



LEY 4/2022, DE RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN
ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA

LAW 4/2022, RATIONALIZATION AND ADMINISTRATIVE
SIMPLIFICATION OF EXTREMADURA

ÁNGEL ORGAZ VALLE¹

Universidad de Extremadura

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Estructura y contenidos de la ley. 4. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

El 27 de julio de 2022, la Asamblea de Extremadura por unanimidad de sus miembros, aprobó la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, publicada en el Diario Oficial de Extremadura el 12 de agosto de 2022.

Con esta norma se pretende instaurar en la comunidad autónoma un cambio en la manera de actuar de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos; una visión de la Administración pública autonómica más ágil y cercana

¹ Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Es autor de diversos estudios centrados en sus principales líneas de investigación: el patrimonio cultural, el turismo y el régimen jurídico de las entidades locales.

al ciudadano, que sea capaz de mejorar la cohesión territorial, haciendo una región más competitiva.

Este texto normativo se aprobó de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado nº73/2022, de 24 de marzo. La ley, como hace constar en su exposición de motivos, cumple los principios de buena regulación previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como los mandatos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre hombres y mujeres y contra la violencia de género en Extremadura.

La norma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura, es decir, el día 13 de agosto de 2022, si bien, se estableció una entrada en vigor gradual respecto de algunos ámbitos materiales. De esta manera, las previsiones relativas a las entidades colaboradoras de certificación, a las que posteriormente haremos referencia, no entrarán en vigor hasta el momento de su desarrollo reglamentario. De igual modo, las previsiones del título cuarto, relativas al régimen sancionador, así como el apartado primero de la disposición adicional tercera, relativo al régimen de intervención administrativa a través de declaraciones responsables alternativas o, en su caso, comunicaciones alternativas, entrarán en vigor cuando se cumplan seis meses desde la publicación de la norma.

2. ANTECEDENTES

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAEx) establece en su artículo 39 una serie de medidas de buena administración. En este sentido, se dirige un mandato a la Asamblea de Extremadura para que por ley se regulen: 1) la forma de creación y funcionamiento de los órganos administrativos, 2) la participación de los ciudadanos en los procedimientos de las disposiciones generales que les afecten, la celeridad y transparencia en la tramitación administrativa, 3) la sencillez y claridad en la elaboración de las normas autonómicas.

De igual modo, el Estatuto de Autonomía recoge el predominio del mundo rural y la baja densidad de la población de Extremadura como elementos diferenciales a tener en cuenta por los poderes públicos regionales. En concreto, el artículo 1.4 del EAEx establece que

“son elementos diferenciales de Extremadura, y han de orientar la actuación de los poderes públicos, la vitalidad de su reciente identidad colectiva, la calidad de su medioambiente y su patrimonio cultural, el predominio del mundo rural, su proyección en Portugal e Iberoamérica, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para evitar que de tales diferencias se deriven desigualdades frente al conjunto del Estado y para corregir las existentes”.

Fruto de este mandato, la Asamblea de Extremadura aprobó en este año 2022 la Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura. Dicha norma legal tiene por objeto establecer un marco de actuación en materia demográfica y territorial en Extremadura, prestando especial atención a la lucha contra la despoblación, así como a garantizar los servicios básicos, la igualdad de oportunidades para sus habitantes, mediante la adopción de medidas que promuevan el desarrollo social inclusivo, económico, cultural y ambiental, así como sostenible y equilibrado, en todo el territorio regional. En particular, la ley establece la simplificación administrativa como uno de los principios de intervención que han marcado la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial, aprobada por Decreto 32/2022, de 30 de marzo, de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de Extremadura.

De forma previa, la Comunidad Autónoma ha ido desarrollando un trabajo de simplificación de la Administración en la región en cumplimiento del mandato estatutario, tal y como evidencia la exposición de motivos de la Ley 4/2022, dando buena cuenta de las normas legales que con tal finalidad han sido aprobadas por el Parlamento autonómico en la última década.

