

España

## APROXIMACIÓN A LA NUEVA LEY 4/2022, DE 27 DE JULIO, DE RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA

Marina Baena Solís

*Abogada del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)*

### **Aproximación a la nueva Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura**

*El pasado 29 de julio de 2022 entró en vigor la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura, que persigue la implantación efectiva del principio de buena administración en la Administración pública autonómica. Con el fin de acercar la Administración a la ciudadanía, la nueva norma establece varias medidas orientadas a facilitar el acceso a los servicios públicos y a remover los obstáculos que ralentizan la tramitación de los procedimientos administrativos. De esta forma, el legislador autonómico pretende acelerar la tramitación de proyectos y atraer nuevas inversiones económicas a la región.*

#### **PALABRAS CLAVE:**

BUENA ADMINISTRACIÓN, SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, GOBERNANZA PÚBLICA POR PROYECTOS.

## Overview of Law 4/2022 of 27 July on streamlining and simplifying administrative procedures in Extremadura

Law 4/2022 of 27 July on streamlining and simplifying administrative procedures in Extremadura entered into force on 29 July 2022. It aims to implement the principle of good administration at Extremadura's public authorities by establishing several measures to facilitate access to public services and removing obstacles that slow down administrative procedures. The regional lawmaker's intention behind this law is to speed up the processing of projects and attract new investors to the region.

### KEYWORDS:

GOOD ADMINISTRATION, SIMPLIFYING ADMINISTRATIVE PROCEDURES, PUBLIC GOVERNANCE PROJECTS.

FECHA DE RECEPCIÓN: 2-7-2022

FECHA DE ACEPTACIÓN: 7-7-2022

Baena Solís, Marina (2022). Aproximación a la nueva Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 60, pp. 152-160 (ISSN: 1578-956X).

## 1. Introducción

El pasado 29 de julio de 2022 entró en vigor la Ley 4/2022, de 27 de julio, de racionalización y simplificación administrativa de Extremadura (en adelante, la "Ley 4/2022"), que, al igual que su predecesora, la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura, entraña un nuevo esfuerzo del legislador extremeño por implementar, de manera efectiva, el principio de buena administración.

La noción de *buena administración*, de origen comunitario, ha trascendido al ordenamiento jurídico español y se postula no solo como derecho fundamental (*vid.* art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), sino también como un principio de actuación administrativa que pretende salvaguardar el ejercicio democrático del poder público en torno al ciudadano.

Aun cuando no encontramos referencia expresa, nuestra Constitución sí consagra implícitamente el principio de buena administración en su artículo 103.1, que dispone que la Administración "*sirve con objetividad los intereses generales*", y en sus artículos 9.1, 9.3, 31.2, 105 y 106, que someten la actividad administrativa en su conjunto y, particularmente, el procedimiento administrativo, a los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, a criterios de eficiencia y economía en la programación y asignación del gasto público; al respeto de los derechos de audiencia, participación y acceso reconocidos a los ciudadanos; al control jurisdiccional de la legalidad de la "actuación administrativa"; y al régimen de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos.

En el marco de la legislación administrativa básica, encontramos otras referencias normativas que apelan al principio de buena administración, como serían el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ("LRJSP"), que alude al "*servicio efectivo a los ciudadanos*" (letra a); a la "*simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos*" (letra b); a la "*participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa*" (letra c); y a la "*buena fe*" y "*confianza legítima*" (letra e); y el artículo 13-e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Proce-

dimiento Administrativo Común ("LPAC"), que establece el derecho de los ciudadanos "*a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones*".

A nivel autonómico, no son pocos los estatutos de autonomía que han incorporados a sus textos principios de buena administración. Tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*vid.* artículo 39 de su Estatuto), que ahora nos ocupa.

