

Contenido del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado.

Antecedente normativo

Cita:

-Resolución de 7 de octubre anterior, se publica el Acuerdo del 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.

-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

-Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

1. Introducción

En el “*Boletín Oficial del Estado*” de 9 de octubre de 2014, mediante Resolución de 7 de octubre anterior, se publica el Acuerdo del 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.

El Acuerdo recuerda la creación de cuatro Subcomisiones, dentro del marco de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, una de ellas encargada de la simplificación administrativa, con el objetivo de eliminar trabas burocráticas y simplificar procedimientos en beneficio de los particulares y las empresas. Entre las medidas de actuación propuestas por esta Subcomisión se recoge la elaboración de un Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado (AGE).

El Manual, que tiene su antecedente en la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, pretende proponer una metodología general para que los distintos departamentos y organismos de la Administración General del Estado puedan revisar sus actuaciones desde la óptica de la simplificación y reducción de cargas.

El Acuerdo toma conocimiento del Manual, establece su difusión, prevé que las Subsecretarías departamentales en coordinación con los órganos, organismos, agencias y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cada Ministerio, identificarán anualmente en un Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas, los procedimientos objeto de revisión, planificación que incluirá el análisis y, en su caso, propuesta de reducción de cargas “*con las decisiones y propuestas normativas que correspondan, junto con los plazos*

temporales para su consecución". Se establece un mecanismo de seguimiento y se determina que "el primer Plan de simplificación administrativa y de reducción de cargas que se elabore a partir de la entrada en vigor del presente acuerdo será el correspondiente a la anualidad de 2015."

El Acuerdo entra en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

El Manual se encuentra disponible en la dirección <http://www.seap.minhap.gob.es> y en el punto de acceso general <http://www.060.es>

Se trata de un Manual de aplicación para la Administración General del Estado pero de vocación extensiva a las demás Administraciones Públicas, que podrán adoptarlo cuando carezcan de herramientas propias de similares características y contenido, de ahí nuestro interés por conocer su contenido y destacar de él aquellos aspectos de mayor interés para las entidades locales.

2. Contenido del Manual

El Manual contiene dos capítulos, el primero de Introducción donde se recoge, su fundamento y objetivos, la simplificación administrativa y reducción de cargas y los antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico; el segundo, se centra en la simplificación de procedimientos y reducción de cargas.

a) Introducción

El objetivo del Manual, como se ha indicado en el apartado precedente, es proponer una metodología general para que los distintos departamentos y organismos de la Administración General del Estado puedan revisar sus actuaciones desde la óptica de la simplificación y reducción de cargas.

Se recuerda en el Manual, que mediante Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, que regulaba la memoria de análisis del impacto normativo que debía acompañar los proyectos normativos, ya se publicó una Guía metodológica para el análisis del impacto normativo, pero no constituía una metodología general, esta circunstancia, sigue el Manual, ha provocado efectos negativos en la Administración General del Estado.

Es preciso, afirma, establecer pautas y criterios metodológicos para que el fin perseguido, simplificación administrativa y reducción de cargas, sea efectivo.

En este capítulo el Manual define la simplificación administrativa como aquella actividad dirigida a hacer más sencilla, más fácil y menos complicada la actuación de la Administración. También recoge la definición que de cargas administrativas se estableció en la Guía Metodológica contenida en el Real Decreto 1083/2009 y concluye que *"la política de reducción de cargas administrativas puede definirse sencillamente como el conjunto de medidas o actuaciones promovidas por el Gobierno y las AAPP para aminorar o disminuir las obligaciones o cargas de cualquier clase que éstas imponen a ciudadanos y empresas en el desarrollo de su actividad."*

De estas definiciones se deduce fácilmente que estos dos conceptos si bien persiguen hacer más sencillos y ágiles los procedimientos administrativos y la actividad de las Administraciones, tienen enfoques diferentes pues, mientras uno

persigue incrementar la eficacia y eficiencia de la gestión administrativa para mejorar el servicio de los ciudadanos y mejorar la organización y funcionamiento internos de la Administración, el otro persigue reducir los costes soportados por los destinatarios de las normas. De este modo, puede suceder que un proceso de reducción de cargas no suponga una simplificación administrativa y viceversa.

El capítulo acaba recordando los antecedentes de las políticas de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico, que en esquema son los siguientes:

-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.

-Real Decreto 670/1999, de 23 de abril, por el que se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa.

-Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, publicado por Resolución de 23 de mayo de la Secretaría General para la Administración Pública que aprueba el "*Programa de Mejora de la Reglamentación y de Reducción de Cargas Administrativas*".

