

MEJORAS EN LA TRAMITACIÓN DE LICENCIAS DE ACTIVIDADES DEBIDO A LA DIRECTIVA DE SERVICIOS. ESTUDIO DE CASO DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA, ESPAÑA

Ángel Mena-Nieto* Doctor Ingeniero Industrial
Antonio Matías Navarro-Torres** Ingeniero de Organización Industrial
Gabriel Bravo-Aranda*** Doctor Ingeniero Industrial

* Universidad de Huelva. ETSI. Dpto. Ingeniería de Diseño y Proyectos. Campus de La Rábida - 21819 Palos de Frontera (Huelva). +34959217444. mena@uhu.es

** Ayuntamiento de Sevilla. Servicio de Protección Ambiental. C/ Palos de la Frontera, s/n - 41004 Sevilla. +34955473040. amnavarro.mambiente@sevilla.org

*** Universidad de Sevilla. ETSI. Dpto. Ingeniería de la Construcción y Proyectos de Ingeniería. Isla de la Cartuja, Camino de los Descubrimientos, s/n - 41092 Sevilla. +34954487320. gbravo@esi.us.es

Recibido: -- Aceptado: - DOI: 10.(A cumplimentar por el Editor)

IMPROVING MUNICIPAL LICENSES MANAGEMENT FORCED BY THE SERVICES DIRECTIVE. A CASE STUDY IN THE COUNCIL OF SEVILLE, SPAIN

ABSTRACT:

Introduction.

We present the results of an investigation undertaken to improve the efficiency in the administrative permits management system for new economical activities in the Spanish municipalities, caused by the changes in the Spanish law emerged after the Services Directive

Material and methods

After comparing the Directive fulfilment in a sample of the ten most populated municipalities of Andalusia, the council of Seville is used as study case, analysing its procedures and information flows, and identifying problems and deficiencies.

Results

Such as is required by the Directive, new e-government procedures, organizational improvements and innovations in the current municipal management system are proposed, including a knowledge based system prototype for supporting technical consultations prior to the implementation of activities.

Discussion.

The results are useful for more than eight thousand Spanish municipalities

Keywords: E-government, Local administration, Knowledge management, Project permits.

RESUMEN:

Introducción.

Se presentan los resultados de una investigación, emprendida para mejorar la eficiencia del sistema de tramitación y autorización administrativa de licencias de actividades en los ayuntamientos españoles, motivada por los cambios en la legislación española debido a la Directiva de Servicios.

Material y Métodos.

Tras comparar el cumplimiento de la Directiva en una muestra de los diez ayuntamientos con más población de Andalucía, se emplea como caso de estudio el ayuntamiento de Sevilla, analizando sus procedimientos y flujos de información e identificando problemas y carencias.

Resultados.

Tal y como exige la Directiva, se proponen nuevos procedimientos de administración electrónica, mejoras e innovaciones organizacionales en el sistema de tramitación municipal actual, incluyendo un prototipo de sistema basado en el conocimiento para apoyar las consultas técnicas previas para la implantación de actividades.

Discusión.

Los resultados son útiles para más de ocho mil ayuntamientos españoles.

Palabras clave: Administración electrónica, Administración local, Gestión del conocimiento, Autorización administrativa de proyectos.

1.- INTRODUCCION

La *Directiva 2006/123/CE [1]*, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios) ha cambiado la forma de intervención de las distintas administraciones públicas en los procesos de tramitación de licencias, apertura de establecimientos y otras autorizaciones administrativas. Su obligada transposición al ordenamiento jurídico español se llevo a cabo mediante tres nuevas leyes: la *Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio [2]*, la *Ley 25/2009 [3]* conocida como “ley ómnibus” porque modificó 48 leyes sectoriales, y la *Ley 1/2010, de Ordenación del Comercio Minorista [4]*.

Además, fue necesario introducir modificaciones en otras tres normas de carácter horizontal, la *Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local [5]*, para que los ayuntamientos puedan emplear la ventanilla única para proporcionar toda clase de información relativa al acceso y ejercicio de una actividad de servicios (formularios, resoluciones, comunicaciones); la *Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [6]*, para crear un nuevo modelo de control administrativo, donde se sustituye la figura de la *autorización previa* que rige el acceso a numerosas actividades, por *comunicaciones o declaraciones responsables*¹ de inicio de la actividad, introduciendo el principio general de responsabilidad de los ciudadanos, en caso de que existan inexactitudes o falsedades, en relación con las declaraciones realizadas, sin perjuicio de eventuales sanciones a que hubiere lugar. Igualmente, se estableció el *silencio positivo* como norma general, lo que supone un régimen tácito de autorizaciones. Con ello, se pasó de un modelo preventivo de control de las actuaciones de los ciudadanos por parte de la Administración, a otro de confianza en los mismos, y control, a posteriori, de sus actos. Finalmente, la *Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos [7]*, estableció que los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia, a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, como a la tramitación electrónica de éstos.

Con todos esos cambios, se persigue reducir las barreras y los costes de entrada a la actividad económica, ya que las autorizaciones o habilitaciones para el ejercicio de una actividad gozarán de validez en todo el territorio nacional y ya no será necesario que el prestador de servicios obtenga autorización en cada una de las comunidades autónomas. Con esa intención, se han puesto en marcha iniciativas como EUGO [8] y se ha aprobado el Real Decreto-Ley 19/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios [9].

Pese a ello, el problema a resolver es que los ayuntamientos españoles no cumplen con las exigencias de la Directiva de Servicios, por lo que tendrán que poner en marcha cambios normativos y organizativos muy profundos. El propósito de esta investigación es aprovechar esta circunstancia para introducir innovaciones y mejoras organizacionales que den lugar a un sistema de tramitación y autorización administrativa de licencias de actividades, mucho más eficaz, eficiente y económico. Puesto que todos los ayuntamientos deben adaptarse a la Directiva, existe una posibilidad real de extrapolar los resultados obtenidos a servicios semejantes en otros ayuntamientos.

