL, principalmente.

MEDIDAS INDIRECTAS
Reducción de plazos y silencio administrativo
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Respuesta inmediata en los procedimientos. ✓ Reducción de los plazos legales y efectivos en la tramitación de los procedimientos. ✓ Reducción de plazos de conservación de documentos o datos. ✓ Por su efecto indirecto en la reducción de plazos, revisión del sentido del silencio administrativo ampliando el número de procedimientos con silencio positivo.



Información y lenguaje administrativo

- ✓ Puesta a disposición de información adicional o sistemas de ayuda para facilitar el cumplimiento de las cargas administrativas impuestas, tales como los canales de empresa o guías de ayuda.
- ✓ Divulgación de las cargas administrativas que se modifican o suprimen.
- ✓ Acceso, en la página web correspondiente, a toda la tramitación de un procedimiento, así como a sistemas de ayuda que faciliten la cumplimentación, el envío, la notificación y el pago de tasas e impuestos por vía electrónica.
- ✓ Simplificación y unificación del lenguaje administrativo facilitando la comprensión, cumplimentación y tramitación de documentos

Fuente: «Guía Metodológica» del RD 1083/2009, Anexo V

Ampliando las técnicas de reducción de cargas arriba enunciadas, y siempre sin ánimo de establecer una relación cerrada y exhaustiva, ni en lo que hace a sus posibles categorías, ni en lo que se refiere a formas concretas de reducción de cargas, podemos añadir por nuestra cuenta algunos otros ejemplos de técnicas de simplificación que no aparecen en el listado pero que se han venido aplicando en los últimos años por el Gobierno y las AAPP.

INCORPORACIÓN DE MEDIOS ELECTRÓNICOS

- ✓ Transformar sistemas de archivo de documentos y datos en soporte papel por sistemas que utilizan medios electrónicos

LIBERALIZACIÓN

- ✓ Transformar regímenes de autorización por regímenes de declaración responsable.

APORTACIÓN DE DOCUMENTOS

- ✓ No aportación de copias de los documentos presentados
- ✓ No dirigir el mismo escrito a más de un Órgano
- ✓ Establecer modelos normalizados de solicitudes

Así mismo, se incluye como Anexo 3 de este Manual un posible modelo de “Listado de Verificación” (“Checklist”) - que cada gestor puede acomodar a sus propias características - orientado a comprobar de modo rápido las posibilidades de reducción de cargas aplicables en cada caso.

2.4.3 Fase III: Implantación y cuantificación de ahorros

Una vez establecidas las propuestas de simplificación y mejora a introducir en el procedimiento o proceso administrativo, se hace necesario proceder a la implantación de las mismas, es decir, a hacer efectivos los necesarios cambios en la forma de gestionar -que pueden afectar o no a las normas reguladoras- y en los medios utilizados para la gestión.

Así mismo, es necesario cuantificar o medir los ahorros que pudieran derivarse del rediseño efectuado para la Administración gestora –en principio, todo proceso de simplificación produce un ahorro en el coste de gestión del procedimiento de que se trate-. El conocimiento efectivo de esos ahorros contribuirá tanto a asegurar la implantación y estabilidad de los cambios efectuados como a proporcionar un indicador muy valioso para la evaluación y seguimiento final del proceso.

Por último, hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva de las cargas administrativas soportadas por empresas y ciudadanos, los procesos de simplificación administrativa y reducción de cargas, en la medida en que liberan a éstos del cumplimiento de obligaciones con las AAPP, generan también un ahorro en los costes soportados en el curso de su actividad, justamente en el capítulo de relaciones con la Administración. Al igual que los ahorros en los costes de gestión soportados por las AAPP, estos ahorros del ciudadano y la empresa han de ser mensurados y también constituyen una valiosa información a la hora de efectuar un diagnóstico completo de los resultados del proceso.

2.4.3.1 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.

2.4.3.2 Cuantificación de ahorros

A) Medición de ahorros en las AAPP

- **Introducción**

La determinación del coste de los productos de cualquier organización constituye materia reservada a la contabilidad analítica, disciplina en la cual, reclasificando y procesando, temporal y económicamente, la información extraída de la contabilidad financiera, completada con datos calculados o tomados de otras fuentes complementarias, se concluyen la imputación del gasto incurrido en un determinado periodo a los productos obtenidos en el mismo.

En el ámbito de las AAPP, la implantación de la contabilidad analítica, aunque prevista por la vigente normativa contable, se encuentra en muy diversos estadios dada la complejidad que conlleva el tratamiento de la información y, eventualmente, la dificultad de identificar los productos finales que generan las organizaciones administrativas.

Dicho lo anterior, conviene señalar que el objeto del método de cálculo que aquí se describe no es tanto medir de manera exacta el coste de la tramitación de los expedientes como cuantificar, al menos de forma aproximada, el ahorro derivado de las decisiones de simplificación adoptadas al realizar la reingeniería del procedimiento, ahorro que se calculará como diferencia entre el coste de cada una de las tareas modificadas antes y después del rediseño.

Asumiendo la existencia de importantes limitaciones, se propone seguidamente un método de cálculo del coste medio efectivo de las tareas que se realizan para la tramitación de un expediente, coste que, por agregación, permitirá determinar el de los trámites y, consecuentemente, el del expediente en su conjunto.

- **Metodología**

El método propuesto parte de la premisa de que cada tarea de las que forman el expediente, en tanto que unidad básica de actividad, es realizada por un único trabajador. A partir de esta hipótesis su coste se determinará en función de dos factores: i) el número de horas dedicadas a su realización y ii) el coste unitario de la hora de trabajo del responsable de su realización, factores que se desarrollan seguidamente.

Las horas requeridas para el desarrollo de la tarea se deducirán de forma inmediata a partir del análisis del procedimiento tal y como se ha descrito en los apartados precedentes, especialmente en el epígrafe 2.4.1.2.G).

En tanto que, usualmente, tal y como muestra la tabla de tareas genéricas incluida en el ANEXO 2 del presente documento, cada tarea en función de su complejidad y/o responsabilidad se atribuye a trabajadores incluidos en un determinado Grupo de Titulación (o Grupo Profesional de Clasificación equivalente para el personal laboral), a partir de la información reunida en el análisis del procedimiento, se habrá identificado al responsable de la tarea que se analiza. Conocido el Grupo de Titulación se podrán identificar los parámetros con base en los cuales se fija la remuneración de cada trabajador en los Presupuestos Generales del Estado.

De forma muy simplificada para fijar el coste unitario de la hora de trabajo se propone considerar dos componentes:

- la remuneración directa del trabajador, calculada a partir de la información que facilita la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (DGCPyPP) de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del MINHAP, relativas a las retribuciones del personal funcionario, así como, para el número de efectivos, los datos del Registro Central de Personal (dependiente en la actualidad de la DGOAP) a 1 de enero de 2014, y
- la parte proporcional de los costes de funcionamiento, deducidos del Capítulo II, “Gastos corrientes en bienes y servicios” y del Capítulo VI “Inversiones reales”, según las consignaciones figuradas en el Presupuesto de gastos.

El importe de la remuneración directa del trabajador, se establecerá mediante un Módulo promedio tipo para cada Grupo de Titulación (o Grupo profesional de Clasificación equivalente para el Personal Laboral) de la organización responsable del procedimiento, módulo calculado sumando: i) Sueldo anual; ii) Complemento de destino anual y iii) Complemento específico anual.

Para el cálculo de este módulo se ha prescindido de la antigüedad (trienios) así como de otras posibles remuneraciones (complemento de productividad).

Se incluye como ANEXO 4 de este Manual el documento “Retribuciones del Personal Funcionario, Haber Regulador y Cuotas de MUFACE y Derechos Pasivos”, elaborado por la DGCPyPP con los valores autorizados para el ejercicio 2014.

Módulo retributivo del Grupo de Titulación =

$$\frac{(\sum \text{Sueldo} \times \text{N}^\circ \text{ efectivos Grupo Titulación} + \sum \text{CD} \times \text{N}^\circ \text{ efectivos nivel} + \sum \text{CE} \times \text{N}^\circ \text{ efectivos nivel})}{\sum \text{Efectivos Grupo Titulación}}$$

El Módulo de costes de funcionamiento, segundo componente del coste total, se obtendrá de dividir entre el número total de efectivos de la organización el importe de las dotaciones del Capítulo II, “Gastos corrientes en bienes y servicios” y del Capítulo VI “Inversiones reales”, del Presupuesto de Gastos que corresponda, excluyendo previamente aquellas partidas que puedan suponer una distorsión sustancial respecto de otras unidades administrativas⁶⁶.

El módulo incluirá necesariamente las dotaciones del Artículo 21, “Reparaciones, mantenimiento y conservación”, y las de los Conceptos 220, “Material de oficina”, 221, “Suministros”, 222, “Comunicaciones” y 227, “Trabajos realizados por otras empresas y profesionales”, debiendo valorarse en cada unidad la conveniencia de incluir o no las dotaciones destinadas a los restantes conceptos del Artículo 22, “Material, suministros y otros”, en tanto que puedan carecer de relación alguna con la gestión de los procedimientos, en especial los incluidos en el Concepto 226, “Gastos diversos”, que deberán ser valorados pormenorizadamente.

Otro tanto cabe decir respecto a las dotaciones de los Artículos 23, “Indemnizaciones por razón del servicio”; 24, “Gastos de Publicaciones”; 25, “Conciertos de Asistencia Sanitaria” y 27, “Compras, suministros y otros gastos relacionados con la actividad”.

⁶⁶ Se citan, a modo de ejemplo, las dotaciones del concepto 202, “Arrendamientos de edificios y otras construcciones”, en tanto que representan un gasto que en determinadas unidades es inexistente al desarrollar su actividad en sedes propiedad del Patrimonio del Estado.

En las páginas siguientes se incluyen, a título ilustrativo, tablas con los datos y los cálculos efectuados para el conjunto de la AGE. En lo que se refiere al Capítulo II, se han tenido en cuenta todos sus artículos, si bien se han realizado algunas exclusiones por servicios u organismos presupuestarios y por programas, en función de que la finalidad de esos gastos fuese ajena a los que implica la tramitación administrativa que puede ser objeto de simplificación⁶⁷.

De este modo, con las exclusiones aludidas, los datos del capítulo II abarcan: Ministerios, Organismos autónomos, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Agencias Estatales (Ley 28/2006) y Administración de la Seguridad Social.

En cuanto al Capítulo VI, se excluirán los gastos de inversión y mantenimiento de obra pública (Artículos 60 y 61) y los gastos de defensa.

Realizados estos ajustes se obtendrá un importe neto de los gastos de funcionamiento imputable a los procedimientos, del que se deducirá el Módulo correspondiente mediante la fórmula:

$$\text{Módulo de Costes de funcionamiento} = \frac{\text{Dotaciones ajustadas de Capítulo II y VI}}{\text{Nº total de efectivos}}$$

Finalmente, para cada Grupo de Titulación se obtendrá el Coste unitario de la hora de trabajo sumando el importe de ambos módulos y dividiendo el resultado total por el número de horas que corresponda a la jornada anual⁶⁸.

$$\text{Coste unitario hora de Grupo Titulación} = \frac{\text{Módulo retributivo del Grupo Titulación} + \text{Módulo de costes de funcionamiento}}{\text{Nº horas de la jornada anual}}$$

⁶⁷ En los Organismos autónomos del Mº de Justicia sólo se incluye al Centro de Estudios Jurídicos; en el Mº de Defensa sólo se incluyen los Servicios 01 y 03, Programa 121M; en cuanto a Otros Organismos públicos del Mº de Hacienda y Administraciones Públicas, sólo figura la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, en el Mº del Interior, sólo se reflejan los datos del Servicio 01, Programa 131M, sin perjuicio de computar a todos sus Organismos autónomos.

