



LA LEY 1/2021, DE 11 DE FEBRERO, DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

La simplificación administrativa.

La simplificación administrativa se define en la Ley de Cortes de Aragón 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa (en adelante LS), como un proceso permanente e integral de transformación y mejora de la organización del sector público resultante de un conjunto de iniciativas de mejora de la calidad normativa, simplificación normativa, transformación digital del sector público, modernización y racionalización administrativa, revisión, reordenación y agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas

La LS aspira a lograr la implantación en el sector público de una política de simplificación que vaya más allá de los diferentes aspectos parciales que aportan más simplicidad a las organizaciones públicas y estructura de forma integrada esas acciones. ¿Por qué? Responde a demanda social y empresarial de simplificar y agilizar la acción y el funcionamiento de la Administración, especialmente en tiempos de crisis. También la propia Administración y sus gestores son conscientes de las posibilidades de mejora de sus procesos y, con frecuencia, de las deficiencias regulatorias que están en la base de muchos de los problemas detectados. Sin demagogia ni segundas intenciones. No debe suponer, ni razonablemente pretender, la desaparición de la Administración, su retranqueo hasta espacios que le hagan imposible cumplir con su función constitucional de servicio al interés general, como si de un artefacto molesto o inútil se tratase. No se trata, de imponer menos Administración, sino de exigir mejor Administración.

La LS, en todo caso, opera en su ámbito competencial, el autonómico, y se ve limitada en este sentido por la legislación estatal. Es aplicable íntegramente al sector público autonómico. También lo es, en los términos establecidos en su dispo-

sición adicional sexta, a las entidades locales que están sujetas a las disposiciones de la parte articulada de esta ley cuando así se establezca expresamente en la misma y, en todo caso, a lo previsto en el título preliminar, excepto el artículo 5, el título II y, cuando en virtud de su normativa específica apliquen los regímenes de declaración responsable y comunicación, los capítulos primero y tercero del título III. Además, en la regulación de los procedimientos de su competencia, en el marco de la legislación básica y sectorial aplicable, las entidades locales observarán los criterios establecidos en el capítulo segundo del título III. Las modificaciones que la LS realiza de otras normas legales les serán de aplicación conforme a lo establecido en estas.

Los pilares fundamentales de la simplificación administrativa son el regulatorio, el organizativo y el procedimental. No se trata de cambiar normas, por un lado, plantillas por otro y procedimientos, finalmente, todo ello de forma aislada, sino de diseñar una estrategia global de cambio, de transformación de la cultura organizativa del sector público haciendo que los principios organizativos y de funcionamiento, repetidamente proclamados, orienten de forma efectiva su rumbo, sus relaciones con la sociedad y la función de servicio a los intereses generales. Al igual que la transformación digital de cualquier organización comporta un cambio integral de la organización, que va mucho más allá del hardware y las aplicaciones y requiere una profunda renovación estructural, la simplificación administrativa exige también una transformación de la organización actual para adaptarla a nuevas formas de hacer.

Pieza clave en la estructura de la LS es el deber general de promoción de la simplificación administrativa, conforme al cual todas las entidades y órganos que integran el sector público autonómico deberán promover de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos

ámbitos de competencias. Las entidades y órganos del sector público, en el ejercicio de sus competencias y conforme a los principios de simplificación, deberán optar por aquellas alternativas regulatorias y de gestión que impliquen una mayor simplificación administrativa, tal cual se define en la LS, y menores cargas para los ciudadanos.

Pero recordemos que aquí, como ocurre muy frecuentemente en las relaciones administrativas, hay dos actores. Sector público y sector privado deben colaborar en las políticas de simplificación, y han de hacerlo desde la corresponsabilidad, pues la transformación de la administración, digital y simplificadora, no logrará sus objetivos si no cuenta con la implicación de ciudadanos y empresas que, lealmente, asuman los nuevos planteamientos no como vías de escape o de elusión del cumplimiento normativo, sino como instrumentos para lograr más agilidad, seguridad jurídica y previsibilidad de la actuación administrativa. La administración, por su parte, debe asumir que sus tiempos han de responder a las expectativas de ciudadanos y empresas y que han de ser ciertos y previsibles.

Los principios de la simplificación.