A partir de los cambios normativos expuestos, de forzosa implantación en todos los ayuntamientos españoles, se ha emprendido una investigación cuyos principales objetivos son:

1. Revisar y comparar el nivel de cumplimiento de la Directiva, así como la información y servicios telemáticos ofrecidos en las “webs” corporativas de una muestra formada por los diez ayuntamientos con mayor población de Andalucía, respecto a los procedimientos de tramitación de licencias de actividades, especialmente aquellos que se refieren a temas ambientales, industriales, urbanísticos y de seguridad.
2. A partir de ello, y tomando como caso de estudio el Servicio de Protección Ambiental del Ayuntamiento de Sevilla, analizar exhaustivamente su funcionamiento, buscando ineficiencias y aspectos susceptibles de mejora, para rediseñar sus flujos de información y eliminar trámites innecesarios.

¹ Documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.

3. Finalmente, buscar la automatización, hasta donde sea posible, de las tareas vinculadas a los procesos administrativos necesarios para la obtención de licencias de apertura para la implantación de actividades, de modo que se aumente la eficiencia y se cumplan las exigencias de la Directiva de Servicios.

2.- MATERIAL Y METODOS

El método empleado para buscar soluciones al problema planteado en la introducción ha sido:

- Identificación de los cambios introducidos en la legislación española relacionada con los procedimientos de autorización administrativa y apertura de establecimientos para adaptarla a las exigencias de la Directiva de Servicios (expuesto en la introducción).
- Revisión de estudios anteriores semejantes en la literatura.
- Análisis y revisión del sistema de información y/o tramitación en diez ayuntamientos importantes.
- Usando como caso de estudio el Ayuntamiento de Sevilla, identificación de los problemas y carencias del sistema de tramitación de licencias de actividades en su situación actual.
- Análisis de la nueva Ordenanza Reguladora del Control del Ejercicio de Actividades en el Municipio de Sevilla de 2012.
- Análisis de los procesos y flujos del sistema, rediseño del mismo y propuesta de mejoras e innovaciones en el modelo organizativo.

La elección del Servicio de Protección Ambiental del Ayuntamiento de Sevilla como caso de estudio, se motiva por el hecho de que uno de los autores es ingeniero municipal y lleva varios años desempeñando el puesto de Técnico de Licencias, por lo que conoce en profundidad los problemas del Servicio y los procedimientos de tramitación.

2.1 REVISIÓN BIBLIOGRAFICA DE ESTUDIOS SEMEJANTES.

Durante los últimos años, el desarrollo de Internet y de las tecnologías de la información y las comunicaciones está afectando profundamente a las relaciones entre los ciudadanos y la administración pública. Son cada vez más frecuentes los ejemplos de usos de la administración electrónica en la gestión pública [22,23], debido a los beneficios que generan, entre los que pueden destacarse la reducción de costes económicos y ambientales [24,25], o la racionalización de procesos [26], entre otros.

En nuestro país, varios trabajos han analizado la prestación de servicios electrónicos en portales Web de la administración local y su impacto organizativo interno [27,28,29,30]. Respecto a la mejora de la eficiencia en el sistema de tramitación de proyectos, debe destacarse el proyecto INDUSTEL “Desarrollo de control y permiso automáticos para proyectos de ingeniería industrial”, promovido por el Consejo General de Colegios de Ingenieros Industriales [31,32] y los trabajos para desarrollar sistemas basados en el conocimiento para la recuperación inteligente de información sobre normas técnicas y para el modelado del contenido de las mismas y su procesamiento automático [33,34].

En el ámbito internacional, deben citarse varios proyectos de aplicación de tecnologías semánticas como ontologías, meta-datos, servicios Web, etc., para procesos de administración electrónica, consulta guiada de normas técnicas, textos legales y uso compartido de conocimientos e información relativa a procedimientos administrativos:

- SmartGov Project [35], “A Governmental Knowledge-based Platform for Public Sector Online Services”, basado en la herramienta de modelado KAON;
- OntoGov [36], “Ontology enabled E-Gov Service Configuration, desarrollada para facilitar muchas de las tareas de gestión y mantenimiento de servicios, como la verificación del funcionamiento o la reconfiguración del mismo debido a cambios en la legislación;
- DIP Project [37], “Data, Information, and Process Integration with Semantic Web Services”, promovido, entre otros, por el Condado de Essex en Gran Bretaña, ontología que modela una amplia gama de procedimientos relacionados con el gobierno británico y otros organismos.

En cuanto a la anotación con meta-datos en los textos legales o administrativos, son muchas las iniciativas que están siendo desarrolladas en formato XML con el objetivo de mejorar la interoperabilidad en el intercambio de textos normativos. Pueden destacarse, entre otros, al proyecto español Cronolex, que desarrolló un sistema para la representación dinámica de cuerpos legales [38]; CHLexML [39] en Suiza y e-Law [40] en Austria. Este trabajo supone una continuación de la línea de investigación de los autores y supone uno de los productos de una tesis doctoral que está siendo desarrollada para simplificar, mejorar y optimizar el sistema de tramitación de proyectos basándose en sistemas basados en el conocimiento y en tecnologías semánticas. Además, a diferencia de la mayoría de las investigaciones anteriores citadas, esta enfocado específicamente a la administración local.

