

**EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS  
JURÍDICAS: INSTRUMENTOS PARA SU APLICACIÓN**

**Paloma Sanz Baos**

Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.  
Comunidad de Madrid.

**RESUMEN:** El principio de eficiencia (uno de los principios de buena regulación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre) persigue la reducción de las cargas administrativas y la simplificación de procedimientos, con el fin de promover la eliminación de obstáculos injustificados a la actividad económica y favorecer el crecimiento económico. Un conjunto de herramientas facilitan la puesta en práctica de este principio: a) la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que reúne toda la información relevante acerca de un proyecto normativo; b) el Manual de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas, cuyo propósito es armonizar la metodología de simplificación de procedimientos en la Administración General del Estado; y, c) el Plan Normativo Anual, que enumera las disposiciones aprobadas durante el año para someter sus resultados a evaluación.

**PALABRAS CLAVE:** procedimiento normativo; principios de buena regulación; principio de eficiencia; reducción de cargas administrativas; simplificación de procedimientos.

**ABSTRACT:** The principle of efficiency (one of the principles of better regulation in the Law 39/2015, of October 1<sup>st</sup>, on the Common Administrative Procedure of Public Administrations) aims for the reduction of administrative burdens and the simplification of procedures, in order to promote the elimination of unjustified barriers to economic activities and foster the economic growth. Several tools are used to ease the implementation of this principle: a) the Regulatory Impact Assessment, which gathers all the relevant information related to a draft legislation; b) the Simplification and Burden Reduction Guide, whose aim is to harmonize the methodology for simplification in the Central Administration; and, finally, c) the Annual Legislative Plan, which lists the legislative acts along the year to undergo evaluation of their results.

**KEY WORDS:** rule-making process; principles of better regulation; principle of efficiency; reduction of administrative burdens; simplification of procedures.

## **EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS JURÍDICAS: INSTRUMENTOS PARA SU APLICACIÓN**

SUMARIO: I. Introducción. II. La política de simplificación administrativa y reducción de cargas: antecedentes. III. Las cargas administrativas: concepto. IV. La Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. V. El Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado. VI. El Plan Anual Normativo. VII. Conclusiones.

### **I. Introducción**

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la eficiencia como la *“capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”*<sup>1</sup>.

Sin perjuicio de la generalidad de la definición transcrita, el concepto de eficiencia suele identificarse con la optimización de los recursos económicos empleados para alcanzar un fin, por lo que tiene una especial trascendencia en el campo de la economía. Así, de acuerdo con SAMUELSON Y NORDHAUS, eficiencia significa *“utilización de los recursos de la sociedad de la manera más eficaz posible para satisfacer las necesidades y los deseos de los individuos”*<sup>2</sup>.

Aplicada a la ciencia de la Administración, la eficiencia se refiere a la relación existente entre los recursos empleados para alcanzar un fin deseable y los resultados obtenidos, de manera que el término se emplea para expresar que *“entre varias alternativas que producen el mismo gasto, debe seleccionarse siempre la que lleva al mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración, y entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento, debe seleccionarse la que implica menor gasto”*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> 23ª Edición, 2014.

<sup>2</sup> SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William, *“Economía”* (17ª edición) Ed. McGraw Hill Interamericana de España, 2002, p. 4.

<sup>3</sup> SIMON, Herbert A. *“El comportamiento administrativo”*, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.

De forma sintética pero muy descriptiva, KOONTZ y WEIHRICH exponen que la eficiencia es “*el logro de las metas con la menor cantidad de recursos*”<sup>4</sup>, mientras que, según ROBBINS y COULTER, la eficiencia consiste en “*obtener los mayores resultados con la mínima inversión*”<sup>5</sup>.

Las primeras referencias al concepto examinado aparecen en nuestro ordenamiento jurídico en la Constitución Española de 1978, al indicar que “*el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*” (art. 31.2).

Puede mencionarse, asimismo, entre las primeras manifestaciones de este concepto, la Ley 13/1989, 14 de diciembre, de Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña (art. 74.1) –derogada por la vigente Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Procedimiento Administrativo de Cataluña (art. 31.2)-.

En materia de gestión del gasto público, es ineludible mencionar la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuya Exposición de Motivos se considera la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos como una “*referencia en la orientación de las políticas de gasto*”, elevando este concepto a la categoría de principio de funcionamiento de la gestión económico-financiera (art. 69).

Por otro lado, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible representó un hito fundamental en la consagración de la eficiencia en el marco de los principios de buena regulación. En el capítulo de esta Ley dedicado a la “*mejora de la calidad de la regulación*”, se aludía a la necesidad de que la iniciativa normativa evitara “*cargas innecesarias y accesorias*”, de tal manera que no se mantuvieran más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que “*las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general*”. Asimismo se contemplaba la publicación de informes periódicos sobre actuaciones de mejora regulatoria, que incluyeran una referencia a los “*avances en el programa de reducción de cargas*” (arts. 4, apartados 8 y 9, y 7.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible). No obstante, esta

---

<sup>4</sup> KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz, “*Administración, una perspectiva global*” (12ª edición) Ed. McGraw Hill Interamericana de España, 2004, p. 14.

<sup>5</sup> ROBBINS Stephen y COULTER, Mary, “*Administración*” (8ª edición) Ed. Pearson Educación, 2005, p. 7.

Ley no aludía a tales medidas de mejora regulatoria bajo la denominación de “eficiencia”, sino de “eficacia”, cuestión que se ha subsanado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que deroga los artículos 4 a 7 de la Ley de Economía Sostenible.

Con similar carácter axiomático se contempla la eficiencia en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, proyectándose el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos a cualquier actuación administrativa con repercusión en los gastos o ingresos públicos, presentes o futuros, incluso en las fases de elaboración y preparación de disposiciones legales y reglamentarias (art. 7.3), siendo este último aspecto especialmente interesante en el presente análisis.

En el ámbito de la contratación pública, el vigente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP, en adelante) persigue, entre otros objetivos, *“asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”* (art. 1).<sup>6</sup>

Instrumento esencial al servicio de la implantación de ese principio en el ámbito de la contratación pública es el fomento del empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de los licitadores o los candidatos (arts. 22.2 y 333.2, y Disp. Adicional 16ª del TRLCSP).

Al margen de las anteriores referencias normativas sectoriales, será objeto de análisis en este trabajo la reciente consagración de la eficiencia entre los principios de buena regulación, que han de observar las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

---

<sup>6</sup> En muy parecidos términos se pronuncia el artículo 1 del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Se puede consultar este Proyecto en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 2 de diciembre de 2016.

En efecto, superando la limitación del principio de eficiencia al estricto campo de las actuaciones administrativas con incidencia en el gasto público, la Ley 39/2015, siguiendo la estela iniciada por la Ley de Economía Sostenible, acoge aquel axioma entre los principios de buena regulación.

Así, el artículo 129.1 de la Ley 39/2015 declara que *“en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia”*.

La aplicación del principio de eficiencia en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas será el objeto de estudio del presente trabajo, con especial atención a los instrumentos utilizables para su efectiva implantación.

## **II. La política de simplificación administrativa y reducción de cargas: antecedentes.**

Tal como se ha expuesto, el concepto de eficiencia se refiere a la capacidad de alcanzar unos objetivos deseables con el mínimo empleo de recursos humanos y materiales; en esta línea puede afirmarse que una organización es eficiente cuando se muestra capaz de obtener los resultados deseados con el mínimo empleo de los recursos disponibles.

Ahora bien, los campos económico y del gasto público no son los únicos que aspiran actualmente a la aplicación del principio de eficiencia sino que, muy al contrario, éste se extiende a la total actuación de las Administraciones Públicas, materializándose en la búsqueda de la agilización de los trámites necesarios para obtener un pronunciamiento administrativo.

De hecho, esa agilización de trámites se persigue desde la misma gestación de las normas que implantan los procedimientos administrativos, lo que ya se previó en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (art. 4), así como en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al extender tal principio a las fases de elaboración y preparación de disposiciones legales y reglamentarias (art. 7.3).