La nueva Ley 4/2022, que repasaremos a continuación, forma parte del elenco normativo confeccionado por los legisladores autonómicos para reforzar y, en última instancia, implementar de forma efectiva el principio de buena administración en sus respectivos ámbitos. Encontramos precedentes similares, por ejemplo, en las Islas Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears), Galicia (Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración) o Aragón (Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa y Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la anterior), todo ello sin desdeñar el amplio espectro de normas que regulan los conocidos principios de transparencia y buen gobierno, íntimamente conectados con el principio de buena administración.

Contextualizada la norma, a continuación expondremos sucintamente los aspectos, a nuestro juicio, más relevantes de esta nueva regulación.

## 2. Finalidad y ámbito de aplicación de la norma

---

La finalidad de la Ley 4/2022, según se extrae de la propia exposición de motivos, no es otra que "*fijar las bases para una Administración pública autonómica dinámica, que acompañe a las personas particulares en sus iniciativas y no se limite a intervenir a través de normas de policía*". A tal fin, se establecen una serie de medidas que persiguen, básicamente, cuatro objetivos (*vid.* artículo 1):

- i. Reforzar la *asistencia a la ciudadanía* en el acceso a los servicios públicos y *remover los obstáculos* que limitan el desarrollo económico y social de Extremadura.
- ii. Establecer la *gobernanza pública por proyectos* como modelo de gestión flexible en el ejercicio de las potestades y competencias administrativas.
- iii. *Racionalizar el régimen general de intervención administrativa* sobre la actividad de las personas y entidades particulares, partiendo del principio de intervención mínima y priorizando el empleo de los mecanismos de declaración responsable y comunicación.
- iv. Realizar la *simplificación administrativa* mediante la previsión de diversas medidas orientadas a flexibilizar, agilizar y reducir la duración temporal de los procedimientos.

Las novedades legislativas incorporadas a la Ley 4/2022 se aplicarán, con carácter general, a todos los órganos, organismos y entidades que conforman la Administración pública extremeña, así

como a toda la actividad administrativa autonómica, sin perjuicio de la aplicación singular de la norma a los procedimientos contemplados en los anexos I, II y III.

### 3. Nueva forma de actuar: la gobernanza pública por proyectos

La Ley 4/2022 implanta en la Administración pública autonómica, con vocación de generalidad y permanencia, una nueva forma de actuar basada en el "*principio de transversalidad organizativa*" y que introduce bajo la rúbrica "*gobernanza pública por proyectos*", que permitirá a la Administración hacer frente a los problemas que trascienden las atribuciones propias de las respectivas consejerías.

Según el artículo 3-f) de la norma, se entiende por *gobernanza pública por proyectos* la "*forma de ejercer las potestades y competencias administrativas respecto a un proyecto o conjunto de pretensiones vinculadas a un interés común*". Por su parte, el citado precepto define en su apartado g) el término *proyecto* como el "*conjunto de actividades planificadas, empresariales o no, diversas en cuanto a su naturaleza, que se unen para alcanzar un fin común, al margen de la titularidad única o separada de las mismas o de su gestión*".

Esta nueva forma de actuar de la Administración extremeña que, como se anticipaba, pivota sobre el principio de transversalidad organizativa, consagrado en el artículo 4, se articula a través de *mecanismos de coordinación y colaboración*, que serán promovidos por la Administración autonómica para favorecer la simplificación administrativa y la agilidad en la tramitación y ejecución de proyectos (*vid.* artículo 5), y de *sistemas de acompañamiento individualizado* de personas y entidades particulares (*vid.* artículo 6).

Ciertamente, la Ley 4/2022 proporciona a la Administración una serie de mecanismos, modalidades e instrumentos para instaurar la gobernanza pública por proyectos que no constituyen un *numerus clausus*. Es decir, queda a salvo el recurso a otras modalidades amparadas por el ordenamiento jurídico autonómico o estatal, que, del mismo modo, favorezcan la implantación, desarrollo y culminación de proyectos en la Comunidad Autónoma extremeña.

Con carácter preferente, la gobernanza pública por proyectos se llevará a cabo a través de los tres mecanismos —(i) técnicas de calificaciones integrales (*vid.* artículo 8); (ii) tramitación conjunta de proyectos (*vid.* artículo 9); y (iii) gestión coordinada de procedimientos (*vid.* artículo 10)— que pasamos a exponer someramente.