2.2 REVISIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN Y TRAMITACIÓN EN DIEZ AYUNTAMIENTOS.

Con la intención de detectar ineficiencias comunes en los procedimientos de tramitación actuales, así como de verificar el nivel de implantación y cumplimiento de la Directiva de Servicios, en relación con el acceso a la información y a la tramitación para la implantación de actividades, se ha seleccionado una muestra formada por las diez corporaciones locales de mayor población de Andalucía, es decir, Sevilla, Málaga, Córdoba, Granada, Jerez de la Frontera, Almería, Huelva, Marbella, Dos Hermanas y Cádiz, comparándose los sistemas de información y/o tramitación disponibles en las webs de dichos ayuntamientos que representan una población cercana a los tres millones de habitantes. Más concretamente, nos hemos centrado en los *sistemas de información al ciudadano, tramitación telemática y ventanilla única*, por ser los tres aspectos que, de no implantarse adecuadamente, pueden producir retrasos o caducidad de expedientes que se traducirían en costes económicos y sociales por la anulación de proyectos de inversión que traerían riqueza y puestos de trabajo.

Los resultados obtenidos se muestran en la figura 1, ponen de manifiesto carencias comunes a todos los ayuntamientos analizados y distintos niveles de cumplimiento de la Directiva.

En primer lugar, se detecta que *la exigencia de disponer de un servicio permanente de información electrónica y a distancia no se cumple en ninguno de los ayuntamientos*, a lo más que se llega, es a poner a disposición de los administrados, información documental en forma de guías de consulta, impresos y legislación sin que pueda llegarse a ningún resultado.

En cuanto a *disponer de un sistema de tramitación telemática, existen grandes diferencias entre los ayuntamientos analizados*, el nivel de implantación es prácticamente nulo en algunos ayuntamientos, mientras que en otros si se han realizado avances importantes, como en el caso del ayuntamiento de Jerez de la Frontera, aunque no se pueda realizar aún la tramitación para la totalidad de los procedimientos.

Por último, la mayoría de los ayuntamientos si disponen de ventanilla única, como por ejemplo el de Sevilla, aunque no cumplan totalmente los requisitos que la Directiva establece. Por consiguiente, a la vista de todos los aspectos analizados, puede concluirse que las administraciones locales analizadas no cumplen los requisitos establecidos en la Directiva de Servicios.

ANÁLISIS DEL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y DE LA LEY 17/2009				
AYUNTAMIENTOS ANALIZADOS	DISPONE DE INFORMACIÓN TELEMÁTICA	DISPONE DE TRAMITACIÓN ELECTRÓNICA POR INTERNET	DISPONE DE VENTANILLA ÚNICA	USABILIDAD
SEVILLA [10]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	Solo permite solicitud de cita previa para información general o información técnica	Si, aunque aún en desarrollo. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Cambios de interface para realizar tramitación y obtener información, lo que dificulta su utilización. Hay que cambiar de web para pasar de la información a la tramitación.
MÁLAGA [11]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación. Además, hay guías técnicas e interpretativas	Solo permite consulta del estado de la solicitud de la Licencia de Apertura	Si, aunque aún en desarrollo. No se ajusta a los requisitos de la Directiva	No es intuitivo, pasar de obtener información a realizar una consulta electrónica, es difícil, aunque no cambiamos de web.
CÓRDOBA [12]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	No permite trámites en relación a la Licencia de Apertura	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Hay que cambiar de web para pasar de la información a la tramitación.
GRANADA [13]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	Permite solicitud de cita previa, consulta del estado de la solicitud del expediente de legalización de actividades, leer notificaciones y resoluciones y darse por notificado	Si, aunque aún en desarrollo. No se ajusta a los requisitos de la Directiva	Web fácil e intuitiva sin que los cambios de interface dificulten su utilización
JEREZ DE LA FRONTERA [14]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación. Además, tiene guías informativas.	Permite solicitud de cita previa, así como la solicitud y aportación de documentación a expedientes para la legalización de actividades calificadas o inocuas.	Si, es la que ofrece mayor número de trámites de legalización de actividades, aunque tampoco se ajusta a todos los requisitos que exige la Directiva	Web poco intuitiva hay que realizar cambio de interface para pasar de la información a la tramitación.
ALMERIA [15]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	No permite trámites en relación a la Licencia de Apertura	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Cambios de interface para realizar tramitación y obtener información, lo que dificulta su utilización. Hay que cambiar de web para pasar de la información a la tramitación.
HUELVA [16]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	Permite solicitud de cita previa y consulta de expedientes	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Web poco intuitiva hay que realizar cambio de interface para pasar de la información a la tramitación.
MARBELLA [17]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	Permite solicitud de cita previa y consulta de expedientes	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Es intuitiva pero con un enfoque muy disperso ya que se compone de un conjunto de sitios web. Hay que realizar numerosos cambios de interface en la búsqueda de la información.

DOS HERMANAS [18]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	No permite trámites en relación a la Licencia de Apertura	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva.	Web poco intuitiva hay que realizar cambio de interface para pasar de la información a la tramitación.
CÁDIZ [19]	SI Dispone de modelos, impresos y legislación	No permite trámites en relación a la Licencia de Apertura	No dispone de ella en relación a la legalización de actividades. No se ajusta a los requisitos de la Directiva	Presenta un enfoque muy disperso ya que se compone de un conjunto de sitios web. Hay que realizar numerosos cambios de interface en la búsqueda de la información.

Figura. 1. Resultados del análisis comparativo.

2.3 IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y CARENCIAS DEL SISTEMA DE TRAMITACIÓN EN LA SITUACIÓN INICIAL.

Se parte de una situación heredada del pasado, vinculada al viejo patrón de tramitación en la administración pública, donde abunda el soporte papel, como elemento básico para los trámites del procedimiento administrativo, y donde no se aprovecha el potencial de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) para introducir mejoras en el proceso. Como consecuencia, persisten obstáculos que restringen de manera injustificada la puesta en marcha de nuevas actividades económicas y que impiden o retrasan nuevos proyectos de emprendedores y la creación de empleo.

Otro problema es la falta de coordinación eficaz con el resto de administraciones públicas, lo que provoca duplicación y acumulación de trámites para la apertura de nuevos establecimientos, ya que se exige que se documente la presentación de inscripciones en registros y otros requisitos que previamente han sido solicitados ante otra administración pública.