⁶⁸ Debe tenerse en cuenta que la Resolución de 23 de diciembre de 2013, de la SEAP (BOE del 24) ha adaptado la Resolución de 28 de diciembre de 2012 de la propia SEAP (BOE del 29), fijando la jornada anual en 1.657 horas.

Obtenido el valor de ambos componentes, el **coste de una tarea** será el resultado de la siguiente expresión:

$$\text{Coste medio por Tarea} = \text{Nº de horas} \times \text{Coste unitario hora Grupo Titulación}$$

Establecido el coste promedio de cada una de las tareas que conforman un trámite se podrá obtener, por agregación, el coste medio de cada trámite y, en consecuencia, el coste medio de cada fase del procedimiento y del procedimiento en su conjunto, pudiendo representarse mediante el algoritmo siguiente:

$$\text{Coste medio por Expediente} = \sum \text{Coste medio de todas sus tareas}$$

Considerando que la reingeniería del procedimiento no afecta al coste unitario por hora de trabajo aplicado a las tareas y sí, únicamente, al número de horas que se utilizan para la gestión de los expedientes, la medición del ahorro alcanzado se obtendrá como diferencia entre el coste medio incurrido en la tramitación de un expediente antes y después del rediseño.

Así, en función del valor que se tome para el dato “Nº de horas” en el cálculo del coste medio por tarea de las que conforman un expediente, se obtendrán dos posibles valores: i) el *coste medio efectivo por expediente*, el obtenido aplicando el número de horas utilizadas en la gestión de cada tarea antes de la reingeniería, y ii) el *coste medio previsto por expediente*, el calculado utilizando el número de horas requerido después de la implantación de las modificaciones propuestas.

$$\text{Ahorro alcanzado} = \text{Coste medio efectivo por Expediente} - \text{Coste medio previsto por Expediente}$$

Este método de cálculo, a fuer de sencillo, podría presentar algunas debilidades, en tanto que: 1) no computa la totalidad de los costes directos, 2) no toma en consideración ni los costes indirectos ni los calculados y 3) no incluye el coste derivado

de elementos del procedimiento cuya medición presenta especiales dificultades, como son los tiempos de espera o el de las tareas y/o trámites que se realizan fuera del ámbito de la unidad gestora, así como el coste de informes externos o comparecencias de los interesados.

Ahora bien, como se ha dicho, los costes internos de los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas vendrán determinados no solo por los costes de personal sino también por los costes de funcionamiento de los servicios, de forma que el coste medio por tarea será el resultado de multiplicar el coste unitario por hora del Grupo de Titulación/Clasificación por el número de horas que lleva realizar la tarea en cuestión.

Así pues, para calcular el coste unitario hora por Grupo de Titulación o Clasificación, habrá que sumar a los costes de personal los relativos a los gastos corrientes; donde el módulo de gastos corrientes, será la suma del Capítulo II y Capítulo VI de los Presupuestos Generales del Estado (excluyendo los gastos de inversión y mantenimiento de obra pública y gastos de Defensa).

Módulo de Costes de funcionamiento
Dotaciones ajustadas de Capítulo II + Capítulo VI / Nº total de efectivos

70

Para el cálculo de porcentaje de imputación de los costes de funcionamiento, se ha optado por el método del MCE utilizado para el cálculo del coste del personal de las empresas considerando que la media de imputación de los países europeos es de un 30%.

Por tanto, tomando como referencia una jornada anual de 1.657 horas de trabajo⁶⁹, el coste de la hora de cada grupo profesional será el resultante de la división del salario anual por esta cantidad, según se recoge en la siguiente tabla:

⁶⁹ Resolución de 23 de diciembre de 2013 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.



COSTE UNITARIO POR HORA DE GRUPO DE TITULACIÓN

GRUPO	(I) Coste hora del Módulo Retributivo del Grupo de Titulación	(II) Imputación hora del 30% de Costes de Funcionamiento	(III) Coste Unitario hora Grupo de Titulación = (I+II)
A1 o equivalente	27,42	6,27	33,69
A2 o equivalente	21,93	6,27	28,20
C1 o equivalente	15,27	6,27	21,54
C2 o equivalente	13,22	6,27	19,49
E o equivalente	11,81	6,27	18,08
Valor medio	17,40	6,27	23,67

(importes en euros)

Para el cálculo de los costes salariales se ha tomado como fuente de datos los proporcionados por la DGCPyPP y por la Dirección General de la Función Pública.

En la siguiente tabla queda reflejada la obtención del coste hora del Módulo Retributivo del Grupo de Titulación/Clasificación, a partir de las retribuciones medias anuales de los efectivos en servicio activo en la AGE a 1 de enero de 2014, según datos del Registro Central de Personal⁷⁰.

RETRIBUCIONES MEDIAS DEL PERSONAL DE LA AGE

GRUPO DE TITULACIÓN	FUNCIONARIOS		LABORALES		TOTAL ⁷⁰		COSTE HORA (Retribución media/1657)
	Número	Retribución media	Número	Retribución media	Número	Retribución media	
A1 o equiv.	24.667	50.686,61	4.454	30.610,90	29.121	45.431,58	27,42
A2 o equiv.	27.364	36.291,93	2.278	27.457,88	29.642	36.334,78	21,93
C1 o equiv.	39.995	26.525,89	17.913	21.894,16	57.908	25.304,73	15,27
C2 o equiv.	42.676	21.666,75	9.740	19.608,10	52.416	21.904,75	13,22
E o equiv.	343	20.459,11	9.842	17.568,76	10.185	19.567,01	11,81
TOTAL⁷¹	135.045	31.366,95	44.227	21.122,74	179.272	28.839,67	17,40
						Horas/año	1.657

(importes en euros)

⁷⁰ Incluye efectivos de los Ministerios (excepto los destinados en Centros penitenciarios), Organismos autónomos, Agencia Estatal de Administración Tributaria, Agencias Estatales (Ley 28/2006) y Administración de la Seguridad Social. En cuanto al personal laboral, se han tomado los efectivos y las retribuciones medias de quienes, dentro de dichos ámbitos, están acogidos al Convenio colectivo único del personal laboral de la Administración General del Estado, exceptuando también a quienes trabajan en Centros penitenciarios.

⁷¹ Los totales de las columnas "Retribución media" contienen la media ponderada de las retribuciones, según el volumen del colectivo al que afectan.

Por su parte, la tabla que figura a continuación refleja los costes de funcionamiento (Capítulo II y Capítulo VI, estado de gastos, Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de PGE para 2014⁷²) asociados a cada Departamento y a sus Organismos y Agencias vinculados o dependientes, teniendo en cuenta las exclusiones ya apuntadas.

COSTES DE FUNCIONAMIENTO

MINISTERIO	Capítulo II	Capítulo VI	Total Capítulos II y VI
12. Asuntos Exteriores y Cooperación	165.406,95	21.099,25	186.506,20
13. Justicia	147.842,99	62.039,34	209.882,33
14. Defensa	109.270,42	0,00	109.270,42
15. Hacienda y Administraciones Públicas	1.423.461,04	116.867,94	1.540.328,98
16. Interior	179.824,35	71.119,00	250.943,35
17. Fomento	122.759,60	50.212,51	172.972,11
18. Educación, Cultura y Deporte	179.333,52	72.174,71	251.508,23
19. Empleo y Seguridad Social	1.747.547,44	232.068,06	1.979.615,50
20. Industria, Energía y Turismo	47.461,05	79.311,86	126.772,91
23. Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	334.029,37	260.063,29	594.092,66
25. Presidencia	103.358,95	34.468,13	137.827,08
26. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	87.542,56	19.688,06	107.230,62
27. Economía y Competitividad	264.649,07	278.016,62	542.665,69
GASTOS TOTALES	4.912.487,31	1.297.128,77	6.209.616,08

(miles de euros)

Y en esta última tabla se indica el cálculo de cómo se imputan los costes de funcionamiento al personal de la AGE.

⁷² BOE 309, de 26 de diciembre.

IMPUTACIÓN DE COSTES DE FUNCIONAMIENTO AL PERSONAL DE LA AGE (***)

(1) COSTES DE FUNCIONAMIENTO (CAPÍTULOS II y VI GASTOS) en miles de euros (*)	(2) TOTAL PERSONAL	(3) IMPUTACIÓN COSTES DE FUNCIONAMIENTO (1)/(2) (en miles de euros)	(4) 30% IMPUTACIÓN COSTES DE FUNCIONAMIENTO (3)*(0,30) (en miles de euros)	(5) COSTE UNITARIO/HORA (4)/[1.657 HORAS/AÑO (**)] (en euros)
6.209.616,08	179.272	34,64	10,39	6,27
			Horas/año	1.657

(*) Excluyendo inversión y mantenimiento de Obra Pública y gastos de Defensa

(**) Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la SEAP, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la AGE y sus organismos públicos, modificada por la de 23 de diciembre de 2013 (ambas ya citadas)

(***) Estado de Gastos de la LPGE para 2014 y datos del Registro Central de Personal, DGOAP, SEAP, MINHAP, enero 2014

B) Análisis de la Rentabilidad y Costes Administrativos de los proyectos informáticos. Cálculo del retorno de la inversión.- Herramienta ARCAS

La herramienta ARCAS⁷³ tiene por objeto el análisis de la rentabilidad de los proyectos informáticos y se basa en la metodología del SCM y del método simplificado para la medición de cargas administrativas.

Esta herramienta ha sido desarrollada por la Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y posteriormente por mandato de la Presidenta de la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica, ha sido validada por un grupo de trabajo de la AGE, compuesto por representantes de las Subdirecciones Generales de Tecnologías de la Información y Comunicación de todos los Ministerios y por los interlocutores de Cargas Administrativas de los Departamentos Ministeriales, la mayoría de ellos, Inspectores de Servicios.

⁷³ La herramienta ARCAS está a disposición de los usuarios que la deseen utilizar, en los siguientes enlaces: <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/ArcasAsesoramiento/> y <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/ArcasInformes/Portada.aspx>

Así pues, la base del cálculo para el retorno de las inversiones, será una comparación de los costes actuales de las tareas administrativas, con los costes una vez realizada la inversión TIC, así como el cálculo del retorno de la inversión.

Dado que el coste de la carga se basa en el tiempo medio que tarda un trabajador en hacer una determinada tarea administrativa, teniendo en cuenta la suma del coste salarial así como de los costes de funcionamiento, tal como se ha explicado en la letra A) anterior.

Para mayor claridad, se reproducen las fórmulas aplicables:

- **Coste medio por Tarea:**

$$\text{Coste medio por Tarea} = \text{Nº de horas} \times \text{Coste unitario hora Grupo Titulación}$$

- **Coste unitario hora de Grupo de Titulación:**

$$\text{Coste unitario hora de Grupo Titulación} = \frac{\text{Módulo retributivo del Grupo Titulación} + \text{Módulo de Gasto corriente}}{\text{Nº horas de la jornada anual}}$$

- **Coste medio por expediente:**

Establecido el coste promedio de cada una de las tareas que conforman un trámite se podrá obtener, por agregación, el coste medio de cada trámite y, en consecuencia, el coste medio de cada fase del procedimiento y del procedimiento en su conjunto, pudiendo representarse mediante el algoritmo siguiente:

$$\text{Coste medio por Expediente} = \sum \text{Coste medio de todas sus tareas}$$

- **Ahorro alcanzado**= Coste medio efectivo por Expediente (situación actual) – Coste medio previsto por Expediente (considerando la inversión TIC).

