



Manual de
simplificación administrativa
y agilización de trámites
de la Junta de Andalucía



Manual de
simplificación administrativa
y agilización de trámites
de la Junta de Andalucía

Edita



JUNTA DE ANDALUCÍA

Consejería de Justicia y Administración Pública
Depósito legal:
Fecha de Edición: enero 2010

INDICE

El punto de partida

Parte I: Introducción



- 1. Políticas Públicas de simplificación 9
- 2. La simplificación: un firme compromiso del Gobierno Andaluz 10
- 3. Principios inspiradores. 11
- 4. Finalidad del manual. 14

Esto es importante!!!!

Parte II: El proceso de simplificación administrativa



- Guía Rápida del proceso de simplificación 17



- 1. Descripción de la situación actual 18
 - 1.1. Análisis de la normativa. 20
 - 1.2. Clasificación de requisitos y obligaciones de información. 22
 - 1.3. Descripción de la tramitación. 24
 - 1.4. Clasificación de la documentación. 26
 - 1.5. Descripción del soporte informático 28
 - 1.6. Identificación de datos de gestión. 29



2. Diagnóstico y mejora del procedimiento. 31

- 2.1. Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar 32
- 2.2. Agilización de la secuencia de la tramitación administrativa 38
- 2.3. Gestión electrónica del procedimiento 46
- 2.4. Incorporación de medios de participación, transparencia e información 49



3. Implantación y mejora continua 52

- 3.1. Adecuación normativa 53
- 3.2. Desarrollo tecnológico 55
- 3.3. Evaluación y mejora continua 57

Parte III: Anexos

Anexo I: definiciones básicas 61

- I.1. Procedimiento y servicio 61
- I.2. Trámite o fase 61
- I.3. Familias de procedimientos administrativos 62
- I.4. Cargas Administrativas 63
- I.5. Carga de trabajo 66

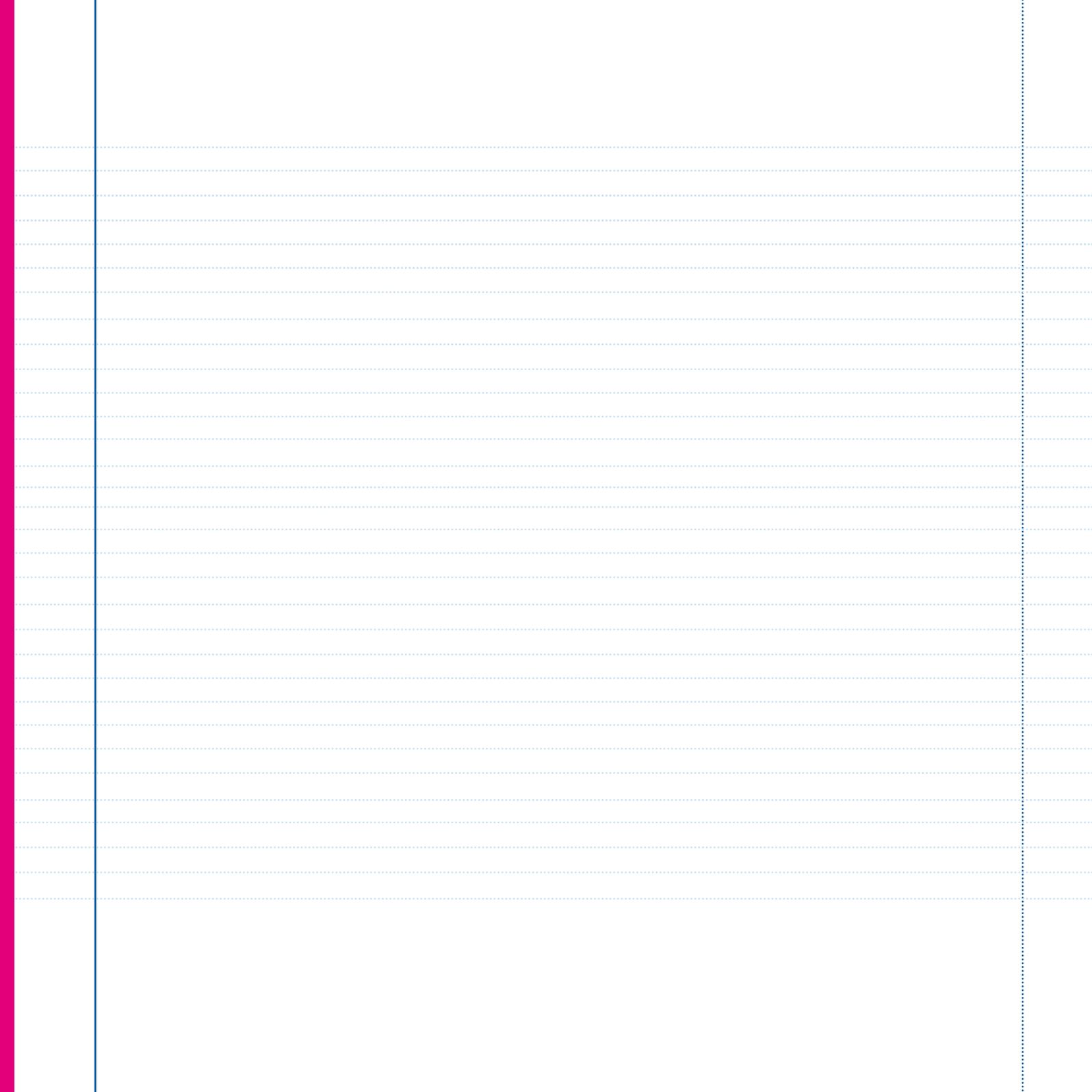


Anexo II: Contexto normativo 67

- II.1. Normativa comunitaria 67
- II.2. Normativa nacional 67
- II.3. Normativa autonómica 67

Notas 69

Para completar
la información



Parte I: Introducción

1. Políticas Públicas de simplificación	9
2. La simplificación: un firme compromiso del Gobierno Andaluz	10
3. Principios inspiradores.	11
4. Finalidad del manual.	14

El punto de partida

A hand-drawn diagram consisting of a red oval with a double-line border. Inside the oval, the text "El punto de partida" is written in red and underlined. A red arrow originates from the top right of the oval and points towards the right side of the page.

1. Políticas Públicas de Simplificación

La **simplificación administrativa** puede definirse como el conjunto de acciones encaminadas a analizar, identificar, clasificar y realizar propuestas que mejoren los procedimientos administrativos, tanto en la reducción de cargas¹ para la ciudadanía, empresas y organismos como en la agilización de los trámites internos propios de la Administración Pública.

La necesidad de abordar los procesos de simplificación como orientación de las iniciativas de mejora y transformación de las Administraciones Públicas está presente en el ordenamiento jurídico español desde la aprobación de la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Dicha norma contiene ya aspectos básicos de simplificación, como el derecho a no presentar documentación que ya obre en poder de la Administración, o la orientación de considerar el establecimiento del silencio positivo como regla general en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

Sin embargo, durante la década de los noventa, por el propio desarrollo y la extensión masiva del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la mejora y transformación de las Administraciones Públicas se orientó a la aplicación de medios técnicos a la gestión administrativa, con la idea de que podrían por sí solos agilizar y reducir las cargas que genera la actividad administrativa en la relación con la ciudadanía.

Se ha demostrado que la aplicación de medios tecnológicos y de tramitación electrónica de los procedimientos administrativos es idónea para aportar mejoras a la gestión de los procedimientos administrativos, pero que dicha aplicación no debe ser el origen y el final de la simplificación administrativa.

Las políticas públicas de simplificación administrativa se están desarrollando en Europa, vinculadas a la Estrategia Renovada de Lisboa, impulsadas por la Comisión, con el año 2010 como horizonte. Una de las prioridades de esta Estrategia de Lisboa es el principio de *better regulation* (legislar mejor), cuya finalidad es establecer una política de simplificación del entorno regulatorio, promoviendo una normativa proporcionada a su objetivo, transparente y accesible a la ciudadanía.

1. Para más información sobre cargas administrativas, consultar Anexo I: Definiciones básicas.



En este marco general, además, surge la *Directiva de Servicios*², de obligada transposición a nuestro ordenamiento jurídico, que tiene como objetivo facilitar la libertad de establecimiento y prestación de servicios entre los Estados Miembros a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente la limitan. Se presenta como una oportunidad para reducir las cargas de trabajo injustificadas y desproporcionadas, contribuyendo así a la simplificación administrativa y al incremento de la transparencia.

El Consejo de Bruselas, en marzo del 2007, impulsó definitivamente las políticas de simplificación y mejora de la regulación, al convertirlas en una de las líneas de acción prioritarias en la política económica europea. En concreto se acordó: la reducción de las cargas administrativas derivadas de la legislación europea en un 25% para el año 2012; el *Programa de Acción de la Comisión Europea para la reducción de las Cargas Administrativas*; y el compromiso de establecer en 2008 medidas equivalentes para la legislación nacional en cada Estado Miembro. En esta línea, el Gobierno de España ha aprobado el *Plan de Reducción de Cargas Administrativas*.

Finalmente, cabe destacar la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, que señala entre sus fines simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia a la actuación pública.

2. La simplificación: un firme compromiso del Gobierno Andaluz

El Estatuto de Autonomía y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, elevan el principio de **Buena Administración** a categoría de derecho, configurando todo un nuevo paradigma de Administración Pública adaptada a los tiempos, y con el que se debe perseguir:

- * Dotar de visibilidad y buena imagen la labor pública.
- * Comunicar eficazmente los servicios que se prestan.
- * Innovar en los modos de relación.
- * Articular mecanismos que incorporen las necesidades y demandas de la ciudadanía.

2. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

El Gobierno Andaluz ha puesto en marcha estrategias como el Plan Director de Organización y Calidad de los Servicios con resultados como el Decreto 183/2003, de 24 junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativo por medios electrónicos (Internet), el cual iniciaba el camino de la administración electrónica en la Junta de Andalucía. También, como fruto de esa voluntad, y en el marco de la ejecución de la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006 / 2010, destaca el **Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de los trámites**, aprobado por el Consejo de Gobierno el 27 de enero de 2009. Dicho plan pone en marcha más de doscientas iniciativas de simplificación administrativa en la Administración andaluza durante los años 2009 y 2010 agrupadas en medidas específicas dirigidas al fomento del empleo y desarrollo empresarial, la mejora de la relación con las asociaciones y el entorno local, la mejora ambiental y el desarrollo cultural y deportivo, y la mejora de la cobertura de las necesidades básicas.

La puesta en marcha de las actuaciones de simplificación y agilización de los trámites obedece a una política pública de largo recorrido cuyo objetivo final es avanzar en la mejora continua de la organización, la profesionalización y la modernización de la Administración de la Junta de Andalucía.