En cuanto a la atención al usuario, se atiende personalmente, bien de forma presencial o telefónica pero no se aprovechan las posibilidades de las TIC. Dichas deficiencias provocan las siguientes consecuencias negativas:

- Decisiones erróneas del promotor, al no disponer de toda la información necesaria, ya que se requiere la presencia del solicitante. No existe posibilidad de atención telemática, excepto la descarga desde el sitio Web del Ayuntamiento de normativa e impresos tipo, para ser usados en los trámites presenciales.
- Demoras para acceder a información técnica, ya que la demanda es alta y el sistema de citas está saturado.
- Ralentización en la concesión de licencias, por sobresaturación y colapso organizativo del sistema.
- Caducidad de procedimientos, requerimientos continuados y denegación de licencias por no aplicar criterios técnicos adecuados, ya que se aportan documentos erróneos o no se contesta adecuadamente a los requerimientos.
- Insatisfacción y frustración del usuario al no obtener respuesta en sus peticiones y trámites iniciados (la administración, saturada, se ve incapaz de cumplir con los plazos establecidos).
- Iniciativas empresariales que no se implantan en el término municipal de Sevilla, por temor a la burocracia, lo que ocasiona una pérdida potencial de generación de riqueza y empleo, en favor de municipios limítrofes del área metropolitana, ya que en muchas ocasiones los proyectos de inversión dependen de subvenciones condicionadas a la previa obtención de licencias de apertura.

La figura 2 resume las principales deficiencias detectadas en el funcionamiento del sistema de concesión de licencias y autorizaciones del Ayuntamiento de Sevilla, antes de la derogación de la Ordenanza de Actividades de 2010 [21].

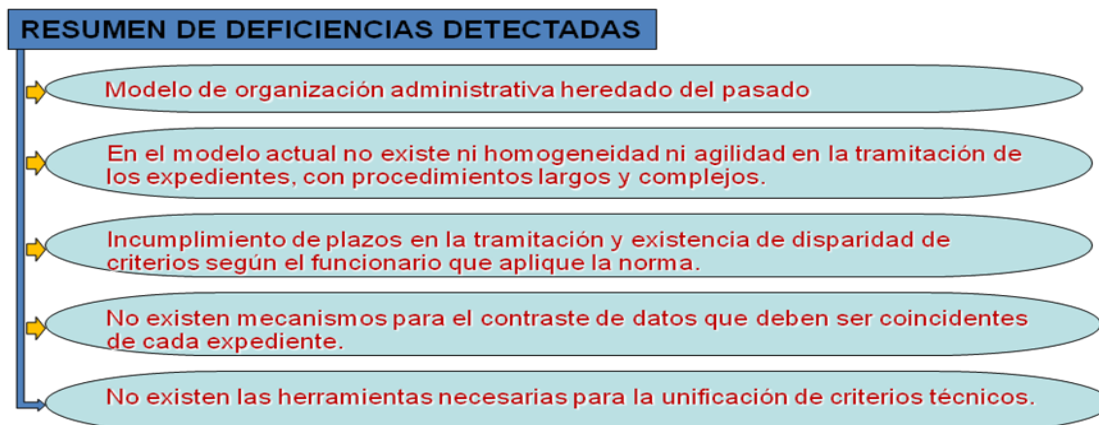


Fig. 2. Deficiencias identificadas.

2.4 ANALISIS DE LA NUEVA ORDENANZA DE ACTIVIDADES DE 2012

Como consecuencia de la entrada en vigor de las leyes 17/2009 y 25/2009, fue necesario acometer la redacción de una nueva Ordenanza de Actividades para el Ayuntamiento de Sevilla que fuera coherente con lo establecido por la Directiva de Servicios, siendo publicada el 6 de marzo de 2012 [22]. Tras ello:

- Los cambios de titularidad quedan sujetos al mecanismo de *comunicación previa*, aspecto que cumple literalmente con las exigencias de la Directiva de Servicios.
- Se incorpora la *declaración responsable*, donde se establecen los requisitos que han de cumplir las actividades para que puedan ser legalizadas mediante este instrumento.
- Se establecen los documentos-modelo de declaración responsable y comunicación previa, así como los certificados-tipo a emplear en la tramitación.
- En la disposición final tercera, se apunta que la presentación de documentos por medios telemáticos y en concreto la implantación de la ventanilla única, se realizará en función de las disponibilidades presupuestarias. No obstante, el Ayuntamiento de Sevilla está implantando administración electrónica mediante una plataforma denominada “Saet@s” basada en software libre para agilizar la gestión electrónica de los servicios municipales.

Los cambios introducidos por la nueva Ordenanza van en la dirección correcta, ya que corrigen algunas de las deficiencias y carencias expuestas en el apartado 2.2, pero no cumplen la exigencia de disponer de una ventanilla única y de un servicio de información electrónica y a distancia conforme a la Directiva. A partir de esta situación, en el resto del artículo, nos centraremos en aportar soluciones a las deficiencias y carencias detectadas (por ejemplo, ausencia de un adecuado servicio de información electrónica y a distancia), tomando como caso de análisis el Ayuntamiento de Sevilla, aunque las soluciones propuestas podrán aplicarse en la inmensa mayoría de ayuntamientos españoles.

3.- RESULTADOS

La solución propuesta para superar las carencias y debilidades detectadas ha sido *diseñar un sistema de información basado en el conocimiento (SBC)*, para dar apoyo a las consultas técnicas dirigidas a la implantación de actividades, cuyo esquema general de funcionamiento se muestra en la figura 3.