C) Medición de ahorros para ciudadanos y empresas

Así como resulta relativamente sencillo calcular los ahorros para la Administración en materia de simplificación, según se desprende de lo expuesto en la letra A) anterior, no lo es tanto cuando nos referimos a los ahorros obtenidos en el ámbito de las cargas.

La propia definición de cargas administrativas -“el coste estimado en el que incurre un ciudadano o una empresa en la realización de todas aquellas gestiones, voluntarias u obligatorias, necesarias en su relación con las Administraciones Públicas”- delimita claramente el objetivo al que va dirigido la reducción de las cargas y quiénes son los principales beneficiados de este proceso.

Ahora bien, la reducción de cargas supone para la Administración un importante esfuerzo de racionalización y simplificación que se traducen, obviamente, en un significativo ahorro.

Cabe citar, por ejemplo, que el ahorro anual de cargas administrativas, resultado de la implantación de la VUDS asciende a 306.361.133 euros, de los que 229.145.775 euros, aproximadamente, corresponden a la Administración General del Estado.

Es evidente que si las medidas de reducción de cargas consisten, por ejemplo, en minimizar los recursos que se dedican innecesariamente a tareas administrativas redundantes innecesarias u obsoletas, la nueva situación tendrá un efecto favorable en el presupuesto de gastos del organismo de que se trate.

La segunda fase del proceso de reducción de cargas, dirigida a la medición de los costes económicos generados por las cargas impuestas por la normativa a empresas y operadores económicos, también presenta en la práctica dificultades de aplicación.

Éstas están primeramente vinculadas a la necesidad ya comentada de que el proceso de medición sea homogéneo y homologable con los realizados por distintos países y organizaciones. Pero también tropiezan con otra dificultad esencial: la ausencia en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno de estudios generales o estadísticas fiables sobre los costes de las obligaciones impuestas a ciudadanos y empresas por los Gobiernos y las AAPP administrativas o de la actividad de gestión interna de las empresas.

Ello obliga a los responsables de la medición de costes y cargas administrativas a realizar trabajos de campo o estudios específicos, con el inevitable coste asociado, o a acudir a estimaciones más o menos ajustadas a la realidad.

De acuerdo con el MS para el cálculo del coste administrativo (CA) de una carga determinada, se multiplican tres factores: el “coste unitario” (CU) de cumplir con la carga, la “frecuencia” (FR) anual con la que debe realizarse y la “población” (PB) que debe cumplirla.

En términos matemáticos:

$$CA = CU \times FR \times PB$$

La aplicación de este Método permite establecer el valor monetario de una carga administrativa expresado en euros y en términos anuales, teniendo en cuenta lo que luego se dirá acerca de los valores FR y PB.

- Coste unitario

El CU constituye la principal novedad del MS y se ha calculado en función de los parámetros “tiempo destinado a la actividad” y “precio por unidad de tiempo” del MCE, teniendo en cuenta los datos ofrecidos por empresas y expertos durante las entrevistas realizadas en los estudios de campo efectuados, estadísticas publicadas y baremos públicos.

Obviamente, estos valores habrán de revisarse periódicamente a la luz de las futuras aportaciones de datos a los que se tenga acceso.

El CU se refleja en una tabla de valores, la misma tabla de cargas administrativas que se ha reflejado en la letra H) del epígrafe 2.4.1.2, completada con los correspondientes costes unitarios⁷⁴:

⁷⁴ Anexo V de la «Guía Metodológica» del RD 1083/2009. Ver epígrafe 1.1. de este Manual

Tabla de medición del coste directo de las cargas administrativas

Carga u obligación	Euros
1.- Presentar una solicitud presencialmente	80,00
2.- Presentar una solicitud electrónica	5,00
3.- Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, ...)	35,00
4.- Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5,00
5.- Presentación de una comunicación presencialmente	30,00
6.- Presentación de una comunicación electrónicamente	2,00
7.- Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4,00
8.- Aportación de datos	2,00
9.- Presentación de copias compulsadas (se acumula al coste del documento)	1,00
10.- Presentación de un informe o memoria	500,00
11.- Obligación de conservar documentos	20,00
12.- Inscripción convencional en un registro	110,00
13.- Inscripción electrónica en un registro	50,00
14.- Llevanza de libros	300,00
15.- Llevanza libros en vía electrónica	150,00
16.- Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500,00
17.- Información a terceros	100,00
18.- Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500,00
19.- Obligación de comunicar o publicar alguna información	100,00

De conformidad con el MS, los costes pueden ser acumulativos. Así, p.ej., si se exige presentar una solicitud presencial, acompañada de dos documentos, de los cuales uno debe compulsarse, el cálculo del coste sería el siguiente:

80,00 euros por la solicitud presencial + 10,00 euros por la presentación convencional de dos documentos + 1,00 euros por la compulsas de uno = 91,00 euros.

- **Frecuencia**

La FR indica cuántas veces al año debe cumplirse el trámite.

A diferencia del CU, no se trata de un dato que deba estimarse, sino que se obtiene directamente de la norma –puede darse el caso de que una misma obligación tenga que cumplirse de forma diferente según, por ejemplo, el tipo de empresa-. Ello no obstante, en ocasiones, es necesario hacer algún cálculo u operativa para su utilización

Así, cuando la norma establece una renovación o repetición periódica del proceso, la frecuencia debe llevarse a denominador anual. Por ejemplo, una renovación cada 10 años supone una frecuencia de 1/10, o sea 0,1 veces al año; para una repetición de una declaración cada tres meses, la frecuencia será 4 veces al año.

Así también, cuando la obligación se liga a la ocurrencia de un hecho -por ejemplo al constituirse una empresa, ante un accidente laboral o un despido-, la única forma de establecer la frecuencia es estimar el número de expedientes anual. En este caso, para el cálculo del coste administrativo, el producto del CU x la FR no se multiplicará por la PB, puesto que la frecuencia y la población coinciden.

En algunos supuestos, se disminuye la frecuencia del trámite u obligación. En este caso, la frecuencia que se tendrá en cuenta es la diferencia entre la frecuencia original y la reducida. Por ejemplo, si se pasa de una obligación trimestral (cuatro veces al año) a una anual, la frecuencia aplicada a la reducción será 3 (las veces al año que se ha eliminado la obligación).

- **Población**

La PB indica cuántas empresas al año se ven afectadas por la norma en cuestión.

A diferencia del CU y la FR, no se trata de un dato que deba estimarse u obtenerse de la norma, sino que ha de tomarse de la realidad, básicamente de las estadísticas obrantes en el Departamento ministerial ejecutante del proceso de reducción o publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE)⁷⁵ u órganos similares.

La estimación de la población afectada debe corresponder con los que realmente cumplen o están obligados a cumplir con la carga y no con los que potencialmente

⁷⁵ En www.ine.es

podrían estar afectados. Por ejemplo, una inscripción en un registro administrativo puede ser realizada por cualquier empresa, pero sólo una parte de ellas lo hace normalmente: este último es el número que debe indicarse.

Sin embargo, cuando se está abriendo una posibilidad que puede o no ser utilizada por todos los interesados -por ejemplo, el acceso electrónico de las empresas a los servicios públicos-, se estimará la población que hace uso de ese acceso. No obstante, se supone que, mediando el tiempo, todos los interesados se acogerán a la mejora.

Finalmente, es importante tener presente que la PB también puede ser un acontecimiento: por ejemplo, el número de solicitudes, expedientes o informes anuales.

- **Medición de ahorros**

Pese a que en el proceso de reducción de cargas descrito por el «Plan de Acción» de 2008 no se incluía una fase de cálculo de ahorros, el MS -como el MCE-UE en su aplicación a evaluaciones *ex ante* ofrece criterios para calcular los costes netos-incorpora un mecanismo para medir los ahorros generados a ciudadanos y empresas por la racionalización de cargas efectuada.

Para ello, el órgano responsable debe comenzar por identificar en las normas y procedimientos derivados de las mismas los mecanismos de reducción empleados.

La medición de los ahorros surgirá de la diferencia entre la situación de inicio y la situación tras haber reducido las cargas.

Así, el importe de la reducción será el que se obtenga de comparar el valor monetario de la carga, calculado antes de aplicar la reducción, con el obtenido bajo los nuevos parámetros resultantes una vez realizada la reducción. Para ello, se aplicará la misma Tabla de Coste Unitario de las Cargas Administrativas incluida en la «Guía Metodológica» del RD 1083/2009⁷⁶ que se ha empleado con anterioridad para calcular el coste de las cargas.

Poniendo como ejemplo una reducción de cargas consistente en sustituir la presentación presencial de una solicitud por la presentación telemática, el proceso a seguir para calcular el ahorro es el siguiente:

⁷⁶ Ver epígrafe 1.1.de este Manual

- **Identificar la categoría de la carga.**

Cada categoría tiene un coste asociado, P. ej. “Presentar una solicitud presencialmente” tiene un coste unitario de 80,00 euros

- **Medir los ahorros**

Se calcula la diferencia entre los valores de ambas. P.ej., Sustituir “Presentar una solicitud presencialmente” (80,00 euros) por “Presentar una solicitud electrónica” (5,00 euros) representa $(80,00 - 5,00) = 75,00$ euros de ahorro

Para simplificar, se incluye a continuación una nueva versión de la Tabla de Costes Unitarios que contiene el desglose en dos columnas del coste de las cargas que naturalmente sustituyen a otras:

Tabla para la medición de ahorros por la sustitución de cargas administrativas

CARGA/ OBLIGACIÓN	TRAMITACIÓN PRESENCIAL	TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA
	CU (euros)	CU (euros)
1 y 2.- Presentar una solicitud	80,00	5,00
3.- Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos...)	35,00	35,00
4 y 7.- Presentación de documentos, facturas o requisitos	5,00	4,00
5 y 6.-Presentación de una comunicación	30,00	2,00
8.- Aportación de datos	2,00	2,00
9.- Presentación de copias compulsadas	1,00	1,00
10.- Presentación de un informe o memoria	500,00	500,00
11.- Obligación de conservar documentos	20,00	20,00
12 y 13.- Inscripción en un registro	110,00	50,00
14 y 15.- Llevanza de libros	300,00	150,00
16.- Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1500,00	1500,00
17.- Información a terceros	100,00	100,00
18.- Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500,00	500,00
19.- Obligación de comunicar o publicar	100,00	100,00

Finalmente, hay que advertir que existen reducciones que no se pueden calcular siguiendo esta fórmula, especialmente en el caso de reducciones complejas y modificaciones procedimentales o normativas. Por ello el MS propone una segunda parte de la tabla con valores agregados para su aplicación, con la advertencia expresa de que la misma no puede usarse para el cálculo de costes directos.

Tabla para la medición del coste agregado de la reducción

REDUCCIÓN / SIMPLIFICACIÓN	EUROS
1.- Renovación automática de autorizaciones y licencias	175,00
2.- Implantación de tramitación proactiva	100,00
3.- Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200,00
4.- Reducción de plazos de respuesta de la Administración	
✓ Del 1-25%	20,00
✓ Del 26-50%	60,00
✓ Del 51- 75%	110,00
✓ Del 76- 99%	180,00
5.- Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30,00
6.- Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15,00

- **Aplicación informática de medición de cargas administrativas**

Con objeto de facilitar su labor a los responsables de realizar mediciones de cargas administrativas, y calcular los correspondientes ahorros generados por su reducción, la DGMPIAE había diseñado una herramienta informática, denominada APLICA, con base en el MS en su sistema de medición de cargas.

Esta aplicación está disponible a través de una página *web* para los responsables de reducción de cargas de todas las AAPP que permite, además, obtener información actualizada de los avances del programa de reducción de cargas. Ambas herramientas electrónicas constituyen un instrumento de primer orden para llevar a cabo los procesos de reducción de cargas que requiere el cumplimiento de los objetivos de mejora normativa del Gobierno.