Se llega, de este modo, al objetivo de la simplificación administrativa y la reducción de cargas que inspira el artículo 129.6 de la Ley 39/2015 al señalar que “*en aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos*”. Con esta orientación, el principio de eficiencia pone el foco en la dinamización de la economía y la flexibilización de las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos, las empresas, los emprendedores y las organizaciones del tercer sector.

Durante las dos últimas décadas, la simplificación administrativa se ha venido considerando una auténtica política pública, integrada en la agenda de cualquier gobierno, administración u organismo público. Política que actúa, básicamente, sobre los procedimientos administrativos, es decir, sobre la secuencia de trámites y actuaciones que permiten al órgano administrativo competente adoptar decisiones, ya sea sobre las pretensiones formuladas por ciudadanos o empresas, o sobre la prestación de servicios públicos cuya satisfacción o tutela tiene encomendada.

El documento de la Unión Europea titulado “*Aplicación de una Política de Simplificación Administrativa en los Estados miembros*”<sup>7</sup> recomendaba a éstos, entre otras medidas, prestar una atención especial a la “*mejora de la tramitación mediante la normalización y reducción de la cantidad de formularios y declaraciones empleados en materia de contabilidad, fiscalidad, asuntos sociales y estadísticas*” (apartado 4.b).

En los últimos años, el concepto de simplificación administrativa se ha visto superado por la denominada “política de reducción de trabas o cargas administrativas”, que pone el acento en los costes y obligaciones que las Administraciones Públicas imponen a las empresas, ciudadanos y agentes económicos a la hora de relacionarse con ellas. Este nuevo enfoque persigue la eliminación de los costes y obligaciones que no estén justificados en razones de interés general, o que no se compensen con las ventajas y beneficios generados para los ciudadanos o empresas obligados a asumirlos. Al eliminar tales cargas injustificadas, se posibilita la libre actuación de empresas, agentes y ciudadanos, y se favorece la competitividad y el crecimiento económico.

---

<sup>7</sup> Recomendación del Consejo de 28 de mayo de 1990 (DOCE núm. L 141/55).

En el ordenamiento español son abundantes los antecedentes que pueden citarse en el ámbito de la política de simplificación administrativa y reducción de cargas. Entre tales antecedentes puede mencionarse, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes:

- La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, en adelante), que emplazaba al Gobierno a establecer en el plazo de un año, las modificaciones normativas precisas para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la eliminación de trámites innecesarios que dificultaran las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública. Igualmente, emplazaba al Gobierno a adaptar, en el plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 30/1992.
- El Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa; esta norma desarrolla la Ley 4/1999, estableciendo un órgano específico para el desarrollo del proceso de simplificación administrativa, presidido por el Ministro de Administraciones Públicas.

En cumplimiento de este Real Decreto, el Consejo de Ministros aprobó los dos siguientes Planes Generales de Simplificación Administrativa:

- El *“Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas”*<sup>8</sup>, aprobado en ejecución del *“Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea”*<sup>9</sup> puesto en marcha a principios de 2007 por la Comisión Europea.

---

<sup>8</sup> Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, publicado por Resolución de 23 de mayo de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE de 12 de junio de 2007).

<sup>9</sup> Comunicación COM (2007) 23 final de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007.

- El “*Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas*”, que ordenaba la creación de un grupo de alto nivel, presidido por el Ministro de Administraciones Públicas, que se encargaría de redactar un “*Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas*”. Ese Plan, finalmente aprobado en junio 2008, fijaba el objetivo de reducir en un 30%, antes del 31 de diciembre de 2012, las cargas administrativas impuestas a las empresas españolas por la normativa vigente.
- En cumplimiento del “*Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas*”, el Consejo de Ministros aprobó entre 2008 y 2011 seis Acuerdos de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Normativa<sup>10</sup>, con un total de 283 medidas de reducción de cargas y un volumen de ahorros para empresas, ciudadanos y operadores económicos estimado en 5.867,5 millones de euros.
- La transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, lo que se llevó a cabo a través de dos normas con rango de Ley: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009 (denominadas, respectivamente, “*Ley Paraguas*” y “*Ley Ómnibus*”).

Ambas Leyes implantaron notables medidas de simplificación administrativa en los procedimientos relacionados con el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; por ejemplo, la creación de una ventanilla única para realizar todos los trámites, la flexibilización del régimen de autorizaciones y licencias previas, o la sustitución de las autorizaciones administrativas por declaraciones responsables y comunicaciones previas.

- La ya mencionada Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que profundizó en las medidas de simplificación y liberalización contenidas en las

---

<sup>10</sup> Aprobados, respectivamente, en las sesiones de 27 de junio y 14 de agosto de 2008, 17 de abril de 2009, 23 de diciembre de 2010, 13 de mayo y 16 de septiembre de 2011.

Leyes 17 y 25/2009, extendiendo a las actividades comerciales el régimen de libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios, y suprimiendo las autorizaciones y licencias municipales hasta entonces exigidas, tanto de inicio de actividad como de apertura de establecimientos; tales autorizaciones quedaban sustituidas por una declaración responsable de los operadores económicos.

Como se ha indicado antes, esta Ley contaba con un capítulo dedicado a la mejora de la calidad de la regulación (arts. 4 a 7), derogado por la vigente Ley 39/2015.

- El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa. Esa disposición modificó el sentido del silencio administrativo en 125 procedimientos tramitados por la Administración General del Estado.
- Pueden citarse, asimismo, los compromisos de simplificación documental asumidos por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2011, dirigidos a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no aportar a la Administración ningún documento que ya estuviera en poder de la misma.
- Los “*Programas Nacionales de Reforma*” de 2012 y 2013, así como las grandes reformas estructurales puestas en marcha a consecuencia de los mismos. Tales reformas se reflejaron en las siguientes disposiciones:
  - La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios, que elimina todos los supuestos de autorización o licencia municipal previa, motivados en la protección del medio ambiente, de la seguridad o de la salud públicas, ligados a establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados<sup>11</sup>. Asimismo, extiende la reforma a todas las obras ligadas al

---

<sup>11</sup> Posteriormente, la Disposición Final 7ª de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, elevó el umbral de superficie a 500 m<sup>2</sup>, y la Disposición Final 3ª de la Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo ha elevado a 750 m<sup>2</sup>.

acondicionamiento de estos locales que no requieran la redacción de un proyecto de obra.

- La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, que contiene un conjunto de medidas orientadas a simplificación de las cargas administrativas, especialmente en el ámbito de la creación de empresas y de la actividad emprendedora. Entre tales medidas, puede mencionarse la consagración en su artículo 37 del principio “*one in, one out*”, que ordena a las Administraciones Públicas que, al crear una nueva carga, eliminen otra equivalente.
- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que consagra el principio de eficacia en todo el territorio nacional a las intervenciones de cualquier Administración Pública que permitan el acceso a un actividad económica y a su ejercicio.
- La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público, que regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración General del Estado, así como el establecimiento de puntos similares en el resto de Administraciones Públicas. Se establece, por otra parte, la obligatoriedad a partir del 15 de enero de 2015 del uso de la factura electrónica para los proveedores de bienes y servicios a las Administraciones Públicas.
- Ha de mencionarse también, como hito destacable, la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). A través de la Subcomisión de Simplificación Administrativa, esta Comisión ha propuesto multitud de medidas de simplificación y reducción de cargas.

Adicionalmente, la CORA propuso el Proyecto “*Emprende en Tres*”, regulado en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013, y un nuevo Acuerdo de Reducción de Cargas y Mejora Normativa (el séptimo) aprobado en julio de 2013 como nuevas medidas de simplificación.

- Un instrumento decisivo para la puesta en práctica del principio de eficiencia ha sido el “*Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para*

*la Administración General del Estado*”<sup>12</sup>, con vocación de utilidad extensiva a las demás Administraciones Públicas españolas, que pueden adoptarlo cuando no dispongan de otra herramienta propia de similares características y contenido<sup>13</sup>. Este Manual se examinará en detalle más adelante.