#### i. Calificaciones integrales

La técnica de calificación integral será utilizada para la aprobación de proyectos cuando se considere aconsejable por su trascendencia o complejidad. A tal fin, se tendrá en cuenta la contribución a la dinamización y al desarrollo relevante de la economía de la región, en términos de empleo, riqueza y sostenibilidad. La Ley deja abierta la posibilidad de valorar otras circunstancias que serán tasadas en el correspondiente desarrollo reglamentario.

La tramitación de la calificación integral se llevará por el órgano sustantivo que se determine en la norma legal o reglamentaria que establezca esta técnica de intervención administrativa. El procedimiento constará de dos fases: una primera de calificación, en la que se verificará el cumplimiento de los requisitos previstos en dicha normativa y que será resuelta por el Consejero de Gobierno; y una segunda de aprobación de las concretas actividades que corresponderá al órgano que se determine en la norma legal o reglamentaria que establezca esta técnica de intervención. El procedimiento administrativo previsto en la normativa autonómica para la aprobación de estas actividades seguirá la tramitación de urgencia.

Según la disposición adicional cuarta de la Ley 4/2022, se utilizará esta técnica de calificaciones integrales en los supuestos previstos en el anexo II.

## ii. Tramitación conjunta de proyectos

Para aquellos supuestos no sujetos a la técnica de calificación integral, la Administración autonómica deberá establecer un procedimiento que integre en una *única instancia* todos los actos de intervención administrativa que afecten a diversas actividades incluidas en un solo proyecto.

Ello sin perjuicio de la posibilidad que se ofrece al promotor de un proyecto que comprenda diversas actividades de solicitar la *tramitación conjunta* al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. En ese caso, si se considera que las diversas actividades del proyecto son susceptibles de tramitación conjunta, será el Consejo de Gobierno quien determinará el órgano autonómico competente ante el cual se realizarán todos los trámites y establecerá los mecanismos para llevarlo a efecto. El órgano designado será el encargado de coordinar todos los trámites necesarios para el desarrollo del proyecto, sin perjuicio de los actos y resoluciones que correspondan a los demás órganos competentes.

## iii. Gestión coordinada de procedimientos

La gestión coordinada de procedimientos, según explica la norma en su artículo 10, consiste en el establecimiento de un marco de trabajo instrumental, organizativo y temporal para el ejercicio de una competencia o del conjunto coordinado de las competencias que corresponden a diferentes organismos, entidades o Consejerías de la Administración pública autonómica. Este mecanismo solo se utilizará en aquellos supuestos para los que no resulten de aplicación las calificaciones integrales o la tramitación conjunta de proyectos.

Su utilización será acordada mediante orden de gestión coordinada dictada por la Consejería competente o, cuando lo sean varias, por orden conjunta, o mediante convenio cuando se trate de distintas Administraciones públicas.

La técnica de gestión coordinada de procedimientos se utilizará, en todo caso, en los supuestos previstos en el anexo III de la Ley 4/2022.

### 3.1. Instrumentos de gobernanza pública por proyectos

Para hacer efectiva la gobernanza pública por proyectos, la Ley 4/2022 pone a disposición de la Administración pública autonómica dos instrumentos: las encomiendas de gestión administrativas y las unidades administrativas de carácter provisional.

La nueva norma ordena a la Administración fomentar el uso de las encomiendas de gestión interadministrativas para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos, organismos y entidades de su sector público.

Además, la Ley permite a la Administración constituir unidades administrativas de carácter provisional, que operarán durante un plazo determinado vinculado al desarrollo de los proyectos, para agilizar su tramitación y atraer así nuevas inversiones económicas. Estas unidades provisionales podrán convertirse en definitivas si la Consejería justifica, en términos de eficiencia y consecución de objetivos, la necesidad de contar con una unidad especializada para la aceleración de proyectos y atracción de inversiones.