2.4.4. Fase IV. Evaluación: indicadores

Alcanzada la estabilidad en el nuevo modelo de gestión del procedimiento, deberá comenzar a realizarse su evaluación, actividad que se realizará a partir de indicadores respecto a los objetivos perseguidos, cuya obtención deberá mantenerse en el tiempo de manera indefinida, sirviendo en adelante para detectar y, cuando proceda, corregir tendencias indeseadas o plantear la introducción de nuevas correcciones que mejoren la eficacia de la gestión.

Como aspectos susceptibles de evaluación a través de indicadores se deben considerar:

1. Indicadores internos de funcionamiento, tendrán por objeto comparar la gestión del procedimiento a lo largo del tiempo, partiendo de los valores previos a la simplificación y, una vez implementada esta, los que se vayan obteniendo con la periodicidad que se acuerde. Este tipo de indicadores deben 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.
2. Indicadores externos o de satisfacción, cuyo objeto será 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 pueda comparar con los valores que se obtengan al medir las mismas magnitudes una vez realizados los cambios. Estos indicadores se basarán, de una parte, en las Quejas y Reclamaciones que la gestión del procedimiento pueda suscitar por parte de los interesados y, de otra, en la realización de Encuestas de Satisfacción a realizar con la periodicidad que se estime conveniente.

El cuadro siguiente presenta algunos de los posibles indicadores que se pueden establecer, refiriéndose los cuatro primeros grupos (de eficacia, de eficiencia, de economía y de resultado) a los descritos como “internos” y los del quinto grupo a los enunciados como “externos o de satisfacción”.



INDICADORES ⁷⁷



INDICADORES DE EFICACIA

(medios o recursos utilizados y la forma en que están organizados para el cumplimiento de los objetivos de la unidad)

- ✓ **recursos humanos**
- ✓ **recursos materiales**
- ✓ **recursos financieros**
- ✓ **recursos organizativos**



INDICADORES DE EFICIENCIA

(grado de aprovechamiento de los recursos)

- ✓ **resultados obtenidos para cada objetivo/ recursos empleados para su logro**



INDICADORES DE ECONOMÍA

(ahorro obtenido respecto de las previsiones realizadas)

- ✓ **recursos reales utilizados en cada objetivo/ recursos previstos para ese mismo objetivo**



INDICADORES DE RESULTADO

(grado de movilización de los recursos alcanzado)

- ✓ **resultado obtenido/ resultado planteado para ese objetivo**



INDICADORES DE SATISFACCIÓN

(grado de satisfacción expresado por el usuario en relación con sus expectativas)

- ✓ **expectativas versus realidad (valoración de quejas frente a felicitaciones o valoración de quejas tras los cambios introducidos respecto a las recibidas antes de dichos cambios)**

⁷⁷ Para una determinación específica de los distintos tipos de objetivos e indicadores, pueden consultarse, editados por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), el manual *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público* (1997) y el manual *Indicadores de gestión en el ámbito del sector público* (2007).

ANEXOS

ANEXO 1

Principales antecedentes de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico

- I. Ya en torno a la **década de 1960** pueden encontrarse precedentes de simplificación administrativa. Así el artículo 11 de la **Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 20 de julio de 1957**⁷⁸, atribuía a los Secretarios Generales Técnicos la competencia de *“Proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos Centros del Ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costos y rendimiento”*. Y el artículo 38 de la **Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958**⁷⁹, establecía lo siguiente: *“Cuando los órganos administrativos deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios, impresos u otros métodos que permitan el rápido despacho de los asuntos, pudiendo incluso utilizar, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, cualquier medio mecánico de producción en serie de las mismas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados”*.
- II. Más modernamente la **LOFAGE**⁸⁰ (artículo 4, número 1, letra b), incluye, entre los contenidos del principio de servicio a los ciudadanos, *“la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas”*. Así mismo, encomienda a los Subsecretarios de los Departamentos de la AGE la competencia para determinar las actuaciones precisas para, entre otras cuestiones, *“la racionalización y simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, en el marco definido por el Ministerio de Administraciones Públicas”* (artículo 15, número 1, letra c).
- III. Por su parte 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**

⁷⁸ BOE 187, de 22 de julio

⁷⁹ BOE 171, de 18 de julio

⁸⁰ Ver epígrafe 2.2 de este Manual

Procedimiento Administrativo Común⁸¹ (disposición adicional 1ª) emplaza al Gobierno a establecer, en plazo de un año, las modificaciones normativas precisas para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la AGE y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública.

Igualmente (*ibídem*) emplaza al Gobierno para adaptar, en plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)⁸²: esto es, estimatorio excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario

Para el estudio y propuesta de estas reformas, de acuerdo con la misma disposición adicional, el Gobierno habrá de crear una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de Administraciones Públicas (MAP) -hoy MINHAP-.

- IV. El **Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa**⁸³ desarrolla la disposición adicional 1ª de la Ley 4/1999 encomendando al Gobierno el desarrollo del proceso de simplificación administrativa a través de la creación de un órgano *ad hoc*, la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, dirigida a establecer las directrices y criterios para la elaboración de un «Plan General de Simplificación» en la AGE, cuya aprobación le corresponde.

El citado Plan debería contener una definición de los objetivos, el diseño de las acciones a realizar en cada Ministerio y los indicadores que permitan una evaluación de sus resultados. En tal sentido, integraría las acciones departamentales referidas a los distintos ámbitos competenciales, partiendo del principio de que la simplificación de la actividad administrativa compete al Gobierno, siendo, por consiguiente, todos los Ministerios que lo componen protagonistas de dicho proceso en su respectivo ámbito competencial, sin perjuicio, como es obvio, de la competencia de carácter horizontal que, en materia de simplificación, corresponde al MAP -hoy MINHAP-.

- V. De conformidad con las previsiones del RD 670/1999, la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa presentó al Consejo de Ministros -en 2000 y 2001, respectivamente- **el I y el II Plan General de Simplificación Administrativa**⁸⁴,

⁸¹ Ver epígrafe 1.3 de este Manual

⁸² BOE 285, de 27 de noviembre

⁸³ BOE 109, de 7 de mayo

⁸⁴ Se elaboró un III Plan de Simplificación, que no llegó a formalizarse

elaborados por el MAP. Ambos Planes contienen objetivos y medidas de simplificación y reducción de cargas, entre los que son de citar los siguientes:

- ✓ Reducción de los documentos requeridos a los ciudadanos para relacionarse con la AGE
- ✓ Accesibilidad de las dependencias administrativas; simplificación de los formularios, impresos y solicitudes
- ✓ Eliminación de procedimientos innecesarios; informatización e interconexión de oficinas de registro e información
- ✓ Tele-tramitación de procedimientos
- ✓ Establecimiento del correo electrónico en las comunicaciones intra-administrativas
- ✓ “Oficina sin papeles”: gestión y archivo informático de los procedimientos
- ✓ Sustitución de aportación de documentos en solicitudes de autorización por declaración del solicitante.

VI. En 2007 el Gobierno inicia un programa sistemático de reducción y eliminación de cargas administrativas: el **«Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas»**, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007⁸⁵.

El Programa daba respuesta al «Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la UE»⁸⁶, puesto en marcha a principios de año por la Comisión. Este Programa implementaba un conjunto de acciones destinadas a reducir la carga administrativa que imponía la reglamentación en vigor y a instrumentar el compromiso que se sometería al Consejo Europeo de primavera de 2007 de cuantificar en un 25 % el objetivo de reducción que deberán alcanzar conjuntamente la Unión Europea y los Estados miembros a más tardar en 2012. El compromiso estaba enmarcado en el ámbito de la iniciativa «Legislar Mejor»⁸⁷, como resultado del primer análisis estratégico del desarrollo de la misma.⁸⁸

El Programa de Mejora español preveía la creación de un Grupo de Alto Nivel, presidido por el MAP que se encargaría de redactar un «Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas» que debía incluir, a su vez, las siguientes acciones o medidas de mejora normativa:

⁸⁵ Publicado por Resolución de 23 de mayo de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE 140, de 12 de junio)

⁸⁶ Comunicación COM (2007) 23 final de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007. En <http://eur-lex.europa.eu>

⁸⁷ Ver epígrafe 3.1 de este Manual

⁸⁸ Comunicación COM (2006) 689 final de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea*, de 14 de noviembre de 2006. En <http://eur-lex.europa.eu>

- a. Valoración de las cargas administrativas existentes para las empresas en la legislación nacional, con el objeto de reducir las en un “objetivo de ambición” comparable al 25% europeo para el año 2012, profundizando, en especial, en las medidas necesarias para disminuir los trámites administrativos relacionados con la creación de nuevas empresas.
- b. Participación en el Programa de Acción de Reducción de Cargas Administrativas de la Comisión Europea, cuyo objetivo es que las cargas administrativas derivadas de la legislación de la UE se reduzcan en un 25% para 2012.
- c. Mejora de la regulación, de forma que se reduzcan las cargas administrativas que las nuevas normas supongan para las empresas y ciudadanos en general.
- d. Uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), incluyendo la “interconectividad” entre AAPP, como forma de reducir las cargas administrativas en los procedimientos de impacto ciudadano.
- e. Colaboración con las CCAA y los EELL a través de la Conferencia Sectorial de Administración Local, para vincular su participación en los objetivos del Plan.
- f. Identificación de nuevas iniciativas que permitan avanzar en los procesos de simplificación de trámites que inciden en la vida de los ciudadanos y en sus relaciones con las AAPP.
- g. Colaboración con las Cámaras de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales para avanzar en la rápida identificación de aquellas medidas que permitan la reducción de las cargas administrativas que dificultan la creación de nuevas empresas y limitan la actividad de las ya existentes

El «Plan de Acción»⁸⁹ se aprobó en 2008. Mencionaba expresamente la participación de España en el proceso europeo y fijaba el objetivo explícito de valorar las cargas administrativas impuestas a las empresas españolas por la normativa vigente y reducir las en un “objetivo de ambición” comparable al establecido para la UE -el 25 por 100 del total antes de 31 de diciembre de 2012-. El objetivo español se fijó concretamente en el 30 por 100. Las razones que llevaron a ello fueron la consideración, primero, de la estructura empresarial española, en la que priman empresas de tamaño reducido; segundo, la propia complejidad y la falta de análisis del impacto de la nueva normativa y, por último, el modelo de distribución competencial de la Administración Pública en España que, por la intervención o regulación concurrente de las diferentes instancias político-administrativas, en ocasiones genera duplicaciones normativas innecesarias.

⁸⁹ *Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas*, Gobierno de España, junio 2008. En <http://www.seap.minhap.gob.es>

El valor de las cargas administrativas impuestas por la normativa española se estimaba, a partir de los estudios del Banco de España, la UE y la OCDE, en un 4,6 por 100 del Producto Interior Bruto –en la UE, a partir de la extrapolación de datos relativos a los Países Bajos, la estimación era de un 3,5 % del PIB europeo–, alcanzando un valor de 50.000 millones de euros. Así, el objetivo de reducción del 30 por 100 para 2012 suponía disminuir en 15.000 millones de euros el importe total de las cargas administrativas soportadas por los ciudadanos y las empresas españolas.