- Para terminar con esta exposición ha de mencionarse tanto la Ley 39/2015, como la 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en adelante) que han implantado numerosas medidas tendentes a mejorar la eficiencia de la actuación administrativa. Sin ánimo de exhaustividad pueden citarse aquí algunos ejemplos de tales medidas, como la generalización del empleo de medios electrónicos (Administración sin papel), la actuación administrativa automatizada o la interconexión entre diferentes Administraciones con la consiguiente exención para los interesados de la obligación de presentar documentos que obren en poder de alguna de ellas.

Hasta el 8 de enero de 2016, los ahorros acumulados gracias a este conjunto de medidas de reducción de cargas administrativas ascendían a 40.774.146.689 euros en el conjunto de Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).<sup>14</sup>

### **III.- Las cargas administrativas: concepto.**

El análisis del principio de eficiencia, entendido como instrumento dinamizador de la economía en virtud de la eliminación de obligaciones innecesarias en las relaciones de los ciudadanos y empresas con las Administraciones, requiere como paso previo desentrañar el concepto de “carga administrativa”.

---

<sup>12</sup> Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado (BOE de 9 de octubre de 2014).

<sup>13</sup> Son varias las Administraciones Públicas españolas que han adoptado sus propios manuales de simplificación y reducción de cargas, pudiendo citar, a título de ejemplo, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Castilla y León, Andalucía y Canarias, o la Asociación de Municipios Vascos.

<sup>14</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (Secretaría de Estado de Función Pública). [www.sefp.minhafp.gob.es](http://www.sefp.minhafp.gob.es).

Sin perjuicio del análisis que posteriormente se realizará de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, baste en este momento adelantar la definición de “cargas administrativas” contenida en tal documento. Así, tienen la consideración de “cargas administrativas”, todas *“aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa”*.

Se incluyen en esta categoría, en primer lugar, todas las actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (por ejemplo, solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios, solicitudes de claves de servicio...).

En el caso de las empresas, también se califican como cargas administrativas los costes que aquéllas deben soportar para cumplir con la obligación de facilitar, conservar o generar información sobre sus actividades o su producción, para su puesta a disposición y aprobación, en su caso, por parte de autoridades públicas o terceros, y – señala la Guía Metodológica- constituyen un subconjunto de los “costes administrativos” de las empresas, ya que éstos engloban también las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

La amplitud del concepto de carga administrativa se pone de relieve en la extensa relación *ad exemplum* que contiene la propia Guía que, aun no siendo exhaustiva ni excluyente en las categorías que la componen, *“permite identificar las cargas administrativas más frecuentes, incluyendo tanto los trámites obligatorios como aquéllos que tienen un carácter voluntario”*.

Partiendo de esa premisa, la Guía califica como “cargas administrativas” las siguientes actuaciones a cargo de los ciudadanos, empresas u operadores económicos en general:

1. La tramitación de solicitudes o la renovación de autorizaciones, licencias y permisos: incluye toda presentación obligatoria ante una Administración o tercero de datos identificativos de la persona o empresa, u otros datos para la realización de una actividad o el ejercicio de un derecho (por ejemplo, las licencias de obras, las licencias de venta de determinados productos, los carnés profesionales o las autorizaciones medioambientales).

2. La comunicación de datos y la presentación de documentos ante la Administración relativos a la actividad que realiza una empresa, como la comunicación de actividades y datos, la presentación de informes periódicos y no periódicos, la presentación de facturas u otros documentos que acompaña al pago de tributos o tarifas, el suministro de datos estadísticos, la aportación de certificados, declaraciones responsables, etc.
3. La obligación de conservar documentos que pueda exigir la Administración, como, por ejemplo, la conservación de la documentación relativa a la formación impartida a los trabajadores.
4. La inscripción, baja o modificación de datos en registros administrativos, gremiales, profesionales o de otro tipo, como la inscripción en el Registro de licitadores, o en el Registro de Operadores Intracomunitarios en el ámbito de la declaración del IVA.
5. La llevanza de libros, elaboración de documentos, cuentas, declaraciones, manuales, productos o planes que, en un momento dado, puedan ser requeridos por la Administración o por un tercero. Por ejemplo, la obligación de elaborar el plan de prevención de riesgos laborales de una empresa, o la llevanza del libro registro de determinadas operaciones intracomunitarias.
6. El sometimiento del interesado a auditorías, inspecciones y controles. Por ejemplo, la medición y evaluación del nivel de exposición al ruido en la empresa; las inspecciones de calidad, de las instalaciones, de la maquinaria realizadas por empresas especializadas y autorizadas al efecto por la Administración competente.
7. La prestación de avales o garantías u otros fondos ante la Administración. Por ejemplo, la prestación de avales por los licitadores en el ámbito de la contratación pública.
8. La obligación de informar a los ciudadanos, clientes, trabajadores, accionistas, etc... de algún hecho, actividad o característica del operador económico. Se engloba en esta categoría la obligación de publicar hechos ya acaecidos o meramente proyectados, así como la acreditación de la obtención previa de homologaciones o aprobaciones externas a la Administración. Por

ejemplo, las etiquetas de energía de los electrodomésticos; los carteles de prohibición de fumar; los anuncios en periódicos o boletines de la convocatoria de ciertas reuniones de los órganos sociales; los certificados médicos o de ingenieros, etc.

9. Y, en general, todos los requisitos que impliquen obtener la formalización de hechos o datos en documento público. Por ejemplo, el otorgamiento de escrituras públicas, la obtención de visados, etc.

La racionalización y, en la medida de lo posible, la disminución de las cargas administrativas, es el principal objetivo perseguido por el principio de eficiencia para cuyo logro puede recurrirse a tres instrumentos:

- a) La Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que reúne toda la información relevante acerca de un proyecto normativo.
- b) El Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado, cuyo propósito es armonizar la metodología de simplificación de procedimientos, y
- c) El Plan Normativo Anual, que enumera las disposiciones aprobadas durante el año para someter sus resultados a evaluación.

A la descripción y análisis de tales instrumentos se dedicarán las siguientes páginas.

#### **IV.- La Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.**

El 11 de diciembre de 2009 el Consejo de Ministros aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, configurada como una herramienta básica para los órganos o centros directivos que elaboran normas, ya que establece las pautas orientativas metodológicas y el orden de actuaciones que aquéllos han de seguir a la hora de elaborar los diferentes elementos que componen la citada Memoria.

En efecto, esta Guía Metodológica contiene las pautas orientativas fundamentales para la realización del análisis de los impactos que puede desencadenar todo proyecto normativo (ya sea un anteproyecto de ley o un proyecto reglamentario). Asimismo, la Guía ilustra acerca de la forma adecuada de redactar la Memoria, en cumplimiento de la Disposición Adicional primera del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 1083/2009).

Por lo tanto, esta Guía no tiene carácter dispositivo, sino que es una herramienta metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que servirá también como instrumento para la implantación del principio de eficiencia en los términos que se expondrán más adelante.

Recordemos muy someramente las notas definidoras de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo: es un documento cuya finalidad es garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuenta con la toda la información necesaria para valorar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes; por lo tanto, es una herramienta para la mejora de la regulación, gracias a la cual se sistematiza y ordena la información relevante para calibrar el impacto de una iniciativa normativa con el fin de coadyuvar en el proceso de su aprobación.

En el supuesto de que los impactos derivados de una propuesta normativa no se estimen apreciables, puede redactarse una Memoria abreviada en los términos del artículo 3 del citado Real Decreto 1083/2009.

En todo caso, la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo corre a cargo del órgano o centro directivo impulsor de la propuesta normativa y se realiza simultáneamente a la elaboración del proyecto, desde su inicio hasta su finalización. El análisis del impacto normativo de un proyecto es, en consecuencia, un proceso continuo y dinámico que debe incluir todas las vicisitudes atravesadas por el proyecto desde su redacción inicial hasta su aprobación, reflejando, por ejemplo, el modo en el que los dictámenes recabados a lo largo de su tramitación, o las alegaciones presentadas durante los trámites de consulta, información y audiencia públicas, se han tenido en cuenta, en su caso, por el órgano proponente de la norma.