La norma más importante en este sentido, hasta el momento de aprobación y entrada en vigor de la nueva Ley de racionalización y simplificación administrativa que aquí tratamos, es la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Esta norma legal establece medidas de simplificación y mejora en el funcionamiento de la Administración autonómica extremeña. De esta manera, las previsiones de la nueva ley son complementarias a esta en muchas cuestiones, como las relativas a la administración digital.

Hemos de tener en cuenta que ya se contaba con otros instrumentos nor-

mativos como la Ley 12/2010, de 17 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la que ya se regulan los principios “in dubio pro apertura o favor libertario”, simultaneidad y preferencia, urgencia y silencio positivo, simplificación, legalidad y transparencia. De igual manera, la Ley 4/2013, de 23 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, busca la implantación de una nueva forma de relación entre el Gobierno y la Administración pública con los ciudadanos y administrados.

De forma sectorial también se ha venido trabajando en este sentido. Piénsese, por ejemplo, en la Ley 7/2018, de 2 de agosto, de grandes instalaciones de ocio (LEGIO), cuya finalidad es la regulación de un régimen jurídico especial y específico para el establecimiento en Extremadura de grandes instalaciones de ocio, así como las actividades económicas que tengan relación con el mismo. Esta norma busca dar cobertura jurídica a cualesquiera iniciativas empresariales que pretendan implantar de forma sostenible una instalación de Ocio de Alta Capacidad en la región, y se caracteriza por dotar de agilidad la tramitación administrativa correspondiente.

En este contexto, la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, tiene un objetivo principal expresado en numerosas ocasiones en su preámbulo, que es el de “simplificar las relaciones entre la Administración y los administradores, removiendo cargas y flexibilizando y agilizando procedimientos”.

3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA LEY

La Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, tiene como objetivo fijar las bases para una Administración pública autonómica dinámica, que acompañe a los particulares en sus iniciativas y no se dedique solo a intervenir administrativamente con “leyes de policía”. Es de aplicación con carácter general a todos los órganos, organismos y entidades que conforman la Administración pública de Extremadura.

Se estructura en un título preliminar y cuatro títulos divididos a su vez en sus correspondientes capítulos, sumando un total de cincuenta y nueve artículos. Así mismo, establece quince disposiciones adicionales, tres transitorias, una única disposición derogatoria y dos finales.

El título preliminar, se centra en su mayor parte en desarrollar una serie de

definiciones para una mayor comprensión y aplicación de la ley. En este sentido se abordan conceptos como “autorización o licencia”, “certificado de verificación documental”, “declaración responsable”, “declaración responsable alternativa”, “declaración responsable sustitutiva”, “comunicación”, “comunicación alternativa”, “comunicación sustitutiva”, “entidad colaboradora de certificación”, “gobernanza pública por proyectos”, “proyecto”, “razón imperiosa de interés general”, o “régimen de autorización o licencia”.

Especialmente relevante es el concepto de “razón imperiosa de interés general”. Esto es así porque la normativa pretende que si la Administración pública autonómica establece límites al acceso o exige el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad a través de autorizaciones, licencias, inscripción en un registro, declaraciones responsables o comunicaciones, motive su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

La definición que proporciona el artículo uno para este concepto, es el definido e interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Estas “razones imperiosas de interés general” se limitan a las siguientes:

“el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural y los objetivos de la política social y cultural”.

A) El título primero de la ley se destina a establecer los principios generales relativos a lo que la norma denomina “gobernanza pública por proyectos”, definida en el artículo tres como la “forma de ejercer las potestades y competencias administrativas respecto a un proyecto o conjunto de pretensiones vinculadas a un interés común”. De este modo, se pretende dejar atrás el modelo de estructura de gobierno por departamentos, que cuentan con una mayor dificultad de aplicación en la actualidad, y se busca dotar a la Administración de una mayor transversalidad.

Destaca, por tanto, de manera notable el “principio de transversalidad organizativa”, que apuesta por la tramitación de proyectos de manera conjunta y la coordinación en los distintos procedimientos administrativos. Así mismo, en-

tre otras medidas, cabe señalar la potenciación de las encomiendas de gestión y la creación de unidades administrativas de carácter temporal con el fin de gestionar proyectos.

