La incontinencia legislativa y la simplificación administrativa

Javier Junceda Moreno

Reial Acadèmia Europea de Doctors
Real Academia Europea de Doctores
Royal European Academy of Doctors
BARCELONA - 1914

JAVIER JUNCEDA es un jurista autor de más de dos centenares de publicaciones. Académico de Número de la Real Academia Europea de Doctores, de la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia y del Real Instituto de Estudios Asturianos. Académico Correspondiente de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación y de la Academia Norteamericana de la Lengua Española. Académico de Honor de la Academia Peruana de Derecho. Doctor Honoris Causa en Derecho por seis universidades -entre ellas, la Mayor de San Marcos, decana de América-, y Profesor Honorario de otras seis. Ha impartido conferencias en España, Estados Unidos, Argentina, Bélgica, Brasil o Perú. Columnista habitual en la prensa española, compagina el ejercicio de la abogacía en su propio despacho con la docencia del derecho en universidades de Madrid, Barcelona y Oviedo, habiendo ejercido como decano en dos de ellas. Ha impartido también docencia en otros centros de Estudio, como la Escuela Judicial Española o distintos Colegios de Abogados. Ha participado en la elaboración del Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, auspiciado por la Real Academia Española, y dirigido el Glosario Jurídico Hispanounidense, para la Academia Norteamericana. Preside la Comisión de Derecho, Economía y Ciencias Sociales del Real Instituto de Estudios Asturianos. Es, desde 2016, vocal de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. Y, desde 2022, miembro del Consejo Asesor de la Asociación Española de Derecho Urbanístico. Coordina, desde 2024, el módulo de Derecho Administrativo del Máster Universitario en Abogacía y Procura de la Universidad de Oviedo.

La incontinencia legislativa y la simplificación administrativa

Excmo. Sr. Dr. Javier Junceda Moreno

La incontinencia legislativa y la simplificación administrativa

Discurso de ingreso en la Real Academia Europea de Doctores, como Académico de Número, en el acto de su recepción el 21 de abril de 2026

por el

Excmo. Sr. Dr. Javier Junceda Moreno
Doctor en Derecho

y contestación del Académico de Número

Excmo. Sr. Dr. Daniel Berzosa López
Doctor en Derecho

COLECCIÓN REAL ACADEMIA EUROPEA DE DOCTORES

Reial Acadèmia Europea de Doctors
Real Academia Europea de Doctores
Royal European Academy of Doctors
BARCELONA - 1914
www.raed.academy

© Javier Junceda Moreno
© Real Academia Europea de Doctores

La Real Academia Europea de Doctores, respetando como criterio de autor las opiniones expuestas en sus publicaciones, no se hace ni responsable ni solidaria.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier medio o préstamo público.

Producción Gráfica: Ediciones Gráficas Rey, S.L.

Impreso en papel offset blanco superior por la Real Academia Europea de Doctores.

ISBN: 978-84-09-85031-0
D.L: B 9117-2026
Impreso en España –Printed in Spain- Barcelona

Fecha de publicación: abril 2026

NOTA PRELIMINAR

Felipe V, fundador de las más antiguas Academias españolas, quiso acoger a los académicos en sus propios palacios. Este patronazgo regio, que la vigente Constitución formaliza, se ha mantenido incólume durante los siglos por el interés personal de las más altas instancias públicas, incluidas Sus Majestades, hacia los trabajos de estas doctas corporaciones, como en nuestro caso la historia puede certificar, al haber estado acompañados en diversas oportunidades por distintos monarcas. Con anterioridad al llamado Rey "animoso", estas instituciones no eran sino simples reuniones o tertulias de grupos de personas cuyos debates tenían particular atractivo en razón de las diferentes materias, porque ha de saberse que las Academias, como dejó dicho don Miguel Artola, no se pensaron en un principio como mesas de trabajo de especialistas dedicados a una misma ciencia, sino como un colectivo de personalidades que cultivaban saberes muy diversos y al que les unía su predisposición a escuchar y discutir sobre los asuntos considerados de transcendencia para unos y otros.

Don Joaquín Calvo-Sotelo, que fue prestigioso miembro de número de esta ilustre Real Academia, recordaba que la creación del Instituto de España, al que estamos asociados desde 2013 como única en su género doctoral y pluridisciplinar en el Estado, se había impulsado por la obra de dos grandes intelectuales de mitades del siglo pasado, que pretendían con ello aglutinar todos los conocimientos particulares de las Academias dependientes antes del entonces llamado Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, en un único organismo. El Instituto de

España, por tanto, nació para convertirse en una "Academia de Academias", valga la expresión, algo que no necesitamos aquí al convocar, desde 1914, a expertos de las variadas disciplinas que se agrupan precisamente para tratar de entender mejor el mundo que nos ha tocado vivir.