3. Principios Inspiradores

Los principios que deben inspirar el proceso de simplificación administrativa son:

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
Eficacia	<p>Desde la perspectiva del análisis de la actuación administrativa, se puede plantear la eficacia como la exigencia a los órganos administrativos del cumplimiento de los objetivos en los términos y plazos previstos del procedimiento.</p> <p>La Ley 30/1992 establece la eficacia como uno de los principios generales de actuación de las AAPP, ligando su aplicación a un adecuado funcionamiento de la cooperación entre órganos y entre administraciones que prime el resultado frente al formalismo.</p>



<p>Eficiencia</p>	<p>Se entiende como eficiente la actuación administrativa que consume el menor número de recursos posibles en su cumplimiento.</p> <p>La Ley 30/1992, en el capítulo referido a la ordenación del procedimiento, establece no sólo que su impulso se produce de oficio, sino que además se insta a la celeridad en la tramitación y la economía procesal, estableciendo la posibilidad de que se acuerden en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.</p>
<p>Proporcionalidad</p>	<p>Se entiende como la adecuación de los requisitos y obligaciones a los objetivos que persigue la regulación.</p> <p>La Ley 11/2007 establece que sólo se requerirán a la ciudadanía aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten.</p>
<p>Presunción de buena fe de la ciudadanía</p>	<p>La tradición administrativa, basada en un control previo, debe dar paso a procesos que potencien el principio de buena fe de la ciudadanía en su relación con la Administración.</p> <p>La Directiva de Servicios establece la sustitución de autorizaciones por comunicaciones o declaraciones responsables, a cambio de una mayor exigencia de compromiso y veracidad de las declaraciones de la persona interesada.</p>
<p>Necesidad</p>	<p>Se debe valorar la utilidad de requisitos y obligaciones de información, así como la obligatoriedad de aportar la documentación que los acredita, considerando la existencia de medios alternativos de comprobación de los requerimientos de información.</p> <p>La Ley 30/1992, la Ley 11/2007 y la Ley 9/2007 recogen el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración.</p>
<p>Legalidad</p>	<p>Las actuaciones administrativas deben asumir la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones de la Administración con respecto a aquellos derechos de la ciudadanía que son reconocidos por el ordenamiento jurídico.</p> <p>La Ley 11/2007 establece el régimen jurídico de la administración electrónica, de forma que se pueda garantizar el derecho de acceso electrónico de la ciudadanía a los Servicios Públicos con todas las garantías de legalidad.</p>



Igualdad	<p>Entendido como que la actuación administrativa no podrá discriminar a la ciudadanía ni vulnerar los derechos y libertades fundamentales.</p> <p>La Ley 11/2007 establece que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para la ciudadanía que se relacione con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, aunque hay que destacar que establece la posibilidad de plantear la realización obligatoria de trámites electrónicos para algunos sectores específicos.</p>
Transparencia	<p>Desde la perspectiva de una adecuada información sobre la actuación administrativa estimula la participación de la ciudadanía en la actividad pública en el marco de la gobernanza de sociedades modernas.</p> <p>La Ley 30/1992 consagra el derecho de la ciudadanía a obtener información de carácter general sobre los procedimientos administrativos o bien información de carácter particular asociada a los expedientes concretos en los que tengan la condición de persona interesada.</p>
Accesibilidad	<p>Se entiende como la capacidad de acceder a la Administración en condiciones de igualdad incorporando las características necesarias para garantizar el acceso de aquellos colectivos que lo requieran, y con independencia de las barreras que suponen el tiempo y el espacio.</p> <p>La Ley 11/2007 establece la sede electrónica y los puntos de acceso electrónico a la Administración, así como los entornos a través de los cuales se puede tener acceso a la información administrativa y a la propia tramitación.</p>
Proactividad	<p>Desde la perspectiva de que la mejor Administración es la que actúa de oficio y de forma proactiva, liberando así a la ciudadanía y a las empresas de las cargas administrativas.</p> <p>La Ley 30/1992 determina que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, así como que los actos de instrucción para determinar, conocer y comprobar los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento.</p>
Viabilidad	<p>Las propuestas que se generen deben de ser viables de implantar. Ello implica que el proceso ha de ser impulsado y asumido por cada uno de los centros directivos implicados.</p> <p>La memoria justificativa y económica necesaria al iniciar el procedimiento de elaboración de normativa persigue asegurar la viabilidad del proyecto.</p>



4. Finalidad del Manual

La finalidad de este documento es proporcionar a las personas profesionales al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía una herramienta que les facilite abordar el proceso de simplificación administrativa.

En este proceso de simplificación deben tenerse en cuenta ciertos aspectos:

- * El proceso de simplificación administrativa que describe este documento debe entenderse como una guía de orientaciones para la mejora del procedimiento.
- * Se han identificado tres fases. Para cada una de ellas se definen su objetivo principal y las acciones que es posible realizar, para concluir con unas preguntas para la reflexión acerca de las recomendaciones propuestas.



Importante

Para acometer la simplificación de un procedimiento administrativo es recomendable la creación de un **grupo de trabajo** multidisciplinar, del que formen parte tanto los responsables funcionales de la gestión del procedimiento en cuestión como personas de los servicios de legislación, informática y archivo.

- * No todas las acciones serán viables para todos los procedimientos, ya que cada uno tendrá sus condicionantes que nos permitirán mayor o menor margen de actuación.
- * La simplificación siempre se realizará con carácter previo a la aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios.
- * Un factor determinante para el éxito del proceso de simplificación será la implicación del órgano gestor del procedimiento, como mejor conocedor del mismo.

Parte II: El proceso de simplificación administrativa

Guía Rápida del proceso de simplificación	17
1. Descripción de la situación actual	18
1.1. Análisis de la normativa.	20
1.2. Clasificación de requisitos y obligaciones de información.	22
1.3. Descripción de la tramitación.	24
1.4. Clasificación de la documentación.	26
1.5. Descripción del soporte informático	28
1.6. Identificación de datos de gestión.	29
2. Diagnóstico y mejora del procedimiento.	31
2.1. Reducción de requisitos, obligaciones de información y de la documentación a aportar	32
2.2. Agilización de la secuencia de la tramitación administrativa	38
2.3. Gestión electrónica del procedimiento	46
2.4. Incorporación de medios de participación, transparencia e información	49
3. Implantación y mejora continua	52
3.1. Adecuación normativa	53
3.2. Desarrollo tecnológico	55
3.3. Evaluación y mejora continua	57

El Proceso de Simplificación



Guía rápida del proceso de simplificación

FASE	OBJETIVO	ACTUACIONES	RESULTADOS
 Descripción de la situación actual	Conocer y documentar el procedimiento sobre el que se va a actuar	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis de la normativa - Clasificación de requisitos y obligaciones de información - Descripción de la tramitación - Clasificación de la documentación - Descripción del soporte informático - Identificación de datos de gestión 	Documento de descripción del procedimiento con toda la información recopilada, incluyendo el diagrama de flujo del procedimiento Completar la información del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía
 Diagnóstico y mejora del procedimiento	Diseñar el nuevo modelo de gestión a partir del diagnóstico, aplicando de forma sistemática los criterios de simplificación y la definición de mejoras viables	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar - Agilización de la secuencia de tramitación administrativa - Gestión electrónica del procedimiento - Incorporación de medios de participación, transparencia e información 	Informe motivado de las mejoras identificadas y de la viabilidad de su implantación Guía de tramitación del procedimiento, incluyendo las mejoras identificadas
 Implantación y mejora continua	Implantar las mejoras identificadas teniendo en cuenta las distintas perspectivas: normativa, tecnológica y mejora continua	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación normativa - Desarrollo tecnológico - Evaluación y mejora continua 	Normativa nueva publicada Actualizar el Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía

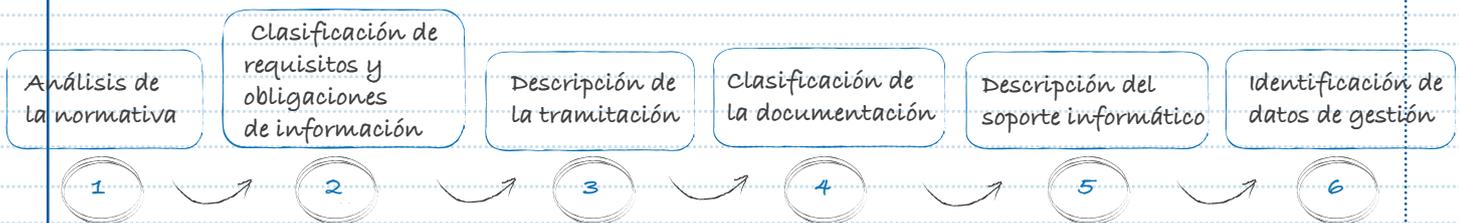


1. Descripción de la situación actual

En la fase de *Descripción de la situación actual* el objetivo es conocer y documentar el procedimiento sobre el que se va a acometer el proceso de simplificación.

En primer lugar y antes de comenzar a realizar las actividades de esta fase es necesario plantearse si las singularidades que ofrece el procedimiento están realmente justificadas porque responden a necesidades específicas del mismo o si, por el contrario, podría simplificarse con el esquema del procedimiento genérico de su familia.

Para ello es necesario analizar la **normativa**, clasificar los **requisitos y obligaciones de información**, describir la **tramitación y soporte informático**, clasificar la **documentación** e identificar los **datos de gestión** disponibles.



Como punto de partida se pueden utilizar los datos disponibles en el **Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía**, en el que como mínimo se incluirá la siguiente información del procedimiento:

- * **Información básica:** denominación, objeto, orientación, Consejería o Agencia competente, familia/subfamilia de pertenencia y nivel de telematización del procedimiento.
- * **Información sobre la tramitación:**
 - Inicio. Clase de iniciación, estacionalidad y, en su caso, tributos establecidos.
 - Tramitación. Órgano competente para tramitar y tipo de tramitación.



- Resolución. Órgano competente para resolver, plazo para resolver y notificar, sentido del silencio, recursos administrativos que cabe interponer, y órganos que los resuelven.
- * **Normativa** reguladora del procedimiento y normativa asociada al mismo.
- * **Requisitos y obligaciones de información.**
- * **Documentación a aportar** por las personas interesadas.

Una vez realizadas las actividades anteriores, se obtendrá como resultado un **documento con la descripción del procedimiento** estudiado. Asimismo, se deberá completar la información recopilada en el Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía.

Importante

El **Registro de Procedimientos Administrativos** es un repositorio centralizado de datos e información de todos los procedimientos administrativos de la Junta de Andalucía.

El mantenimiento y actualización de los contenidos es responsabilidad de los Centros Directivos de las Consejerías, con el apoyo y coordinación de la Consejería competente en materia de organización de la Administración de la Junta de Andalucía y procedimiento.



✓ 1.1. Análisis de la Normativa

Análisis
de la normativa

1

2

3

4

5

6

A. Identificación de la normativa

En primer lugar se debe identificar la normativa asociada con el procedimiento para tener un conocimiento exhaustivo del ordenamiento jurídico relacionado con el mismo.

La identificación de la normativa facilita el desarrollo de las fases posteriores de la simplificación porque nos ayuda a visualizar el alcance que tendrán las posibles mejoras que se propongan.

B. Clasificación de la normativa

Posteriormente, se puede clasificar dicha normativa en función de varios criterios. A continuación se exponen algunas de las clasificaciones más usuales:

En función del contenido:

- * **Sustancial:** Regula los derechos de la ciudadanía, la actividad o el servicio prestado por la Administración, y las obligaciones de la ciudadanía, para cuya satisfacción o realización se instruye un procedimiento.

Por ejemplo, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, pues su objetivo es la regulación de la actividad comercial en todo el territorio andaluz.

- * **Procedimental:** Desarrolla aspectos formales asociados a cómo se produce la formación de la voluntad de la Administración.

Por ejemplo, el Decreto 53/2007, de 20 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios.



- * **Competencial:** Son normas que atribuyen competencias a órganos concretos, en relación con el procedimiento.

Por ejemplo, el Decreto 167/2009, de 19 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública.

En función de su carácter:

- * **General:** Son normas reguladoras de aspectos generales de un procedimiento, por ejemplo las normas relativas a la organización, funcionamiento, régimen jurídico, etcétera. Podemos destacar la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.
- * **Especial:** Son normas que regulan de forma específica el procedimiento en cuestión.