Además, esta Memoria puede coadyuvar en la realización de evaluaciones *ex post*, es decir, en el análisis de los resultados de la implantación de la nueva norma en la sociedad y en las políticas públicas; así pues, aun no siendo su objetivo inmediato, lo

cierto es que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo puede representar una considerable ayuda en las evaluaciones que se realicen con posterioridad, en particular, en relación con la eficacia y eficiencia alcanzadas con una concreta modificación normativa.

De acuerdo con la comentada Guía Metodológica, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se estructura en tres partes: comienza con el resumen ejecutivo, le sigue el cuerpo central de la Memoria, y finaliza con los Anexos.

Veamos por separado el contenido cada una de estas partes de acuerdo con la Guía Metodológica:

a) El resumen ejecutivo, con el formato de ficha establecido en el Anexo I de la propia Guía, comprende un resumen sistematizado de la información contenida en la Memoria. Si bien se pide brevedad al completar esta ficha, no se puede cumplimentar la misma por mera referencia a las páginas o puntos de la Memoria.

b) Cuerpo central de la Memoria, en el que se expondrán, con la extensión que fuere necesaria, los siguientes aspectos:

b.1) Oportunidad de la propuesta: esta parte de la Memoria delimita el problema o situación que se pretende abordar, y conforma la base sobre la que comenzar a diseñar una actuación para afrontarla. Se analizarán aquí la motivación, los objetivos y los resultados que pretenden alcanzarse, así como las alternativas de la propuesta normativa, incluyendo la opción de “no hacer nada”, o de acudir a soluciones no regulatorias para resolver el problema planteado.

Este último aspecto es especialmente importante pues, al examinar las diferentes alternativas barajadas al redactar el proyecto, ha de prestarse atención –de acuerdo con la Guía Metodológica- a la proporcionalidad y a la eficiencia, en el sentido de que la propuesta permita alcanzar los objetivos perseguidos con el menor número de efectos indeseados, haciendo un uso óptimo de los recursos aplicados.

b.2) Contenido de la propuesta normativa, que incluya una descripción detallada de la misma, en la que se reflejarán claramente su estructura, el resumen de cada

una de sus partes y, en particular, los elementos novedosos que incorpora la propuesta.

b.3) Análisis jurídico de la inserción de la propuesta en el conjunto del ordenamiento, con expresa referencia al título o títulos competenciales prevalentes que habilitan su aprobación, así como a la relación del proyecto con otras normas de rango superior y a su coherencia con el resto del ordenamiento, tanto nacional como europeo. Contendrá, asimismo, un análisis pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor del proyecto.

b.4) Descripción de la tramitación, incluyendo los informes y dictámenes recabados, así como el resultado de los trámites de consulta, audiencia e información públicas.

b.5) A continuación se insertarán los análisis de impactos, que han de realizarse desde una visión global, de modo que se interrelacionen todos los impactos entre sí. Recomienda la Guía Metodológica que estos análisis adopten un horizonte temporal amplio para la estimación de los efectos de la norma, concentrándose en aquellos efectos que previsiblemente puedan tener una incidencia más relevante y haciendo constar tanto sus beneficios como sus costes. Deben analizarse en diferentes apartados los impactos que el proyecto pueda tener sobre las siguientes cuestiones:

- Impactos económico y presupuestario: además de la detección y cuantificación de las cargas administrativas que conlleva el proyecto, se expondrán en este apartado los efectos que aquél generará presumiblemente sobre los precios de productos y servicios, la libre competencia en el mercado, el empleo, la productividad de personas y empresas, la política de I+D+i, los consumidores, las PYMEs, así como el efecto previsible sobre los ingresos y gastos públicos.
- Impacto por razón de género siempre que la norma proyectada pueda tener efectos, directos e indirectos, sobre las personas físicas; se describirá aquí la situación de partida con las posibles desigualdades de género y la previsión de resultados de la norma desde la perspectiva de la eliminación de esas

desigualdades y la contribución a la igualdad entre hombres y mujeres (si es posible, expresados en términos cuantitativos).

- Otros impactos a los que se refiere el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, al indicar que se prestará especial atención a los aspectos de carácter social y medioambiental, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Finalmente resta indicar que, a partir de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, las Memorias del Análisis de Impacto Normativo deben incluir una referencia al impacto del proyecto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

c) Anexos: la última parte de la Memoria se compone de un conjunto de Anexos, cuyos modelos normalizados se insertan en la Guía Metodología, relativos a la ficha del resumen ejecutivo (Anexo I), la relación de indicadores a tener en cuenta al redactar la Memoria (Anexo II), el derecho de la Unión Europea (Anexo III), la identificación de los efectos sobre la competencia (Anexo IV), el método simplificado de medición de cargas administrativas y su reducción (Anexo V), el análisis de los gastos de personal (Anexo VI) y el impacto del proyecto sobre los presupuestos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (Anexo VII).

Es particularmente destacable el Anexo V de esta Guía Metodológica, que expone un conjunto de técnicas de reducción de cargas administrativas inspiradas en los principios propuestos por el “*Programa de Acción de la Comisión Europea para la Reducción de Cargas Administrativas*”<sup>15</sup>

Dichas técnicas de reducción de cargas administrativas son, en síntesis, las siguientes: la reducción de la frecuencia de las cargas, la eliminación de redundancias, la automatización de la actividad administrativa, la adecuación de cargas en función del tamaño del destinatario de la norma y la priorización de las mismas. Los proyectos

---

<sup>15</sup> Comunicación COM (2007) 23 final de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2007.

normativos deben identificar tales mecanismos de reducción de cargas administrativas con el fin de cuantificarlas y, en su caso, exponer los ahorros que generarán.

Tanto el sistema de cuantificación de las cargas como los mecanismos de reducción de las mismas se expondrán en el siguiente apartado de este trabajo, al hilo del análisis del Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado.

No podemos concluir este apartado sin referirnos a la tramitación en curso del Proyecto de Real Decreto por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, cuyo texto puede consultarse en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>16</sup>.

Este Proyecto hace hincapié en el reto de elaborar “*una normativa eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social*”, de manera que “*el cumplimiento de las normas debe ser lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos*”, siendo la evaluación *ex ante*, a través de las Memorias del Análisis de Impacto Normativo de los proyectos, uno de los instrumentos clave para alcanzar dichos objetivos.

En esta evaluación *ex ante* se atenderá a los principios de buena regulación, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, amén de medir el coste-beneficio de la propuesta y las cargas administrativas que conlleve, cuantificando el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarla, con especial referencia a las PYMEs.

Como novedad, las Memorias del Análisis de Impacto Normativo que se redacten tras la aprobación del proyectado Real Decreto deberán incluir un apartado relativo a la forma en la que se realizará la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma o evaluación *ex post*, lo que ha de ponerse en relación con el Plan Anual Normativo previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que comentaremos más adelante.

---

<sup>16</sup> [www.sefp.minhfp.gob.es](http://www.sefp.minhfp.gob.es).

## **V.- El Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado.**

El Consejo de Ministros, en sesión de 19 de septiembre de 2014, tomó conocimiento del “*Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General del Estado*”, elaborado por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y publicado mediante Resolución de 7 de octubre de 2014 (BOE de 9 de octubre de 2014).

A los efectos de este Manual, se consideran procedimientos administrativos aquellos procesos mediante los cuales la Administración adopta decisiones sobre las pretensiones formuladas por los ciudadanos, o sobre la prestación de servicios cuya satisfacción o tutela tiene encomendada.

La simplificación procedimental tiene por objeto reducir los procedimientos a las dimensiones óptimas para su eficiencia social, haciéndolos más sencillos, más fáciles y menos complicados. Partiendo de esa premisa, el proceso de simplificación persigue identificar y realizar propuestas de mejora en el diseño de los procedimientos vigentes en el ámbito de una determinada Administración Pública, para que éstos alcancen el mayor grado posible de eficacia y eficiencia sin perjuicio del respeto al interés general y al principio de legalidad.

En suma, como señala el Manual, se trata de analizar y evaluar los procedimientos existentes para comprobar:

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

En el ámbito de la Administración General del Estado, la simplificación procedimental es competencia de los Subsecretarios respecto de los procedimientos administrativos que sean propios de cada Departamento ministerial y de sus organismos vinculados (art. 63.1.c) de la Ley 40/2015).