Uno de esos padres espirituales de la idea unificadora de la sapiencia técnica, científica o cultural, junto con don Pedro Sainz Rodríguez, era un hijo preclaro de esta ciudad, don Eugenio *Xènius* D'Ors. Su vida transcurrió inserta en el corazón de la intelectualidad catalana, cultivando su lengua y las diferentes de Europa, un continente en el que estudió y pudo recorrer despacio. Su célebre *Glosario* radiografía la vida ilustrada española de su tiempo, unas glosas que iluminan, a decir de Calvo-Sotelo, aquellas parcelas a las que no se les concedía el debido realce hasta que *Xènius* se ocupó de ellas, poniendo al día el mundo del arte y las letras españolas de cuanto se desarrollaba al otro lado de nuestras fronteras.

D'Ors advirtió la necesidad de que, por encima de las Reales Academias específicas, y sin merma alguna de la esencia de cada una de ellas, existiera una especie de ente superior que las agrupase. Tenía don Eugenio en mente al *Instituto de Francia*, pero también otras estructuras internacionales de carácter similar que aún perviven.

Creado el Instituto de España con esa idea unificadora de Academias, contaría como su primer presidente con otro corporativo nuestro de grato recuerdo, don José María Pemán Pemartín, asumiendo D'Ors la secretaría perpetua del organismo.

Nuestra existencia institucional, muy anterior a la del Instituto de España, creado veinticuatro años después, revela por tanto el pleno acierto de quienes, a partir de 1914, habían decidido

congregar a peritos en las diversas ramas del saber para debatir sobre cuestiones de interés común, escuchándose entre sí. Aunque se hubieran adoptado nomenclaturas distintas a la académica, en el fondo aspiraban a desarrollar un idéntico cometido. Y así ha sido a lo largo y ancho de estos ciento doce años, constituyendo un ejemplo genuino de lo que se perseguía siglos atrás y antes he indicado, de encontrar una especie de "ayuntamiento de maestros con voluntad y entendimiento de aprender los saberes", parafraseando al Rey Sabio cuando se refería a las universidades en Las Partidas.

Me enorgullece poder formar parte de ese grupo de personas dispuestas a entregar con generosidad aquello que pueda aportar algo de conocimiento y de recibir enseñanzas de todos ustedes. Constituye para mí un honor incorporarme a este claustro, por el que han desfilado los mejores y hoy convoca a lo más granado de la ciencia, la técnica, las letras y las artes catalanas, españolas y europeas.

Jamás hubiera sospechado que, tras la lectura de mi memoria doctoral hace veintisiete años en el Aula Magna de la casi ocho veces centenaria Facultad de Derecho de la Universidad de Valladolid, podría hoy sentarme aquí. Guardo un gratísimo recuerdo de aquel frío día del septiembre castellano, que me abriría las puertas de la docencia e investigación. Y conservaré siempre en la memoria los nombres de quienes me juzgaron entonces, de los que me gustaría ahora recordar a los que ya no están, don Juan Luis de la Vallina Velarde, don Ramón Martín Mateo y don José Manuel Díaz Lema.

El doctorado me permitió penetrar a fondo en la disciplina a la que he dedicado mis afanes profesionales en las últimas tres décadas. Esa puerta de entrada doctoral al mundo del Derecho Administrativo me facilitó mucho las cosas no solo en el ámbi-

to universitario, sino de mi oficio letrado, e incluso me ayudó a configurarme como hombre de letras. El estilo jurídico busca la exactitud, la palabra que corresponde en el contexto propicio, y eso lo comencé a practicar con ocasión de la elaboración de la tesis. Déjenme que agradezca de corazón a quienes hicieron posible mi dedicación a estos menesteres, don Leopoldo Tolivar Alas en mi alma mater ovetense y don José Luis Martínez López-Muñiz en la Universidad de Valladolid.

Mi primer destino académico tras la defensa de la tesis me trajo a estas benditas tierras. Aquí gasté diecisiete años de mi vida, contribuyendo con ilusión y entrega al nacimiento de una iniciativa universitaria, la Universitat Internacional de Catalunya. Me consta que a esta Real Academia han estado o están incorporados doctores de ese centro a los que traté y estimo, como mi rector Cervós o mi vicerrector Armengou. Me alegra coincidir de nuevo con ellos en una institución, aunque en el caso de don Jordi sea solo en su imborrable recuerdo.

Entre las amistades que trabé en mi estancia barcelonesa tuve el privilegio de conocer a una extraordinaria figura de la medicina que para mí era, antes de tratarlo, apenas un ilustre apellido. Me refiero al doctor José María Simón Castellví. Procedo de familia de oftalmólogos, una saga que se extiende por generaciones y que han tenido a los Simón como una referencia oftalmológica internacional. En casa se hablaba de los Simón y del "Simón", un libro clave para entender algunas enfermedades oculares. Cuando le dije a mi querido padre que había saludado a un Simón se alegró mucho y me dio cuenta de los contactos que habían tenido unos y otros oculistas de ambas familias a lo largo de las décadas.