En función de la Administración que tiene competencia en la materia objeto del procedimiento (europea, estatal, autonómica o local), a fin de identificar la responsabilidad asociada a su elaboración y/o modificación.

C. Afectación por cambios normativos

La necesidad de transformar la gestión puede venir impulsada o ser consecuencia de la necesidad de adecuar la tramitación a nuevas normas de obligado cumplimiento, tales como:

- * **Ley 11/2007**, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- * **Decreto 68/2008**, de 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.
- * **Directiva 2006/123/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.



NORMATIVA

sustancial
procedimental
competencial

TE PUEDE AYUDAR

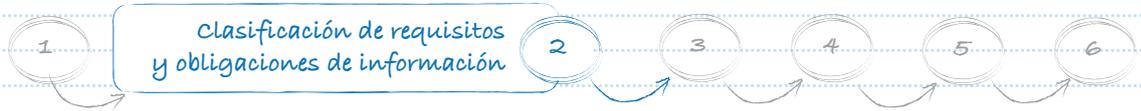
Boletín	Rango	Fecha	Título	Contenido	Carácter	Administración

europaea
estatal
autonómica
Local

Ley
Decreto
Orden
...

general
especial

✓ 1.2 Clasificación de requisitos y obligaciones de información



La clasificación de los requisitos y obligaciones de información se realiza tanto a partir de la normativa que regula el procedimiento como de la situación real derivada de la práctica administrativa.

importante

Es importante identificar si existen requisitos u obligaciones de información que se exijan en la práctica, pero que realmente no vengan establecidos por ninguna norma. En la fase de diagnóstico se valorará la posibilidad de suprimir el requisito, o bien incorporarlo a la normativa reguladora del procedimiento.

* **Requisito** es todo aquel aspecto que debe cumplir la ciudadanía para obtener una autorización o prestación. La exigencia de requisitos "específicos" tiene especial sentido cuando está asociada a procedimientos de concurrencia competitiva.

Por ejemplo, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones impone ciertos requisitos para obtener la condición de beneficiario, entre los cuales se encuentra el de no haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones según dicha ley o la Ley General Tributaria.



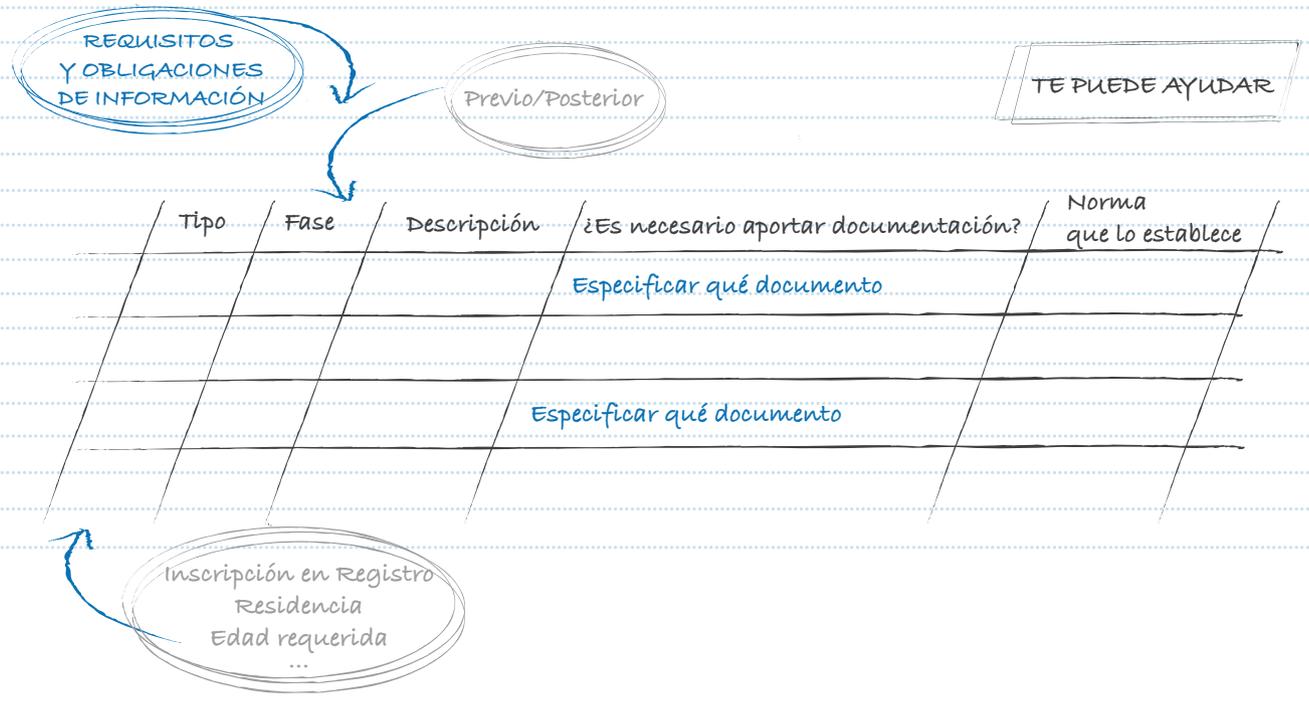
* **Las obligaciones de información** se definen como el deber establecido por la normativa consistente en facilitar información al sector público.

Por ejemplo, la obligación de comunicar cualquier cambio en los datos relativos a la inscripción en un registro o la obligación impuesta a los beneficiarios de subvenciones de comunicar que posteriormente han obtenido subvención de otra Administración.

Los requisitos y las obligaciones de información se deberán clasificar, identificando en su caso si se requiere la aportación de documentación para su acreditación.

Importante

El número y el tipo de requisitos, obligaciones de información y documentación asociados a un procedimiento es determinante para la valoración de las cargas administrativas.



✓ 1.3. Descripción de la tramitación



A. Identificar y documentar todos los trámites.

A partir de la normativa que afecta al procedimiento y apoyándose en reuniones con los gestores del procedimiento, se debe describir:

- * Secuencia de la tramitación.
- * Objeto o finalidad de la misma.
- * Puesto de trabajo (o competencia profesional) que la realiza.
- * Plazo para realizar cada trámite.
- * Documentos de soporte.

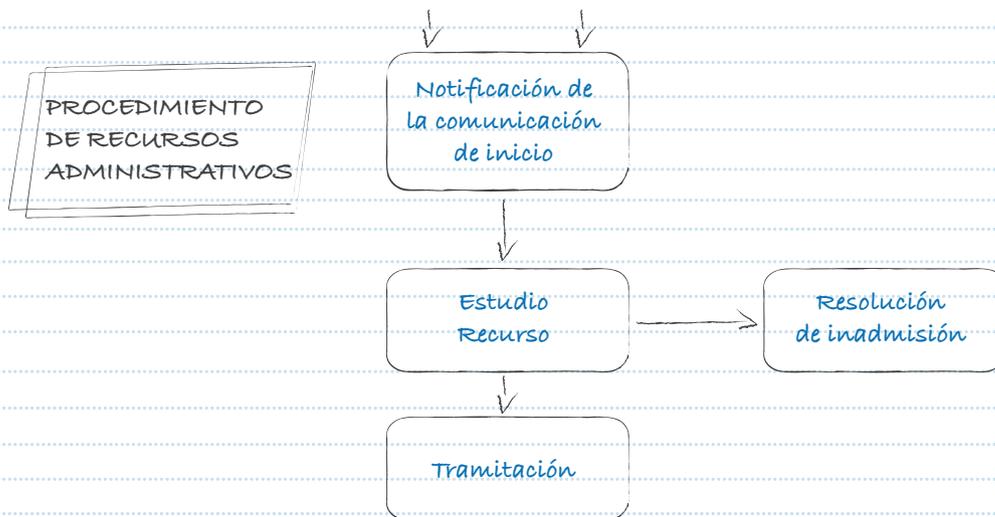
Es interesante analizar los siguientes aspectos:

- * **Identificar la existencia de alternativas al procedimiento ordinario**, recopilando todas las variables procedimentales que puedan producirse según la regulación.
Por ejemplo, la secuencia de trámites en un procedimiento de inspección mantendrá diferencias según sea consecuencia de una denuncia de un tercero o bien de las campañas de inspección programadas.
- * **Identificar si la gestión se realiza de forma homogénea** en órganos desconcentrados.
Por ejemplo, en las Delegaciones Provinciales.
- * **Identificar si se realizan trámites no preceptivos** que no se recogen en las normas de aplicación.



B. Generar un diagrama de flujo del procedimiento³.

La representación gráfica del flujo del procedimiento permite documentar los trámites de los que se compone el procedimiento, las tareas contenidas en cada una de ellas, las transiciones existentes entre las mismas, así como los perfiles de usuarios que participan en el procedimiento.



Ejemplo parcial de diagrama de flujo del procedimiento de recursos administrativos.

³. Para la diagramación del flujo del procedimiento se puede utilizar la herramienta model@ disponible en el portal web de Soporte de Administración Electrónica: www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/ae



TRAMITACIÓN

TE PUEDE AYUDAR

FASE

Nombre del procedimiento:	
Nombre de la fase	
Descripción	
Condición de inicio	
Condición de finalización	
Documentación entrada	Documentación salida
Trámites	Responsables
Información a persona interesada	Información para la dirección

✓ 1.4 Clasificación de la documentación



La clasificación de los documentos asociados al expediente permite abordar procesos de homogeneización y racionalización posterior encaminados a agilizar la tramitación. La orientación general a seguir en esta actividad es la siguiente:

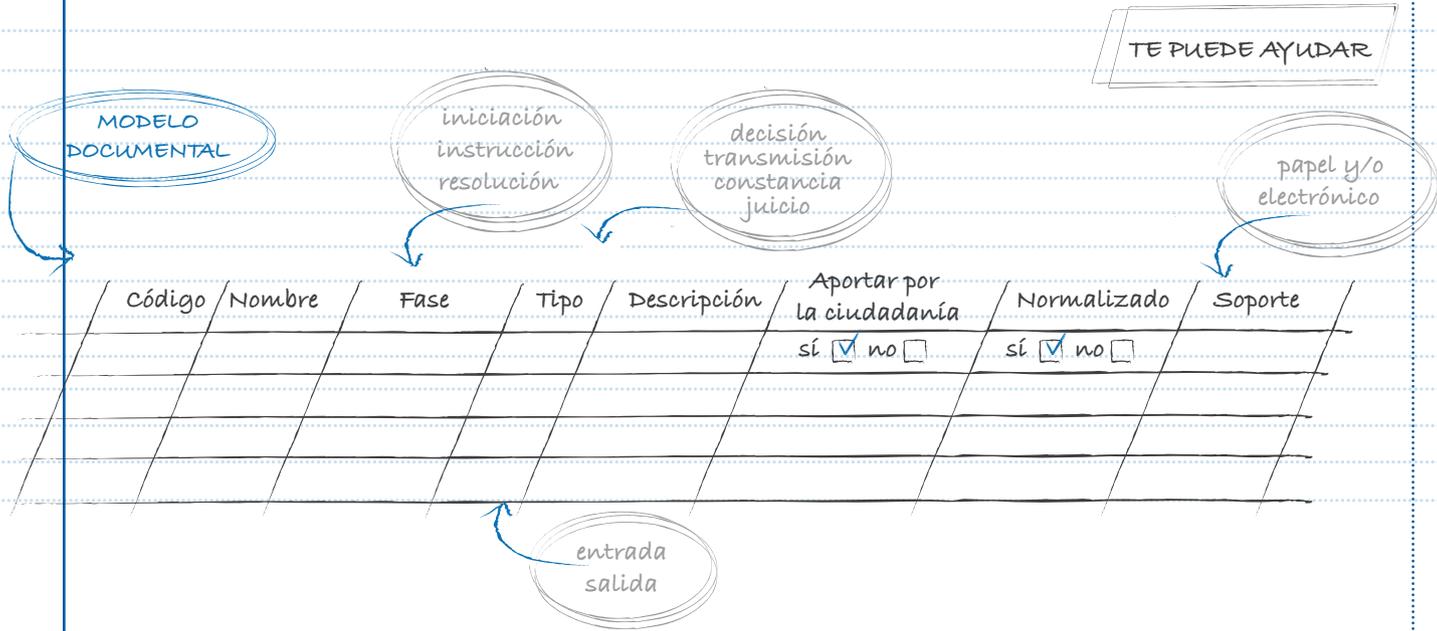
A. Clasificar los formularios, modelos y documentos a partir de su función en el procedimiento. Se recomienda utilizar una clasificación como la siguiente:

- * **Documentos de decisión.** Son los que establecen acuerdos o resoluciones específicas.