No existe una norma específica que regule en nuestro ordenamiento el proceso de simplificación administrativa y reducción de cargas, más allá de algunos mandatos concretos<sup>17</sup>. Esta es una carencia que el Manual intenta corregir mediante la elaboración de un método de simplificación de procedimientos dividido en las siguientes fases:

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

A continuación veremos los aspectos más destacables de cada una de estas fases.

#### *Fase I. Descripción del procedimiento.*

La información inicial sobre el procedimiento que se trata de simplificar ha de partir de los datos contenidos en el inventario o catálogo de procedimientos activos en cada momento en una determinada Administración Pública; estas relaciones o catálogos de procedimientos se previeron ya en la Ley 30/1992, tras la modificación operada por la Ley 4/1999 (art. 42.4), y se han reflejado en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (art. 9), así como en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015.

En el seno de la Administración General del Estado, el inventario de procedimientos se identifica con la denominación de “*Sistema de Información Administrativa*” (SIA), que constituye una plataforma electrónica gestionada por la Secretaría de Estado de Función Pública (Ministerio de Hacienda y Función Pública).

---

<sup>17</sup> Así, por ejemplo, el mandato contenido en el artículo 37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, que señala que cuando una Administración cree una nueva carga, ha de eliminar otra de importancia equivalente.

De acuerdo con el Manual, en la descripción de cada procedimiento han de incluirse, al menos, los siguientes elementos (documentados con el mayor detalle posible mediante fichas de trabajo):

- 1) La normativa reguladora, tanto las normas sustanciales que regulan las actividades o servicios que dan origen al procedimiento, como las normas competenciales y procedimentales propiamente dichas.
- 2) Los requisitos exigibles al interesado y la forma de acreditarlos.
- 3) La organización responsable de la tramitación, detallando los órganos o unidades encargados del inicio del procedimiento, de su instrucción, y de su resolución.
- 4) El desglose pormenorizado de la tramitación, enumerando las tareas que comprende cada uno de los trámites o actividades en que se descompone cada fase del procedimiento (las tareas pueden ser de carácter directivo, técnico, ejecutivas, auxiliares y de apoyo, cuya descripción figura en el Anexo II del Manual).
- 5) La identificación del responsable de cada tarea, con indicación del tiempo medio utilizado en su realización; la suma de los tiempo invertidos en cada tarea permite determinar el tiempo total previsto hasta llegar a la resolución.
- 6) Es conveniente completar la descripción del procedimiento con un diagrama o flujo de la tramitación de cada expediente, que refleje su recorrido de modo gráfico.
- 7) El análisis y medición de los tiempos de tramitación, distinguiendo entre el tiempo previsto en la normativa aplicable y el tiempo medio de ejecución. Es preciso valorar tanto la duración del procedimiento en su conjunto, como la de cada uno de los trámites o actividades que comprende, especialmente cuando varias unidades administrativas intervengan en su curso; estas medidas parciales permitirán, por agregación, determinar el tiempo total necesario hasta dictar la resolución con la que finalice el procedimiento. En todo proceso de simplificación administrativa, la racionalización del aspecto temporal es un objetivo en sí mismo, repercutiendo notablemente en la percepción del buen funcionamiento de las Administraciones por los ciudadanos.

El análisis de estos datos temporales puede referirse, bien a la totalidad de los expedientes incoados de un determinado tipo de procedimiento, o bien a una parte de los mismos, realizando en este segundo caso un simple muestreo (p. ej.: expediente incoados en el último año). El análisis y evaluación de estos datos permitirá establecer el margen de mejora que puede derivarse del procedimiento de simplificación, concretando dónde y sobre qué aspectos se puede incidir.

- 8) La identificación de las cargas administrativas incorporadas al procedimiento para llevar a cabo su reducción, bien sea a través de su racionalización o simplificación, o mediante su eliminación. A tal efecto es indispensable la cuantificación económica de las cargas administrativas, para lo que se han desarrollado, tanto en el ámbito de la Unión Europea como a escala nacional, distintos métodos.

En el ámbito europeo, la metodología utilizada para identificar y cuantificar económicamente las cargas administrativas se basa en el denominado “Modelo de Costes Estándar” (MCE)<sup>18</sup>, desarrollado por el Ministerio de Hacienda de los Países Bajos. El MCE distingue los siguientes tipos de costes generados a las empresas por la normativa jurídica:

- Los costes económicos directos, referidos a la obligación de transferir una cantidad de dinero a la autoridad competente, en concepto de impuestos, tarifas...
- Los costes estructurales a largo plazo, equivalentes a los costes de oportunidad o a los impactos positivos o negativos que una norma puede tener sobre la competitividad; es decir, las consecuencias estructurales para la empresa derivadas de la regulación.
- Los costes de cumplimiento, es decir, los derivados del cumplimiento de la norma con la excepción de los costes directos y los estructurales a largo plazo. Dentro de los costes de cumplimiento se distinguen dos subtipos: los “costes sustantivos” y los “costes administrativos”, siendo estos últimos aquéllos que están relacionados con la tramitación

---

<sup>18</sup> En inglés “*Standard Cost Model*” (SCM).

administrativa y que se imponen a las empresas como consecuencia directa de la regulación; es decir, los costes en los que incurre la empresa para cumplir los objetivos de la normativa.

Dentro de los costes administrativos se encuentran las cargas administrativas, que son los costes que debe soportar la empresa como consecuencia del cumplimiento de un requisito normativo; de esta manera, las cargas administrativas se configuran como un subconjunto de los costes administrativos, pues éstos engloban también a las actividades administrativas que las empresas continuarían realizando si se derogase la normativa.

Para el MCE los costes que deben medirse son los costes administrativos, es decir, los costes recurrentes que se producen en la actividad cotidiana de las empresas; estos costes están ligados a la realización de distintas obligaciones y cargas que la norma impone a las empresas.

El MCE parte de la idea, empíricamente comprobada, de que los costes administrativos están siempre vinculados al cumplimiento de obligaciones de información, es decir, aquellas obligaciones derivadas de la norma que requieren a la empresa el suministro de información y datos al sector público o a terceras partes. Ahora bien, estas obligaciones no implican necesariamente que la información deba ser proporcionada a la autoridad pública u otras personas, sino que pueden referirse simplemente al deber de tener esa información disponible para una inspección o para ser aportada a petición de parte.

Las obligaciones de información se desglosan en una o más peticiones o requerimientos de datos (referidos a cada elemento que debe aportarse, como por ejemplo los datos de facturación, de empleo, acciones...), y tales requerimientos se descomponen, a su vez, en actividades o trámites administrativos concretos, que son el objeto de medición por el MCE.

La cuantificación económica de dichas actividades o trámites administrativos se efectúa recurriendo a un conjunto de parámetros como son el precio -que incluye el coste salarial más los gastos generales o, en

caso de subcontratación de servicios, el coste/hora generado por los proveedores-, y otros factores como el tiempo requerido para completar la obligación de información, la frecuencia anual y la cantidad (referida al número de empresas afectadas). Recopilados los datos de las empresas incluidas en la muestra, el MCE realiza una homologación de los mismos a través del concepto de “empresa de eficiencia normal”, que es la unidad de medición de cualquier análisis posterior.

La Comisión Europea ha desarrollado su propio modelo de cuantificación del coste de las cargas administrativas: el Modelo de Costes Estándar de la UE (MCE-UE), basado en el MCE pero con ciertas diferencias y adaptaciones<sup>19</sup>.

Por su parte, el Anexo V de la “Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo” incluye el “Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción-Sistema compartido de las Administraciones Públicas”, configurando un modelo de medición de costes y reducción de cargas aplicable tanto a la Administración General del Estado como a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Este Método Simplificado (MS) se basa en el MCE, pero introduce una serie de aclaraciones y ayudas para adaptarlo al entorno español y a la realidad de sus Administraciones.

En concreto, el MS no desglosa las obligaciones de información en requerimientos de datos y actividades o trámites administrativos concretos (como hace el MCE), e incluye una identificación *a priori* de las cargas acompañada de una regla práctica: en el caso de que alguna medida normativa contenga una carga que no pueda encuadrarse en la misma, habrá de ser asimilada a alguna de las categorías existentes.