B) El título segundo se centra en otro de los ejes esenciales de la ley, que no es otro que la simplificación administrativa. La ley se propone alcanzar una mayor racionalización del régimen general de intervención administrativa tratando de dotar a la Administración de una mayor agilidad. De esta manera, se incide en el hecho de que no necesariamente se ha de intervenir menos por parte de la Administración, sino mejor.

Dos cuestiones claves se destacan como relevantes para lograr los objetivos de simplificación: la cláusula general de intervención, así como el principio de "mínima intervención administrativa". En relación a la cláusula general de intervención, el artículo catorce determina que

“los órganos, organismos y entidades que conforman la Administración pública autonómica, de acuerdo con los principios generales consagrados en la Constitución, la normativa básica estatal y la normativa autonómica, velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias”.

En cuanto al principio de mínima intervención, el artículo quince dispone que

“para velar por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, los órganos, organismos y entidades de la Administración pública autonómica no establecerán 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 público, respetando en todo caso los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en el artículo diecinueve de esta ley y en la normativa básica del Estado”.

De igual manera, la ley busca reforzar la asistencia a la ciudadanía en el acceso a los servicios públicos, facilitando el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Especial atención en este sentido requiere la regulación que se dispone en cuanto a las declaraciones responsables y las comunicaciones, incluyendo los requisitos de las mismas y las funciones de compro-

bación y control. La ley apuesta por potenciar la utilización de estas dos técnicas administrativas por parte de los interesados en el seno de los distintos procedimientos administrativos, otorgándolas un carácter preferente y pudiendo llegar incluso a sustituir la aportación de documentos en los procedimientos iniciados a solicitud de la persona interesada.

El legislador regional estipula una diferencia entre declaraciones responsables o comunicación alternativas y las declaraciones responsables o comunicaciones sustitutivas. Estas técnicas pasan a articular con carácter preferente las relaciones entre administraciones y administrados, frente a las autorizaciones y licencias como técnicas administrativas clásicas de intervención.

La declaración responsable o comunicación alternativa, serán aquellas que

“permiten, sin necesidad de solicitud de inicio de un procedimiento, el reconocimiento o ejercicio de un derecho, o bien el inicio y desarrollo de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tenga atribuida la Administración pública autonómica”.

Mientras que la declaración responsable o comunicación sustitutiva serán aquellas que

“equivalen a la aportación de documentos en el seno de un procedimiento iniciado a solicitud de una persona interesada, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tenga atribuida la Administración pública autonómica”.

En cualquier caso, cabe destacar que esta diferenciación no altera su naturaleza jurídica y, por tanto, tampoco las normas que les son de aplicación.

Asimismo, el legislador regula el principio de proporcionalidad, de manera que la Administración deberá escoger la medida menos restrictiva cuando la Administración autonómica establezca medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos, o exijan el cumplimiento de determinados requisitos para el desarrollo de una actividad. En este caso, se debe además motivar su necesidad en alguna razón imperiosa de interés general. Concepto este último al que hemos hecho referencia con anterioridad.

Se busca, en definitiva, facilitar la relación del administrado con la Administración, no exigiéndole la aportación de documentos que ya obren en poder de la Administración o estableciendo que es la propia Administración la que debe llevar a cabo labores de comprobación o verificación de la información.

Otra de las actuaciones importantes que se establecen es el fomento de la actuación administrativa automatizada y la posibilidad de intercambio de información entre distintas administraciones públicas mediante la transmisión de datos e información. Para ello se contará con entidades colaboradoras de certificación que serán desarrolladas posteriormente reglamentariamente. En cualquier caso, podrán ser acreditadas como entidades colaboradoras de certificación los colegios profesionales y aquellas personas jurídicas que se determinen reglamentariamente o en la normativa sectorial de aplicación y estén inscritas en el Registro General de Entidades de Colaboración.

C) Por su parte, el título tercero regula diversas medidas adicionales de simplificación administrativa de obligado cumplimiento para todos los órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica extremeña en sus respectivos ámbitos de competencia.