La LS dedica un extenso artículo al establecimiento de los criterios de simplificación, que cabe clasificar en organizativos, procedimentales y documentales y que anticipan los contenidos que en ella se desarrollan. Los criterios organizativos de simplificación son, en lo esencial, el de reordenación de la distribución de competencias entre los diferentes órganos, considerando especialmente el principio de subsidiariedad; supresión de cargas administrativas repetitivas, obsoletas, no exigibles legalmente o que, aun siéndolo, no sean necesarias para la adecuada resolución del procedimiento;



revisión de la necesidad de determinados registros y, en caso de serlo, posibilidad de inscripción de oficio y de vigencia indefinida de la inscripción; mejora de la información sobre requisitos, documentación y procedimientos; establecimiento de modelos de declaración, memorias o test de conformidad que faciliten la presentación de solicitudes y la elaboración de informes preceptivos; publicación de catálogos de buenas prácticas, modelos, formularios y otros instrumentos

proponiendo su revisión simplificadora. Promueven, desde esta perspectiva, la simplificación, unificación o eliminación de procedimientos, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia de la actividad administrativa; la programación temporal del desarrollo de los procedimientos, considerando el impacto de las incidencias administrativas o generadas por los interesados en los mismos; la reducción de términos y plazos y supresión, acumulación o simplificación de trámites innecesarios,

tución de la aportación por declaraciones responsables; la agrupación documental; y la normalización documental.

En definitiva, como señala el preámbulo de la LS, “es preciso, pues, administrar mejor, no menos, regular mejor, no menos, evaluar más y mejor”. Y para ello resulta indispensable gestionar los procesos de mejora, ponderar la importancia de la coherencia de los procesos y del tiempo de tramitación, su repercusión para el correcto funcionamiento del sector público y su extrema importancia para el sector privado que se relaciona con él. Es conveniente que el sector público haga suyos aquellos elementos de la gestión privada de proyectos que pueden reportar beneficios a su actividad, especialmente en lo relativo al análisis y optimización de procesos y a la planificación y programación temporal de su actuación. Ha de hacerse al regular, al gestionar, al organizarse... y evaluar, evaluar y evaluar.



Sector público y sector privado deben colaborar en las políticas de simplificación, y han de hacerlo desde la corresponsabilidad, pues la transformación de la administración, digital y simplificadora, no logrará sus objetivos si no cuenta con la implicación de ciudadanos y empresas que, lealmente, asuman los nuevos planteamientos no como vías de escape o de elusión del cumplimiento normativo, sino como instrumentos para lograr más agilidad, seguridad jurídica y previsibilidad de la actuación administrativa.

de simplificación administrativa; agilización de las comunicaciones, especialmente potenciando la transformación digital de la Administración y fomentando la relación electrónica con los ciudadanos; formación permanente y específica de los empleados públicos en materia de simplificación administrativa en su triple vertiente: normativa, organizativa y procedimental; y adaptación de la información y los diferentes trámites de los procedimientos a lectura fácil y lenguaje claro para garantizar la participación e integración en la sociedad de las personas con mayores dificultades.

Junto a los anteriores, los criterios procedimentales de simplificación inciden directamente sobre los procedimientos administrativos,

redundantes o que no contribuyan a la mejora de la actividad administrativa, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia de la actividad administrativa; y la extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta inmediata o resolución automatizada.

Finalmente, se enuncian también los criterios de simplificación relativos a la gestión documental en el sector público, incluyendo entre ellos el fomento de declaraciones responsables y comunicaciones, reduciendo la aportación de datos, documentos y requisitos exigibles para ejercicio de derechos o inicio de actividades, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia y control públicos; la supresión o reducción de la documentación requerida a los interesados, favoreciendo la susti-

La organización de la simplificación.

Para implantar esa política de simplificación la organización tradicional de la administración no ayuda. No existe un único órgano o departamento competente en materia de simplificación administrativa en la administración autonómica. No es cuestión que, hasta el momento al menos, haya tenido sustantividad propia. La dispersión competencial, a este respecto, no ayuda a simplificar la administración. En la administración autonómica no hay pues unidades específicas de simplificación, pero sí hay tres protagonistas, al menos, que deben liderar, desde sus competencias, la política de simplificación. En primer lugar, el Departamento competente en materia de administración pública (Hacienda y Administración Pública); en segundo lugar, el competente en materia de transformación digital (Ciencia,



Universidad y Sociedad del Conocimiento); y, por último, el ente competente para prestar servicios sobre tecnologías y servicios de la información y telecomunicaciones (Aragonesa de Servicios Telemáticos).

