

Alerta Legal

Febrero 2024

'Plan AS' y medidas de Simplificación Administrativa de carácter general y Transversal del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de Febrero de 2024

Analizamos en esta 'Alerta Legal' los antecedentes y el contexto en el que se enmarca el Decreto-Ley 3/2024 de Simplificación Administrativa, su objeto y fines, así como las principales medidas de carácter transversal y de aplicación general que establece la norma, sin perjuicio de otras Alertas sucesivas en las que iremos analizando las medidas sectoriales del citado Decreto-Ley.

Alerta Legal nº 1 de 6.



El pasado viernes 16 de febrero se publicó en el BOJA el anunciado Decreto-Ley de Simplificación Administrativa 3/2024, de 6 de febrero, cuya extensión supera las 600 páginas. A diferencia de los anteriores tres Decretos-leyes de simplificación autonómicos (D-L 4/2019, 2/2020 y 26/2021), se trata de una norma que contiene un importante número de medidas de carácter transversal y de aplicación general que pretenden sentar las bases de una simplificación “integral y permanente” en los planos normativo, procedural y organizativo, vinculada a la idea de mejora regulatoria del Derecho propio de la Comunidad Autónoma Andaluza.

1 INTRODUCCIÓN

La simplificación administrativa se ha convertido, para el Gobierno andaluz, en el elemento central de su política económica y de mejora de la competitividad. Tras los precedentes de la anterior legislatura, donde se aprobaron hasta tres Decretos Leyes de simplificación, orientados a la disminución de cargas administrativas y a la supresión de trámites superfluos, así como a la mejora regulatoria en sectores como el urbanismo, la gestión ambiental o la tramitación de proyectos estratégicos para la Comunidad Autónoma, este nuevo Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (D-L 3/2024) se presenta como una medida mucho más importante y definitiva, que pretende ser el motor principal de impulso del crecimiento económico y de la contención del gasto público.

A su vez, el D-L 3/20 es parte de una estrategia de simplificación más ambiciosa y sistemática, que nace con vocación de permanencia en el tiempo, llamada “PLAN AS” o Plan “Andalucía Simplifica”, que comprende, junto a la aprobación de esta norma, dos ejes adicionales: un Plan de Mejora de la Gestión de la Junta de Andalucía con un enfoque basado en la transformación digital [1]; y “otras iniciativas de simplificación” que, no siendo objeto de inclusión en el Decreto-Ley ni en el Plan de Mejora, se lleven a cabo en cada una de las Consejerías.

[1] Para la elaboración de este Plan se solicitó a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que recopilasen las iniciativas de simplificación y mejora de la gestión administrativa y de los aspectos organizativos que no tuvieran cabida en el Decreto-Ley. El Plan se ha elaborado en torno a cuatro ámbitos de trabajo: (i) elaboración normativa, convenios y recursos; (ii) recursos humanos, (iii) colaboración entre los Servicios Centrales y las Delegaciones Territoriales y entre Consejerías, y (iv) ámbito de la contratación pública, administración general y presupuestos-gestión económica. En el Plan se definen un amplio conjunto de iniciativas que se encuentran enmarcadas en nueve (9) líneas de actuación. A cada iniciativa se le ha asignado un centro responsable y unos plazos de implantación, todos ellos con el límite temporal de final de 2024.

Es de destacar que todas las iniciativas se abordan con un enfoque basado en la transformación digital, analizando el impacto que este plan de mejora de gestión de la Administración de la Junta de Andalucía, tendrá en la producción y gestión de los documentos, garantizándose la interoperabilidad, recuperación y conservación de los documentos y expedientes electrónicos y las necesidades en materia TIC, con objeto de priorizar las propuestas que se hayan establecido por los distintos grupos de trabajo. El papel de la Agencia de Digitalización de Andalucía en este proceso es central, confluyendo en dicha Agencia las responsabilidades de inversión y gestión más importantes.

El Plan AS se concibe desde la convicción de que las políticas de simplificación administrativa solo son realmente eficaces si se conciben y ejecutan simultáneamente en tres ámbitos: normativo, procedural y organizativo. El Plan, en su conjunto, pretende ser la piedra de toque de un proceso integral de transformación que afecte a toda la organización de la Junta de Andalucía con el propósito de implantar, de forma efectiva, una Administración más ágil y proactiva.