## 4. Racionalización del régimen general de intervención administrativa

---

Con el propósito de ofrecer servicios más ágiles y eficientes, sobre la base del principio de mínima intervención administrativa, regulado expresamente en su artículo 15, la Ley 4/2022 reconfigura el modo en el que la Administración autonómica de Extremadura puede interferir en la esfera jurídica de los particulares.

La norma anterior recuerda a la Administración autonómica que no podrá establecer medidas limitativas del ejercicio de derechos individuales o colectivos o que exijan el cumplimiento de determinados requisitos para el ejercicio de una actividad, salvo que *"motive la necesidad para la protección del interés público, respetando en todo caso los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en el artículo 19 de esta ley y en la normativa básica del Estado"*.

En esencia, la Ley 4/2022 incorpora los principios de intervención de las Administraciones públicas consagrados en la normativa básica estatal (*vid.* artículo 4 de la LRJSP). Sin embargo, al regular explícitamente los principios de necesidad y proporcionalidad en su artículo 19, la norma autonómica matiza que, para establecer límites al acceso o exigir el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, *"a través de autorizaciones, licencias, inscripción en un registro, declaraciones responsables o comunicaciones"*, la Administración debe *"motivar su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, que deberán ser proporcionados [los límites al acceso o requisitos exigidos] a la razón imperiosa de interés general invocada"* (*vid.* artículo 19.2 *in fine*).

A estos efectos, debemos acudir a la definición de *razón imperiosa de interés general* que ofrece la Ley 4/2022, en su artículo 3-h), que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, hace coincidir con razones de orden público, seguridad pública, protección civil,

salud pública, preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, protección de los derechos, seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, entre otros.

Pues bien, en este nuevo marco, la Ley 4/2022 apuesta fuertemente por la utilización de *declaraciones responsables o comunicaciones* en el seno de los procedimientos administrativos promovidos por los interesados. A este respecto, cabe señalar que la Ley 4/2022 configura expresamente las declaraciones responsables y las comunicaciones como medidas de intervención administrativa que habilitan el reconocimiento o ejercicio de un derecho, o el inicio y desarrollo de una actividad, con carácter preferente y alternativo a las autorizaciones, licencias y a la solicitud de inscripción en un registro.

Las declaraciones responsables o comunicaciones, en efecto, podrán sustituir a la aportación de documentos en el seno de procedimientos iniciados a instancia de parte. No obstante, esta documentación debe estar disponible para su presentación ante el órgano competente cuando este así lo requiera, en el ejercicio de las facultades de inspección, comprobación y control que le reconoce expresamente la Ley 4/2022. A este respecto, merece señalar que la norma ofrece a los interesados la posibilidad de aportar un *certificado verificación de documental* emitido por una entidad colaboradora de certificación, que acreditará la suficiencia y la idoneidad de la documentación revisada para los fines que legalmente procedan (*vid.* artículos 29 y ss.). Las entidades colaboradoras de certificación serán responsables de los certificados que emitan y están sometidas al régimen sancionador previsto en la norma.

Conviene conocer que la Ley 4/2022 confiere a la Administración un plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor (*i. e.* 29 de julio de 2022) para llevar a cabo las adaptaciones normativas necesarias para la implantación del régimen de intervención administrativa a través de declaraciones responsables o comunicaciones alternativas en los procedimientos que se relacionan en el anexo I de la norma. Transcurrido ese plazo, operará el régimen de intervención previsto en el anexo I, y la normativa anterior que rige estos procedimientos solo será de aplicación en aquello que no se oponga o contradiga lo establecido en esta Ley 4/2022 (*vid.* disposición adicional tercera).

Por su parte, la Ley 4/2022 dispone que solo se podrá recurrir a la autorización o licencia previa, como técnica de intervención administrativa, cuando concurren algunas de las siguientes circunstancias, suficientemente motivadas y ponderadas con base en los principios de necesidad y proporcionalidad:

- A. Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medioambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- B. Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando estas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico artístico,

y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

- C. Cuando, por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.
- D. Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Del mismo modo, la Ley 4/2022 sustituye los trámites de registro por inscripciones de oficio, siempre que se disponga de información de las personas interesadas.