Menciono al doctor Simón Castellví, presidente honorario de la Federación Internacional de Médicos Católicos y tantas co-

sas más, porque gracias a su generosidad les estoy hablando. Fue él quien me propuso ante la Corporación y quien me invitó a formar parte de esta prestigiosa Casa. Aún revivo la sorpresa y profunda felicidad, así como el sentimiento sincero de inmerecimiento, con que recibí su gentil ofrecimiento, y su petición de cautela hasta conocer el resultado final del proceso de elección, que tanto agradezco a los Excelentísimos miembros de esta Real Academia al haber sido favorable por unanimidad. Nunca olvidaré este gesto de don José María, y de ustedes, por el que estaré en deuda de por vida.

Tengo, además, la enorme satisfacción de poder contar con un corporativo de lujo para dar contestación a este discurso que tanto me honra. Comparto con el Dr. Berzosa muchas inquietudes, profesionales, universitarias y periodísticas. Como tantas veces sucede, lo conocí por sus obras, en las que siempre he encontrado múltiples puntos de conexión. Y por algunos amigos comunes, como don Ignacio Arias, que siempre me habla de su brillantez. Don Daniel, ya lo saben ustedes, es un *iuspublicista* de primera, que participa con frecuencia en los principales debates sociales y jurídicos que se suscitan en la actualidad. Es, insisto, un enorme privilegio que alguien de su talla me presente ante esta Institución, y solo deseo en este momento estar a la altura de sus palabras, que sin duda alumbrarán infinitamente más que las mías. Aprovecho la ocasión para la saludar también al resto de ilustres juristas que se sientan en esta Academia, así como mi recuerdo cariñoso y fraterno a los que lo hicieron antes de nosotros.

Antes de proceder a la lectura de mi lección, me disculparán que aluda a lo más querido para mí. A Eva, mi mujer, a la que debo todo. A mis cuatro hijos, Blanca, Carmen, Jaime y Javier. A mis padres y familia más cercana. Y doy gracias a Dios por tanta generosidad que ha tenido conmigo.

Disertaré sobre un asunto al que llevo tiempo dedicándome, el exceso de legislación y la simplificación administrativa. Hace meses tuve la oportunidad de ofrecer en la Universidad de Buenos Aires una sesión académica acerca de esta materia, muy sensible allá por las propuestas de su Gobierno. Como entonces indiqué, mis criterios no van en la idea de la motosierra libertaria que aspira a devolvernos a los escenarios de las utopías clásicas en los que con unas cuantas normas colgadas a la puerta del templo podía gobernarse un pueblo. Eso resulta impensable en la actualidad, en que se han sofisticado tanto las relaciones sociales. Más bien quiero compartir con ustedes, como igualmente hice en la Capilla de Nuestra Señora de Loreto en la Universidad de San Marcos de Lima, la decana de América, la imperiosa necesidad de prestar atención al hecho legislativo, del que emana una burocratización indeseable de nuestras sociedades contemporáneas, con un coste presupuestario cada vez mayor. Hemos de podar el árbol legislativo y de mantener en él aquellas normas que verdaderamente sirvan para un mejor servicio ciudadano, convirtiendo a las cámaras parlamentarias en útiles colaboradoras en tan magno y crucial cometido.

ÍNDICE

NOTA PRELIMINAR 7

DISCURSO DE INGRESO

I. LA INCONTINENCIA LEGISLATIVA 15
A) Punto de partida 15
B) Perspectiva constitucional interna y comparada 17

II. FÓRMULAS PARA COMBATIR LA INCONTINENCIA LEGISLATIVA 21
A) Los cinco enfoques comunitarios. 21
B) Las *leges repetitae*. 22
C) ¿Prevaricación legislativa? 26
D) Los "estorbos" de Jovellanos. 29
E) El mito de la participación 31
F) Normativa simplificadora 34
G) Una propuesta concreta de simplificación administrativa. 36

III. CONCLUSIONES. 55

IV. BIBLIOGRAFÍA. 61

ANEXO DOCUMENTAL 63

DISCURSO DE CONTESTACIÓN 109

Publicaciones de la Real Academia Europea de Doctores 117

I. LA INCONTINENCIA LEGISLATIVA

A) Punto de partida

Al "frenesí legislativo", "diarrea normativa", o "nomorrea" Carl Schmitt lo llamaba "legislación motorizada". Y Ortega, "legislación incontinente" que convertía al Estado "en una ametralladora que dispara leyes". Esa auténtica torrentera normativa que cae a diario sobre los ciudadanos, lejos de atenuarse, ha experimentado en los últimos años un crecimiento extraordinario, comprometiendo la clásica previsión del artículo 6.1 del Código Civil, conforme a la cual "la ignorancia de las Leyes no excusa de su cumplimiento". En las actuales circunstancias, resulta cómico hablar en esos términos, como ya advirtió en temprana hora Martín Mateo.