Pero, a partir de lo existente, es indispensable crear una red, que ponga en valor y active la inteligencia colectiva de los sectores público y privado, una red de simplificación cuyo nodo central será la Comisión de simplificación administrativa, que tratará de compensar la dispersión departamental de las competencias que afectan a la simplificación administrativa. Adscrita orgánicamente al departamento competente en materia de administración pública y, funcionalmente, a la Presidencia del Gobierno es una organización instrumental sumamente sencilla y de marcado carácter técnico, integrada por un máximo de diez miembros, empleados públicos autonómicos y locales con experiencia acreditada y especialización en derecho administrativo, organización administrativa, gestión y políticas públicas, empleo público, contratación administrativa, subvenciones, administración electrónica y transformación digital de organizaciones. Sus miembros son designados mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta de la Presidencia, oídos los departamentos competentes en materias relacionadas con la simplificación administrativa. Su mandato es de cinco años, superior a un periodo normal de legislatura, renovable indefinidamente. Se prevé que a las sesiones de la Comisión puedan asistir habitualmente, con voz y sin voto, los empleados públicos de los diferentes departamentos competentes en simplificación administrativa. Además, la Comisión se organizará en grupos de trabajo, liderados por uno o varios de sus miembros, integrados por otros miembros de la Comisión, otros empleados públicos y otras personas especialistas en las diferentes materias que sean objeto de los grupos, entre los cuales cobrarán especial protagonismo, muy probablemente, los de transformación digital y administración local.

Simplificación directa. Reformas estructurales y sectoriales.

La LS afronta la simplificación administrativa estableciendo un paquete de medidas de directa aplicación, por un lado, fundamentalmente mediante la regulación de objetivos y principios de coordinación y la modificación de diversas leyes estructurales para la gestión pública y sectoriales; y diversas modificaciones en el régimen jurídico de intervención sobre actividades privadas, silencio administrativo, plazos de resolución e informe y aportación de documentación, que requieren la redacción y aprobación de un nuevo proyecto de ley “ómnibus” que implante en los diferentes ámbitos sectoriales, a propuesta de los departamentos competentes, las medidas de simplificación que establece la LS.

La simplificación directa se afronta, muy especialmente, a través del amplio paquete de reformas de leyes estructurales para la gestión pública que establece la LS, como son, sobre todo, las modificaciones del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio (en adelante LHA), la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de subvenciones de Aragón (en lo sucesivo LSA), o la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón (en adelante LMCA), entre otras.

La reforma del texto refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 29 de junio, responde al propósito de agilizar la gestión presupuestaria, redistribuyendo competencias entre diferentes órganos, sobre todo, e introduciendo diversas modificaciones de régimen jurídico presupuestario, pues, como cualquier gestor público sabe, de nada sirve agilizar procedimientos sustantivos si la gestión presupuestaria es lenta o se paraliza,

mal se podrán planificar los primeros, por mucho que insistan ciertos foros, si no resulta previsible y cierto el escenario presupuestario, tan condicionado frecuentemente por la azarosa vida política.

Mediante la modificación de la LSA se ha regulado la tramitación urgente de subvenciones, que podrá aplicarse con carácter excepcional, cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos o de situaciones sobrevenidas que supongan grave peligro o graves daños para los intereses generales o el tejido empresarial. Podrá utilizarse para procedimientos concretos, por ámbitos materiales específicos de la acción pública o en relación con las actuaciones necesarias de acuerdo con los acontecimientos o situación que justifiquen la urgencia. Cuando se trate de nuevas líneas de subvenciones, podrán tramitarse en un expediente único que incluya las modificaciones precisas del plan estratégico, la elaboración de las bases reguladoras y la convocatoria de las ayudas. Puede preverse control financiero mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, a propuesta motivada de la Intervención General. Además, se han introducido numerosas modificaciones para promover la agilización de procedimientos y la reducción de cargas mediante medidas diversas, ya sea reduciendo plazos de tramitación, ya eliminando cargas administrativas.