- * **Documentos de transmisión.** Son los que se utilizan para realizar comunicaciones, notificaciones, y publicaciones.
- * **Documentos de constancia,** tales como actas y certificaciones.
- * **Documentos de juicio.** Están constituidos por los informes.
- * **Documentos de la ciudadanía.** Son los formularios y modelos que puede utilizar la ciudadanía, tales como solicitudes, denuncias, alegaciones, recursos. También se incluye en este punto la documentación genérica acreditativa de las circunstancias alegadas por la ciudadanía.

- B. Identificar aquellos documentos que siguen plantillas y modelos normalizados,** en especial los formularios de solicitud, y determinar si existe soporte papel y/o electrónico.
- C. Atribuir una codificación y un nombre** específico a cada documento.
- D. Asociar los documentos a las fases** del procedimiento estableciendo si tienen carácter de documentos de entrada o salida en cada caso.



✓ 1.5 Descripción del soporte informático



Para orientar las mejoras relacionadas con los medios técnicos que dan soporte al procedimiento y su adaptación a la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, se deberá estructurar la información básica sobre las aplicaciones informáticas de gestión. La orientación general de esta actividad es la siguiente:

A. Identificar las aplicaciones informáticas de gestión que dan soporte a la tramitación actual, determinando su funcionalidad básica y su arquitectura técnica, incluyendo las aplicaciones externas con las que están interconectadas y las que permiten el intercambio de datos con otras Administraciones.

B. Describir el nivel de telematización del procedimiento.

- * **Información.** Los puntos de acceso electrónico deben informar acerca de la naturaleza, objeto y requisitos del trámite.
- * **Descarga de formulario.** Los formularios de iniciación están disponibles para su descarga y posterior presentación en un punto de acceso electrónico o sede electrónica.
- * **Inicio telemático del procedimiento.** Los formularios para la iniciación del procedimiento están disponibles en la sede electrónica para su firma electrónica y presentación telemática.
- * **Tramitación automatizada y consulta telemática del procedimiento.** Es posible la tramitación completa por medios telemáticos, sin requerir acciones a las personas interesadas por otros medios y se permite conocer el estado de tramitación de los expedientes.
- * **Proactividad.** Se aprovecha el “conocimiento” que la Administración tiene de la persona interesada mediante propuestas de borradores, campañas, etc.

También se deberá identificar si se utiliza el **pago telemático** y la **notificación electrónica**.

C. Identificar las sedes electrónicas y los puntos de acceso electrónico a información o a servicios telemáticos asociados al procedimiento.



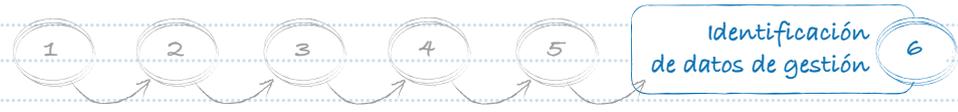
SOPORTE INFORMÁTICO

TE PUEDE AYUDAR

Aplicaciones informáticas de gestión			
Fecha implantación	Aplicación	Descripción	
Aplicaciones corporativas de Administración Electrónica			
Fecha implantación	Aplicación AE	Descripción	
Servicios de interoperabilidad			
AAPP	Datos recabados	Aplicación	Descripción
Sedes electrónicas y puntos de acceso			
Información			
Presentación telemática			
Consulta de estado			

Ej.: @firma, @ries, notificio@

✓ 1.6 Identificación de datos de gestión



A fin de construir indicadores de gestión que permitan evaluar la calidad de los servicios y las mejoras en la tramitación, se deberán recopilar datos asociados a la gestión administrativa, tales como:

- * **Volumetría.** Volumen de expedientes tramitados, de población y de empresas afectados por el procedimiento.
- * **Tiempos asociados a la tramitación y resolución.** El tiempo de resolución es el que transcurre desde el inicio de un procedimiento hasta su resolución y notificación a la persona interesada.
- * **Número de documentos requeridos** a la ciudadanía para acreditar un requisito o una circunstancia a valorar en el procedimiento.
- * **Número mínimo de visitas requeridas** a la Administración para la resolución del procedimiento.

DATOS DE GESTIÓN

TE PUEDE AYUDAR

Indicador	Periodicidad	Valor	Fecha

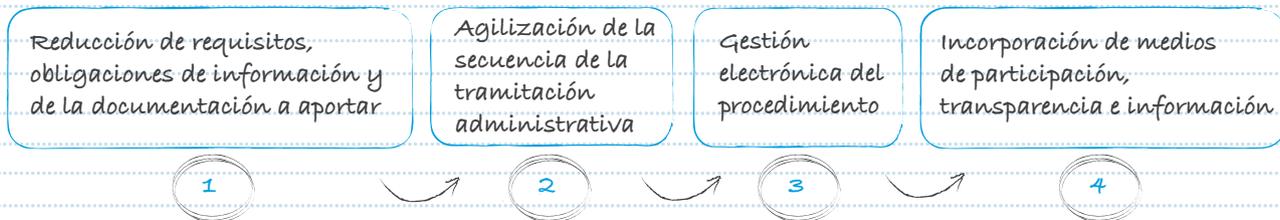
anual
trimestral
mensual
...



2. Diagnóstico y mejora del procedimiento

En la fase *Diagnóstico y mejora del procedimiento* se diseñará el nuevo modelo de gestión a partir del diagnóstico, aplicando de forma sistemática los criterios de simplificación, definiendo las mejoras viables de implantar.

Para ello es necesario estudiar si es posible reducir los **requisitos, obligaciones de información o documentación a aportar**, agilizar la **secuencia de la tramitación** administrativa, implantar la **gestión electrónica** del procedimiento e incorporar mecanismos de **participación, transparencia e información**.



Una vez realizadas las actividades anteriores, se obtendrá como resultado un informe motivado de todas las mejoras identificadas, así como de la viabilidad de su implantación.

Para finalizar se creará o revisará la **Guía de Tramitación del Procedimiento** con la información recopilada durante el diagnóstico del mismo, incluyendo las mejoras a implantar.

Dicha guía podría ser la base para la norma que regule el procedimiento y oriente a los gestores en la práctica administrativa.

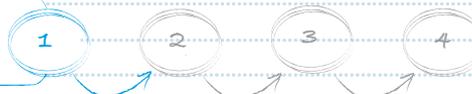
Importante

La **Guía de Tramitación de un Procedimiento** articula la información específica del procedimiento, incluyendo el esquema de tramitación del procedimiento, la relación de mejoras detectadas, los datos de tramitación, los modelos de documentos y la información a la ciudadanía y a la dirección. Para la elaboración de dicha guía se puede usar como base la **Guía de Tramitación de Familia⁴** correspondiente.

4. Para más información sobre las Guías de Tramitación de Familias, consultar el Anexo 1: Definiciones básicas

✓ 2.1 Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar

Reducción de requisitos, de obligaciones de información y de la documentación a aportar



El objetivo es simplificar y reducir las cargas administrativas relacionadas con el esfuerzo que supone a las personas interesadas y empresas la acreditación de requisitos y el cumplimiento de obligaciones de información.

Para ello, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

A	Sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas de la persona interesada con control posterior
B	Revisión o supresión de requisitos y obligaciones de información
C	Reducción de la exigencia de datos y documentos
D	Normalización de formularios

A. Sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas de la persona interesada con control posterior.

Se trata de un criterio a aplicar con carácter obligatorio para las autorizaciones relacionadas con el acceso de las empresas a las actividades de servicios afectadas por la *Directiva de Servicios en el mercado interior*. Del mismo modo, se puede asumir como un criterio general para los procedimientos de la familia de autorizaciones.

La aplicación del criterio debe seguir las siguientes orientaciones:

- * **Transformar los procesos de fiscalización previa** vinculados a una autorización por procesos de control posterior, basado en verificaciones sistemáticas o por muestreo.
- * **Revisar la obligatoriedad de los procesos de inscripciones en registros**, para transformarlos en voluntarios.
- * **Considerar las obligaciones de información que la Directiva de Servicios impone** relacionadas con las actividades de servicios. En este caso las empresas deben informar a la ciudadanía sobre

las características de los servicios prestados y poner a su disposición los medios previstos de reclamación. Por ello, los procesos de fiscalización y control posterior de la Administración se deben orientar a verificar el cumplimiento de estas obligaciones de información y a establecer las sanciones oportunas en el caso de que no se cumplan.

B. Revisión o supresión de requisitos y obligaciones de información.

La eliminación de un requisito o de una obligación de información supone que ya no debe justificarse documentalmente. A continuación se enumeran algunos criterios de actuación:

- * **Requisitos prohibidos.** Se deberá verificar si alguno de los requisitos se vinculan a requerimientos discriminatorios, de forma que no se recojan requisitos restrictivos prohibidos por el ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, en el caso de las autorizaciones asociadas al acceso a actividades de servicios, la revisión de los requisitos debe contemplar las orientaciones definidas en la Directiva de Servicios.

- * **Adecuación.** Se entiende como tal evaluar la posibilidad de introducir umbrales para las obligaciones 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 para verificar el cumplimiento de determinados aspectos.
- * **Reducción de 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 administrativos relacionados entre sí.
- * **Evitar redundancias.** Supone verificar que la misma obligación de información no se impone varias veces por canales diferentes y eliminar los casos de solapamiento.

C. Reducción de la exigencia de datos y documentos.

La aplicación del criterio puede seguir las siguientes orientaciones:

- * **Declaraciones responsables** sobre la concurrencia de los requisitos exigidos en el procedimiento, en sustitución de la presentación de los documentos correspondientes.

Importante

La **declaración responsable** adquiere gran importancia en el proceso de simplificación documental puesto que permite la posibilidad de diferir la presentación de la documentación a fases posteriores de la tramitación o incluso su sustitución total.

Dicha declaración conllevará el compromiso de aportar los justificantes y documentación acreditativa cuando sean requeridos por la Administración.

La comprobación posterior puede realizarse mediante técnicas de muestreo o exhaustivamente por parte de la Administración para verificar la conformidad de los datos de la declaración. En el caso de detectarse aportaciones de datos falsos se iniciarán los correspondientes procedimientos sancionadores que se especifiquen para este tipo de infracciones.

- * **Valoración del momento procedimental de la aportación de documentos.** Atendiendo al principio de buena fe de la ciudadanía la aportación de la documentación podría trasladarse a un momento posterior en la tramitación.