Como dice su Memoria de presentación, “*no es cuestión de cambiar normas, por un lado, plantillas por otro y procedimientos, de forma aislada o improvisada, sino de diseñar una estrategia global de cambio, de transformación del conjunto de la cultura organizativa del sector público, haciendo que los nuevos principios organizativos y de funcionamiento, repetidamente proclamados en el la norma, orienten de forma efectiva el rumbo futuro del sector público andaluz, sus relaciones con la sociedad y la función de servicio a los intereses generales*”.

Centrándonos en el D-L 3/2024, su Exposición de Motivos destaca de forma reiterada que la simplificación administrativa es entendida en la Junta de Andalucía como una política pública en sí misma considerada, de carácter general y transversal, que se convierte en el pilar fundamental para promover la productividad, la creación de empleo, la atracción de inversiones y el crecimiento estable y la mejora de los servicios públicos.

Dicha aseveración se acompaña con las recomendaciones que desde el exterior vienen elaborando organismos internacionales como la OCDE, la Unión Europea o el Fondo Monetario Internacional, que cobran especial vigencia en este momento de desaceleración económica de la zona euro. Asimismo, conecta con los propósitos manifestados en el “Pacto social y económico por el impulso de Andalucía”, acordado por el Gobierno andaluz con los representantes de los agentes sociales y empresariales en marzo de 2023, y con los objetivos de la “Estrategia de Desarrollo Sostenible para Andalucía” para el periodo 2020-2030.

Es realmente destacable la metodología de trabajo que se ha seguido para la elaboración de la norma y cómo ésta ha delimitado la propia estructura del Decreto-Ley. Así, las medidas de simplificación y mejora de la gestión administrativa han sido largo tiempo analizadas y valoradas por las distintas Consejerías afectadas, que han seguido un plan de trabajo coordinado desde la Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa. Asimismo destaca la labor que ha llevado a cabo la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, participando en los trabajos de coordinación con las políticas de mejora regulatoria que se desarrollan en el seno de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el clima de los Negocios introducida en la Ley de Garantía de Unidad de Mercado mediante la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre.

No puede dejar de destacarse la importancia cualitativa del D-L 3/2024, que se erige en la verdadera norma sustantiva de regulación y diseño del régimen de intervención administrativa en la actividad económica general en Andalucía, abordando el desarrollo nuclear de la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público y la actividad administrativa de garantía de unidad de mercado, renovando y reformulando en buena medida el prisma del ya denso aparato normativo que entraña con 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.

En este sentido, es fundamental el conjunto de disposiciones generales contempladas en el Título I del Decreto Ley, donde se adoptan medidas tan importantes como la revisión general del sentido del silencio administrativo, que la legislación andaluza había transformado en excesivas ocasiones en negativo haciendo de esta modalidad excepcional la regla general en muchos sectores; la regulación de plazo de resolución de los procedimientos administrativos, con el propósito de su reducción; o la generalización del régimen de Declaraciones Responsables (DR) y Comunicaciones frente al principio de autorización previa, lo que implica la contrapartida de hacer mayor hincapié en el régimen de control ex post de su veracidad y adecuación a la legislación aplicable que ha conllevado medidas tan novedosas como la regulación de un régimen sancionador específico o la regulación de la figura de las entidades de colaboración de certificación, regulándose su acreditación, registro y obligaciones de forma claramente inspirada en la figura que ya contempló novedosamente la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

En términos cuantitativos, El D-L 3/2024 contempla un total de más de 450 medidas de simplificación que afectan a un total de 176 normas autonómicas: 53 Leyes, 95 Decretos del Consejo de Gobierno y 28 Órdenes.