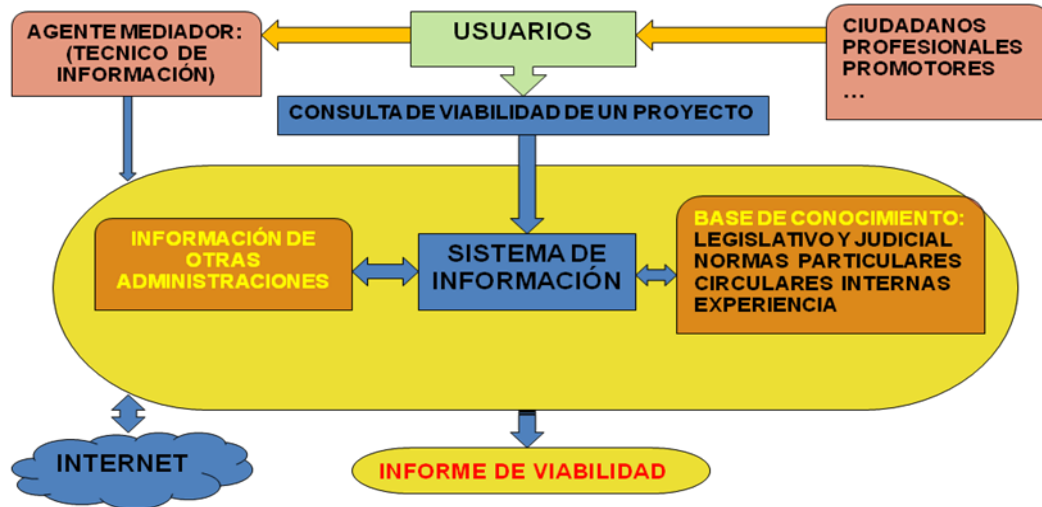


Fig. 3. Modelo de sistema propuesto

Con ello, podrán resolverse las carencias y debilidades del sistema de tramitación identificadas anteriormente, dotando al personal de información técnica del ayuntamiento de una herramienta diseñada para ser capaz de establecer la viabilidad y los requisitos técnicos y/o normativos necesarios para la correcta tramitación e implantación de las actividades. Incluso, se prevé permita al promotor y a cualquier ciudadano obtener dicha información, cumpliendo con las exigencias de la Directiva en relación a un sistema de información electrónico y a distancia, ya que dicho sistema podría estar disponible desde un sitio Web.

Con el SBC, se prevé descargar al experto humano de gran cantidad de consultas técnicas, aumentando su disponibilidad y productividad, reduciendo el tiempo de espera del administrado para realizar una consulta presencial, además de cumplir con la normativa europea en vigor. Otra ventaja adicional es que facilita la toma de datos para dar soporte a una futura tramitación semiautomática, ya que dicho SBC se ha diseñado para requerir al usuario información y una serie de parámetros sobre la actividad solicitada, lo que es uno de los objetivos de nuestra investigación. Además, se ofrece a la administración local un modelo alternativo de atención a los usuarios, distinto al actual (atención personal, bien de forma presencial o telefónica). En suma, llevando a cabo esta implementación se completaría la adaptación del Servicio a las exigencias de la Directiva. Veamos su funcionamiento siguiendo el diagrama de flujo mostrado en la figura 4.

Lo primero que debe hacer el promotor es introducir la localización exacta del lugar donde se desea implantar esa actividad. Con las coordenadas geográficas, la referencia catastral o con la dirección del lugar en el término municipal, el sistema mostrará los distintos tipos de actividades susceptibles de ser instaladas en esa ubicación, de acuerdo con la información introducida en su base de conocimiento. Por ejemplo, si esa ubicación corresponde a un área acústicamente saturada, habrá una tipología de actividades que tienen prohibida su implantación. Entonces el sistema mostraría el resto de tipologías que sí pueden implantarse.

Una vez seleccionado el tipo de actividad, aparecerán nuevas opciones para proseguir con el análisis. Es evidente que si la actividad que se pretende implantar no se encuentra entre las opciones que muestra el sistema, el usuario debe dar por terminada su consulta. Por el contrario, si se llega hasta el final, la actividad que se pretende implantar es viable con respecto a la información introducida y se genera un informe, detallando todos los requisitos normativos a cumplir, tomando en consideración toda la legislación local, autonómica y estatal; así como los requisitos técnicos, tanto urbanísticos, de seguridad contra incendios y medioambientales, exigidos por la administración local para el otorgamiento de la licencia o autorización administrativa, además de la documentación necesaria para su tramitación.

El SBC facilitaría el trabajo del técnico especialista, que queda únicamente, para resolver cuestiones para las que el Sistema no haya dado una solución adecuada, bien por ser nuevas y no estar incluidas en su base de conocimiento, o bien porque dada su complejidad tengan que ser interpretadas mediante una valoración subjetiva compleja. De esta

forma, los técnicos, los promotores o los titulares de las nuevas actividades a implantar, podrán obtener información sobre la viabilidad de su proyecto de inversión y sobre el procedimiento de tramitación adecuado, por lo que no se iniciarán trámites inadecuados.