La eliminación de la aportación de documentación en el inicio del procedimiento facilita la tramitación electrónica del mismo.

Importante

La aplicación de este criterio es muy útil en procedimientos de concurrencia competitiva, ya que permitiría reducir el volumen de la documentación que se gestiona a aquella vinculada sólo a los expedientes de los beneficiarios.

Por ejemplo, en las oposiciones de acceso libre a la Administración de la Junta de Andalucía se traslada la presentación de la documentación acreditativa de méritos a la fase de concurso, una vez que se han superado los exámenes propios de la fase de oposición.

- * **Intercambio de datos e información.** La orientación en este caso es plantear la previsión de mecanismos de intercambio de datos e información entre distintos órganos y/o entre Administraciones, de manera que las diferentes Administraciones compartan entre ellas los certificados y/o datos que con anterioridad se solicitaban a la ciudadanía.

No olvidar que, a menos que esté previsto en una norma con rango de ley, es obligatorio el consentimiento expreso de la persona interesada para la consulta de estos datos ya que la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal* obliga a que se recabe dicho consentimiento en el caso de que los ficheros de datos personales se utilicen con una finalidad distinta para la cual fueron creados.

El Decreto 68/2008 suprime la obligación de aportar la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento.

Importante



D. Normalización de formularios.

La finalidad en este caso es facilitar la cumplimentación de formularios por parte de la ciudadanía. Se deberán orientar las mejoras del modo siguiente:

- * **Requerimiento del menor número posible de datos.** Los modelos de formularios se orientarán a requerir el menor número de datos posible de la persona interesada y, en su caso, de la persona representante. En cualquier caso, sólo se exigirán aquellos datos que sean estrictamente necesarios en función del objetivo del procedimiento, siguiendo el principio de proporcionalidad.

Entre los aspectos que deberá recoger el formulario figurarán los siguientes:

Título	Debe expresar claramente la finalidad del formulario
Persona solicitante	<ul style="list-style-type: none">- Datos necesarios para la identificación de la persona solicitante o representante- Medio preferente de comunicación y notificación
Datos solicitud	<ul style="list-style-type: none">- Motivo y datos necesarios para la solicitud- Lugar, fecha y firma- Destinatario de la solicitud
Requisitos y obligaciones de información	Justificación o aportación de documentación acreditativa de los requisitos legales o, en su caso, declaración responsable de su cumplimiento
Autorizaciones	Consentimiento expreso para la consulta de datos que obren en poder de la Administración
Protección de datos	Referencia expresa a la adopción de medidas para asegurar el tratamiento confidencial de los datos de carácter personal, órgano gestor del tratamiento de los datos y posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, oposición, rectificación y cancelación

- * **Precumplimentación de datos.** En el caso de formularios electrónicos, y con el consentimiento de la persona interesada, se podrán ofrecer campos cumplimentados con los datos que ya son conocidos por la Administración.

Preguntas para la reflexión ¿?



Sustitución de autorizaciones por comunicaciones previas

- ¿Cómo prevé abordar la sustitución de las autorizaciones por comunicaciones previas?
- ¿Se ha definido un proceso de fiscalización posterior basado en verificaciones sistemáticas o por muestreo?
- ¿En qué consisten las verificaciones que se van a realizar?
- ¿Por qué es obligatoria la inscripción en un registro?



Supresión de requisitos y obligaciones de información

- ¿Cómo se ha evaluado la proporcionalidad de los requisitos y/o obligaciones de información?
- ¿Se ha analizado su necesidad? ¿De qué forma se ha hecho? ¿Se puede eliminar algún requisito?
- ¿Los requisitos pueden considerarse discriminatorios?
- En el caso de procedimientos afectados por la Directiva de Servicios, ¿se han evaluado los requisitos según los criterios establecidos en el articulado?
- ¿Se ha evaluado la posibilidad de introducir umbrales para las obligaciones de información?
- ¿Se va a reducir la frecuencia de aportación de información?
- ¿Se ha pensado en la eliminación de obligaciones de información similares que se exigen en procedimientos relacionados?

Preguntas para la reflexión



Reducción de exigencia de datos y documentos

- ¿Se sigue exigiendo la aportación de fotocopias del D.N.I. y del certificado de empadronamiento? ¿Se ha evaluado sustituir la aportación de documentos por declaraciones responsables? ¿Por qué no?
- ¿Se está planteando la acreditación documental en una fase posterior al inicio del procedimiento? ¿Por qué no?
- ¿Se ha planificado la necesidad de generar medios de acceso a datos y documentos de otra Administración?
- En el caso de títulos, registros y emisión de certificados, ¿se ha planteado la generación de un servicio que permita el acceso a los datos propios por parte de otras Administraciones?



Normalización de formularios

- ¿Se han normalizado los formularios y documentos del procedimiento?
- ¿Se ha enviado el formulario al órgano competente para su normalización?
- ¿Se incluye la posibilidad de realizar las declaraciones responsables previstas? ¿Se propone un modelo tipo de declaración responsable?
- ¿El formulario incluye el consentimiento expreso para el acceso a los datos de la persona interesada que obran ya en poder de la Administración?
- ¿Se contempla que se determine la forma y lugar de la notificación?
- ¿Se contempla la posibilidad de precumplimentación de datos?

2.2. Agilización de la secuencia de la tramitación administrativa



El objetivo es agilizar la tramitación, a fin de reducir los plazos y tiempos de respuesta. El diagnóstico se realizará a partir del flujo de tramitación teniendo en cuenta los siguientes criterios:

A	Establecer plazos de resolución
B	Sentido positivo del silencio administrativo
C	Diagnóstico de tiempos
D	Actuación de oficio
E	Unificación y eliminación de procedimientos
F	Eliminación de trámites y/o tareas
G	Organización y racionalización de las cargas de trabajo
H	Reducción y telematización de comunicaciones interiores
I	Adecuación a patrones de tramitación
J	Normalización del modelo documental
K	Creación de Servicios de Respuesta Inmediata (SERI)

A. Establecer plazos de resolución.

En el caso de que no existan en la normativa, se deberán establecer plazos de resolución lo más breves posibles. Los plazos de resolución se interpretarán siempre como tiempos máximos.

B. Sentido positivo del silencio administrativo.

En los procedimientos iniciados a instancia de parte, el artículo 43 de la Ley 30/1992 señala como regla general el silencio administrativo positivo o estimatorio. Así, el silencio tendrá efecto desestimatorio sólo con carácter excepcional cuando así lo establezca una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo, y en los demás casos indicados en el art.43.2 de dicha Ley.

C. Diagnóstico de tiempos.

A partir de los datos asociados a la tramitación recopilados en la fase anterior se deberá proceder al diagnóstico de la situación. A continuación se presenta una tabla que resume la orientación del análisis a seguir:

Indicador	Definición	Diagnóstico
Tiempo medio de resolución (TMR)	Es el tiempo medio que transcurre entre el momento inicial y el de finalización y notificación del procedimiento. También se refiere a los tiempos medios de tramitación parciales del procedimiento.	El diagnóstico deberá establecer si existen desviaciones entre los tiempos expresados en la normativa y los reales, así como las causas que dan lugar a las desviaciones con respecto al plazo de resolución, a fin de proponer las mejoras específicas que se deban producir.
Tiempo medio de espera (TME)	Se entiende como el tiempo medio en el que un expediente está en espera de ser tramitado en cualquiera de sus trámites específicos, por cualquiera de los órganos que intervienen.	En este caso se deberá evaluar las causas de las esperas y si se deben a que los órganos administrativos no pueden asumir la carga de trabajo derivada de la tramitación.
Tiempo medio de inactividad (TMI)	Se entiende como el tiempo medio en que la tramitación está interrumpida o suspendida por alguna causa específica.	El análisis debe dirigirse en este caso a evaluar los tiempos que se producen en el traslado de documentos entre órganos administrativos, así como los de resolución y notificación a las personas interesadas, a fin de minimizarlos.
Tiempo medio efectivo de resolución (TMER)	Es el resultado de restar al tiempo medio de resolución los tiempos medios de espera e inactividad. $TMER = TMR - TME - TMI$	La evaluación de este dato asociado a los anteriores permite establecer el margen de mejora general que se puede derivar del proceso de simplificación, determinando dónde y en qué aspectos se debe incidir.

Importante

La generación de **indicadores de gestión** y su medición permite evaluar las mejoras efectivas que se produzcan en el futuro y establecer compromisos de calidad en la prestación de servicios.

D. Actuación de oficio.

Cuando un procedimiento afecte a un derecho, y siempre que sea posible, se orientará la gestión administrativa para evitar la generación de procedimientos a instancia de parte. De esta forma, siendo la Administración la que inicia el procedimiento, se actúa de manera proactiva.

E. Unificación y eliminación de procedimientos.

La unificación o eliminación de procedimientos específicos se podrá impulsar a través de la creación de procedimientos comunes asociados a un entorno de gestión administrativa.

Por ejemplo, la creación de un procedimiento unificado para un conjunto de ayudas, mediante la creación de bases reguladoras comunes, independientemente del objeto específico de las ayudas.

F. Eliminación de trámites y/o tareas.

Este criterio deberá aplicarse para analizar la necesidad o no de los trámites en relación con los objetivos que se persiguen y la posibilidad de que el resultado sea el mismo sin realizar las tareas previstas. Para ello se analizará la tramitación desde tres puntos de vista:

- * **Identificación y eliminación de trámites no preceptivos.** Por ejemplo, puede ocurrir que, antes de remitir el expediente para su resolución definitiva, e independientemente de la existencia de informes técnicos y jurídicos preceptivos, se generen informes complementarios, a fin de apoyar la propuesta de resolución que se realiza desde el órgano instructor. Este tipo de trámites no preceptivos, si no aportan valor o suponen duplicación de tareas, podrán suprimirse, a fin de lograr la agilidad del procedimiento.



- * **Identificación y eliminación de tareas carentes de valor añadido**, que se realizan asociadas a un acto de trámite.

Por ejemplo, la realización de copias completas de un expediente para la remisión a un tercero al que sólo le interesa un aspecto específico.

- * **Identificación de trámites preceptivos prescindibles o sustituibles**. La reducción de los plazos de tramitación se puede lograr mediante la sustitución de trámites preceptivos por otras formas de información o revisión del procedimiento.

Por ejemplo, los informes preceptivos se pueden sustituir por declaraciones de conformidad siguiendo modelos tipo.