Las medidas de reducción de cargas previstas en el Plan se recogen en el siguiente cuadro:

<p>1. Medición de cargas en áreas prioritarias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar y cuantificar las cargas administrativas que afectan a las empresas, con especial atención a las PYMES, en seis áreas prioritarias de carácter horizontal: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Derecho de Sociedades ✓ Legislación Fiscal ✓ Estadísticas ✓ Contratación Pública ✓ Medio Ambiente ✓ Entorno laboral-Relaciones Laborales, incluyendo Seguridad Social y Prevención de Riesgos
<p>2. Medición de cargas por los Ministerios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de evaluación de los propios Departamentos Ministeriales y organismos de la AGE, con colaboración de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).
<p>3. Cooperación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de colaboración con todas las CCAA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el impulso de la reducción de cargas en sus ámbitos de competencia con objetivos de ambición comparable, de forma que se alcance el objetivo total de reducción del 30%, Colaborar con las Cámaras de Comercio y las organizaciones empresariales y sindicales • Fomentar la cooperación metodológica y el intercambio de buenas prácticas con aquellos países de nuestro entorno con experiencias más avanzadas en la materia.
<p>4. Medidas Tecnológicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar la total interconexión electrónica de los sistemas de información de las Administraciones Públicas. • Implementar la Ventanilla Única contemplada en el proyecto de transposición de la Directiva de Servicios (VUDS). • Creación de un portal específico para la reducción de las Cargas Administrativas. • Compartir la información que ya obra en poder de las Administraciones Públicas (Intermediación de Datos). • Completar y depurar la información de los procedimientos recogidos en el Sistema de Información Administrativa (SIA).

5. Análisis del Impacto de Nueva Normativa

- Elaboración y aplicación de un protocolo de actuación para la valoración del impacto normativo que se aplique sistemáticamente a toda la normativa que se apruebe a partir del 1 de enero de 2009.

6. Real Decreto Anual de Reducción de Cargas

- Aprobar en el último trimestre de cada año un Real Decreto de Reducción de Cargas administrativas que englobe las propuestas de mejora y medidas concretas de simplificación de las áreas prioritarias analizadas, trasladándolo previamente a los agentes sociales para que puedan realizar observaciones.

7. Actividades de Participación y Comunicación

- Campaña que estimule a ciudadanos y empresarios a presentar sus ideas a través de la página web del Ministerio de Administraciones Públicas.
- Jornadas de repercusión nacional para presentar el Plan de Acción y recoger, en su caso, sugerencias adicionales de los empresarios y sectores implicados.
- Acciones formativas para difundir la cultura de reducción de cargas entre los empleados públicos.

VII. De acuerdo con las previsiones del Plan, entre 2008 y 2011, el Gobierno aprobó varios **Acuerdos de Consejo de Ministros sobre reducción de cargas y mejora normativa**. Tales Acuerdos respondían al proceso de trabajo diseñado para los Departamentos y órganos de la AGE en el apartado de medición de cargas:

- Autoevaluación por parte de cada Departamento u organismo de sus respectivos procedimientos y procesos de actuación.
- Generación, acto seguido, de propuestas de reducción de cargas o de eliminación de las trabas burocráticas superfluas o innecesarias en el ámbito de dichos procedimientos y procesos, considerando especialmente las que pudieran afectar a la creación de nuevas empresas.
- Validación de las propuestas por el Ministerio de Administraciones Públicas.
- Elevación de las propuestas validadas al Consejo de Ministros para su aprobación.

En 2008 se aprobaron dos Acuerdos. El primero de ellos⁹⁰, ponía en vigor un primer paquete de 11 medidas de reducción de cargas administrativas soportadas por las empresas. El segundo⁹¹, aprobaba otras 70 medidas de vía rápida, también referidas a la actividad empresarial.

En 2009 se aprobó un tercer Acuerdo de Consejo de Ministros⁹², que iniciaba una nueva vía –cargas de naturaleza indistinta, soportadas igualmente por ciudadanos y empresas–,

⁹⁰ 27 de junio

⁹¹ 14 de agosto

⁹² 17 de abril

aprobando 78 nuevas iniciativas de reducción de cargas afectantes tanto a las empresas como a los ciudadanos.

En 2010, se aprobó el cuarto Acuerdo de Consejo de Ministros de reducción de cargas y mejora normativa⁹³, que recoge 88 medidas derivadas del estudio de seis áreas prioritarias -derecho de sociedades, legislación fiscal, estadística, contratación pública, medio ambiente y entorno laboral- y de las conclusiones de los trabajos realizados al amparo de los convenios de colaboración suscritos con el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (CSCOCIN) y la organización empresarial Confederación Española de Organizaciones Empresariales – Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEOE-CEPYME).

Finalmente, en 2011 se aprobaron dos nuevos Acuerdos –quinto y sexto⁹⁴. El primero recoge 14 medidas dirigidas exclusivamente a los ciudadanos, en cumplimiento de la tendencia marcada por la Comisión Europea en el ámbito del programa de *Better Regulation*, que se refleja en las conclusiones acordadas por el Grupo Técnico de Reducción de Cargas Administrativas para Ciudadanos de la UE en su reunión de 29 de junio de 2010, coincidiendo con la Presidencia española. El segundo incorpora 22 propuestas de reducción de cargas, procedentes tanto del sector empresarial como de los diferentes Departamentos y órganos de la AGE, que tienen por destinatarios a empresas y ciudadanos.

La aplicación de estas 283 iniciativas supone un ahorro estimado para empresas y ciudadanos de 5.867,5 millones de euros, de los cuales 3.627,3 millones repercuten en las primeras -bien exclusivamente o bien indistintamente con los ciudadanos-, y 2.240,2 exclusivamente en estos.

- VIII. En 2009, paralelamente al III Acuerdo de Reducción de Cargas, el Gobierno abordó 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”-. La transposición se realizó a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio⁹⁵ –denominada “Ley Paraguas”- y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior⁹⁶ –denominada “Ley Ómnibus”-.

En ambas normas, a través de las oportunas modificaciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)⁹⁷, y de la LRJPAC⁹⁸, se introdujeron

⁹³ 23 de diciembre

⁹⁴ 13 de mayo y 16 de septiembre

⁹⁵ BOE 283, de 24 de noviembre

⁹⁶ BOE 308, de 23 de diciembre

⁹⁷ BOE 80, de 3 de abril

distintas medidas de simplificación administrativa en los procedimientos vinculados con el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Entre otras, además de la creación de una ventanilla única para la realización de todos los trámites e informaciones relacionadas con éstos (ventanilla única de la Directiva de Servicios, conocida con el acrónimo VUDS), la flexibilización del régimen de autorizaciones y licencias previas y la introducción de declaraciones responsables y comunicaciones previas en sustitución de las actuaciones autorizatorias.

- IX. En 2011, después del IV Acuerdo de Consejo de Ministros y paralelamente a la aprobación del V y VI, el Gobierno impulsó la aprobación de la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible**⁹⁹. La Ley profundizaba 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 e introduciendo una nueva reforma en la LBRL para suprimir las autorizaciones y licencias municipales exigidas, tanto en la iniciación de dichas actividades como en la apertura de los establecimientos ligados a las mismas.

Las autorizaciones y licencias eran sustituidas por una declaración responsable de los operadores. Las únicas autorizaciones que se mantenían eran las exigidas por razones de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico-artístico, de la seguridad o de la salud pública o las que requiriesen del uso privativo y la ocupación del dominio público.

- X. También en 2011, el Gobierno aprobó 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 con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa**¹⁰⁰, que dispuso la modificación del sentido del silencio administrativo en 125 procedimientos administrativos de la AGE.

En estos procedimientos -mencionados en el Anexo-, el silencio pasa de negativo a positivo una vez transcurrido sin resolución el plazo máximo fijado para su tramitación.

- XI. El 3 de junio de 2011, el **Consejo de Ministros aprobó varios compromisos de simplificación documental** dirigidos a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no aportar a la Administración ningún documento que ya estuviera en poder de la misma, reconocido en los artículos 35, letra f), de la LRJPAC y 6, número 2, letra b), de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)¹⁰¹, y, para el caso concreto de las fotocopias del Documento Nacional de

⁹⁸ Ver epígrafe 1.3 de este Manual

⁹⁹ BOE 55, de 5 de marzo.

¹⁰⁰ BOE 161, de 7 de julio

¹⁰¹ BOE 150, de 23 de junio

Identidad y de los certificados de empadronamiento, en los Reales Decretos 522 y 523/2006, de 28 de abril¹⁰².

Los compromisos de actuación eran los siguientes:

- ✓ Supresión a 31 de diciembre de 2011, de las solicitudes de documentos obrantes en poder del propio Departamento que los solicita.
- ✓ Supresión, igualmente a 31 de diciembre de 2011, de las solicitudes de documentos obrantes en poder de la propia AGE en, al menos, el 40 por 100 de los procedimientos administrativos que lo requiriesen (el porcentaje sería del 50 por 100 en los Ministerios que solicitaran dichos documentos en la mitad o más de sus procedimientos).
- ✓ Supresión a 31 de diciembre de 2012, del 100 por 100 de dichas solicitudes.

XII. A 21 de noviembre de 2011, de acuerdo con el documento «Reducción de cargas administrativas», publicado por el extinguido Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (MPTAP)¹⁰³, los **ahorros para ciudadanos y empresas** obtenidos a dicha fecha a través de las **medidas de simplificación y reducción de cargas enmarcadas en el Plan de Acción ascendían a 10.737,7 millones de euros**. Como se ha visto más arriba, 5.867,5 millones procedían de los ahorros obtenidos con la implementación de las medidas previstas en los seis Acuerdos de Consejo de Ministros de Reducción de Cargas y Mejora Normativa. Los restantes procedían de la sustitución de tramitaciones en papel y presenciales por tramitaciones electrónicas en los 20 procedimientos administrativos de mayor demanda ciudadana (3.169,4) y de la implementación de las medidas de simplificación previstas en la Ley Paraguas y la Ley Ómnibus (1.700,8).

Entre el 21 de noviembre de 2011 y 31 de diciembre de 2012 se sumaron a estos ahorros los obtenidos durante 2012 a consecuencia de la tramitación telemática de los 20 servicios administrativos más demandados y de las medidas contempladas en las Leyes 17/2009 y 25/2009, los ahorros generados a emprendedores y empresas por la implantación de la VUDS, los ahorros derivados de la sustitución de trámites presenciales por trámites electrónicos en todos los procedimientos administrativos tramitados a través de las sedes electrónicas de la AGE y los derivados de las actuaciones de reducción de cargas administrativas que los diferentes Departamentos Ministeriales y las CCAA habían ido implementando desde mayo de 2007 hasta la actualidad y que no figuraban en ninguno de los Acuerdos de reducción de cargas adoptados por el Consejo de Ministros.

Así, **a 31 de diciembre de 2012**, las mediciones efectuadas permitieron **superar los 15.000 millones de euros de ahorros y completar suficientemente el objetivo de reducción del 30 por 100**.

¹⁰² BOE 110, de 9 de mayo

¹⁰³ En <http://www.seap.minhap.gob.es>

XIII. Los **Programas Nacionales de Reformas 2012 y 2013 (PNR 2012 y PNR 2013)**¹⁰⁴, en el ámbito de las grandes reformas estructurales que acometen con vistas a dinamizar la economía y a aumentar el empleo y la competitividad, contienen varias medidas con incidencia en el campo de la simplificación administrativa.

Así, la «Agenda de Reformas» del PNR 2012 dedica todo un apartado a *“Crecimiento y Competitividad”*¹⁰⁵, entre cuyos ítems figura uno expresamente dirigido a la eliminación de barreras administrativas y al fomento de la unidad de mercado y de la competencia.

En dicho ítem, el PNR señala como *“la eliminación de barreras administrativas, obstáculos y trabas para la realización de las actividades económicas tiene un impacto positivo sobre las actuaciones llevadas a cabo por los operadores económicos”*¹⁰⁶ y, en este sentido, enuncia una medida¹⁰⁷ justamente titulada *“Reducción de cargas administrativas”*.