Aunque determinadas leyes, como las de procedimiento administrativo y del sector público -que son el epicentro de esta espasmódica o convulsa hiperactividad legislativa, continúen refiriéndose con cierto esnobismo a la *better* o *smart regulation* de la nomenclatura comunitaria, no hemos sido capaces hasta ahora de atajar este grave problema, que sigue creciendo y generando problemas de todo tipo.

Esta irreflexiva normación en masa, además, ya no emana solamente del Parlamento español, sino de las diecisiete asambleas legislativas y de nuestros ocho mil ciento treinta y un Ayuntamientos. Por no contar las incalculables disposiciones vigentes de la Unión Europea. Como se puede advertir, debiéramos calificar como "polución" a la producción normativa, que socava el propio diseño de nuestro Estado de Derecho.

Como nos enseñó Santi Romano, las leyes nutren un sistema jurídico, no pueden considerarse estrellas desperdigadas por el firmamento legal. De ahí que toda técnica legislativa deba velar siempre por la unidad y coherencia del ordenamiento, impidiendo contradicciones entre normas. De ahí que los Parlamentos debieran cuidar más de esa homogeneidad y, sobre todo, de la ausencia de disonancias entre disposiciones que forman parte de él, aparte de la supervisar la calidad de cada ley en cuestión.

El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 150/1990, 233/1999 y 222/2006, entre otras, ha venido subrayando precisamente eso: que cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado del ordenamiento, sino que se integra en él, en cuyo seno, conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos que resulten de su articulado.

Las incesantes y caprichosas modificaciones legislativas a las que asistimos a diario, o su intensa particularidad -próxima a las "leyes medida" de las que también hablara Schmitt, conducen invariablemente a la preocupante fragmentación e incoherencia del ordenamiento.

Cada vez resulta más frecuente la promulgación de preceptos superpuestos, vulnerando la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional, en sus Sentencias 36/1991, 15/1986, y 104/2000, ha considerado determinante la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, así como la expectativa razonablemente fundada en el ciudadano de cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho. La claridad del legislador y la no confusión normativa, constituyen por tanto las principales metas del derecho: si el contenido o las omisiones de un texto norma-

tivo producen confusión, incertidumbre o dudas en sus destinatarios acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, estaríamos ante normas que infringen el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución.

B) Perspectiva constitucional interna y comparada

En términos de técnica legislativa, se ha trabajado intensamente en derecho comparado en las tres últimas décadas para tratar de paliar los perniciosos efectos de esta incontinencia normativa. Los cuestionarios alemanes, por ejemplo, se han presentado como medio para prevenir redundancias y contradicciones en el ordenamiento jurídico. Se ha insistido, allí, en que antes de legislar es necesario partir de la presunción de razonabilidad del Derecho vigente, y sopesar de igual modo las ventajas e inconvenientes de una nueva regulación. Ese llamado principio de regulación mínima se ha extendido a otras naciones europeas, obligando a una ponderación de la oportunidad de una regulación, y de su proporcionalidad. Como es natural, la mirada de estas reglas está puesta sobre todo en los impulsos coyunturales u oportunistas -o compulsivos-, que habitualmente están detrás de la génesis legislativa.

Esta tendencia a emplear la actividad parlamentaria legislativa para tratar de atajar esa coyunturalidad, por lo demás, no es ni puede ser materia de conocimiento del Supremo Intérprete, toda vez que este ha reiterado con insistencia que no puede sustituir la libertad de configuración del legislador, que es el que determina la oportunidad de la regulación y opta entre las distintas medidas posibles (Sentencia del Tribunal Constitucional 49/2008). Aunque sería deseable una autocontención del legislador -y del ejecutivo que presenta los proyectos de ley y dirige la política legislativa-, que haría menos complejo el

ordenamiento, no puede haber control de constitucionalidad sobre ello.

Por eso, solo cabe apelar a que, cuando en un Parlamento se tramita un proyecto o proposición de ley, no se proceda solo a revisar sus elementos formales, -como su redacción o estructura-, sino también -y muy significativamente-, que se cumplan los objetivos que se persiguen con su aprobación. Hoy, en que las leyes se suceden unas a otras a un ritmo endiablado, el legislador debiera de preocuparse más de lo que hace por la eficacia de las normas que aprueba, evaluando sus resultados. Por eso, en épocas en que no se habla más que de "observatorios" para mil asuntos, no sería mala idea contar con uno en el Estado y en cada Comunidad Autónoma dedicado a evaluar el saldo positivo o negativo de las leyes. Esa evaluación normativa estaría en condiciones de verificar el grado de cumplimiento de los fines y resultados de las normas, a través de técnicas que permitan su debido examen.