G. Organización y racionalización de las cargas de trabajo.

El objetivo es evaluar la redistribución de la carga de trabajo y la mejora de los procesos de comunicación interna, a fin de disminuir los tiempos de espera en la tramitación de un expediente administrativo. Este análisis se deberá orientar teniendo en cuenta tanto el órgano encargado de cada trámite como el momento en que se realiza. En particular, se evaluarán los siguientes aspectos:

- * **Estacionalidad de un procedimiento administrativo**. Para evitar la sobrecarga asociada a la estacionalidad se puede estudiar la posibilidad de realizar convocatorias abiertas durante todo el año.
- * **Análisis de la demanda**. La carga de trabajo depende en muchos casos de la demanda de la población potencialmente interesada. De este modo, en la actuación administrativa desconcentrada, la carga de trabajo en los distintos órganos provinciales puede ser muy diferente.
- * **Evaluación de la secuencia de los trámites**. A fin de evitar el traslado del expediente, se podrá cambiar la secuencia de la tramitación concentrando o reduciendo, en la medida de lo posible, las intervenciones de distintos órganos administrativos.
- * **Especialización**. Se considerará la posibilidad de distribuir la carga de trabajo generando órganos o funciones especializadas.
- * **Redistribución de cargas de trabajo entre órganos**. La Ley 30/1992 recoge diversas figuras jurídicas que se pueden aplicar para generar cambios en la asignación de competencias y así redistribuir la carga de trabajo entre órganos administrativos. Algunas de estas figuras son:

- **La desconcentración**, que supone atribuir el ejercicio y la titularidad de una competencia a otro órgano jerárquicamente dependiente.
- **La delegación de competencias**, que supone la cesión de su ejercicio (no de su titularidad) a otros órganos de la misma Administración, aunque no sean jerárquicamente dependientes, con las limitaciones establecidas en el *artículo 13 de dicha Ley 30/1992*.
- **La delegación de firma** de resoluciones y actos de trámite, de los titulares de órganos administrativos, en materias de su competencia, en los titulares de órganos o unidades administrativas que de ellos dependan.
- **La encomienda de gestión**. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Importante

Las **Guías de Tramitación de Familias** de la Junta de Andalucía facilitan la identificación y diagramación de trámites comunes al estar ya referenciados y definidos, ayudando también a la evaluación posterior de las diferencias entre el patrón de tramitación de la guía y la tramitación tal y como se realiza por parte de los órganos gestores del procedimiento.

H. Reducción y telematización de comunicaciones interiores.

Se debe reducir el traslado interno de expedientes, así como fomentar los medios electrónicos para este tipo de comunicaciones.

El empleo de medios electrónicos para el traslado de los expedientes permite disminuir notablemente los tiempos de inactividad en la tramitación.

I. Adecuación a patrones de tramitación.

Se considerará la adecuación de los procedimientos a las Guías de Tramitación de la Familia a la que éstos pertenezcan, siempre teniendo en cuenta las peculiaridades que cada procedimiento puede tener.

J. Normalización del modelo documental

Su finalidad es mejorar y automatizar la generación y archivo de documentos (en papel o en formato electrónico) que constituyen el expediente. Se han de tener en cuenta las siguientes orientaciones:

- * **Normalizar por grupos.** La normalización puede abordarse por grupos de documentos similares o de un mismo tipo, así como para todos los procedimientos de una misma familia. El objetivo es que la documentación que se va generando a lo largo del expediente tenga una lógica interna común, de manera que puedan ser fácilmente reconocidos, tratados y archivados por todos los implicados en la gestión del expediente.
- * **Modelos homogéneos.** Especialmente importante es desarrollar modelos homogéneos para adoptar actos administrativos de carácter general, tales como subsanaciones, audiencias, propuestas de resolución, etc.
- * **Creación de textos normalizados,** asociados a cada modelo para las distintas partes de un documento.
- * **Mejorar el lenguaje** y las formas de expresión de las comunicaciones administrativas, de forma que puedan ser más comprensibles para la ciudadanía.

K. Creación de Servicios de Respuesta Inmediata (SERI).

Los servicios de respuesta inmediata son procedimientos y servicios en los que se resuelven las demandas o pretensiones de las personas interesadas en un único contacto con la Administración o en un tiempo muy breve.

Por ejemplo, las certificaciones o las inscripciones en registros.

Preguntas para la reflexión

Plazos de resolución y sentido del silencio administrativo

- ¿Cuál es el plazo de resolución establecido en la normativa?
- ¿La reducción de los plazos es una de las mejoras establecidas?
- ¿Por qué no se pueden mejorar los plazos de resolución?
- ¿Hay alguna razón de interés general o de terceros que justifique el sentido negativo del silencio?

Diagnóstico de tiempos

- Se resuelven en plazo la totalidad de los expedientes?
- ¿Existen desviaciones habituales? ¿Cuáles son las razones de estas desviaciones?
- ¿Qué mejoras se han planteado para reducir las desviaciones?
- ¿Se han propuesto soluciones para evitar tiempos de espera o de inactividad? ¿Cuáles son?

Eliminación de trámites y tareas

- ¿Cuántos trámites no preceptivos se han detectado en la gestión habitual?
- Si no se han eliminado, ¿qué razones justifican estos trámites?
- ¿Qué tareas se han considerado superfluas y se han eliminado?
- ¿Se ha valorado la eliminación de trámites preceptivos?

Organización y racionalización de cargas de trabajo

- ¿Cuáles serían las propuestas de desconcentración?
- ¿Es necesaria la intervención de todos los órganos que participan en la tramitación?
- ¿Las tareas deben ser realizadas por las mismas personas?
- ¿Se ha considerado evitar la estacionalidad de las convocatorias?
- ¿Por qué no se ha decidido aplicar la delegación de competencias y/o de firma?

Preguntas para la reflexión



Reducción y telematización
de comunicaciones interiores

- ¿Cómo se pueden eliminar comunicaciones internas?
- ¿Se han habilitados medios electrónicos para el envío de las comunicaciones interiores?



Normalización del
modelo documental

- ¿Existen modelos para la aportación de documentos durante la tramitación por parte de la ciudadanía?
- ¿Existe modelo normalizado de declaración responsable?
- ¿Se han normalizado las notificaciones y comunicaciones a la ciudadanía?
- ¿Se ha optado por seguir patrones de documentos ya desarrollados para otros procedimientos similares?
- ¿Se han generado textos normalizados?



Servicios de respuesta
inmediata

- ¿Qué análisis se ha realizado relacionado con la transformación en SERI?

✓ 2.3. Gestión electrónica del procedimiento



En este apartado se indican una serie de aspectos que deben ser tenidos en consideración en la gestión electrónica del procedimiento, y que se pueden clasificar en obligatorios y complementarios.

El análisis deberá definir las mejoras necesarias para cumplir con la adaptación a la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*.

A. Aspectos de carácter obligatorio.

- * **Información general sobre el procedimiento.** Los contenidos de información sobre el procedimiento que se presenten a través de la sede electrónica tienen carácter oficial y generan responsabilidad jurídica.
- * **Acceso electrónico a los formularios de todos los procedimientos.** Para su posterior cumplimentación y presentación presencial.
- * **Iniciación del procedimiento.** Supone la iniciación electrónica del procedimiento con total validez jurídica, con las mismas garantías que los iniciados presencialmente. Esta característica de servicio implica:
 - Presentación telemática de la solicitud, acompañada de la identificación y firma de la persona interesada por vía electrónica.
 - Presentación de copias de documentos electrónicos adjuntos a la solicitud.
 - Acuse de recibo por medios electrónicos que acredite la fecha de presentación (sellado de tiempo).
 - Posibilidad de incorporar documentación a través de canales electrónicos a un expediente ya iniciado.
- * **El pago electrónico,** en aquellos procedimientos administrativos que contemplen la liquidación o autoliquidación de una tasa o precio público.

- * **Notificaciones y comunicaciones electrónicas.** Se requerirá el consentimiento expreso de la persona interesada. La ciudadanía puede elegir el medio por el cual se le han de practicar las comunicaciones y notificaciones. De esta manera, si la persona interesada solicita ser notificada por medios electrónicos, la notificación electrónica sería una obligación para la Administración.
- * **Consulta telemática del estado del expediente.** La ciudadanía tiene derecho a conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de persona interesada.

No debemos olvidar incorporar los apartados de consentimiento expreso y de tratamiento de datos de carácter personal en los formularios electrónicos que se pongan a disposición de las personas interesadas.

Importante

B. Aspectos de carácter complementario.

El análisis podrá avanzar en otros aspectos relacionados con la gestión electrónica del procedimiento, tales como:

- * **Implantar la gestión electrónica** del procedimiento en **todas sus fases.**
- * **Proactividad.** Se aprovecha el conocimiento que la Administración tiene de la ciudadanía para anticiparse a sus necesidades, mediante propuestas de borradores, campañas, avisos, etc. *Por ejemplo, el envío del borrador de declaración de la renta por parte de la AEAT.*
- * **Actuación administrativa automatizada.** Se entiende como la actuación administrativa producida por un sistema de información, sin necesidad de intervención de una persona física. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimiento, así como de meros actos de comunicación. La existencia de actuación administrativa automatizada obliga a generar procedimientos de auditoría y a la definición del órgano responsable a efectos de impugnación. *Por ejemplo, este tipo de actuación es aplicable a las certificaciones de inscripciones en registro.*
- * **Información de gestión.** Se recomienda que los sistemas de información que se desarrollen para dar soporte a la gestión administrativa permitan el control de tiempos, a fin de automatizar la generación de indicadores de gestión.

- * **Publicación electrónica en el tablón de anuncios.** La Ley 11/2007 contempla la posibilidad de sustituir la publicación de determinados actos y comunicaciones en tablón de anuncios, por su publicación en la sede electrónica.
- * **Creación de servicios de acceso electrónico a datos⁵.** En el análisis de procedimientos de inscripción en registros y de emisión de títulos y certificaciones, se deberá tener en cuenta no sólo agilizar la obtención del certificado o del título por parte de la ciudadanía, sino también generar servicios de acceso electrónico a datos que permitan la consulta de otros órganos administrativos.

Preguntas para la reflexión ¿?



Aspectos de carácter obligatorio

- ¿Está el procedimiento adaptado a la Ley 11/2007? ¿Cuál es la fecha prevista?
- ¿Qué acciones se van a llevar a cabo para alcanzarlo?



Aspectos de carácter complementario

- ¿Se ha implementado la gestión electrónica de toda la tramitación?
- ¿Se ha analizado la posibilidad de incluir acciones de proactividad? ¿Cuáles?
- ¿Se han incluido indicadores de gestión automatizados en las aplicaciones informáticas? ¿Cuáles?
- ¿Es posible automatizar alguna actuación administrativa del procedimiento?
- ¿Está integrado con otros servicios informáticos para acceso a datos? ¿Y con otras Administraciones Públicas? ¿Cuáles?
- ¿Se ha integrado con la plataforma de Supresión de Certificados en Soporte Papel (SCSP)? ¿Qué datos se consultan?

5. La plataforma de Supresión de Certificados en Soporte Papel (SCSP) permite la interoperabilidad entre las Administraciones. Para más información consultar el portal web de Soporte de Administración Electrónica: www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/ae

✓ 2.4. Incorporación de medios de participación, transparencia e información



Principalmente, el objetivo es evaluar la capacidad de ofrecer a la ciudadanía una buena información sobre sus derechos y obligaciones, y sobre los trámites administrativos que permiten actuar y acceder a los servicios que presta la Administración.

Para ello, podrían seguirse las siguientes actuaciones:

A. Definir la información de carácter general.

La generación de este tipo de información podrá seguir la siguiente orientación:

- * **Contenidos mínimos.** Vendrán identificados en el Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía, de forma que se mantenga una homogeneidad en los datos. El acceso de la ciudadanía a esta información podrá realizarse a través de la Plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (CLARA)⁶.
- * **Multicanalidad y homogeneidad.** Para que la información sea efectiva debe ser la misma en todos los datos que la ciudadanía pueda consultar, cualquiera que sea el medio o el canal por el que se ofrezca a la ciudadanía: presencial, teléfono, correo electrónico, Internet, etc.
- * **Responsabilidad jurídica.** En el caso de que la información que se genere se publique en sede electrónica, deberá asumirse la responsabilidad jurídica asociada a dichos contenidos.
- * **Actualización de la información** por el centro directivo responsable de la resolución del procedimiento. La generación de los contenidos de información general debe ser paralela a la elaboración de la normativa procedimental asociada y se revisará cada vez que se modifique dicha normativa.
- * **Guías de orientación a la ciudadanía.** En el caso de procedimientos especialmente complejos, es importante la elaboración de guías de orientación dirigidas a la ciudadanía que recojan las instrucciones específicas para la tramitación de dichos procedimientos.