Entre estas disposiciones se encuentran medidas que buscan una mayor simplificación en trámites como, por ejemplo, la emisión de informes, o que pretenden la tramitación urgente de iniciativas normativas o la reducción de plazos.

En lo relativo a este último aspecto, el artículo 36.1 de la norma establece que

"el plazo máximo para la emisión de informes y dictámenes en los procedimientos administrativos autonómicos será de diez días, excepto que la normativa de la Unión Europea o del Estado, cuando sea de directa aplicación o básica, establezcan otro plazo superior.

Excepcionalmente, podrá también establecerse un plazo superior mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general”.

De igual modo, en lo relativo a la tramitación urgente de normativa, se establece en el 30.4 de la ley que “los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas se reducirán a la mitad”.

En cuanto a los plazos de resolución, se fija en el artículo 40.1 de la ley un plazo máximo de notificación de la resolución en todos los procedimientos de competencia de los órganos, organismos y entidades de la Administración pública autonómica, de tres meses como regla general, computados conforme a lo establecido en la normativa básica estatal.

También se establecen una serie de medidas adicionales relativas a la presencia en internet del sector público autonómico o la necesidad de proximidad a la ciudadanía, de manera que los procedimientos administrativos y servicios

se diseñarán para ofrecer experiencias cómodas a las personas destinatarias, clasificándose a los efectos de su incorporación en el inventario de información administrativa por familias, temas y subtemas y, en su caso, en razón de un interés relacionado con un hecho o circunstancia vital de la ciudadanía o momento relativo al inicio o al desarrollo de una actividad empresarial o social.

D) La ley establece en su título cuarto un régimen sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones establecidas en los capítulos segundo, tercero y quinto del título segundo de la ley, centrados en su mayor parte en las declaraciones responsables y comunicaciones.

Las acciones u omisiones que la normativa establece en sus artículos 47, 48 y 49, pueden ser constitutivas de infracciones leves, graves o muy graves, ascendiendo las sanciones desde los 3.000 hasta los 600.000 euros. Así las cosas, los órganos competentes comprobarán el cumplimiento de lo previsto en estos capítulos, ejerciendo las facultades de comprobación y la potestad de inspección que legalmente les corresponden.

El artículo 45 de la ley establece que,

“a estos efectos, se considerarán responsables de la infracción las entidades colaboradoras de certificación, quienes suscriban los certificados emitidos por las mismas y quienes tengan la obligación de presentar o presenten declaración responsable o comunicación y realicen por acción u omisión hechos constitutivos de las infracciones que se detallan en los siguientes artículos”.

E) En último término, la ley recoge en sus disposiciones adicionales cuestiones de diversa índole relativas a los modelos de declaraciones responsables y comunicaciones, la aplicación del régimen sancionador, la implantación de regímenes de intervención administrativa a través de declaraciones o comunicaciones alternativas, la gestión coordinada de procedimientos, la revisión normativa, las agencias de colocación y centros y entidades de formación profesional, las comunicaciones bancarias o el análisis del grado de cumplimiento.

En este último caso, se establece que

“la Consejería competente en materia de administración pública elaborará y publicará en el Portal de Transparencia y remitirá a la Asamblea de Extremadura para su conocimiento, una Memoria Anual de evaluación y seguimiento de la simplificación administrativa de la Administración pública autonómica, que recabará la evaluación de las iniciativas impulsadas en dicho periodo por parte de los órganos o entidades que las promovieron y aplicaron, con un estudio de las

cargas administrativas que comportaron y un informe del grado de satisfacción de las personas usuarias, al objeto de evaluar el grado de cumplimiento de la presente ley y las normas reglamentarias de desarrollo”.

De igual manera, se dispone que

“la Consejería competente en materia de administración pública elaborará y actualizará cada año un Catálogo de Buenas Prácticas. También y con el fin de estimular la actitud proactiva de los órganos y entidades del sector público, la Consejería competente en materia de administración pública podrá otorgar premios y menciones a aquellas iniciativas especialmente relevantes por su carácter innovador y sus efectos positivos para la simplificación administrativa dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma”.