Finalmente, y aunque quizás no sea este el lugar para hacer consideraciones sobre la naturaleza y adecuación del instrumento normativo del Decreto-Ley, no podemos dejar de apuntar alguna consideración al respecto. Pues, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional ha declarado que el Decreto-ley es un instrumento constitucionalmente lícito siempre que la urgencia se justifique en la necesidad de subvenir una situación concreta que por su imprevisibilidad requiere de una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento parlamentario de urgencia para la tramitación de leyes (SSTC 137/2011, de 14 de septiembre, y 100/2012, de 8 de mayo, por citar algunas de las últimas que se pronuncian en este sentido); y que asimismo ha sostenido el Alto Tribunal que el Decreto-ley es una herramienta adecuada para paliar «coyunturas económicas problemáticas» (STC31/2011, de 17 de marzo, entre otras), no podemos dejar de apuntar, una vez más, la conveniencia de que medidas del calado que incorpora este Decreto-Ley, sobre todo en su Título I sobre el régimen jurídico de la intervención pública (que ordena un nuevo modelo de intervención y control, que incorpora incluso una tipificación general de infracciones y sanciones), sigan el trámite parlamentario de tramitación oportuno e incorporen las garantías de legalidad que requiere el procedimiento de aprobación de disposiciones normativas generales, particularmente el trámite del Dictamen del Consejo Consultivo.

Lo anterior resulta especialmente difícil de comprender cuando, además de que se lleva más de un año trabajando en esta normativa -como los propios responsables del Gobierno andaluz han reconocido-, se aprueba con un volumen de medidas realmente impresionante por voluminoso, que además cuentan en ocasiones con un régimen transitorio amplio, por no insistir en la circunstancia añadida de que habiendo sido aprobado el día 6 de febrero de los corrientes haya tardado 10 días en publicarse en el BOJA; todo ello circunstancias muy relativizadoras de la verdadera “urgencia” de la norma.

2

FINES, PRINCIPIOS Y DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

El D-L 3/2024, tiene por objeto establecer medidas de carácter extraordinario y urgente destinadas a promover la racionalización administrativa, como proceso integral y continuo, para conseguir la optimización de su organización y de los recursos humanos y la reordenación, simplificación, normalización y automatización progresiva de los procedimientos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y para facilitar la actividad económica en Andalucía.

Para la consecución de estos fines, se regula el principio de transversalidad para la coordinación en la simplificación administrativa, así como los deberes exigidos a la Administración Autonómica en relación con la promoción y colaboración de la simplificación administrativa, el establecimiento de mecanismos de coordinación y colaboración y la promoción de sistemas de acompañamiento individualizado a la ciudadanía y entidades.

Asimismo, se establece expresamente que todos los órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica promoverán de forma efectiva la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencias, de manera que suponga una menor carga para la ciudadanía y los operadores económicos.

3

MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO Y MEDIDAS DE IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL

El D-L 3/2024 establece una novedosa regulación de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante **MAIN**). Se trata de un instrumento para propiciar una reflexión adecuada sobre los potenciales efectos negativos de la iniciativa normativa, lo cual se considera clave para mejorar la calidad y la eficiencia de las normas.

La MAIN constituye un importante avance frente a las tradicionales memorias justificativa y económica, y al informe de impacto de género. Se pretende que sea el documento único e integrador en el que se recogen ordenadamente todas las consideraciones necesarias para ese análisis, incluida la valoración de las cargas administrativas. En la regulación de su contenido se presta especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas, que debe ser entendida como un concepto más amplio que la estimación del coste presupuestario, haciendo hincapié en el impacto sobre la competencia y unidad de mercado.

En aras de la racionalización y simplificación administrativa, se regula también una Memoria Abreviada para aquellos supuestos en que se aprecie que el proyecto no tiene un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro, o aun habiéndolos, son de escasa entidad o no apreciables.

El D-L 3/2024 modifica la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras; la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género; y el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía [2]; la Ley 3/2004, de 28 de diciembre; y el Decreto 22/1985, de 5 de febrero, sobre elaboración de la memoria funcional y económica justificativa de las normas legales, disposiciones administrativas y convenios, incluido sus anexos para conformar la memoria económica, introduciéndose algunas mejoras en dicha regulación.

Por otro lado, el D-L 3/2024 modifica la Orden de 23 de octubre de 2012, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se desarrollan determinados aspectos de la política informática de la Junta de Andalucía, sustituyendo la solicitud de informe para los contratos menores por una comunicación a la Agencia Digital de Andalucía. Asimismo, se reduce a 20 días hábiles el plazo en el cual el informe se entenderá emitido en sentido favorable si no se hubiese emitido informe expreso. Dicho plazo se reduce a 10 días hábiles para los contratos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, teniéndose en cuenta que la ejecución presupuestaria de fondos europeos conlleva el cumplimiento de exigentes plazos.