-Acuerdos de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Normativa aprobados respectivamente en 27 de junio de 2008, 14 de agosto de 2008; 17 de abril de 2009; 23 de diciembre de 2010; 13 de mayo de 2011 y 16 de septiembre de 2011.

-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 anterior, mediante las que se transpone 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.

-Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

-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.

-Compromisos de simplificación documental asumidos por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2011.

-Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de liberalización del Comercio y de Determinados Servicios.

-Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización.

-Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

-Ley 5/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

b) Simplificación de procedimientos y reducción de cargas

El segundo capítulo se centra en el objeto del Manual, es decir a la Simplificación de procedimientos y reducción de cargas.

En primer lugar, se recuerda que la simplificación procedimental es conseguir hacer más sencillos los procedimientos administrativos; sus límites, sin embargo, se encuentran en la legalidad, la seguridad jurídica y el interés general.

Desde esta perspectiva y dentro de estos límites, el proceso de simplificación ha de identificar y realizar propuestas de mejora de diseño de los procedimientos vigentes para que éstos se adecúen a las necesidades existentes en cada momento, operen con la máxima economía y alcancen el mayor grado de eficacia y eficiencia.

En definitiva, se trata de evaluar los procedimientos para comprobar si son necesarios, si su singularidad está justificada, si su gestión es racional, es decir, no hay duplicidades, no hay controles innecesarios o tareas improductivas, descoordinación, si los plazos y tiempos son los menores posibles y si se aprovechan de forma óptima los medios tecnológicos.

En segundo lugar, tras detenerse en los órganos responsables y en la regulación aplicable, se centra en el proceso y sus fases. Así identifica las siguientes:

- 1.- Descripción del procedimiento,
- 2.- De reingeniería del procedimiento;
- 3.- De implantación y cuantificación de ahorros y
- 4.- De evaluación.

1.- Descripción del procedimiento

La fase de descripción del proceso persigue obtener un conocimiento preciso del procedimiento a que se va a aplicar; en esta fase es necesario conocer la normativa que regula el procedimiento objeto de evaluación, la documentación que lo ha de soportar, los trámites que sigue y las unidades u órganos que intervienen en él.

En la descripción del procedimiento se ha de incorporar la existencia o no de requisitos exigidos al interesado y el momento procedimental en que se requiere su acreditación; también la de los documentos en papel u otro soporte que deban aportarse.

Asimismo, resulta necesario conocer la organización responsable de la tramitación, los órganos que intervienen en las distintas fases del procedimiento, el desglose pormenorizado de la tramitación en cada una de sus fases y las tareas en que se descompone cada trámite, con descripción de su objeto o finalidad, ello a fin de determinar si constituye una carga administrativa y si es posible su supresión o sustitución por otro medio de menor impacto sobre el administrado.

Para facilitar el análisis se considera conveniente describir el procedimiento mediante un diagrama de flujo de la tramitación, por trámites y por tareas.

Además, se ha de valorar los tiempos empleados en el desempeño de las tareas identificadas, con distinción entre el tiempo previsto en la normativa aplicable y el tiempo medio de ejecución.

Para completar la descripción del procedimiento se han de identificar las cargas administrativas incorporadas y proceder a su reducción. En este punto, el Manual indica las dificultades a tener en cuenta en el momento de analizar estas cargas y, a modo de ejemplo, ofrece la relación de cargas administrativas recogidas en la Guía Metodológica del Real Decreto 1083/2009 para definir el concepto y relacionar las más frecuentes. Así, entre otras, relaciona las siguientes:

- solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos,
- comunicación de datos y presentación de documentos,
- inscripción, baja o modificación en un registro,
- auditorías,
- acreditación de avales, garantías u otros fondos,
- información a terceros u obtención del consentimiento de terceros.

A efectos de identificar y cuantificar económicamente las cargas, se remite a la metodología usada en el ámbito europeo basado en el modelo de costes estándar desarrollado por el Ministerio de Hacienda de los Países Bajos, con el objetivo de disponer de un método simplificado y coherente para medir y, por tanto, reducir el impacto de la reglamentación aplicable a las empresas. Afirma que este método *“es el más empleado para medir las consecuencias administrativas de la regulación para las empresas”* y se detiene a explicar el modelo.

Se remite, asimismo, al modelo de costes simplificado contenido en el Anexo V de la Guía Metodológica que desarrolla la disposición adicional primera del RD 1083/2009, que *“incluye lo que pretende ser un modelo de medición de costes y reducción de cargas administrativas aplicable tanto a la AGE como a las CCAA y las EELL”*.

Este modelo desarrolla un método específico basado en el modelo de costes estándar pero con aclaraciones y ayudas para su adaptación a la realidad de nuestras Administraciones Públicas.