A diferencia de los cuestionarios de técnica legislativa, que se focalizan en los análisis previos a la decisión prelegislativa, la evaluación se centra en el posterior impacto de la ley en la sociedad, empleando diversas fórmulas para contrastar su necesidad o pertinencia, claridad, proporcionalidad, coste, transparencia, eficacia o eficiencia, y no solo desde la óptica jurídica, sino de aquellos otros saberes concernidos por la regulación de que se trate.

Esta imprescindible evaluación legislativa se ha llevado, incluso, a algunas Constituciones, como la suiza, o a leyes británicas y reglamentos parlamentarios alemanes, una institucionalización que se ha materializado hasta el momento en la creación de órganos especializados gubernamentales o del poder legislativo -caso de Francia-, y también en la previsión en las propias

normas de mecanismos de autoevaluación periódicos. Incluso existen experiencias de someter a instituciones independientes externas ese análisis, como aquí podrían ser las Reales Academias como esta o los Colegios Profesionales, lo que reforzaría su objetividad y credibilidad.

II. FÓRMULAS PARA COMBATIR LA INCONTINENCIA LEGISLATIVA

A) Los cinco enfoques comunitarios

Cuando se habla de métodos para atajar el fenómeno que nos ocupa, todos ellos reconducen a la simplificación, codificación, refundición y consolidación de la legislación, así como la derogación de las disposiciones obsoletas.

En 1996, la Unión Europea puso en marcha un programa piloto (Simplificación de la legislación en el mercado interior). Luego siguieron programas plurianuales de simplificación y actualización de la legislación comunitaria, como el iniciado en 2005, y que en 2012 había identificado más de seiscientas cuarenta iniciativas de simplificación, codificación o refundición. Lo continuaron el programa de reducción de las cargas administrativas (ABR) y el "ABRPlus" en los países miembros, tratando de reducir en un 25 % las cargas administrativas derivadas de la legislación de la UE para las empresas.

El programa REFIT (adecuación y eficacia de la reglamentación) se puso en marcha en 2012, identificando las posibilidades de reducir o suprimir los trámites burocráticos, eliminar las cargas normativas, simplificar y mejorar el diseño y la calidad de la legislación, para que pudieran alcanzarse los objetivos de las políticas de una forma más eficiente y eficaz y con unas cargas y costes administrativos mínimos, respetando plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en los Tratados de la UE.

Con todo, es lo cierto que esta ingente estrategia no ha conducido por el momento a una reducción a lo imprescindible de la legislación, sino que incluso ha podido incrementar la densidad regulatoria que censuramos, convirtiéndose en un cúmulo de logomaquia adicional.

Nótese que, siendo en instancias comunitarias donde se proponen estas pías intenciones de reducción de su magma normativo a niveles razonables, en los últimos años no ha dejado de crecer, fenómeno que se ha extendido a su estructura administrativa y organizativa.

Concentrándose en la actualidad la actividad legislativa de los veintisiete países que forman parte de la Unión Europea precisamente en la transposición a sus ordenamientos del derecho comunitario, sería desde luego crucial que las aspiraciones de simplificación europeas cristalizaran de verdad, porque ello traería consigo lo propio para la salud jurídica de cada Estado. No obstante, la realidad continúa por los derroteros de inflación normativa de siempre, constituyendo una quimera conocer el número de disposiciones que hoy en día se aplican el espacio económico europeo en todos los ámbitos, precisamente por su infinitud.

B) Las *leges repetitae*

Un fenómeno que coadyuva de forma significativa a la proliferación legislativa se refiere a la multiplicación de unas mismas normas por los diecisiete ordenamientos autonómicos. Apuesto que Ortega también repetiría "¡No es esto, no es esto!", al referirse a lo que a continuación me va a ocupar.

Llevo años dedicándome al diseño de normas o participando en comisiones legislativas parlamentarias. Aunque lo he hecho

en varias ocasiones para el Congreso de los Diputados, la mayor parte han sido intervenciones en iniciativas para cámaras autonómicas sobre una treintena de proyectos o proposiciones de ley, lo que me permite tener cierta visión del fenómeno que quisiera poner sobre el tapete.

Durante todo ese dilatado tiempo, he podido apreciar la creciente deriva estereotipada de la legislación emanada de las asambleas de las Comunidades Autónomas, un calco de unas a otras cada vez más acusado.

Por supuesto que contar con experiencias normativas comparadas contribuye a perfilar normas con calidad, pero no hablo de esto, sino de la lisa y llana clonación del articulado por las nuevas redacciones que ven la luz en los boletines oficiales. La labor de confección legal, en el mejor de los casos, consiste hoy en detectar las mejores leyes dentro del ámbito material de que se trate -si es posible hacerlo entre tanta uniformidad-, y de mezclarlas con coherencia en el producto final.

Por eso, sorprende que gobiernos y oposiciones se acusen en ocasiones de copiar unas u otras leyes, cuando todos hacen lo mismo siguiendo al dedillo una práctica ya consolidada que convierte a la normativa autonómica actual, en buena medida, en una "legislatio repetitae", que ha estandarizado las diecisiete normativas, sobre las que cada vez cuesta más apreciar diferencias regulatorias.