Las categorías apriorísticas de obligaciones que se consideran cargas administrativas por el MS figuran en una tabla incluida en el Anexo V de la Guía Metodológica, referida a los siguientes conceptos:

---

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión relativa a una metodología común de la UE para la evaluación de los costes administrativos impuestos por la legislación, COM (2005) 518, de 21 de octubre de 2005. En <http://eur-lex.europa.eu>.

- Presentación de una solicitud (presencial o electrónica).
- Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos...)
- Presentación de documentos, facturas o requisitos (convencional o electrónica)
- Presentación de una comunicación (presencial o telemáticamente).
- Aportación de datos.
- Presentación de copias compulsadas.
- Presentación de un informe o memoria.
- Obligación de conservar documentos.
- Inscripción en un registro (convencional o electrónico).
- Llevanza de libros (convencional o en vía electrónica).
- Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos.
- Información a terceros.
- Formalización en documentos públicos de hechos o documentos.
- Obligación de comunicar o publicar alguna información.

9) El análisis del grado de informatización. Otro aspecto que ha de incluirse en esta primera fase del proceso de simplificación es el examen del grado de aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información en la gestión de los procedimientos administrativos. Este análisis abarcará, desde un punto de vista interno, el porcentaje de expedientes tramitados electrónicamente por las Administraciones Públicas, y, desde una perspectiva externa, la interacción bidireccional con los interesados por vía electrónica.

10) Finalmente, la transparencia e información pública en la tramitación de los procedimientos. Se reflejarán en este apartado los trámites de audiencia a los interesados e información pública de los procedimientos, así como la publicidad dada a los trámites, requisitos y documentos exigidos a los ciudadanos y empresas

en páginas web, sedes electrónicas y portales y puntos de acceso a los servicios de Administración Electrónica.

Fase II: Reingeniería del procedimiento.

Una vez reunida y documentada toda la información descrita en la primera fase, ha de procederse a su análisis para realizar el ajuste (o reingeniería) de la tramitación del procedimiento a tres niveles:

- De eficacia: para posibilitar la resolución del mayor número posible de expedientes en una cierta unidad de tiempo, valorando la utilidad de cada trámite y eliminando, en su caso, los que se consideren superfluos y conlleven una prolongación innecesaria del plazo de resolución.
- De eficiencia: como resultado del análisis de eficacia se alcanzará un ahorro de costes, al eliminar trámites y cargas innecesarios.
- De legalidad: la reingeniería puede conllevar la modificación, simplificación o racionalización de la norma que regula el procedimiento, para adecuarla a los cambios resultantes de los análisis de eficacia y eficiencia.

Por lo tanto, la reingeniería o racionalización del procedimiento exige plantearse la necesidad del mismo (valorando el impacto de su eliminación o integración en un solo procedimiento con otros similares pertenecientes a la misma familia o tipo), así como la revisión de su normativa reguladora y, en última instancia, la identificación de las medidas que permitirán la reducción de las cargas detectadas.

En este sentido, el término “reducción” debe entenderse como “disminución” o “minoración”, lo que engloba un abanico de posibles medidas que van desde una mínima simplificación de las obligaciones asociadas a la carga que se pretende reducir, hasta la eliminación o supresión de ésta. En muchos documentos de la Unión Europea se emplea el término “racionalización” de cargas administrativas en sentido equivalente a “reducción”.

Como técnicas de reducción de cargas pueden citarse, entre otras muchas enumeradas *ad exemplum* en el Manual, las siguientes: el descenso en la frecuencia de las declaraciones obligatorias (p. ej.: mediante la renovación automática de licencias y permisos, o la ampliación de los plazos de validez de los mismos); la simplificación

documental (p. ej.: el establecimiento de modelos normalizados de solicitudes, o el no requerimiento a los interesados de documentos y datos que ya obren en poder de la misma u otra Administración); la eliminación de redundancias; la implantación de sistemas de declaraciones electrónicas (automatización en el portal web de la tramitación completa de un procedimiento); la introducción de umbrales para los requisitos de información, procurando reducir las exigencias impuestas a las PYMES (son las denominadas medidas de “adecuación”); la eliminación de procedimientos (p. ej.: sustitución de un régimen de autorización o licencia por la comunicación previa susceptible de comprobación ulterior); finalmente, otras medidas indirectas pasan por la reducción de los plazos legales en la tramitación de los procedimientos, con la consiguiente ampliación de los supuestos de silencio positivo.

### *Fase III: Implantación y cuantificación de ahorros.*

Una vez propuestas las medidas de simplificación, ha de procederse a la implantación de las mismas, es decir, a hacer efectivos los cambios en la forma de gestionar. Asimismo será necesario cuantificar los ahorros que pueden derivarse del rediseño del procedimiento.

Ahora bien, en la cuantificación de los ahorros deben distinguirse los que benefician a la Administración que tramita el procedimiento de los que alcanzan a las empresas y operadores económicos en general; se expondrán pues por separado cada uno de estos ahorros.

#### a) Medición de ahorros en las Administraciones Públicas.

Todo proceso de simplificación genera un ahorro en el coste de gestión del procedimiento para la Administración, así como para los ciudadanos y las empresas, en la medida en que les liberan del cumplimiento de ciertas obligaciones de información; medir tales ahorros es esencial para asegurar la implantación y estabilidad de los cambios efectuados.

Para llevar a la práctica los cambios proyectados será indispensable preparar un “plan de implantación” que contemple las modificaciones normativas precisas, la

adecuación de los medios a disposición de las unidades afectadas (medios humanos, materiales y tecnológicos), así como las acciones formativas que sean precisas.

Es igualmente esencial cuantificar los ahorros derivados de las decisiones de simplificación adoptadas al realizar la reingeniería del procedimiento, ahorro que se calculará como la diferencia entre el coste de cada una de las tareas modificadas antes y después del rediseño.

En este sentido, el Manual de Simplificación propone un método de cálculo del coste medio efectivo de las tareas que se realizan para la tramitación de un expediente, coste que, por agregación, permite determinar el coste de cada uno de los trámites y, en consecuencia, del expediente en su conjunto.

Esta metodología parte de la premisa de que cada tarea de las que integran el expediente se realiza por un único trabajador; a partir de esa hipótesis, el coste de la tarea se cuantifica mediante la multiplicación de los dos factores siguientes: a) el número de horas dedicadas a su realización; y b) el coste unitario de la hora de trabajo del responsable de su realización (concepto que, a su vez, se descompone en dos elementos: la remuneración directa al trabajador en función de su grupo de titulación, y la parte proporcional de los costes de funcionamiento o gastos corrientes).

De acuerdo con el Manual, el coste medio de una tarea será el resultado de la siguiente operación:

$$\text{Coste medio por tarea} = \text{n}^\circ \text{ de horas} \times \text{coste unitario por hora del responsable}$$

Para facilitar el cálculo del coste unitario por hora del responsable de la tarea (esto es, del segundo factor de la anterior multiplicación), el Manual de Simplificación contiene unas tablas que establecen los valores promedio para cada grupo de titulación, incluyendo la imputación de los costes de funcionamiento o gastos corrientes.

Obtenido así el coste promedio de cada una de las tareas que conforman un trámite, se obtendrán por agregación el coste medio de cada trámite, y, en consecuencia, el coste medio de cada fase del procedimiento y del procedimiento en su conjunto.

En este caso, la fórmula aplicable es la siguiente:

$$\text{Coste medio por expediente} = \sum \text{coste medio de todas las tareas}$$

La reingeniería del procedimiento debe producir como resultado una disminución en el número de horas necesarias para la gestión de los expedientes, por lo que el ahorro vendrá dado por el menor valor asignado a ese factor temporal en la cuantificación del coste promedio de cada tarea antes y después de la simplificación del procedimiento.

Por lo tanto, el ahorro alcanzado será igual a la diferencia entre el coste medio efectivo por expediente (situación actual o de partida), y el coste medio previsto por expediente tras la implantación de las medidas de simplificación administrativa.

b) Medición de ahorros para ciudadanos y empresas.