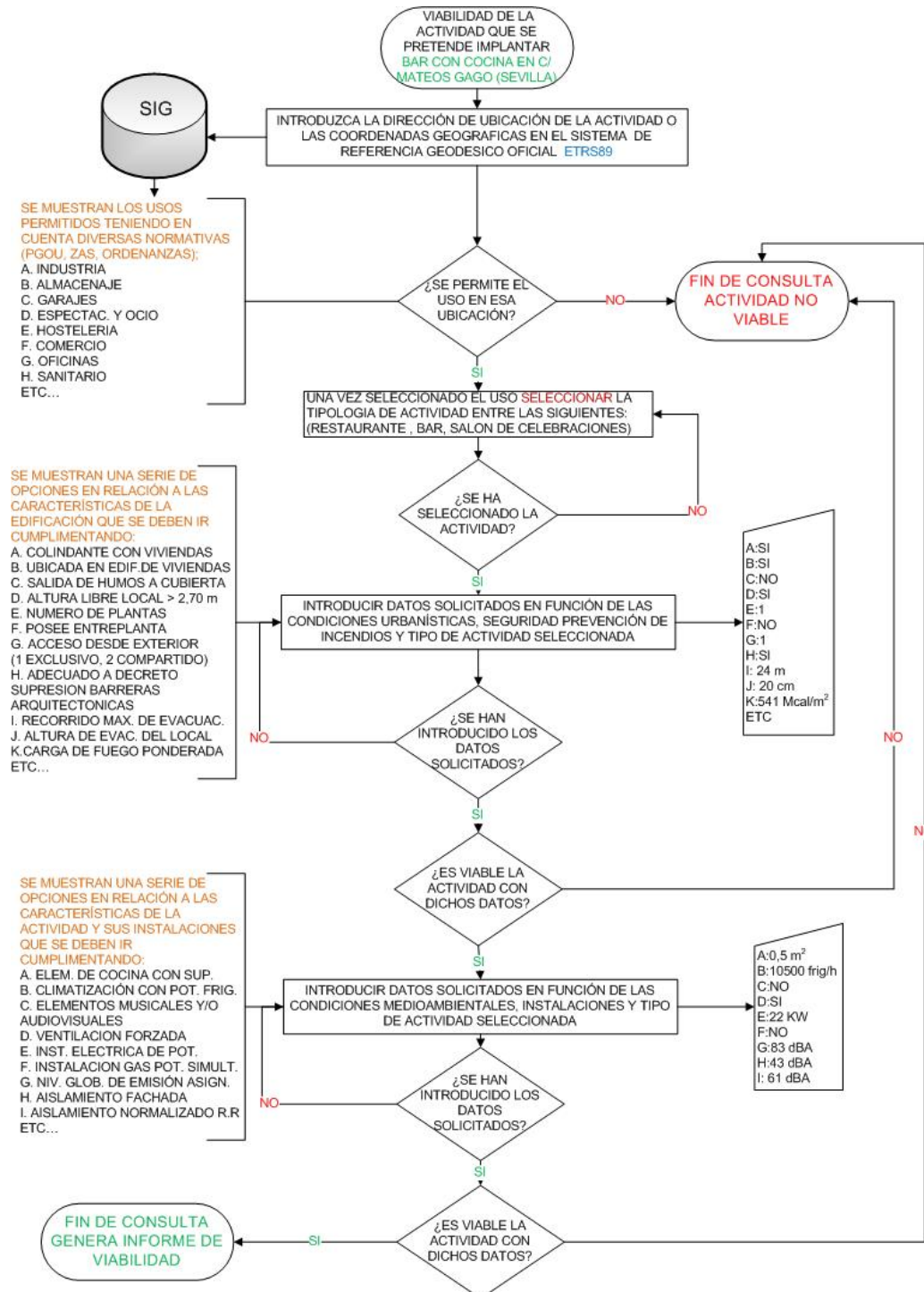


Fig. 4. Diagrama de flujo

La inclusión en el sistema de tramitación del SBC descrito anteriormente, se representa en la figura 5 y nos permite cumplir con uno de los requisitos principales de la Directiva, ya que aporta un sistema de acceso a la información telemática y a distancia que facilitarían la implantación de la ventanilla única, llegando de este modo al cumplimiento total de la Directiva.

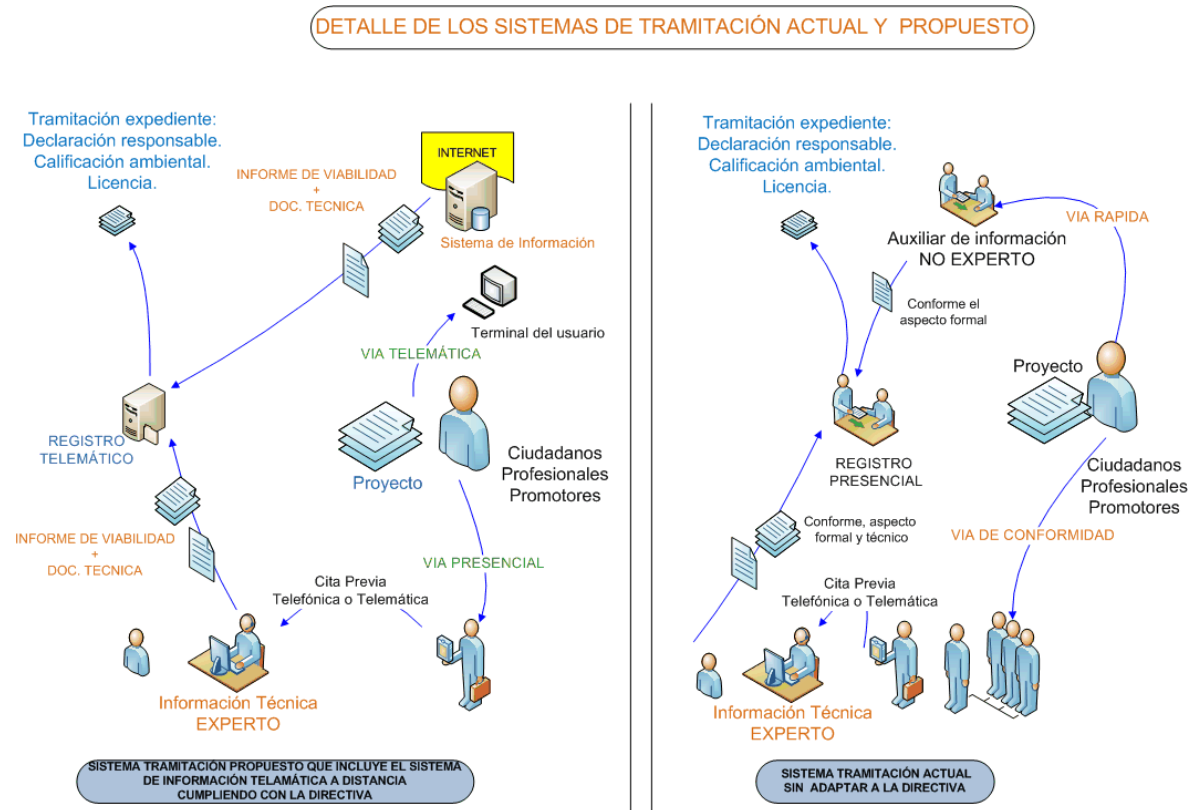


Fig. 5. Diagrama de flujo de los sistemas de tramitación actual y propuesto.