Finalmente, se incluye un nuevo apartado a la disposición adicional cuarta del Decreto 128/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Digital de Andalucía. El propósito es doble. Por una parte, impulsar y facilitar el desarrollo, la homogeneización, la garantía de realización y la agilización de los proyectos en el ámbito de los sistemas y soluciones tecnológicas de análisis de datos, gobierno del dato, cuadros de mando, datos masivos o «big data», inteligencia de datos, generación y gestión de conocimiento, facilitando así el análisis y la toma de decisiones en la organización, lógicamente con cumplimiento del principio de minimización en las actividades de tratamiento.

Por otra parte, contribuir en estos proyectos a garantizar el cumplimiento, por parte de los responsables de los tratamientos, de los principios declarados en el artículo 5.1 del Reglamento general de protección de datos, para lo cual se establece expresamente que la Agencia colaborará con los responsables de los tratamientos en la realización de los análisis de riesgos y, en su caso, de las evaluaciones de impacto relativas a la protección de datos en estos proyectos.

[2] Dentro de la modificación operada en el artículo 5 se ha procedido también a incluir a otros miembros dentro de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa (CICRA) por considerarse su concurso necesario e imprescindible en atención a las funciones que tiene encomendada esta Comisión, a la vez que se ajusta a la nueva estructura de la Administración autonómica.

4

MEDIDAS DE IMPULSO DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y LA SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

Se regulan los instrumentos de la gobernanza pública por proyectos, estableciéndose que se llevarán a cabo preferentemente, mediante **tramitaciones conjuntas de proyectos y gestión coordinada de procedimientos**, todo ello sin perjuicio de aquellas otras modalidades que permita el ordenamiento jurídico autonómico o estatal y que contribuyan a la implantación, desarrollo y culminación de proyectos en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Para la gestión compartida de proyectos cuando sea necesaria la realización de actividades de carácter material o técnico, la Administración de la Junta de Andalucía podrá utilizar las encomiendas de gestión interadministrativas en los términos establecidos en la normativa básica estatal y el artículo 105 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Así mismo se impulsa la colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas, estableciéndose que esta colaboración podrá articularse a través de convenios y protocolos que concretarán, en su caso, los servicios y recursos para realizar la actividad de intervención, inspección o control.

Por otro lado, el D-L 3/2024 pone de relieve la necesidad urgente de plantear una revisión genérica de los plazos establecidos en la totalidad de los procedimientos administrativos de la Administración autonómica, analizando los plazos máximos establecidos en sus procedimientos y buscando la posible reducción de estos.

De este modo, se establece que el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley, cuando sea de directa aplicación o básica, establezca uno mayor o así venga previsto en el derecho de la Unión Europea. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses, contados conforme a lo establecido en la normativa básica estatal.

Asimismo, se lleva a cabo una revisión genérica de los efectos del silencio administrativo en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía desde el prisma de la simplificación administrativa. En este sentido, como regla general, en todos los procedimientos de competencia de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales iniciados a solicitud del interesado, se establece que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado esta, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo.

Se exceptúan de la regla anterior los procedimientos recogidos en la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos, así como los procedimientos concretos que se relacionan en el artículo 21.3.

Por otro lado, se establece que el plazo de emisión de informes y dictámenes sectoriales cuya emisión corresponda a la Administración de la Junta de Andalucía y a sus entidades instrumentales será de diez días, excepto que la normativa de la Unión Europea, estatal o autonómica establezcan otro plazo. Lo anterior no se aplicará a los informes económicos financieros, ni a los informes o dictámenes que deban emitir la Intervención General de la Junta de Andalucía, el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, el Consejo Consultivo de Andalucía y el Consejo Económico y Social de Andalucía, que se regirán por su normativa específica.