El objetivo de la medida es *“Reducir el peso burocrático de la Administración, eliminando trabas e incrementando la simplificación y mejora procedimental, para facilitar la tramitación administrativa por ciudadanos y empresarios para el mejor ejercicio de los derechos y cumplimiento de sus obligaciones”*, y comprende diversas actuaciones, entre otras las siguientes:

- ✓ Impulsar la simplificación administrativa de forma coordinada con el resto de AAPP para restablecer la unidad de mercado dentro de España
- ✓ Promover la autoevaluación sistemática y periódica por parte de los Organismos Públicos de la normativa y los procedimientos administrativos con vistas a su simplificación y optimización
- ✓ Conseguir que el 50% de los ciudadanos y el 80% de las empresas usen de forma habitual la administración electrónica.

Junto a estas acciones, expresamente referidas a la reducción de cargas, el PNR 2012, dentro del apartado dedicado a *“Crecimiento y Competitividad”* enumera otras, vinculadas tanto a la eliminación de barreras para los operadores económicos como al impulso a las TIC. Entre las primeras se cuentan las relacionadas con la unidad de mercado y la liberalización de actividades comerciales; entre las segundas, las relacionadas con el uso de la factura electrónica y la creación de un Punto Único de entrada de las mismas en las AAPP y con la reducción del papel en los procedimientos internos de la Administración.

¹⁰⁴ Consultar en www.mineco.gob.es

¹⁰⁵ Apartado III.5

¹⁰⁶ Página 221

¹⁰⁷ Núm. 78

Por su parte, el PNR 2013¹⁰⁸, en el apartado V, «Reformas para apoyar el crecimiento», incluye un epígrafe -AGS. Núm 3- denominado “Fomentar el crecimiento y la competitividad actual y futura”, que se hace eco de las futuras Leyes de Apoyo al Emprendedor y de Garantía de la Unidad de Mercado. Y en el mismo apartado V, incluye un segundo epígrafe -AGS. núm. 5, “Modernizar la Administración Pública”-, que anticipa la creación de CORA¹⁰⁹.

- XIV.** En 2012 y 2013, el Gobierno promueve la aprobación de varias normas legales, enmarcadas en el ámbito de las reformas estructurales previstas en el PNR 2012 y el PNR 2013 y con gran incidencia en el ámbito de la simplificación administrativa y la reducción de cargas.

Así, ampliando las medidas liberalizadoras previstas en la LES, **la Ley 12/2012 de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios**¹¹⁰ elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados¹¹¹. Así mismo, extiende la reforma a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra.

Por su parte, las Leyes **14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización**¹¹², **20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado**¹¹³ y **25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público**¹¹⁴, contienen, respectivamente y entre otras herramientas de dinamización de la economía:

- Una batería de medidas de simplificación administrativa y reducción de la burocracia en el ámbito de la creación de empresas y de la actividad emprendedora.
- La consagración del principio de “eficacia en todo el territorio”, que concede eficacia plena en la totalidad del territorio nacional a las intervenciones de cualquier Administración Pública que permitan el acceso a una actividad económica y a su ejercicio, y posibilita que los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier punto del territorio puedan ejercer válidamente su actividad en el resto.

¹⁰⁸ Consultar en www.mineco.gob.es

¹⁰⁹ Ver epígrafe 1.1 de este Manual

¹¹⁰ BOE 311, de 27 de diciembre

¹¹¹ Posteriormente la disposición final 7ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, elevó el umbral de superficie a 500 m2 y la disposición final 3ª de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo ha elevado a 750 m2.

¹¹² BOE 233, de 28 de septiembre

¹¹³ BOE 295, de 10 de diciembre

¹¹⁴ BOE 311, de 28 de diciembre

- La regulación del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la AGE y el establecimiento de Puntos Generales de Entrada similares en el resto de las AAPP, que, en todo caso, podrán utilizar el Punto de la AGE mediante la suscripción del oportuno convenio de colaboración. Así mismo, se establece la obligatoriedad a partir de 15 de enero de 2015 del uso de la factura electrónica para todos los proveedores de bienes y servicios a las AAPP, a los que hace referencia el art. 4 de la citada Ley 25/2013, de 27 de diciembre, previéndose el suministro gratuito por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo del correspondiente *software* de facturación a las empresas, especialmente pequeñas, medianas y micro, que lo deseen.

XV. El último hito reseñable entre los antecedentes de las políticas de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico lo constituye por el momento la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)**¹¹⁵.

CORA, a través de la Subcomisión de Simplificación Administrativa, ha propuesto una serie de medidas de simplificación administrativa y reducción de cargas, que se reflejan en el cuadro siguiente, agrupadas por “ejes” o áreas temáticas:

PROYECTOS GENERALES		
1	2.04.003.31	INTEGRACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONVENCIONAL Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO.
2	2.04.001.19	ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y MEJORA REGULATORIA PARA LA AGE
3	2.04.014.19	EXTENSIÓN DE LA IMAGEN INSTITUCIONAL A LOS DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS Y OFIMÁTICOS ELABORADOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
GRANDES PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN		
PROCEDIMIENTOS MEDIOAMBIENTALES		
4	2.10.001.20	SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO
5	2.10.002.20	SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS EN PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE.
6	2.10.003.20	SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA (AAI)
7	2.10.005.20	APLICACIÓN DE MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS
8	2.10.004.20	SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL.
9	2.10.006.20	SIMPLIFICACIÓN Y REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA

¹¹⁵ Ver epígrafe 1.1 de este Manual

		DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL
PROCEDIMIENTO ADUANERO		
10	2.04.010.20	VENTANILLA UNICA ADUANERA
ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA		
SERVICIOS HORIZONTALES		
11	2.04.005.31	POTENCIACIÓN DE LA PLATAFORMA DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS (PID) COMO MEDIO PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A NO PRESENTAR DOCUMENTOS QUE YA OBREN EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN.
12	2.04.008.50	PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE APODERAMIENTOS (REA) Y POTENCIACIÓN DE SU USO POR LOS DEPARTAMENTOS Y ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (AGE).
13	2.02.002.32	TABLÓN EDICTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
14		SUBASTAS JUDICIALES ELECTRÓNICAS
TRÁMITES ELECTRÓNICOS		
15	2.08.001.32	GENERALIZAR LA EMISIÓN DE DOCUMENTOS SANITARIOS EUROPEOS SIN DESPLAZAMIENTO A LAS OFICINAS DEL INSS
16	2.08.002.32	CITA PREVIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SEPE).
17	2.08.003.32	SERVICIO TELEMÁTICO DISPONIBLE EN LA SEDE ELECTRÓNICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LA SOLICITUD Y ENVÍO DE CERTIFICADOS DE ESTAR AL CORRIENTE DE PAGO DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL (SS).
18	2.04.011.32	FOMENTO DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PERSONALIZADOS POR MEDIOS TELEMÁTICOS E INCREMENTO DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AUTOMATIZADAS.
19	2.04.012.32	UNIFICACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN EN LA AEAT DE LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACIÓN Y AUTENTICACIÓN NO AVANZADA Y ADMISIÓN Y POTENCIACIÓN DE LOS CERTIFICADOS DE EMPLEADO PÚBLICO.
20	2.04.013.32	EXTENSIÓN DE LA PRESENTACIÓN ELECTRÓNICA OBLIGATORIA DE DECLARACIONES Y OTROS DOCUMENTOS EN LA AEAT Y ESTABLECIMIENTO PARA DETERMINADOS COLECTIVOS DE LA OBLIGATORIEDAD DE PRESENTACIÓN DE DOCUMENTACIÓN A TRAVÉS DEL REGISTRO ELECTRÓNICO
21	2.09.002.32	TRAMITACIÓN TELEMÁTICA DE HOMOLOGACIONES DE VEHÍCULOS
22	2.05.001.32	COMUNICACIONES TELEMÁTICAS AL REGISTRO DE VEHÍCULOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO
23	2.05.002.32	CITA PREVIA EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO.
24	2.02.001.32	IMPLANTACIÓN DEL EXPEDIENTE JUDICIAL ELECTRÓNICO (EJE) EN LA AUDIENCIA NACIONAL (SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO).
25		TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA DESDE LOS CENTROS SANITARIOS DE NACIMIENTOS Y DEFUNCIONES.
26	2.12.001.32	MEJORA DE LA ACCESIBILIDAD A LOS TRATAMIENTOS CON MEDICAMENTOS ESTUPEFACIENTES PARA USO HUMANO Y ACTUALIZACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA LA DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS ESTUPEFACIENTES VETERINARIOS.



27	2.12.002.32	DESARROLLO E IMPLANTACIÓN DE LA RECETA ELECTRÓNICA INTEROPERABLE
28		CREACIÓN DE UNA BASE DE DATOS DE TARJETA SANITARIA DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD
29	2.12.003.32	IMPLANTACIÓN DE LA HISTORIA CLÍNICA DIGITAL INTEROPERABLE (HCD)
APOYO A LA INVERSIÓN Y LA EMPRESA		
APOYO A LA EMPRESA		
30	2.13.002.40	REVISIÓN DEL UMBRAL PARA ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES Y NUEVAS ACTIVIDADES, SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES PARA LA APERTURA DE NUEVOS ESTABLECIMIENTOS
31	2.04.006.40	PARTICIPACIÓN DE LAS OFICINAS CONSULARES EN LA OBTENCIÓN DEL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN FISCAL (NIF) Y CERTIFICADO ELECTRÓNICO POR LOS NO RESIDENTES
32	2.09.001.40	SIMPLIFICACIÓN DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA PYMES
33	2.00.003.40 2.02.002.32	SIMPLIFICACIÓN DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LA APERTURA DE UNA EMPRESA. REDUCCIÓN DE TIEMPOS Y COSTES EN LA CREACIÓN DE EMPRESAS
INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN		
34	2.13.003.40	ESTANDARIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA DE PROYECTOS Y OTRAS AYUDAS DE FOMENTO DE LA INVERSIÓN EN I+D+I.
ATENCIÓN AL CIUDADANO		
UNIFICACION DE SERVICIOS Y PUNTOS DE ATENCIÓN		
35	2.04.008.50	ESTABLECER EL PUNTO DE ACCESO GENERAL (PAG) COMO PORTAL DE ENTRADA, VÍA INTERNET, DEL CIUDADANO A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
36	2.04.009.50	EXTENSIÓN DEL SERVICIO DEL TELÉFONO 060 A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES		
37	2.07.001.20	ELIMINACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PREVIA DE LAS ACTIVIDADES DE FORMACIÓN DEPORTIVA PROMOVIDAS POR LAS FEDERACIONES DEPORTIVAS ESPAÑOLAS O AUTONÓMICAS.
38	2.08.004.50	DESARROLLO DE LA OFICINA ELECTRÓNICA DE INFORMACIÓN A LOS CIUDADANOS Y GESTIÓN DE PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL
39	2.08.005.50	PROVISIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE EL DERECHO A SU FUTURA JUBILACIÓN A LOS MAYORES DE 50 AÑOS.
40	2.08.006.50	VISIBILIDAD DE LA OFERTA DE TRABAJO EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
41	2.02.003.50	OFICINA ELECTRÓNICA DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A VÍCTIMAS DEL TERRORISMO
42	2.11.001.50	BOE A LA CARTA

Junto a estas medidas, las restantes Subcomisiones y el Pleno de CORA han aprobado otras que, no obstante estar primordialmente vinculadas a los objetivos propios de la Comisión de supresión de duplicidades y de racionalización de los servicios y medios comunes de las AAPP, inciden también directamente en el ámbito de la reducción de cargas:

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	
SERVICIOS HORIZONTALES	
1	IMPLANTACIÓN DE LA FACTURA ELECTRÓNICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL PUNTO DE ENTRADA GENERAL DE FACTURAS ELECTRÓNICAS
2	CENTRALIZAR LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS ELECTRÓNICAS DE TODAS LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.
3	TABLÓN EDICTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS – SERVICIO DE NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS SEGURAS (NOTESS)
4	IMPULSO DEL SISTEMA DE SUBASTAS ELECTRÓNICAS: APLICACIÓN SUBASTAS DEL BOE – PORTAL DE SUBASTAS JUDICIALES

En relación con estas medidas, es preciso destacar que, de acuerdo con el informe final¹¹⁶ y otros documentos de CORA, las propuestas formuladas no constituyen ningún *numerus clausus* o límite para que los Departamentos ministeriales y otros organismos públicos pongan en práctica sus propias iniciativas y medidas de mejora y reducción de cargas. Antes bien: la reforma de las AAPP diseñada por la Comisión se concibe como un proceso abierto, continuo, en el que las medidas concretas enunciadas constituyen simplemente una “guía” u “hoja de ruta” puntual, que no impide su continuación por las AAPP y órganos implicados.