4.- CONCLUSIONES Y DISCUSION

La Directiva de Servicios obliga a simplificar procedimientos administrativos y a eliminar el exceso de burocracia, otorgando una mayor seguridad jurídica a aquellos que deseen prestar un servicio, estableciéndose permanentemente o sin llegar a establecerse (libertad de establecimiento y libertad de prestación de servicios). En este sentido, es importante destacar que para conseguir sus objetivos, la Directiva no sólo obligaba a cambiar la legislación en los estados miembros de la Unión Europea, antes de diciembre de 2009, sino también, a poner en marcha medidas para implantar procedimientos de tramitación por vía electrónica y a establecer la ventanilla única. Para ello, no son suficientes los cambios legislativos ya realizados en los países de la Unión Europea, sino que hay que avanzar en lo referente a la simplificación administrativa, implantación de la administración electrónica y ventanilla única.

Lo anterior afecta a todas las administraciones, especialmente a los más de ocho mil ayuntamientos españoles existentes. Por eso se ha puesto en marcha esta investigación, para mejorar el sistema de tramitación de licencias municipales de actividades, de modo que los prestadores de servicios puedan acceder electrónicamente y a distancia, a través de una ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso y ejercicio de una actividad de servicios, como a la tramitación electrónica de éstos.

En particular, el Ayuntamiento de Sevilla, para adaptar la antigua Ordenanza de Actividades de 2001 y su modificación de mayo de 2010, a lo dispuesto en la Directiva de Servicios y en las leyes “Paraguas” y “Ómnibus”, aprobó una nueva Ordenanza el 27 de marzo de 2012. Pues bien, del análisis realizado puede concluirse que dicha Ordenanza no se ajusta

plenamente a los requisitos que la Directiva impone, porque aunque contempla un Departamento de Información, no establece ningún sistema de información telemático.

Mediante las innovaciones propuestas, se da una respuesta satisfactoria a la mayor parte de las deficiencias encontradas y se soluciona el actual problema de discrepancia en los criterios técnicos. Con ello se completaría la adaptación del servicio de tramitación a las exigencias de la Directiva. Las consecuencias positivas del nuevo modelo son:

- Concentración del conocimiento de varios expertos en una base de conocimientos única.
- Agilización de la concesión de las licencias al no cometerse fallos por desinformación.
- Mejora de la productividad, pues se agilizan los trámites y se reducen las esperas.
- Consultas técnicas estandarizadas y autónomas sin necesidad presencial de personal experto.
- Ahorro de costes para el administrado y la administración (disminuye la redundancia de trámites).
- Homogeneidad en la resolución de consultas técnicas (misma pregunta-misma respuesta)
- Descarga al experto humano de gran cantidad de consultas técnicas, aumentando su disponibilidad.
- Disminuye la demanda de información técnica por realimentación (redundancia del procedimiento).

Aunque la adopción de soluciones de administración electrónica por los ayuntamientos crecerá en el futuro, su desarrollo no está exento de problemas. Por ejemplo, los usuarios pueden tener dudas sobre la seguridad y confidencialidad en sus procedimientos, se necesitan inversiones para implantar esas tecnologías, pero sobre todo, tienen que mejorarse las infraestructuras comunes de comunicaciones y aumentar el número de ciudadanos y empresas, con acceso a Internet de banda ancha.

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, se ha producido una novedad y un cambio de escenario en el modelo de tramitación que refuerza la investigación realizada y su campo de utilidad. La novedad es que el Real Decreto establece que la declaración responsable o comunicación previa deberá contener una manifestación explícita del cumplimiento de aquellos requisitos que resulten exigibles de acuerdo con la normativa vigente, incluyendo el estar en posesión del proyecto y que dicho proyecto está firmado por técnico competente. El cambio es que se habilita a las corporaciones locales competentes a recurrir a la colaboración de entidades de valoración debidamente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o parte de la actividad de comprobación. Ello supone una revolución para el sector de la ingeniería dedicado a la legalización e implantación de actividades, así como para los Colegios Profesionales que habían visto disminuida su actividad por la supresión de la obligación de visado en la mayoría de los supuestos.

Por consiguiente, puede concluirse que el sistema propuesto en este artículo, además de servir para llegar a una total adaptación de las administraciones locales a la Directiva de Servicios, podría ser utilizado como herramienta de control y supervisión de las entidades de valoración acreditadas y de las administraciones locales para determinar los requisitos exigibles, a manifestar explícitamente en la declaración responsable y en la gestión de la actividad de comprobación. Ello sería de gran utilidad para los profesionales y los colegios profesionales, ya que muchas administraciones locales, dependiendo de la entidad del municipio, carecen de los medios materiales y humanos necesarios para desarrollar las actividades de comprobación. En ese sentido, nuestra propuesta es que sean los Colegios Profesionales quienes actúen como entidades de valoración, con la ventaja adicional de un modelo alternativo al visado, donde quede acreditada la autoría de la firma y su nivel de competencia profesional, así como que no se encuentra inhabilitado para el ejercicio de la profesión, lo que unido a nuestro Sistema, facilitaría en gran medida el trabajo a la administración local.

5.- BIBLIOGRAFÍA

[1] Unión Europea. Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. *DOUE*, L 376 de 27 de diciembre de 2006.

[2] Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. *BOE*, 24 de noviembre de 2009, núm. 283.

[3] Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. *BOE*, 23 de diciembre de 2009, núm. 308.