La mayor dificultad en la medición de los ahorros para ciudadanos y empresas se salva en el Manual de Simplificación mediante una estimación de los costes directos derivados del cumplimiento de las cargas administrativas.

Tal estimación –elaborada gracias a estudios de campo, estadísticas publicadas y baremos públicos-, se ha plasmado en una tabla incluida en el Manual donde, por ejemplo, la obligación de presentar una solicitud presencialmente se cuantifica en 80 euros, cifra que disminuye a 5 euros si la presentación es electrónica.

Pueden citarse otros ejemplos: así, la formalización en documentos públicos se cuantifica en 500 euros de media; la inscripción convencional en un registro en 110 euros, disminuyendo a 50 si esa inscripción es electrónica; la presentación de una comunicación se cifra en 30 euros si se efectúa de forma convencional, disminuyendo a tan solo dos euros si se realiza electrónicamente, etc.

Para cuantificar el coste que implica para las empresas y los operadores económicos en general el cumplimiento de una carga administrativa habrá de multiplicarse el coste unitario (fijado en la mencionada tabla) por la frecuencia anual con la que deba cumplirse el trámite<sup>20</sup> y por el número de empresas que deben cumplir aquella obligación (esto es, la población afectada por la carga).

En términos matemáticos:

$\text{Coste de la carga administrativa} = \text{coste unitario} \times \text{frecuencia} \times \text{población.}$
---

<sup>20</sup> Toda frecuencia debe llevarse a un denominador anual. Por ejemplo, una renovación cada diez años supone una frecuencia de 0,1 veces al año.

La medición *ex ante* de los ahorros que puedan derivarse de futuras medidas de simplificación administrativa surgirá de la diferencia entre las situación de inicio y la que se genere tras haber reducido las cargas.

Para facilitar esta valoración, el Manual de Simplificación incluye una segunda tabla de costes unitarios que desglosa en dos columnas el coste de las cargas que suelen sustituir a otras en el proceso de simplificación administrativa, normalmente por la realización del trámite por vía electrónica frente al modo convencional.

*Fase IV: Evaluación del nuevo modelo de gestión del procedimiento: indicadores.*

Implantado un nuevo modelo simplificado de gestión del procedimiento y transcurrido cierto plazo para darle estabilidad, deberá someterse a evaluación a partir de unos indicadores que permitan detectar y, en su caso, corregir resultados no deseados, así como introducir otras novedades que mejoren la eficacia de la gestión.

Los indicadores pueden ser internos y externos; los primeros atienden al número de personas que participan en la tramitación, al número de expedientes tramitados en un periodo y a la duración de la tramitación, y analizan factores tales como la eficacia, la eficiencia (grado de aprovechamiento de recursos), la economía (ahorros obtenidos) y el resultado del modelo simplificado del procedimiento.

En cuanto a los factores externos o de satisfacción, miden la valoración que realizan los interesados sobre los cambios introducidos, basándose en encuestas periódicas de satisfacción, así como en las quejas y reclamaciones que la nueva gestión pueda suscitar por parte de los interesados.

Para concluir este apartado traeremos a colación el “*Informe sobre los Planes de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas de los Departamentos Ministeriales correspondientes al año 2015, en cumplimiento de lo previsto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de septiembre de 2014*”.<sup>21</sup> Este informe, fechado el 6 de mayo de 2016, expone los resultados del seguimiento de los planes ministeriales de simplificación administrativa y reducción de cargas llevados a cabo

---

<sup>21</sup> Publicado en el portal del Ministerio de Hacienda y Función Pública ([www.sefp.mihafp.gob.es](http://www.sefp.mihafp.gob.es)).

durante el año 2015, en función de los Planes aprobados por sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 9 de enero, 10 de julio y 27 de noviembre de 2015.

Las actuaciones de simplificación acometidas durante el año 2015 se cifran en 150, de las que un 60% se han realizado completamente y el resto se encuentran en ejecución. Un 84% de esas actuaciones afectan a procedimientos dirigidos a ciudadanos y empresas, y un 16% a procedimientos internos de la propia Administración.

Entre las actuaciones de simplificación propuestas, destacan las relacionadas con inscripciones y registros públicos (22%), concesiones, autorizaciones y licencias (19%), y ayudas y subvenciones (13%).

Las principales medidas de simplificación propuestas tienen que ver con la implantación de medidas de administración electrónica (46%) y la simplificación documental (15%). En este sentido, el Informe destaca la generalización de las medidas de tramitación electrónica de expedientes, la conversión de documentos en papel a electrónicos mediante la incorporación del sello de órgano, así como la implantación de plataformas en internet para mejorar el proceso de tramitación de procedimientos administrativos y facilitar el acceso remoto a los mismos.

Entre las medidas de simplificación documental se incluyen la homogeneización, unificación y mejora de modelos, y la eliminación de los requisitos de justificación documental.

## **VI. El Plan Anual Normativo.**

La tercera herramienta que puede emplearse en favor de la eficiencia de las normas jurídicas es el Plan Anual Normativo, previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno).

Esta Ley se vio notablemente modificada por la Ley 40/2015. En particular, en lo que concierne al objeto de este trabajo, hemos de mencionar la nueva redacción del Título V de la Ley del Gobierno, dedicado a la regulación de la *“iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”* (arts. 22 a 28), al que da nueva redacción la Disposición Adicional Tercera, apartado 12º, de la Ley 40/2015.

El artículo 25 de la Ley del Gobierno contempla la aprobación por el Gobierno de la Nación de un Plan Normativo de carácter anual, que recoja las iniciativas reglamentarias o legislativas que hayan de ser elevadas para su aprobación durante el año siguiente; dicho Plan debe ser aprobado antes del 30 de abril del año anterior a su vigencia, a propuesta del titular del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y publicado en el Portal de Transparencia.

Análoga previsión contiene el artículo 132 de la Ley 39/2015 (de carácter básico), que impone a todas las Administraciones Públicas la obligación de publicar anualmente un Plan Normativo que contenga las iniciativas legales o reglamentarias que prevean aprobar en el año siguiente.

Así pues, el Plan Anual Normativo se configura *prima facie* como un instrumento de planificación de la actividad normativa -legal y reglamentaria-, que desarrollará tanto el Gobierno de la Nación como los órganos competentes de las restantes Administraciones Públicas durante el año posterior a su aprobación, anticipando a la sociedad el conocimiento de futuros cambios en el ordenamiento jurídico, lo que permitirá tanto a los operadores económicos como a los ciudadanos en general adoptar las decisiones más adecuadas para sus intereses.

En el ámbito de la Administración General del Estado, la coordinación del Plan Anual Normativo corresponde al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, a fin de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten, y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto periodo de tiempo (art. 25.4 de la Ley del Gobierno).

El reciente Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2017), diseña el procedimiento de elaboración del mencionado Plan.

En efecto, con arreglo a la citada disposición reglamentaria, incumbe a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa la elaboración del Plan a partir de las iniciativas que los diferentes Departamentos Ministeriales le hagan llegar antes del 1 de

marzo de cada año<sup>22</sup>, disponiendo de dos meses –es decir, hasta el 30 de abril de cada año- para concluirlo antes de su elevación al Consejo de Ministros. La composición y funciones de aquel órgano interministerial, presidido por el Subsecretario de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, se regulan en el Real Decreto 286/2017 (arts. 5 a 9).

Dos mecanismos se han previsto para evitar una excesiva rigidez del Plan Anual Normativo:

- Por un lado, los titulares de los Departamentos ministeriales pueden elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, propuestas normativas que no figuran en el Plan Anual, justificándolo adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (art. 25.3 de la Ley del Gobierno y 2.5 del Real Decreto 286/2017).
- Por otro lado, se admite la modificación por el Consejo de Ministros del Plan Anual Normativo en vigor, previa valoración de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, siempre que concurren circunstancias especiales que afecten a una multiplicidad de proyectos normativos impulsados por distintos Ministerios, o en el caso de formación de un nuevo Gobierno (art. 2.6 del Real Decreto 286/2017).