De cara a una nueva redacción legal, lo habitual consiste ahora en elegir los modelos que se consideran más apropiados y de fundirlos unos con otros, algo cotidiano en la dinámica parlamentaria, que no encuentra excepción en ninguna asamblea. Esto, como es natural, desfigura la propia esencia legislativa de las Comunidades Autónomas, que no estaba concebida para

reproducirse entre sí, sino para adecuar sus normas a sus realidades regionales, que brillan por su ausencia en el presente panorama legislativo.

Esta tendencia, además, no es descartable que traiga causa de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre las leyes autonómicas en los diferentes sectores, que ha terminado por normalizarlas a marchas forzadas. El riesgo que supone apartarse del marco autonómico comparado al incluir novedades de relieve acostumbra a toparse con eventuales sorpresas emanadas del Supremo Intérprete, o cuando menos tener su espada de Damocles suspendida sobre la intrépida norma más tiempo del necesario.

Bien pensado, esta invariable legislación contribuye bastante a la necesaria homogeneidad del contexto normativo estatal, pero habrá de reconocerse que las Comunidades Autónomas se idearon para otra cosa, porque cualquier lego en derecho apreciará que, si las leyes emanadas de los parlamentos regionales son idénticas, no sería del todo improcedente cuestionarse su existencia misma.

Como es natural, sobre este escenario caben excepciones, protagonizadas por determinadas asambleas territoriales que han hecho el esfuerzo de responder a lo que se esperaba de ellas. Ahí debieran incluirse las que han liderado el proceso legislativo autonómico, a cuyo rebufo han ido en bloque las demás.

Pero hemos de convenir que las competencias legislativas consagradas por la Constitución y los Estatutos no estaban previstas para reproducir normas gemelas. Y eso es lo que hoy sucede por regla general.

Salirse del ámbito de lo ya legislado por otros constituye desde luego un riesgo, por los problemas antes apuntados y porque

en este asunto no suele haber nada nuevo bajo el sol, a pesar de que quienes proponen iniciativas legislativas se reprochen en los debates parlamentarios transcribir leyes de comunidades vecinas, en lugar de centrar la discusión política en cuál de los modelos legales escogidos soluciona los problemas ciudadanos y cuáles no.

Lo que desde luego resulta impresentable es achacar al contrario que seleccione de unas buenas leyes regionales lo más granado y útil, cuando quien lo censura ha tenido la desfachatez de no haberse leído tan siquiera el derecho autonómico comparado, como recientemente he podido comprobar.

Coronado, o a punto de rematarse, el escenario legislativo autonómico, mejor estábamos operando en él aquellas modificaciones que se precisen y derogando lo que ha caído en obsolescencia, o resultado ineficaz. Aunque no tengo claro que incluso en eso vayamos también todos de la mano, convirtiendo a la realidad autonómica en una especie de "Estado bis" costosísimo y pintoresco, dicho sea en honor a la verdad.

Les pongo un ejemplo, que me es familiar. En el concreto ámbito de mi tierra asturiana, el centenar y medio de leyes que componen el armazón jurídico sobre el que pivota su marco institucional y socioeconómico -sin contar con la normación reglamentaria, local, estatal o comunitaria aplicable en el Principado, precisan sin duda de su evaluación en términos de eficacia y utilidad. Mil setecientas cincuenta páginas, en letra pequeña, se necesitan para reproducir sus artículos. Aunque existan aún flecos pendientes de regular, como el del régimen local, una vez que el sistema normativo establecido en cumplimiento del Estatuto asturiano se ha coronado, debiera centrarse su actividad parlamentaria en su debida actualización, tratando de dotarle del mayor grado de aplicabilidad posible.

Mal hacemos si lo dejamos dormir el sueño de los justos sin operar en él las oportunas reformas, y mucho más si nos aventuramos a propuestas no solo innecesarias, sino que obedecen a ocurrencias o a esa coyunturalidad de la que antes hablaba.

Toca ahora mirar en el ámbito autonómico, con mayor esmero, al contenido regulatorio de esas leyes, evitando que caigan en obsolescencia, y también de velar por su modernización al compás de los tiempos. Incluso podando el árbol legislativo en aquellos casos en que sea preciso. De ahí que no constituya ningún fracaso que una legislatura se salde con escasas leyes aprobadas, sino que lo haga sin haber intervenido en aquellas que requieran retoques o cambios para que nos puedan seguir sirviendo. No parece que sea este el momento de nuevas leyes, por tanto, sino de leyes útiles y claras, algo bastante más importante. Y destinar el quehacer parlamentario cotidiano a la defensa de políticas públicas por los gobiernos y a su debido control por la oposición, dejando a un lado la máquina de hacer leyes y las rotativas de los boletines oficiales.