Prueba de ello la constituye el RD 479/2013, de creación de OPERA¹¹⁷, que deja abierto el camino para que la propia Oficina proponga, en su caso, las medidas que estime oportunas, dentro de los términos previstos en el mismo.

Otra prueba del carácter abierto de CORA es que ésta decidió proponer al Gobierno la ejecución de dos proyectos de simplificación -debatidos y consensuados en la Subcomisión de Simplificación- antes del término de sus trabajos, considerando su importancia y operatividad inmediata.

Estos proyectos son los siguientes:

- **Proyecto Emprende En Tres**

Regulado en un Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013, establece un sistema para integrar la declaración responsable que ha sustituido a la licencia municipal en el sistema de constitución telemática de sociedades, de modo que, ajustada a un

¹¹⁶ Ver epígrafe 1.1. de este Manual

¹¹⁷ Ver ídem

modelo al que se habrán adherido los municipios, se pueda remitir por vía electrónica al Ayuntamiento.

- **Nuevo Acuerdo de Reducción de Cargas y Mejora Normativa**

En el mes de julio de 2013, el Consejo de Ministros aprobó un nuevo Acuerdo para la reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación, con más de 60 medidas de simplificación entre las que cabe destacar:

- ✓ Posibilitar la habilitación del libro de visitas en el momento del alta de la empresa en la Seguridad Social por vía electrónica.
- ✓ Posibilitar la presentación de la documentación requerida por la Inspección de Trabajo por vía electrónica.
- ✓ Posibilitar la contratación del seguro directo de vehículos a motor a través de internet y su pago con tarjeta electrónica.
- ✓ Posibilitar la comunicación electrónica de daños y el reembolso de los siniestros del seguro del automóvil atendidos por las entidades aseguradoras privadas.
- ✓ Autorización única de domiciliación y despacho centralizado de importación con otros Estados miembros.
- ✓ Suprimir la obligación, para corredores de seguros y corredores de reaseguros, de remitir información estadística semestral.
- ✓ Suprimir la obligación, para los agentes de seguros vinculados y los operadores de banca-seguros vinculados, de remitir a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la información del negocio semestral.
- ✓ Implantar la licitación electrónica en todos los centros del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

ANEXO 2

Tabla estándar de tareas genéricas

<u>TABLA DE TAREAS GENÉRICAS</u>		
Grupo1	DIRECTIVAS	Perfil
1.1	Desarrollar directrices	GRUPO DE TITULACIÓN A1
1.2	Planificar, proyectar	
1.3	Decidir, elegir, aprobar, denegar	
1.4	Controlar y hacer el seguimiento de actividades	
1.5	Coordinar	
1.6	Supervisar y firmar	
1.7	Relacionarse con otros organismos, participar en reuniones institucionales	
Grupo2	TÉCNICAS	Perfil
2.1	Realizar estudios	GRUPO DE TITULACIÓN A1—A2
2.2	Elaborar normativa	
2.3	Redactar informes, actas...	
2.4	Traducir, redactar documentos o correspondencia y relacionarse en otro idioma	
2.5	Supervisar técnicamente	
2.6	Elaborar programas informáticos	
2.7	Preparar documentación técnica	
2.8	Informar y asistir técnicamente al usuario o a otro órgano o unidad	
2.9	Participar como ponente o profesor en congresos, cursos	
2.10	Participar en reuniones de trabajo, contactar con otros profesionales	



Grupo 3	EJECUTIVAS	Perfil
3.1	Elaborar documentos de tramitación de expedientes	GRUPO DE TITULACIÓN A2-C1
3.2	Solicitar datos	
3.3	Elaborar estadísticas	
3.4	Solicitar documentos, informes	
3.5	Preparar y utilizar herramientas informáticas o bases de datos	
3.6	Hacer cálculos de todo tipo, aplicar baremos, tomar datos	
3.7	Bastantear, verificar y cotejar o compulsar documentos	
3.8	Clasificar, catalogar, inventariar	
3.9	Organizar actos, sesiones, conferencias...	
3.10	Gestionar y realizar cobros, pagos y liquidaciones	
3.11	Relacionarse con proveedores-demandantes de servicios y medios	
3.12	Despachar con superior jerárquico	
3.13	Formar o entrenar al personal	
Grupo 4	AUXILIARES	Perfil
4.1	Gestionar la agenda del superior jerárquico	GRUPO DE TITULACIÓN C1—C2
4.2	Registrar, recepcionar documentos	
4.3	Abrir e iniciar carpeta de expedientes	
4.4	Archivar	
4.5	Utilizar tratamiento de textos, mecanografiar	
4.6	Grabar datos y producir listados y documentos mecanizados	
4.7	Distribuir y enviar correo, fax, correo electrónico	
4.8	Buscar y seguir documentos, datos, antecedentes	
4.9	Cumplimentar fichas y anotar datos manualmente	
4.10	Atender o realizar llamadas y visitas	
4.11	Atender ventanilla/información general	
4.12	Sellar	
4.13	Escanear	
4.14	Instalar y mantener equipos técnicos e informáticos	
4.15	Atender la materialidad de las comunicaciones	



Grupo5	DE APOYO	Perfil
5.1	Fotocopiar	GRUPO DE TITULACIÓN C2-E
5.2	Vigilar	
5.3	Portear	
5.4	Conducir y mantener vehículos	
5.5	Almacenar	
5.6	Preparar envíos de material	
5.7	Realizar trabajos de oficio	
5.8	Acondicionar salas y medios para reuniones	



ANEXO 3

Checklist para la reducción de cargas y la simplificación procedimental

ASPECTOS INFORMÁTICOS			
	Nivel de informatización de la gestión	SI	NO
1	Existe una página web a través de la pueden relacionarse los interesados		
2	Se gestiona el registro de la unidad por medios electrónicos		
3	Los movimientos internos de los expedientes se realizan por medios electrónicos		
4	Se dispone de una aplicación informática que facilite la gestión de los expedientes		
5	Se prevén intercambios de información con los interesados por medios telemáticos		
6	Existen formularios electrónicos		
7	Se dispone de medios de archivo electrónicos		
ASPECTOS PROCEDIMENTALES			
1	Existen sistemas de constancia de fechas para el control del cumplimiento de plazos.		
2	Se definen y planifican acciones correctivas		
3	Se continúa la tramitación del procedimiento si no es contestado en plazo un informe facultativo		
4	Se realizan tareas simultáneamente, siempre que ello es posible		
5	Se ha detectado el número de puestos de supervisión y control a efectos de identificar aquellos que sean inadecuados		
6	Existe duplicidad de archivo (papel e informatizado)		

7	En el acuse de recibo se procede a reclamar todos los documentos preceptivos que falten		
8	Existen varios registros internos		
9	Existe un manual del procedimiento		
10	El proceso de trabajo a seguir es claro, conciso y comprensible.		
11	Existen modelos normalizados.		
12	Se solicita sólo la documentación imprescindible para la gestión del procedimiento.		
13	Se reduce la documentación o datos a aportar junto con la solicitud de requerimiento únicamente.		
14	Se reduce al mínimo imprescindible la frecuencia, la que resulta imprescindible, de presentar determinados documentos o datos.		
15	Existen umbrales mínimos por debajo de los cuales se exime al interesado del cumplimiento de una determinada carga administrativa.		
16	Se encuentran automatizadas las relaciones entre la Administración y los interesados en orden a reducir al máximo los desplazamientos físicos.		
17	Existe interconexión de fuentes de datos de las Administraciones Públicas evitando así al interesado presentar datos o documentos que obren en poder de la Administración, siempre previa obtención de su consentimiento.		
18	Existe la posibilidad de en algún procedimiento sustituir la obligación de aportar documentación, adjunta a una solicitud, por declaraciones responsables susceptibles de comprobación ulterior.		
19	Se revisa el sentido del silencio administrativo ampliando el número de procedimientos con silencio positivo.		
20	Se reducen los plazos legales y efectivos en la Administración considerando los establecidos en la norma como plazos máximos administrativos.		
21	Existe coordinación efectiva entre los distintos organismos de una Administración que participan en procedimientos para eliminar trámites redundantes, concurrentes.		
22	Existe entre las diferentes Administraciones Públicas mecanismos de tramitación de procedimientos complejos en los cuales intervengan órganos o unidades pertenecientes a distintas Administraciones Públicas.		
23	El procedimiento está inventariado en SIA		



ANEXO 4

Retribuciones del personal funcionario, haber regulador y cuotas de MUFACE y derechos pasivos

Fuente: Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas



RETRIBUCIONES DEL PERSONAL FUNCIONARIO, HABER REGULADOR Y CUOTAS DE MUFACE Y DERECHOS PASIVOS

LEY 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE 26 de diciembre de 2013)

MENSUAL	A1		A2		B		C1		C2		Agrup. Profesional E	
	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO
A N U A L (12 meses)	13.308,60	511,80	11.507,76	417,24	10.059,24	366,24	8.640,24	315,72	7.191,00	214,80	6.581,64	161,64
PAGA EXTRA JUNIO	684,36	26,31	699,38	25,35	724,50	26,38	622,30	22,73	593,79	17,73	548,47	13,47
PAGA EXTRA DICIEMBRE	684,36	26,31	699,38	25,35	724,50	26,38	622,30	22,73	593,79	17,73	548,47	13,47
TOTAL ANUAL	14.677,32	564,42	12.906,52	467,94	11.508,24	419,00	9.884,84	361,18	8.378,58	250,26	7.678,58	188,58