- [4] Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista. *BOE*, 2 de marzo de 2010, núm. 53.
- [5] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. *BOE*, 3 de abril de 1985, núm. 80.
- [6] Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *BOE*, 27 de noviembre de 1992, núm. 285.
- [7] Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. *BOE*, 23 de junio de 2007, núm. 150.
- [8] Ventanilla única de la Directiva de Servicios. http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_es.htm [consultada 11.12.11].
- [9] Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios. *BOE*, 26 de mayo de 2012, núm. 126.
- [10] <http://www.sevilla.org/ayuntamiento/areas/area-de-urbanismo-y-medio-ambiente/h-servicio-de-proteccion-ambiental> [consultado el 14/05/2012]
- [11] <http://www.malaga.eu/opencms/opencms/aytomalaga/portal/temas/TEMA0/LCapertura.html?IDOrganigrama=214> [consultado el 14/05/2012]
- [12] <http://www.gmuordoba.es/servicio-de-licencias.html> (consultado el 14/05/2012)
- [13] <http://www.granada.org/inet/ventanilla.nsf/wwwmain/consultarexpte> (consultado el 14/05/2012)
- [14] <https://www.sedelectronica.jerez.es/> (consultado el 14/05/2012)
- [15] <http://www.aytoalmeria.es/db/www.nsf/home-www?openform> (consultado el 14/08/2012)
- [16] <http://www.huelva.es/wps/portal/tramitesyservicios> (consultado el 15/08/2012)
- [17] <http://www.marbella.es/inicio/> (consultado el 15/08/2012)
- [18] <http://www.doshermanas.es/> (consultado el 15/08/2012)
- [19] <http://www.cadiz.es/> (consultado el 15/08/2012)
- [20] Ordenanza Municipal de Actividades del Ayuntamiento de Sevilla aprobada en Pleno el 21 de mayo de 2010. *BOP de Sevilla* núm. 156 de 8 de julio de 2010.
- [21] Ordenanza Reguladora del Control del Ejercicio de Actividades en el Municipio de Sevilla aprobada en Pleno el 28 de octubre de 2011. *BOP de Sevilla* núm. 54 de 6 de marzo de 2012.
- [22] Alcaide L, Rodríguez MP, López A. “Investigación metodológica en gobierno electrónico: Evaluación de publicaciones periódicas ISI (2000–2006)”. *Actas del XIV Congreso de AECA*, 19-21 de septiembre 2007, Valencia, España.
- [23] Nour MA, Abdelrahman AA, Fadlalla A. “A context-based integrative framework for E-government initiatives”. *Government Information Quarterly*, 2008, vol. 25, p. 448–461.
- [24] Kim, CK. “A cross-national analysis of global E-government”. *Public Organization Review*, 2007, vol. 7, p. 317–329.
- [25] Tolbert CJ, Mossberger K, & McNeal R. “Institutions, policy and E-government in the American States”. *Public Administration Review*, 2008, vol. 68(3), p. 549-563.
- [26] Torres L, Pina V, & Royo S. E-government and the transformation of public administrations in EU countries: Beyond NPM or just a second wave of reforms. *Online Information Review*, 2005, 29(5), 531–553.
- [27] Muñoz A. “El web en la administración local española. Conclusiones de seis años de estudio”. *IX Jornadas españolas de documentación*. Madrid, 2005, p. 371-392.
- [28] Chaín C, Muñoz A, Mas A. “La gestión de información en las sedes web de los ayuntamientos españoles”. *Revista española de documentación científica*, 2008, octubre-diciembre, 31-4, p. 612-638.
- [29] Claver E, De Juana S, Tari, JJ. “E-government maturity at Spanish local levels”. *International Journal of Value Chain Management*, 2008, 2-1, p. 4-17.
- [30] Criado, JI. Nuevos enfoques en el estudio de la administración electrónica. Neoinstitucionalismo y tecnologías de información y comunicación e internet en las administraciones públicas. 2009.
- [31] Mena A, López F, Framiñán JM, Flores F, Gallego JM. “XPDR Project: Improving the project documentation quality in the Spanish architectural, engineering and construction sector”. *Automation in Construction*, 19, 2010, p. 270-282. Elsevier.
- [32] Mena A, López F, Garcia P, Masdeu A. Standardization and Quality in Project Documentation. *Proceedings of the 12th International Congress on Project Engineering*, Zaragoza, Spain, July 2008.
- [33] Bravo G, Mayor V, Hernández F, Martín A, Lloret T. “Modelado de Normas Técnicas para un Procesamiento Informático Múltiple”. *Actas del XVII Congreso Nacional de Ingeniería de Proyectos*. Murcia 2001, p. 172-183.
- [34] Bravo G, Hernández F, Fernández A. “Web Service for Intelligent Retrieval of Normative Information”.

Proceedings of the 6th European Conference on Product and Process Modelling. Valencia. Taylor and Francis, 2006, p. 543-552.

[35] SmartGov Project. <http://smartgov.egov.gr/index.php?category=home&langid=eng> [consultada 28.06.12].

[36] OntoGov Project. <http://www.ist-world.org/ProjectDetails.aspx?ProjectId=f0b608ec90854d40be7eaca3abcef863> [consultada 28.06.12].

[37] DIP Project. <http://dip.semanticweb.org/> [consultada 20.05.12]

[38] De Andres J., Gómez AF. “Cronolex: A System for a Dynamic Representation of Laws”. *Proceedings of the V Legislative XML Workshop*, febrero, 2007, p. 99-106.

[39] Schweizerischer Verein für Rechtsinformatik. CHLexML Data Standard for the representation of Swiss Law Texts. Diciembre 2008. <http://www.svri.ch/> [consultada 29.06.12].

[40] Engeljehring W, Schefbeck G. “The e-Law Project in Austria”, Viena, 2006. <http://www.parlament.gv.at/SUCH/?view=publicspublished&mode=simple&s.sm.query=eLaw> [consultada 28.06.12].