Sin perjuicio de lo anterior, la norma autonómica ordena a la Administración autonómica minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos y adoptar medidas de mayor flexibilización que le permita la normativa aplicable en cada caso.

## 5. Medidas adicionales de simplificación administrativa

---

La Ley 4/2022 impone a todos los órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica el *deber general* de promover la simplificación administrativa en sus respectivos ámbitos de competencias, eliminando todos los obstáculos y realizando aquellas adaptaciones que sean necesarias.

En materia de tramitación y emisión de informes, la nueva norma establece, con carácter general, un plazo para su emisión en el seno de procedimientos administrativos de diez días, que podrá ser ampliado excepcionalmente mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general. La Comisión Jurídica de Extremadura y el Consejo Económico y Social de Extremadura no estarían sometidos a este plazo.

En concreto, para agilizar la tramitación de informes sectoriales, se prevé que el órgano competente solicite los informes pertinentes de forma simultánea y, además, su emisión no tendrá carácter sucesivo. Es decir, la emisión de un informe no estará condicionada por la expedición previa del informe de otro órgano sectorial, salvo en aquellos casos en los que un trámite sea consecuencia del anterior y/o causa del siguiente.

En el caso en que un mismo órgano sectorial autonómico deba emitir un informe a varios efectos, entre ellos, dentro del trámite ambiental, del trámite urbanístico y del trámite de la autorización sustantiva, emitirá un único informe que abarque los distintos aspectos sobre los que deba pronunciarse, salvo que existan modificaciones sustanciales de documentación aportada.



Asimismo, Ley 4/2022 regula la tramitación urgente de iniciativas normativas y la reducción de plazos de resolución, que, como regla general, será de tres meses. La norma señala que, salvo razones imperiosas de interés general, la Administración pública autonómica *reducirá a la mitad los plazos* establecidos para los procedimientos ordinarios que se inicien a partir de la entrada en vigor de esta norma —*a excepción de los relativos a la presentación de solicitudes y recursos*—, en los supuestos en los que exista la obligación de relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos.

## 6. Régimen sancionador

---

Sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales, administrativas o de otro orden que puedan concurrir, el título IV de la Ley 4/2022 establece un régimen sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones contenidas en los capítulos II, III y V del título II de la norma, que se refieren, respectivamente, a las normas comunes aplicables a las declaraciones responsables y comunicaciones, a las formas de intervención administrativa y a la entidades colaboradoras de certificación.

A los efectos de esta ley, constituyen infracciones administrativas las acciones y omisiones tipificadas como infracciones leves, graves o muy graves, en los artículos 47, 48 y 49, que podrán ser castigadas con sanciones tanto pecuniarias (multas) como no pecuniarias.

Las sanciones pecuniarias no superarán los 3.000 euros, en el caso de infracciones leves, y oscilarán entre los 3.001 euros y 60.000 euros, en caso de infracciones graves, y entre los 60.001 euros y 600.000 euros, para el supuesto de infracciones muy graves.

Las sanciones no pecuniarias, que se podrán imponer en caso de infracciones graves o muy graves, podrán consistir en (a) suspensión, con carácter definitivo o temporal, de la actividad, de la ejecución del proyecto o, en su caso, clausura del establecimiento; (b) inhabilitación, por un periodo máximo de tres años, para el desarrollo de la actividad o la promoción de proyectos análogos, percibir subvenciones o beneficiarse de incentivos fiscales; (c) resarcimiento de todos los gastos ocasionados por la infracción; (d) decomiso de beneficios; entre otras.

El régimen sancionador entrará en vigor el próximo 29 de enero de 2023, una vez transcurrido el plazo de seis meses desde la publicación en el *Diario Oficial de Extremadura* de la Ley 4/2022 que prevé la propia norma.