COMPLEMENTO DE DESTINO			TOTAL SUELDO Y COMPLEMENTO DE DESTINO (Sin Trienios)											
NIVEL	MES	AÑO (*)	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO
30	968,75	13.562,50	2.077,80	28.239,82	1.927,73	26.469,02	1.807,02	25.070,74	1.688,77	23.447,34	1.588,00	21.941,08	1.558,01	21.812,14
29	868,93	12.165,02	1.977,98	26.842,34	1.827,91	25.071,54	1.707,20	23.673,26	1.588,95	22.049,86	1.498,18	20.543,60	1.453,99	20.355,86
28	832,40	11.653,60	1.941,45	26.330,92	1.791,38	24.560,12	1.670,67	23.161,84	1.552,42	21.538,44	1.431,65	20.032,18	1.415,92	19.822,88
27	795,85	11.141,90	1.904,90	25.819,22	1.754,83	24.048,42	1.634,12	22.650,14	1.515,87	21.026,74	1.395,10	19.520,48	1.377,83	19.289,62
26	698,20	9.774,80	1.807,25	24.452,12	1.657,18	22.681,32	1.536,47	21.283,04	1.418,22	19.659,64	1.297,45	18.153,38	1.278,07	17.864,98
25	619,47	8.672,58	1.728,52	23.349,90	1.578,45	21.579,10	1.457,74	20.180,82	1.339,49	18.557,42	1.218,72	17.051,16	1.194,02	16.716,28
24	582,92	8.160,88	1.691,97	22.838,20	1.541,90	21.067,40	1.421,19	19.669,12	1.302,94	18.045,72	1.182,17	16.539,46	1.155,94	16.183,16
23	546,41	7.649,74	1.655,46	22.327,06	1.505,39	20.556,26	1.384,68	19.157,98	1.266,43	17.534,58	1.145,66	16.028,32	1.117,88	15.650,32
22	509,84	7.137,76	1.618,89	21.815,08	1.468,82	20.044,28	1.348,11	18.646,00	1.229,86	17.022,60	1.109,09	15.516,34	1.079,78	15.116,92
21	473,35	6.626,90	1.582,40	21.304,22	1.432,33	19.533,42	1.311,62	18.135,14	1.193,37	16.511,74	1.072,60	15.005,48	1.041,75	14.584,50
20	439,70	6.155,80	1.548,75	20.833,12	1.398,68	19.062,32	1.277,97	17.664,04	1.159,72	16.040,64	1.038,95	14.534,38	1.006,69	14.093,66
19	417,25	5.841,50	1.526,30	20.518,82	1.376,23	18.748,02	1.256,52	17.349,74	1.137,27	15.726,34	1.016,50	14.220,08	983,29	13.766,06
18	394,79	5.527,06	1.503,84	20.204,38	1.353,77	18.433,58	1.235,06	17.035,30	1.114,81	15.411,90	994,04	13.905,64	958,88	13.438,32
17	372,33	5.212,62	1.481,38	19.889,94	1.331,31	18.119,14	1.210,60	16.720,86	1.092,35	15.097,46	971,58	13.591,20	936,48	13.110,72
16	349,93	4.899,02	1.458,98	19.576,34	1.308,91	17.805,54	1.189,20	16.407,26	1.069,95	14.783,86	949,18	13.277,60	913,13	12.783,82
15	327,44	4.584,16	1.436,49	19.261,48	1.286,42	17.490,68	1.165,71	16.092,40	1.047,46	14.469,00	926,69	12.962,74	899,70	12.455,80
14	305,01	4.270,14	1.414,06	18.947,46	1.263,99	17.176,66	1.143,28	15.778,38	1.025,03	14.154,98	904,26	12.648,72	866,32	12.128,48
13	282,53	3.955,42	1.391,58	18.632,74	1.241,51	16.861,94	1.120,80	15.463,66	1.002,55	13.840,26	881,78	12.334,00	842,89	11.800,46
12	260,07	3.640,98	1.369,12	18.318,30	1.219,05	16.547,50	1.098,34	15.149,22	980,09	13.525,82	859,32	12.019,56	819,49	11.472,86
11	237,62	3.326,68	1.346,67	18.004,00	1.196,60	16.233,20	1.075,89	14.834,92	957,64	13.211,52	836,87	11.705,26	796,09	11.145,26
10	215,19	3.012,66	1.324,24	17.689,98	1.174,17	15.919,18	1.053,46	14.520,90	935,21	12.897,50	814,44	11.391,24	772,72	10.818,08
9	203,97	2.855,58	1.313,02	17.532,90	1.162,95	15.762,10	1.042,24	14.363,82	923,99	12.740,42	803,22	11.234,16	761,03	10.654,42
8	192,71	2.697,94	1.301,76	17.375,26	1.151,69	15.604,46	1.030,98	14.206,18	912,73	12.582,78	791,96	11.076,52	749,30	10.490,20
7	181,50	2.541,00	1.290,55	17.218,32	1.140,48	15.447,52	1.019,77	14.049,24	901,52	12.425,84	780,75	10.919,58	737,61	10.326,54
6	170,27	2.383,78	1.279,32	17.061,10	1.129,25	15.290,30	1.008,54	13.892,02	890,29	12.268,62	769,52	10.762,36	725,91	10.162,74
5	159,04	2.226,56	1.268,09	16.903,88	1.118,02	15.133,08	997,31	13.734,80	879,06	12.111,40	758,29	10.605,14	714,21	9.998,94
4	142,21	1.990,94	1.251,26	16.668,26	1.101,19	14.897,46	980,48	13.499,18	862,23	11.875,78	741,46	10.369,52	696,67	9.753,38
3	125,42	1.755,88	1.234,47	16.433,20	1.084,40	14.662,40	963,69	13.264,12	845,44	11.640,72	724,67	10.134,46	679,17	9.508,38
2	108,57	1.519,98	1.217,62	16.197,30	1.067,55	14.426,50	946,84	13.028,22	828,59	11.404,82	707,82	9.898,56	661,61	9.262,54
1	91,75	1.284,50	1.200,80	15.961,82	1.050,73	14.191,02	930,02	12.792,74	811,77	11.169,34	691,00	9.663,08	644,08	9.017,12

HABER REGULADOR A EFECTOS DE COTIZACIONES	39.647,89		31.203,90		27.324,07		23.965,13		18.960,39		16.165,23	
Cuota Derechos Pasivos	109,31	1.530,34	96,03	1.204,42	75,34	1.054,76	66,08	925,12	52,28	731,92	44,57	623,98
Cuota MUFACE	47,86	670,04	37,67	527,38	32,98	461,72	28,93	405,02	22,89	320,46	19,51	273,14
HABER REGULADOR A EFECTOS DE PENSIONES	40.158,22		31.605,54		27.675,77		24.273,59		19.204,44		16.373,31	

(*) Incluye 14 percepciones mensuales

CUANTÍAS DE LOS COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS PARA EL AÑO 2014

Cuantía mensual	Cada Paga Adicional	Cuantía anual	Cuantía mensual	Cada Paga Adicional	Cuantía anual
2.053,11	2.053,11	28.743,54	541,85	541,85	7.585,90
1.990,06	1.990,06	27.860,84	541,20	541,20	7.576,80
1.864,03	1.864,03	26.096,42	539,33	539,33	7.550,62
1.738,03	1.738,03	24.332,42	538,22	538,22	7.535,08
1.674,99	1.674,99	23.449,86	518,84	518,84	7.263,76
1.590,97	1.590,97	22.273,58	504,30	504,30	7.060,20
1.506,94	1.506,94	21.097,16	500,31	500,31	7.004,34
1.401,92	1.401,92	19.626,88	499,59	499,59	6.994,26
1.312,18	1.312,18	18.370,52	487,25	487,25	6.821,50
1.276,20	1.276,20	17.866,80	481,51	481,51	6.741,14
1.249,15	1.249,15	17.488,10	475,32	475,32	6.654,48
1.151,96	1.151,96	16.127,44	463,01	463,01	6.482,14
1.123,11	1.123,11	15.723,54	461,37	461,37	6.459,18
1.039,11	1.039,11	14.547,54	461,10	461,10	6.455,40
1.037,88	1.037,88	14.530,32	433,50	433,50	6.069,00
1.031,10	1.031,10	14.435,40	426,14	426,14	5.965,96
976,08	976,08	13.665,12	426,13	426,13	5.965,82
953,77	953,77	13.352,78	416,57	416,57	5.831,98
952,79	952,79	13.339,06	412,04	412,04	5.768,56
936,95	936,95	13.117,30	394,94	394,94	5.529,16
935,34	935,34	13.094,76	394,35	394,35	5.520,90
928,72	928,72	13.002,08	394,00	394,00	5.516,00
895,54	895,54	12.537,56	390,57	390,57	5.467,98
867,04	867,04	12.138,56	370,86	370,86	5.192,04
853,18	853,18	11.944,52	368,36	368,36	5.157,04
841,93	841,93	11.787,02	360,65	360,65	5.049,10
840,66	840,66	11.769,24	348,08	348,08	4.873,12
839,29	839,29	11.750,06	341,43	341,43	4.780,02
838,97	838,97	11.745,58	332,12	332,12	4.649,68
833,79	833,79	11.673,06	330,79	330,79	4.631,06
799,04	799,04	11.186,56	330,60	330,60	4.628,40
789,71	789,71	11.055,94	327,55	327,55	4.585,70
783,63	783,63	10.970,82	326,67	326,67	4.573,38
766,18	766,18	10.726,52	324,51	324,51	4.543,14
755,75	755,75	10.580,50	324,33	324,33	4.540,62
754,75	754,75	10.566,50	319,99	319,99	4.479,86
748,78	748,78	10.482,92	316,90	316,90	4.436,60
736,09	736,09	10.305,26	316,40	316,40	4.429,60
734,30	734,30	10.280,20	315,07	315,07	4.410,98
712,83	712,83	9.979,62	311,53	311,53	4.361,42
697,49	697,49	9.764,86	311,46	311,46	4.360,44
683,67	683,67	9.571,38	297,81	297,81	4.169,34
640,73	640,73	8.970,22	297,40	297,40	4.163,60
637,96	637,96	8.931,44	297,11	297,11	4.159,54
632,47	632,47	8.854,58	293,20	293,20	4.104,80
622,19	622,19	8.710,66	292,50	292,50	4.095,00
616,11	616,11	8.625,54	279,47	279,47	3.912,58
583,68	583,68	8.171,52	275,93	275,93	3.863,02
579,27	579,27	8.109,78	259,10	259,10	3.627,40
573,71	573,71	8.031,94	258,40	258,40	3.617,60
561,77	561,77	7.864,78	258,12	258,12	3.613,68
554,41	554,41	7.761,74	256,32	256,32	3.588,48
551,27	551,27	7.717,78	252,11	252,11	3.529,54
549,97	549,97	7.699,58	241,18	241,18	3.376,52
546,68	546,68	7.653,52	222,65	222,65	3.117,10

GLOSARIO DE SIGLAS

AA	Actividades o trámites administrativos
AAPP	Administraciones Públicas
AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
AGS	Área prioritaria identificada en el Estudio Prospectivo anual sobre el Crecimiento. Planes Nacionales de Reformas
APLICA	Herramienta informática que facilita la medición de cargas administrativas
ARCAS	Herramienta para el Análisis del Retorno de la Inversión y Costes Administrativos de Sistemas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Coste administrativo
CCAA	Comunidades Autónomas
CD	Complemento de destino
CE	Complemento específico
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CORA	Comisión interministerial para la Reforma de las Administraciones Públicas
CSCOCIN	Consejo Superior de Cámaras de Comercio Industria y Navegación
CU	Coste unitario
DGCPyPP	Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas
DGMAPIAE	Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.
DGOAP	Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DR	Requerimientos de datos
EELL	Entidades Locales
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FR	Frecuencia (anual con que debe realizarse un trámite)
HCD	Historia Clínica Digital
I+D+I	Investigación, Desarrollo e Innovación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
MAIN	Memoria de Análisis de Impacto Normativo
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas (no existente en la actualidad)
MCE	Modelo de Costes Estándar
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MPTAP	Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (no existente en la actualidad)
MS	Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
NIF	Número de Identificación Fiscal
NOTESS	Servicio de notificaciones telemáticas seguras
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OI	Obligaciones de Información
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración
PAG	Punto de Acceso General
PB	Población (ciudadanos o empresas que deben cumplir un trámite)
PIB	Producto Interior Bruto

PNR	Plan Nacional de Reformas
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
RD	Real Decreto
REA	Registro Electrónico de Apoderamientos
SEAP	Secretaría de Estado de Administraciones Públicas
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SEPYG	Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos
SGT	Secretaría General Técnica
SIA	Sistema de Información Administrativa
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
UE	Unión Europea
VUDS	Ventanilla Única de la Directiva de Servicios