Se regulan otros aspectos como el mapa de presencia en internet, la sostenibilidad financiera de los sistemas de información horizontales y servicios corporativos de las tecnologías de la información, el cambio de denominación del Portal de Transparencia y Participación Ciudadana o la publicación de las relaciones de procedimientos.

En sus disposiciones transitorias se regula el régimen transitorio aplicable a los procedimientos en tramitación, la presencia en internet del sector público autonómico y la proximidad con la ciudadanía.

Se deroga cualquier norma de rango igual o inferior que contradiga lo establecido en la ley, y se habilita al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente ley. De igual modo, se establece la entrada en vigor en sus disposiciones finales.

Por último, hemos de indicar que la ley cuenta con distintos anexos. En el primero de los anexos, se establecen los procedimientos en los que se implantará el régimen de intervención administrativa preferente de declaración responsable alternativa o comunicación alternativa. Este tipo de régimen se aplicará para el mayor número de procedimientos, llegando a un total de cuarenta y tres. Algunos de estos procedimientos son la autorización para la renovación de autorización de explotación de máquinas recreativas y de azar, las licencias de pesca, la autorización de entidades proveedoras de actividades formativas en el uso de desfibriladores externos automatizados (DEA) o la celebración de festejos taurinos profesionales o populares en plazas de toros fijas u otros recintos.

El anexo dos establece los procedimientos de la Administración de la Co-

munidad Autónoma de Extremadura en los que se aplica la técnica de calificaciones integrales; como los proyectos de inversión, para la implantación o ampliación de una o varias instalaciones empresariales en Extremadura, que tengan un impacto significativo en el empleo y en el tejido productivo.

El anexo tercero se destina a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en los que se aplicará, en todo caso, la gestión coordinada de procedimientos, como el transporte escolar a centros públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura o el transporte sanitario por carretera.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La ley es una norma ambiciosa, que en cierto modo contribuye a ordenar objetivos y principios que se han ido implantando de forma gradual en normativas anteriores. El legislador autonómico imita el trabajo de otras comunidades y se toma como referencia en algunas materias la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de Simplificación Administrativa de Aragón. Tal y como justifica el legislador en el propio preámbulo:

“incluso en algunos casos se llega a mimetizar parte de su contenido. No hay nada de malo en ello. Compartimos el mismo entorno jurídico; las necesidades de la ciudadanía aragonesa son, en esta materia, similares a las de extremeña. La transposición de la normativa de un ordenamiento a otro se ha realizado en todas las fases históricas del derecho. Algunos códigos de los siglos XIX y XX copian de forma literal a otros, sin acervo y tradiciones comunes, y siguen vigentes”.

La ley establece cuatro ejes prioritarios que contribuyen a simplificar y racionalizar la Administración autonómica en la región.

En primer lugar, establece una “gobernanza pública por proyectos”, fomentando una Administración más transversal y buscando la gestión coordinada y conjunta de proyectos que permitan hacer una región más competitiva.

En segundo lugar, consagra el “principio de intervención mínima”, prestando especial atención a las declaraciones responsables y comunicaciones, creando dos modalidades: alternativas y sustitutivas y potenciando su utilización por parte de los administrados. Para ello, también se crea un régimen sancionador que busca el cumplimiento de las distintas disposiciones legales.

En tercer lugar, se pretende simplificar la Administración mediante una se-

rie de medidas que buscan la agilización de los procedimientos. El legislador autonómico pone especial interés en la reducción de plazos, llegando a ser reducidos considerablemente en la elaboración de normativa o en el plazo para la resolución de procedimientos.

Por último, y en consonancia con lo anterior, no hemos de obviar aquellas medidas que buscan reforzar la asistencia a la ciudadanía en el acceso a servicios públicos, facilitando el ejercicio de sus derechos, pero también de sus deberes.

ÁNGEL ORGAZ VALLE
Área de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Público
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura
angelorgaz@unex.es
<https://orcid.org/0000-0002-9947-6556>