Ahora bien, interesa destacar en este momento que el Plan Anual Normativo no se limita a ser una herramienta de planificación, sino que presenta también una significativa vertiente de revisión y evaluación, lo que resulta especialmente interesante desde la perspectiva del principio de eficiencia.

La Ley 39/2015 encomienda a las Administraciones Públicas la tarea de revisar periódicamente su normativa vigente, con un doble objetivo: adaptarla a los principios de buena regulación y comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos perseguidos, así como la justificación y cuantificación del coste y las

---

<sup>22</sup> Mediante la Orden PRA/286/2017, de 28 de marzo, del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, se ha aprobado el modelo de documento de información de las iniciativas normativas de cada Departamento ministerial, para su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado (BOE de 30 de marzo de 2017).

cargas impuestas en ellas; el resultado de esta revisión ha de reflejarse en un informe que se hará público con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la Administración competente (art. 132).

Siguiendo la pauta marcada por la reiterada Ley 39/2015, la reforma de la Ley del Gobierno operada por la Ley 40/2015 señala que el Plan Anual Normativo aprobado por el Consejo de Ministros debe identificar, de entre las iniciativas legales y reglamentarias que contemple, cuáles han de someterse tras su aprobación a un análisis sobre los resultados de su aplicación.

La selección de normas que deben someterse a este examen *ex post* debe atender a los criterios esbozados en el artículo 25.2 de la Ley del Gobierno y desarrollados en el Real Decreto 286/2017 (art. 3.1), preceptos que incluyen aquellas disposiciones en las que sea destacable alguno de los siguientes aspectos:

- a) Coste o ahorro presupuestario que conlleve la aplicación de la norma.
- b) Incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo, por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios.
- c) Incidencia relevante de la norma sobre los derechos y libertades constitucionales.
- d) Conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas.
- e) Impacto de la norma sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma.
- f) Efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas.
- g) Impacto relevante de la norma por razón de género, sobre la infancia o adolescencia, o sobre la familia.

Incumbe a cada Departamento ministerial la evaluación *ex post* de las normas propuestas por cada uno de ellos y que hayan sido seleccionadas para dicho análisis, en los términos y plazos previstos en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto

Normativo. En todo caso, esta evaluación *ex post* debe atender a los aspectos siguientes (art. 3.2 del Real Decreto 286/2017):

- 1) La eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines perseguidos con su aprobación.
- 2) La eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado; se persigue por tanto como objetivo esencial la reducción de esas cargas.
- 3) La sostenibilidad de la disposición, examinando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura.
- 4) Los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

En ciertos casos, los Departamentos ministeriales han de solicitar informe previo de otros órganos; así, cuando las normas que se evalúen lo sean por razón de su impacto económico, sobre la unidad de mercado o sobre la competencia, corresponde emitir el informe previo a la Oficina Económica del Presidente y a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Tarea similar incumbe a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia si las normas se analizan en función de su impacto sobre la competencia (art. 3.3 del Real Decreto 286/2017).

Antes del 1 de marzo de cada año los Departamentos ministeriales han de remitir a la Junta de Planificación y Evaluación Normativa un informe en el que se refleje el resultado del proceso de evaluación normativa y, además, las razones justificativas de los eventuales incumplimientos del Plan Anual Normativo del año anterior (art. 3.4 del Real Decreto 286/2017).

Las evaluaciones *ex post* efectuadas por cada Departamento ministerial se refunden por la Junta de Planificación y Evaluación Normativa en el “Informe Anual de Evaluación Normativa” contemplado en el artículo 28 de la Ley del Gobierno, que debe aprobarse por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril de cada año y publicarse en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

El Informe Anual de Evaluación tiene por objeto plasmar el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, así como de las iniciativas plurianuales con efectos en el año que evalúa y, por último, de las iniciativas adoptadas a pesar de no hallarse inicialmente incluidas en el Plan.

Asimismo, se recogerán en el Informe Anual de Evaluación las conclusiones de los análisis de aplicación de las normas elaborados por cada Departamento ministerial a que se refieren los artículos 25.2 de la Ley del Gobierno y 3 del Real Decreto 286/2017, pudiendo añadir recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas cuando así lo aconsejase el resultado del análisis (art. 4.2 del Real Decreto 286/2017).

En todo caso, aclara el artículo 28.2 de la Ley del Gobierno, este Informe comprenderá el análisis de la eficacia y eficiencia de las normas -identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias-, y la sostenibilidad de la disposición, lo que pone de relieve la importancia que tiene para el legislador actual el principio de eficiencia en su tarea normativa, y el empleo de las evaluaciones *ex post* como herramientas válidas para su consecución.

Finalmente resta señalar que, careciendo la Comunidad de Madrid de normativa específica sobre tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, pueden aplicarse los artículos 22 a 28 de la Ley del Gobierno con carácter supletorio (art. 33 del Estatuto de Autonomía y Disp. Final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid), amén de la obligada puesta en práctica del Plan Anual Normativo y de la revisión periódica de la normativa vigente, para adaptarla a los principios de buena regulación en los términos contemplados en los artículos 130 y 132 de la reiterada Ley 39/2015.

El Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2018 se aprobó por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017, y puede consultarse tanto en el Portal de Transparencia de esta Administración, como en el BOCM de 10 de mayo de 2017.

## VII. Conclusiones.

En busca de la eficiencia de las normas jurídicas, las Administraciones Públicas han acometido un proceso de simplificación que pretende reducir los procedimientos a unas dimensiones óptimas, de manera que el cumplimiento de las normas no resulte desproporcionadamente costoso para los ciudadanos y las empresas.

Si bien nos hallamos todavía en una fase temprana de ese proceso de simplificación administrativa y queda mucho camino por delante, podemos felicitarnos por los logros conseguidos, facilitados en gran medida por un uso adecuado de las nuevas tecnologías que han descargado a los ciudadanos y empresas de numerosos trámites presenciales ante las Administraciones Públicas.

No queda sino perseverar en esa dirección mediante la profundización en el empleo de las herramientas analizadas en este trabajo, lo que previsiblemente conducirá a la aprobación de normas jurídicas que proporcionen respuestas más adecuadas a los intereses generales de la sociedad con un menor coste para los ciudadanos y las empresas.

### BIBLIOGRAFÍA:

ACÍN FERRER, Ángela. *“Nuevas leyes en búsqueda del tesoro de la eficiencia administrativa”*. La Administración Práctica, num. 2/2016 (Aranzadi).

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS VASCOS *“Guía para la puesta en marcha de la simplificación de procedimientos administrativos: una aplicación práctica a los procedimientos de obras y actividades”*. Febrero 2015.

CANALS I AMETLLER, Dolors. *“Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”*. Informe Comunidades Autónomas. Barcelona. “Institut de Dret Públic (IDP)”, 2010.

CANALS I AMETLLER, Dolors. *“La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política pública de mejora regulatoria”* en la obra *‘Simplificación del*

*procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*'. Valencia (Tirant lo Blanch, 2014).

GENERALITAT DE CATALUNYA. “*Guía de buenas prácticas para la elaboración y revisión de normativa con incidencia en la actividad económica*”. Octubre 2010.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “*Comentario al art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*”. Estudios y Comentarios Legislativos (Civitas). Ed. Aranzadi. 2007.

KOONTZ, Harold y WEIHRICH, Heinz, “*Administración, una perspectiva global*” (12ª edición) Ed. McGraw Hill Interamericana de España, 2004.

PRIETO ROMERO, Cayetano. “*El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria*”. Revista de Administración Pública” núm. 201 (septiembre-diciembre 2016).

ROBBINS Stephen y COULTER, Mary, “*Administración*” (8ª edición) Ed. Pearson Educación, 2005.

SAMUELSON, Paul y NORDHAUS, William, “*Economía*” (17ª edición) Ed. McGraw Hill Interamericana de España, 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. “*Un nuevo modelo de ejercicio de las potestades normativas*” Revista Española de Derecho Administrativo núm. 175/2016 (Civitas).

SIMON, Herbert A. “*El comportamiento administrativo*”, Ed. Aguilar, Madrid, 1962.