Cuando sea preciso solicitar varios informes sectoriales a emitir por la Comunidad Autónoma de Andalucía o que sean de su competencia regulatoria en un mismo procedimiento, el órgano competente solicitará la emisión de todos los informes que sean exigibles de modo simultáneo, salvo que expresamente no sea posible de conformidad con su normativa específica o resulte contrario a los principios de agilización administrativa al originarse demoras innecesarias en la tramitación del procedimiento. En esos casos, los informes que deban emitirse no tendrán carácter sucesivo, de tal forma que la emisión de un informe no estará condicionada por la expedición previa del informe de otro órgano sectorial.

5

RACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA: EXPANSIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTROL PREVENTIVO Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS Y SANCIONADORAS

El frontispicio de las medidas de racionalización del régimen de intervención de la Administración autonómica en la actividad económica y social andaluza viene enmarcado por el principio de “mínima intervención administrativa” que enuncia el artículo 26 del D-L, según el cual la Administración de la Junta se abstendrá de establecer “medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de determinados requisitos para el ejercicio de una actividad, salvo que se motive la necesidad para la protección del interés general, respetando en todo caso los principios de necesidad y proporcionalidad”; en lo que como, puede comprobarse, es un particular desarrollo de los principios básicos ya contenidos en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, donde quizás se echa en falta una específica mención al principio de adecuación de la medida y al de no discriminación.

La racionalización del régimen de intervención administrativa se traduce, además de en la supresión de cargas y trámites innecesarios y la reducción de plazos, en la **generalización del control preventivo mediante Declaraciones Responsables (DR) y Comunicaciones** en detrimento del régimen de autorización previa, que queda relegado a la justificación de la existencia de una verdadera “razón imperiosa” de interés general, que habrá de justificarse en los citados principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 26. Son múltiples las regulaciones del régimen de DR y Comunicación en las distintas previsiones sectoriales del Decreto-Ley.

En este sentido, también son esenciales las medidas de intercambio de información entre las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del D-L, particularmente las Entidades Locales, y las medidas de coordinación inter e intra administrativa que resultan imprescindibles para hacer posible el régimen preventivo de control basado en DR y Comunicaciones.

Como contrapartida a la extensión de este régimen, se crea y se regula la figura de entidades de colaboración de certificación, regulándose su acreditación, registro y sus obligaciones. Estas entidades -ensayadas ya en el ámbito urbanístico, como antes apuntábamos, serán muy útiles para agilizar los procedimientos administrativos y aportar seguridad jurídica, ya que las personas interesadas podrán obtener un certificado, emitido por la entidad colaboradora de certificación, acreditativo de la verificación de la documentación que deba presentar ante la Administración pública autonómica. Las funciones de las **entidades colaboradoras de certificación** no sustituirán en ningún caso, las potestades propias de la Administración autonómica, que podrá, en cualquier momento, verificar las funciones y actuaciones desarrolladas por las personas interesadas.

Otra figura novedosa son las **entidades habilitadas**, a las que se les otorga la competencia para la realización de transacciones electrónicas en representación de las personas interesadas en la gestión de determinadas materias en el ámbito de la Administración Autonómica, estableciéndose la figura del convenio como instrumento a través del cual fijar los derechos y obligaciones de éstas.

Como contrapartida también a la relajación de los controles previos de las actividades económicas, el D-L establece un régimen sancionador general que regula las consecuencias de la inexactitud, falsedad u omisión de los datos o informaciones incorporados a las Declaraciones Responsables y Comunicaciones que se ampara en el artículo 69.4 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (sin perjuicio de otros regímenes establecidos por la normativa sectorial).

Se pretende dotar así de mayor seguridad jurídica a las Declaraciones Responsables y Comunicaciones, evitando asimismo que las consecuencias de estas acciones tengan que concretarse una por una por la norma reguladora de cada procedimiento administrativo, que por falta de rango no puede ir en muchos casos más allá de la mera revocación de la concesión, autorización o licencia concedida.

Establecer un régimen sancionador fortalece la legitimidad de la actuación de las entidades colaboradoras de certificación y entidades habilitadas y contribuye a promover la transparencia, calidad y confiabilidad en las mismas protegiendo al mismo tiempo los intereses de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración de la Junta de Andalucía.

Esperando que el contenido de esta Alerta Legal sea de su interés, quedamos a su disposición para comentar o aclarar el contenido expuesto; para mayor información no dude en ponerse en contacto con nosotros.