C) ¿Prevaricación legislativa?

La incontinencia legislativa que nos ocupa convive en la actualidad con iniciativas normativas literalmente insostenibles tanto en términos técnicos como jurídicos. E incluso gramaticales. Y sorprende que algo así no encuentre reproche en nuestros ordenamientos occidentales.

Como sabemos, jueces, autoridades y funcionarios se someten a diario a control penal sobre sus actuaciones. Si "retuercen el derecho", como dicen en Alemania, se exponen a inhabilitaciones y exigencias de responsabilidades civiles. Apartarse del recto camino, que es el origen etimológico de la prevaricación, arrastra consecuencias onerosas para aquellos que dicten reso-

luciones arbitrarias a sabiendas de su injusticia, porque el bien jurídico protegido en estos casos es el normal funcionamiento de los poderes públicos.

De este esquema se ha excluido desde siempre a la actividad legislativa –salvo cuando aborda funciones administrativas–, en recuerdo del clásico principio parlamentario acuñado en los albores de la Revolución Francesa y conforme al cual es la ley la única fuente de la voluntad soberana, insusceptible por definición de albergar desviaciones y mucho menos de responder por incorrecciones. El "gobierno de las leyes y no de los hombres", propuesto por Harrington, conduce desde tiempos inmemoriales a la inmunidad de quienes se ocupan del crucial trabajo consistente en promulgar normas con fuerza legal.

Resulta, sin embargo, que esos productos normativos deben sujetarse al sistema en el que germinan, de donde se sigue que también en estos supuestos podrían existir actuaciones conscientemente arbitrarias e injustas. Nuestro Tribunal Constitucional, en alguna oportunidad, ha juzgado que la falta de explicación suficiente de las razones en que se basa una ley, o su carencia absoluta de fundamento, pueden infringir la interdicción de la arbitrariedad consagrada en el artículo 9.3 de la Constitución.

Dicho precepto, una innovación histórica del texto de 1978, es además un canon hermenéutico de extraordinario valor, aunque haya sido hasta el momento poco aplicado por el supremo intérprete al enjuiciar las leyes. Pero en esas ocasiones sí ha considerado que estas devienen arbitrarias cuando no promueven valores superiores del ordenamiento, sino que los contradicen de forma palmaria, o si adolecen de cualquier justificación racional.

Así las cosas, que los que perpetran ahora normas legales con deliberada intención de desafiar a la justicia y a la sensatez más elemental se vayan de rositas sin ser objeto de reproche jurídico por tales atropellos, valga la expresión, no parece tener excesiva defensa. Nótese que aquí hablamos de la misma conducta que se persigue con la prevaricación típica: de personas que desbordan en su quehacer los anchurosos márgenes de la legalidad o la razón y lo hacen de forma evidente, patente, flagrante, clamorosa o grosera, como la jurisprudencia exige para su concurso. Y, también, que los legisladores que adoptan esos lamentables patrones suelen abandonar su relevante función reguladora, limitándose a sustituirla por sus particulares antojos, caprichos, neurosis o desvaríos, algunos verdaderamente sonrojantes.

La secuencia imparable de proyectos legislativos alejados no ya del derecho sino del sentido común, precisa sin duda de remedios urgentes para su combate. Lo ideal sería que los beneméritos cuerpos de letrados de las Cámaras pudieran ir más allá de sus simples advertencias acerca de estas iniciativas extravagantes e improcedentes, apercibiendo a sus promotores de repercusiones negativas en sus vidas o haciendas, como hemos visto con ocasión del pulso catalán al Estado. Aunque se trate de retos de menor gravedad, algo habrá que hacer para atajar esta desesperante deriva de nuestros Parlamentos, que socava sin cesar los cimientos de cualquier régimen serio, provocando en los ciudadanos una profunda desafección hacia las instituciones y la política.

Con todo, el mayor peligro que se cierne sobre este preocupante escenario viene dado por el inquietante acceso al poder constitucional de aquellos que precisamente están detrás de esta deplorable situación. Cuando los que se apartan de la más obvia sindéresis y el respeto más primario al orden establecido sean los mismos llamados a aplicar el test de arbitrariedad legal,

el asunto tendrá desde luego mal pronóstico. Se producirá entonces el retorno al reino de la iniquidad, justo lo que quisimos enterrar con motivo de los sucesivos procesos revolucionarios que nos trajeron la edad contemporánea y para lo que hemos levantado con tanto esfuerzo las estructuras democráticas modernas.

Nada de lo que aquí se cuenta sería necesario si la tarea legislativa se recondujera a lo que le es propio: dotar a la sociedad de reglas eficaces que resuelvan problemas reales y haciéndolo con amplio consenso ciudadano, algo que por desgracia hoy brilla por su ausencia.