También de interés son las modificaciones introducidas en la LMCA, especialmente sobre contratos menores, recurso especial e incumplimiento culpable y prohibición de contratar, aun cuando también se han introducido otras para aligerar cargas administrativas sobre aportación de documentos (art. 5 LCA), regular la declaración responsable única (art. 6 LCA), la fiscalización de contratos derivados, que se eximen (art. 11 LCA) o la autorización automática a la administración para recabar datos (art. 15 LCA), así como la derogación de preceptos ya superados tras la reforma de la legislación básica (arts. 10, 12 y 14).



Por lo demás, la LS, además de lo anterior, ha introducido también otras modificaciones sectoriales en materia de energía, ordenación del territorio, urbanismo, INAGA, montes y vías pecuarias, entre otras. Especialmente reseñable es la amplia reforma del régimen de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, ampliando el régimen establecido en 2016 para la generación eólica, adaptándolo, a otras energías renovables no eólicas, cogeneración y residuos (título V y disposición final 10ª LS).

Simplificación mediata.

Procedimientos de intervención, silencio, informes, coordinación y regulación.

Finalmente, como he apuntado anteriormente, la LS ha regulado también un proceso de simplificación, mediato, que requiere la redacción y aprobación de un nuevo proyecto de ley para su completa implantación. La Ley de simplificación no alcanzará sus objetivos si no se impulsa su programa de desarrollo, ejecutando las diferentes acciones previstas en ella, se aplican las técnicas de coordinación y colaboración que regula, se impulsa el proceso de transformación digital, mediante las palancas que la LS regula, y se afronta con decisión el proceso de simplificación regulatoria que promueve.

El proyecto de Ley “ómnibus” de simplificación administrativa, que habrá de remitirse a Cortes dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la LS, deberá incorporar las reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones, la sustitución del silencio negativo por silencio posi-

tivo, la revisión de los plazos de silencio administrativo, la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes y los procedimientos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en el que habrá de aportarse la documentación. Una vez aprobado dicho proyecto como Ley, la efectiva sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones requerirá, además, la aprobación de Decretos posteriores, que concretarán, entre otras cuestiones, el momento a partir del cual se aplicará el régimen de declaración responsable o comuni-

dad general de impulsar la simplificación administrativa y la específica de agilizar el otorgamiento o control de los títulos habilitantes de desarrollo de actividades económicas, la ejecución de proyectos concretos o de sectores económicos específicos o la ágil resolución de cualesquiera procedimientos administrativos. Sobre tal base se regula la gestión coordinada de procedimientos y las unidades transitorias de apoyo a la gestión, fundamentales novedades de la nueva norma.

Un último instrumento al servicio de la simplificación, igualmente mediata, dejando al margen las palancas de transformación digital, que no



La Ley de simplificación no alcanzará sus objetivos si no se impulsa su programa de desarrollo, ejecutando las diferentes acciones previstas en ella, se aplican las técnicas de coordinación y colaboración que regula, se impulsa el proceso de transformación digital, mediante las palancas que la LS regula, y se afronta con decisión el proceso de simplificación regulatoria que promueve.

cación previa, tramitándose los procedimientos iniciados antes de ese momento conforme a la normativa que fuese de aplicación al iniciarse.

Por otra parte, la regulación de técnicas e instrumentos de colaboración y coordinación en la LS responde a la constatación de que el ejercicio colaborativo y coordinado de las respectivas competencias se ha revelado como una formidable palanca de agilización y simplificación de la actuación administrativa. Se parte de un mandato general de promoción por las administraciones públicas aragonesas de instrumentos de colaboración y coordinación y del ejercicio conjunto de sus facultades de intervención sobre las actividades económicas, tanto de policía como de inspección y sanción, mediante los convenios que pudieran ser precisos, con la finali-

pueden analizarse detenidamente en este breve comentario, es el plan de simplificación normativa, que se elaborará de forma simultánea al Plan de Gobierno en el primer semestre de cada legislatura, se aprobará, junto al Plan de Gobierno, mediante acuerdo del Gobierno de Aragón, y se evaluará anualmente, con cada revisión del plano normativo. Su objeto es la revisión, actualización, simplificación y, en su caso, consolidación de las disposiciones autonómicas vigentes.

Julio Tejedor Bielsa
Catedrático de Derecho administrativo
Facultad de Derecho.
Universidad de Zaragoza

CONSULTAR BOA