El Manual concreta, en esta fase, el modelo y su aplicación a fin de identificar las cargas administrativas objeto del proceso de reducción.

Es importante tener presente la necesidad de generalizar el uso de la informática en la descripción de los procesos objeto de simplificación.

2.- De reingeniería del procedimiento

La segunda fase, reingeniería del procedimiento, analiza la información obtenida en la primera fase para ajustar la tramitación a tres niveles: eficacia (posibilitar la resolución de un mayor número de expedientes en una cierta unidad de tiempo, lo que supone eliminar trámites superfluos), eficiencia (alcanzar un ahorro de costes) y legalidad (asegurar la adecuación del procedimiento rediseñado a la normativa que lo regula).

Para ello, se ha de plantear la necesidad del procedimiento y cuál sería el impacto de su eliminación, la posibilidad de revisar la normativa reguladora y la de reconsiderar la participación de los distintos órganos o unidades a fin de racionalizar las cargas de trabajo. Asimismo, se han de revisar los trámites y actividades previstas o integradas en un procedimiento para evitar redundancias o trámites superfluos, en especial aquellos que exigen informes de otros órganos. Esta revisión afecta al modo de acreditación de requisitos. La Ley de Régimen jurídico y del procedimiento administrativo común ya prevé la necesidad de no exigir documentos ya obrantes en la Administración y de suplir su exigencia por la consulta en las bases de datos públicas que corresponda.

Todas estas operaciones se sistematizan en un listado de verificación o *checklist*.

La revisión de trámites, actividades y tareas incluye la revisión y correspondiente ajuste de tiempos y, en consecuencia, de los plazos que se aplican en los procedimientos.

En esta fase de reingeniería se ha de fortalecer la gestión electrónica y valorar los elementos de transparencia en la tramitación procedimental y de publicidad de los trámites, documentos y requisitos exigidos.

Finalmente, se han de identificar las medidas que permitirán la reducción de las cargas detectadas.

El proceso de identificación de cargas ha de contemplar su valoración y medición de acuerdo con unos criterios que se recogen en el propio Manual. Su resultado puede implicar la modificación de la norma reguladora del procedimiento.

En la medición de cargas para su reducción, el Manual aplica el método simplificado.

3.- Implantación y cuantificación de ahorros

La tercera fase, Implantación y cuantificación de ahorros, se describe como aquella que ha de realizar los cambios necesarios en la gestión y en los medios utilizados en ella. Además, se han de cuantificar los ahorros que se pueden derivar del rediseño efectuado.

En esta fase, el Manual se detiene en la medición de ahorros en las Administraciones públicas, en el análisis de la rentabilidad y costes administrativos de los proyectos informáticos y en la medición de ahorros para los ciudadanos.

4.-Evaluación

Finalmente, la fase de evaluación a iniciar una vez alcanzada la estabilidad en el nuevo modelo de gestión del procedimiento ha de determinar la aplicación en relación con la consecución de los objetivos perseguidos.

Esta evaluación se ha de realizar a partir de unos indicadores internos y externos que deben considerar el funcionamiento, mediante la comparación de la gestión a lo largo del tiempo, y la satisfacción, mediante la valoración de los interesados respecto de los cambios incorporados, respecto de los objetivos perseguidos.

c) Anexos

El Manual se acompaña de cuatro Anexos, el primero relativo a las principales antecedentes de simplificación administrativa y reducción de cargas en nuestro sistema jurídico; el segundo recoge una tabla estándar de tareas genéricas; el tercero un *checklist* para la reducción de cargas y la simplificación procedimental; y el cuarto relativo a las retribuciones del personal funcionario, haber regulador y cuota de MUFACE y derechos pasivos.

Finaliza con un glosario de siglas de interés para facilitar la comprensión del Manual.

3. Epílogo

El Manual, como se ha indicado al inicio de estas líneas, es de aplicación a la Administración General del Estado, no obstante su contenido sirve, de forma orientativa, para poder iniciar en el ámbito de las Entidades locales el proceso de revisión normativa que ha de conseguir la simplificación administrativa y la reducción de cargas perseguida.

Las distintas fases del proceso recogidas en el Manual pueden servir de pauta para la consecución de este fin. En definitiva, se trata de conocer la normativa reguladora del procedimiento que se ha de evaluar, la documentación, los trámites y los órganos que intervienen, identificar aquellos trámites y cargas que resulten redundantes o superfluas, intentar ajustar el procedimiento a niveles de eficacia, eficiencia y legalidad y proponer los cambios necesarios tanto en la gestión como en los medios utilizados.

Esta mejora regulatoria es necesaria tanto para la eficacia y eficiencia de la Administración como para facilitar las relaciones de la Administración con los ciudadanos.