⁶. La dirección de la plataforma de Relación con la Ciudadanía Andaluza (CLARA) es: www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/clara

- * **Cartas de servicios.** Si bien son documentos para informar a la ciudadanía de los compromisos de calidad que se asumen en la prestación de los servicios que gestionan las Administraciones Públicas, se convierten en instrumentos de calidad al integrar un conjunto de acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

B. Definir la información particular.

Se entiende por información particular aquella asociada a expedientes concretos en los que se tenga la condición de persona interesada, según la definición establecida en el artículo 31 de la Ley 30/1992.

CLARA facilita el acceso a la información particular de forma centralizada para todos los expedientes, siempre que la aplicación informática que gestiona los procedimientos esté integrada con esta plataforma.

C. Prever instrumentos de participación⁷.

Aparte de los instrumentos de participación ya previstos obligatoriamente por la normativa (trámite de audiencia, información pública, alegaciones,...), pueden plantearse otros instrumentos de intervención por parte de la ciudadanía, tales como:

- * **Reclamaciones, quejas y/o sugerencias** que permitan conocer las opiniones de la ciudadanía con respecto a la actuación administrativa en general y a la calidad de los servicios.
- * **Cuestionarios de satisfacción** para preguntar a la ciudadanía sobre diferentes aspectos relacionados con una intervención pública, permitiendo así detectar tanto los puntos fuertes como posibles puntos de mejora.

⁷ Para más información consultar el Portal de Mejora de los Servicios Públicos www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/omsp/msp

Preguntas para la reflexión



Información de carácter general

- ¿Se ha determinado la información general que se ofrecerá a la ciudadanía sobre el procedimiento?
- ¿Es la misma independientemente del canal que se utilice para obtener la información? ¿Se ha consultado la información de CLARA?
- ¿Se han determinado los contenidos de información que se van a facilitar a través de la sede electrónica?
- ¿Se ha definido cómo actualizar la información general relacionada con el procedimiento?
- ¿Se han creado guías de orientación a la ciudadanía?



Información particular

- ¿Qué información se va a facilitar sobre el estado del expediente a los interesados?
- ¿Se puede consultar información particular sobre el estado de tramitación?
- ¿Se ha integrado con la Trayectoria Digital de la Ciudadanía (TDC)?



Instrumentos de participación

- ¿Existe un medio para presentar reclamaciones, quejas y/o sugerencias relativas a la actuación administrativa y a la calidad de los servicios prestados?
- ¿Existe un protocolo para responder y atender a las sugerencias?
- ¿Cuál es el plazo medio de respuesta de las sugerencias y consultas asociadas a este procedimiento?
- ¿Se tienen en cuenta las sugerencias recibidas para la mejora de los procedimientos?

3. Implantación y mejora continua

En la última fase del proceso de simplificación administrativa habrá que tener en cuenta la **adecuación de la normativa** al nuevo procedimiento, modificando o adecuando para ello la normativa al mismo; el **desarrollo de entornos tecnológicos** que permita implantar telemáticamente las mejoras señaladas en el proceso de simplificación; y por último, es necesario la **evaluación y mejora continua** para acometer con éxito la simplificación administrativa.

Existen una serie de instrumentos que permiten a la Administración medir y evaluar las actuaciones implementadas, así como identificar las áreas sobre las que debe trabajar para mejorar la prestación del servicio. La mejora continua permite adaptar la capacidad de respuesta de la Administración a las nuevas necesidades de la sociedad.



La puesta en funcionamiento de un nuevo procedimiento generalmente implica cambios en la forma de trabajar, lo que en algunas ocasiones podría constituir un obstáculo para la aceptación de la mejora. Por ello, es muy importante definir elementos facilitadores de la **gestión del cambio**, tales como: dar la información y formación adecuadas a los gestores del procedimiento y al personal de atención a la ciudadanía; y proporcionar la asistencia técnica necesaria.

El proceso de simplificación administrativa y agilización de trámites finalizará con la **publicación** de la nueva normativa que recoja todas las mejoras implantadas, y con la actualización de los datos del Registro de Procedimientos Administrativos de la Junta de Andalucía.

✓ 3.1. Adecuación normativa

Adecuación normativa

1

2

3

Las mejoras identificadas en el proceso de simplificación pueden requerir la modificación de la normativa que regula el procedimiento estudiado. Para elaborar tal normativa hay que tener en cuenta la normativa andaluza que regula el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, destacando el artículo 45 de la *Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

Tanto en el caso de que las mejoras definidas requieran cambios en la norma que regula el procedimiento, como cuando no lo requieran, y en este segundo caso en mayor medida, sería recomendable la elaboración de una circular específica que permita orientar a los gestores en la práctica administrativa derivada del proceso de simplificación, en la interpretación adecuada de la norma existente y en su homogénea aplicación.

La calidad normativa está asociada al concepto de *better regulation* (legislar mejor) lanzado por la Unión Europea, cuya finalidad es establecer una política de simplificación del entorno regulatorio, promoviendo una normativa proporcionada a su objetivo, transparente y accesible a la ciudadanía.

En el “Informe sobre la Mejora de la Regulación⁸” se establecieron los siguientes principios para obtener una normativa de mayor calidad:

- * **Coherencia.** La nueva normativa ha de tener en cuenta a la normativa existente, a fin de que permita su adecuada interpretación por parte de la ciudadanía.

8. “Informe sobre la Mejora de la Regulación”, conocido como Informe Mandelkern, fue presentado al Consejo Europeo de Laeken el 13 de Noviembre de 2001, ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. Para más información consultar el portal web de la Comisión Europea: “Better Regulation” ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm



- * **Reducción de normas**, mediante técnicas que permitan producir normativa general de aplicación a diversos procedimientos.
- * **Restricción de disposiciones que modifiquen otras normas**. Siguiendo criterios de técnica normativa⁹ es preferible la aprobación de una nueva disposición que la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones, por lo que las disposiciones orientadas a modificar una norma deben utilizarse con carácter restrictivo.
- * **Revisar contenidos sin finalidad**. Algunos aspectos de la normativa en vigor pueden que hayan perdido su eficacia para cumplir los objetivos propuestos, por lo que la nueva normativa debe prestar especial atención a si esos aspectos deben cambiarse.
- * **Cláusulas derogatorias**. Es necesario no olvidar incluir disposiciones derogatorias de la normativa que es sustituida por la nueva regulación.

Una de las herramientas para la “mejora de la regulación” es la **Evaluación del Impacto Normativo (EIN)**¹⁰ cuya finalidad es obtener una regulación clara, comprensible y sencilla para la protección del bienestar de la ciudadanía. Podemos definir la EIN como un proceso para identificar, prevenir e interpretar los impactos económicos, sociales y medioambientales que producirá una norma en su ámbito territorial en caso de ser aprobada.

9. Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa. (Resolución de 28 de julio de 2005).

10. Para más información consultar el portal web de la Comisión Europea: “Impact Assessment” ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm



✓ 3.2. Desarrollo tecnológico



Para implantar telemáticamente las mejoras señaladas en el proceso de simplificación, se requerirá la adaptación de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación).

Los criterios que deben orientar esta tarea son los siguientes:

A. Utilizar las plataformas habilitantes de administración electrónica de la Junta de Andalucía¹¹, tales como:

- * **@firma:** plataforma corporativa de autenticación y firma electrónica.
- * **@ries:** registro de entrada y salida unificado para toda la Junta de Andalucía.
- * **not@rio:** plataforma de fechado digital con sellos de tiempo y acuses de recibo electrónicos.
- * **notific@:** envío y gestión de notificaciones telemáticas fehacientes, con generación de evidencias comprobables de entrega y recepción.
- * **Pago telemático:** plataforma telemática de pago y presentación de tributos y otros ingresos.
- * **@rchivA:** gestión de archivos adscritos a la Administración de la Junta de Andalucía y a los archivos judiciales.

Así como un conjunto de herramientas informáticas que facilitan la implantación de la gestión electrónica de los procedimientos: model@, trew@, plataforma de tramitación, Trayectoria Digital de la Ciudadanía (TDC), port@firmas, compuls@, solicit@, Supresión de Certificados en Soporte Papel (SCSP), etc.

¹¹. Para más información consultar el portal web de Soporte de Administración Electrónica www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/ae



B. Desarrollar escenarios de creciente complejidad. En ocasiones no se pueden acometer todos los desarrollos de forma simultánea, por lo que se debe planificar el proceso mediante escenarios sucesivos de carácter estable.

C. Interoperabilidad. En un entorno de creciente interoperabilidad entre las Administraciones Públicas, los desarrollos deben asumirse desde una visión integradora. De este modo, han de abordarse siguiendo estándares abiertos y deberán plantear desde el principio las necesidades de integración con otros sistemas.

Con el fin de garantizar un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y evitar la discriminación a la ciudadanía por razón de su elección tecnológica, sería necesario adecuarse a:

- * **El Esquema Nacional de Interoperabilidad:** conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones.
- * **El Esquema Nacional de Seguridad:** establece la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la Ley 11/2007, e incluye los principios básicos y requisitos mínimos que permiten una protección adecuada de la información.

D. Cooperación entre Administraciones Públicas. La implantación de servicios de administración electrónica ha permitido desarrollar buenas prácticas por parte de las Administraciones Públicas en general, que pueden ser asumidas como referentes en la solución de problemas específicos.

✓ 3.3. Evaluación y mejora continua



Un proceso de simplificación debe ser asumido como parte del proceso general de modernización y mejora continua de las organizaciones públicas, cuyo objetivo es conseguir una administración cada vez más capacitada para prestar eficazmente los servicios que son de su responsabilidad.

El proceso de mejora exige una actitud proactiva por parte de todos los órganos y unidades responsables, pues implica una continuidad en el tiempo y una permanente retroalimentación de información para la mejora.

A continuación se enumeran algunas herramientas que ayudan a mejorar la calidad de los servicios¹²:

- * **Indicadores de gestión.** Desde la perspectiva de la calidad de los servicios es necesario establecer indicadores que permitan el control de calidad en la actividad administrativa. Se trata de evaluar la capacidad de la organización de ejecutar la política prevista.

Los indicadores pueden orientarse, tanto a generar información sobre los compromisos de calidad asociados a la elaboración de cartas de servicios, como a informar sobre los procesos de simplificación y mejora de la gestión. La formulación de indicadores de gestión se vincula al establecimiento de objetivos específicos.

- * **Autoevaluaciones EFQM.** El autodiagnóstico del organismo, a través de cuestionarios según el modelo EFQM adaptado por la Administración de la Junta de Andalucía, permite identificar tanto los puntos fuertes como las áreas de mejora.

La autoevaluación implica la existencia de un sistema de indicadores que nos permite visualizar cómo está actuando la organización y qué resultados está consiguiendo; y facilita la definición de acciones y actividades de mejora para actuar sobre los criterios facilitadores, que son la causa de esos resultados.

12. Para más información consultar el Observatorio para la Mejora de los Servicios Públicos www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/omsp



- * **Planes de Mejora.** Su objetivo es implementar las áreas de mejora detectadas en el desarrollo de proyectos de calidad, desplegando acciones concretas y asociando responsables y plazos de ejecución.



Parte III: Anexos

<i>Anexo I: definiciones básicas</i>	<i>61</i>
I.1. Procedimiento y servicio	61
I.2. Trámite o fase	61
I.3. Familias de procedimientos administrativos	62
I.4. Cargas Administrativas	63
I.5. Carga de trabajo	66
<i>Anexo II: Contexto normativo</i>	<i>67</i>
II.1. Normativa comunitaria	67
II.2. Normativa nacional.	67
II.3. Normativa autonómica	67
<i>Notas</i>	<i>69</i>

Anexo I: Definiciones básicas

✓ I.1. Procedimiento y servicio

El Ministerio de Administraciones Públicas define un **procedimiento administrativo** como un proceso mediante el cual un órgano administrativo adopta decisiones sobre las pretensiones formuladas por la ciudadanía o sobre las prestaciones y servicios cuya satisfacción o tutela tiene encomendadas.

También se define como la secuencia ordenada de las actuaciones que se siguen para la formación de la voluntad de la Administración expresada en decisiones (actos administrativos) sobre materias de su competencia.

A diferencia de los servicios en general, los **servicios públicos** se pueden definir como cualquier actividad realizada por la Administración Pública (o bajo un cierto control, por una organización especializada o no) dirigida a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades, derechos u obligaciones.

Un servicio puede estar asociado con uno o varios procedimientos administrativos o, por el contrario, no tener relación alguna.

✓ I.2. Trámite o fase

El Ministerio de Administraciones Públicas define el trámite¹³ como la actividad o grupo de actividades relacionadas entre sí que tienen por objeto cumplir una misma función concreta dentro de cada una de las fases del procedimiento. El trámite está constituido por un conjunto de actuaciones dentro de un procedimiento, con sustantividad propia, por lo que genera efectos jurídico-procesales.

Un trámite debe además contener un hito en el curso del procedimiento (aspecto formal, que finaliza una etapa) y aportar al procedimiento elementos para la formación o perfeccionamiento de la voluntad administrativa (aspecto material).

13. Para mayor información consultar el Dominio Semántico en el portal web de Soporte de Administración Electrónica www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/ae



Así pues, el desarrollo y condicionalidad de un trámite, los documentos que genera o aporta, la competencia para evaluarlos, y los efectos que produce, están regulados, por lo que debe diferenciarse de las tareas o actividades que lo constituyen.

En el dominio semántico del proyecto w@nda, se denomina fase al trámite y metafases a las fases habituales del procedimiento.

Los trámites son de carácter recurrente, es decir, ocurren de forma sistemática en los distintos procedimientos. Además, implican relación con la ciudadanía, por lo que pueden ser considerados como servicios de forma individual.

✓ 1.3. Familias de procedimientos administrativos

Una familia puede definirse como la agrupación no arbitraria de procedimientos bajo el criterio de similitud en el esquema básico de tramitación, documentación de entrada y salida e información. Por tanto, se dejan al margen otros criterios de semejanza como son la materia objeto del procedimiento o el órgano competente.

La Junta de Andalucía ha definido hasta 19 familias de procedimientos:

- * Familia 1: Comunicaciones previas, autorizaciones, acreditaciones e inscripciones registrales.
- * Familia 2: Subvenciones, ayudas, becas y premios.
- * Familia 3: Evaluación y certificación.
- * Familia 4: Expropiación y revisión.
- * Familia 5: Contratación pública.
- * Familia 6: Sancionadores.
- * Familia 7: Conciliación, mediación y arbitraje.
- * Familia 8: Sugerencias, quejas y reclamaciones.

- * Familia 9: Elaboración de disposiciones.
- * Familia 10: Selección, contratación de personal y provisión de puestos.
- * Familia 11: Prestaciones sociales y sanitarias.
- * Familia 12: Responsabilidad patrimonial.
- * Familia 13: Revisión de actuación administrativa y reclamaciones previas.
- * Familia 14: Convenios.
- * Familia 15: Tesorería y deuda.
- * Familia 16: Tributarios y de otros ingresos de derecho público.
- * Familia 17: Recursos Humanos.
- * Familia 18: Operaciones con bienes.
- * Familia 19: Protección de menores.

Las **Guías de Tramitación de Familias (GTF)**¹⁴ de la Junta de Andalucía contienen un esquema simplificado de los procedimientos administrativos, incluyendo su tramitación, documentación de entrada y de salida, información básica para la tramitación e información a proporcionar a la ciudadanía. Además, permiten normalizar elementos comunes de los procedimientos y sirven de base para las Guías de Tramitación de Procedimientos.

✓ I.4. Cargas administrativas

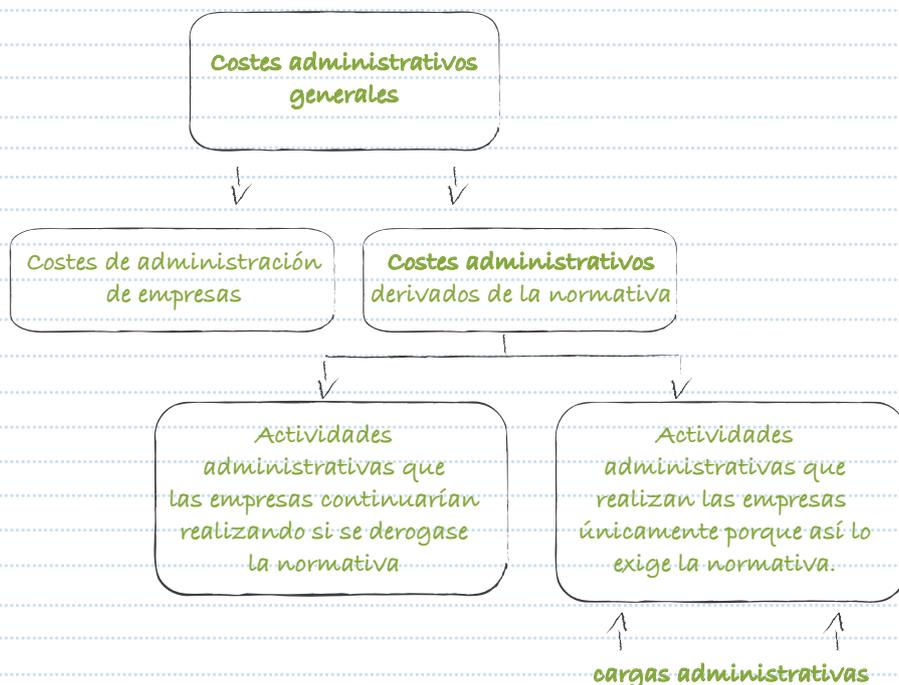
La regulación pública, en cuanto impone a las empresas obligaciones de proporcionar información sobre su actividad a las Administraciones públicas, incrementa los costes administrativos de la actividad económica. La imposición de estas cargas administrativas, que se añaden a las que las empresas tendrían

14. Para mayor información consultar las guías de tramitación de familias en el portal web de Soporte de Administración Electrónica www.juntadeandalucia.es/justiciayadministracionpublica/ae



que asumir en ausencia de regulación, debe ser objeto de un cuidadoso análisis por parte de la Administración, de forma que se garantice su proporcionalidad con el objetivo que la regulación persigue. De otro modo, dichas cargas pueden repercutir negativamente sobre la productividad de las empresas y sobre la competitividad de nuestra economía, y obstaculizar el desarrollo económico que debe conducirnos a alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida.

Se entiende por **costes administrativos** los costes habidos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y la ciudadanía para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas o a entidades privadas.



Dentro de los costes administrativos se encuentran los derivados de las obligaciones de información exigidas a las empresas por la legislación vigente. Habría que distinguir entre: la información que las empresas recopilarían aun cuando no lo exigiera la legislación; y la información que sólo se recoge porque así lo exige la normativa. Los costes asociados a esta última se conocen como **cargas administrativas**.

Cargas administrativas más frecuentes

Solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos

Comunicación de datos y presentación de documentos

Conservación de documentos

Inscripción, baja o modificación en un registro

Llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaración, manuales, productos, planes

Auditorías, inspección y controles

Acreditación de avales, garantías y otros fondos

Información a terceros u obtención de consentimientos de terceros

Formalización de hechos o documentos

No todas las cargas administrativas pueden ser eliminadas. Algunas de ellas son necesarias para alcanzar los objetivos subyacentes de la legislación, como por ejemplo para garantizar la transparencia de los mercados.

En la actualidad, el modelo más utilizado para medir los costes administrativos es el **Modelo de Costes Estándar**¹⁵. Se basa en el análisis de las actividades realizadas por las empresas para cumplir con las obligaciones de información que se les imponen.

15. Para más información acerca del Modelo de Costes Estándar (Standard Cost Model) consultar la página web de la Agencia de Evaluación y Calidad: www.aeval.es.



El coste de la actividad administrativa sería el resultado de la combinación de los siguientes factores:

- * El precio, que es el resultado de la suma de los costes salariales y los costes generales de la empresa asociados al cumplimiento de la actividad administrativa.
- * La cantidad de tiempo dedicado a completar la actividad.
- * El número de empresas afectadas (población).
- * La frecuencia de la obligación de información.

De este modo, el coste de la actividad administrativa será igual al precio por el tiempo por la cantidad (población x frecuencia).

$\text{precio} \times \text{tiempo} \times \text{población} \times \text{frecuencia}$

✓ I.5. Carga de trabajo

Si la carga administrativa se refiere al esfuerzo que realizan empresas y ciudadanía en su relación con la Administración, la carga de trabajo se refiere al esfuerzo que realiza la propia Administración en prestar los servicios o resolver los trámites administrativos.

De este modo, la carga de trabajo se puede definir como el volumen de actividades que se deben realizar para garantizar la prestación de los servicios públicos.

Por ello, la carga de trabajo asociada a la instrucción de un procedimiento administrativo será el resultado de la suma de los tiempos dedicados por el personal a la resolución de cada trámite asociados a un expediente.

Del mismo modo, la carga de trabajo asociada a una tarea será el resultado de multiplicar el tiempo utilizado en su resolución, la frecuencia de dicha tarea y el número de personas que la realizan. Del cómputo de los tiempos se deberán eliminar tanto los tiempos de espera como los de inactividad en la tramitación.

Anexo II: Contexto normativo

✓ II.1. Normativa comunitaria

- * Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. (DOUE L 376 de 27 de diciembre 2006).

✓ II.2. Normativa nacional

- * Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm.068, de 20 de marzo 2007). Específicamente el Capítulo VII del Título IV.
- * Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE núm.150, de 23 de junio 2007).
- * Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm.285, de 27 de noviembre 1992).
- * Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, sobre el impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, publicado por Resolución de 23 de mayo de 2007 de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE núm. 140, de 12 de junio 2007).

✓ II.3. Normativa autonómica

- * Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo (BOJA núm.40, de 27 de febrero 2009).
- * Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía y de agilización de procedimientos administrativos (BOJA núm.245, de 11 de diciembre 2008).
- * Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm.215, de 31 de octubre 2007).



- * Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm.215, de 7 de noviembre 2006).
- * Decreto 68/2008, de 26 de febrero, por el que se suprime la aportación de la fotocopia de los documentos identificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y se establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica (BOJA núm. 43, de 3 de marzo 2008).
- * Decreto 317/2003, de 18 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios, el sistema de evaluación de la calidad de los servicios y se establecen los Premios a la Calidad de los servicios públicos (BOJA núm.225, de 21 de noviembre 2003).
- * Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet) (BOJA núm.134, de 15 de julio 2003).
- * Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía (BOJA núm.73, de 17 de septiembre 1988).
- * Acuerdo de 27 de enero de 2009, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites.
- * Acuerdo de 20 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010 (BOJA núm.127, de 4 de julio 2006).





NOTAS

70