D) Los "estorbos" de Jovellanos

Aunque la cuestión que nos ocupa parezca reciente, no lo es tanto. Gaspar Melchor de Jovellanos ya insistía en su *Informe sobre la Ley Agraria* (1794), en los obstáculos al desarrollo. Y lo hacía con especial intensidad, repitiendo sin cesar los innumerables "estorbos" que nos lastraban. Esos "estorbos" jovellanistas no eran sino realidades que impedían el progreso, tuvieran naturaleza moral o política. Ahí cabían desde las odiosas trabas burocráticas hasta el incremento incesante de la fiscalidad, pasando por la injerencia gubernamental en los asuntos privados de la gente, el abuso del endeudamiento para que futuras generaciones sufragaran la fiesta de la presente, o, en fin, la sempiterna cuestión del empacho legislativo.

Muchas de las causas de nuestro atraso las situaba Jovino en las mismas leyes: "que no se debía de tratar de multiplicarlas, sino de disminuirlas", debiendo "no tanto establecerse nuevas como derogar las antiguas", tal y como anota en su célebre Informe. Para él, solo servían aquellas disposiciones que eliminaran los impedimentos que retardan la prosperidad, por-

que "el grande y general principio de la sociedad se reduce a que toda protección de las leyes se debe cifrar en remover los estorbos que se oponen a la libre acción del interés de sus agentes". De ahí que, para el prócer asturiano, lo fundamental consista en indagar sobre estos "estorbos", tantas veces generados por las propias normas.

Su acertada crítica a los "estorbos políticos o derivados de la legislación" los condensa en una frase que pide a gritos esculpirse en mármol: "los males provienen casi siempre de leyes que hay más necesidad de derogar que de establecer, porque las nuevas leyes producen ordinariamente nuevos estorbos, y ellos nuevos males".

Los "estorbos" que tanto preocupaban a Jovellanos llevan entre nosotros dos siglos y medio. Y haciendo caso omiso del auténtico clamor que reivindica cada vez con mayor ahínco respuestas rápidas y reglas sencillas a nuestras Administraciones. La celeridad de la vida actual, como consecuencia de la digitalización, no ha tenido aún su debida traslación a la gestión pública, anclada en modos de otros tiempos. Esa inercia administrativa, junto con la desatención hacia la calidad de las normas o el desajuste entre el dinamismo que desplegamos en infinidad de terrenos y la premiosa reacción de nuestras autoridades, constituye un grave problema que procede ser abordado sin demora.

Desde la perspectiva regulatoria, como estamos subrayando, hemos ido acumulando leyes y reglamentos sin velar demasiado por su vigencia o actualización. Nos hemos centrado más en la creación de nuevos preceptos que en el debido control de lo que habrían de dar de sí los existentes. Y al servicio de esta controvertida coyuntura se ha dispuesto, además, una estructura organizativa de dimensiones y coste crecientes. Pese al denodado esfuerzo y dedicación funcionarial, la ausencia de criterios

que racionalicen su trabajo, y en especial que establezcan pautas tendentes a una profunda transformación de su cometido de cara al ciudadano, les ha convertido en blanco de las críticas, cuando la censura debiera dirigirse al sistema normativo y organizativo en la que deben desenvolver su diario quehacer.

Y para qué hablar de los procedimientos administrativos, incapaces de ser resueltos en plazos razonables. La drástica reducción del tiempo de respuesta, así como de los principales trámites que en ellos procede cumplimentar con la imprescindible colaboración de las herramientas tecnológicas, sigue siendo una gran asignatura pendiente.

La simplificación administrativa en estos tres ámbitos, el regulatorio, el organizativo y el procedimental, sería considerada por Jovellanos como una fórmula maestra para eliminar tantísimos "estorbos" que continúan dificultando nuestro avance socioeconómico. Por eso urge hacer realidad aquellas propuestas que orienten la actual dinámica de lo público hacia un escenario facilitador de las cosas a los ciudadanos, a diferencia de lo que en la actualidad sucede.

De lograrlo, aparte de beneficiarnos todos, habríamos satisfecho uno de los mayores anhelos de nuestro inmortal estadista, que encontró la muerte en Puerto de Vega sin verlo cumplido.

E) El mito de la participación

Tanto para promover iniciativas legislativas, como para tramitarlas, la participación pública se ha convertido un agente no precisamente saludable en la cuestión que abordamos.

Hemos de partir de algo elemental. Nadie en su sano juicio puede poner en entredicho lo mucho que han supuesto los de-

rechos de participación en nuestra democracia. Es más: no merece llamarse democrático aquel régimen en el que sus ciudadanos no puedan participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes elegidos en comicios libres y periódicos, que el artículo 23 de la Constitución Española consagra como todo un derecho fundamental.

Resulta, sin embargo, que esta participación admite grados en su puesta en funcionamiento. O debiera admitirlos. No parece lo más razonable, por ejemplo, que un proyecto normativo deba partir de colectivos bienintencionados pero carentes de conocimiento sobre la cuestión sobre la que aspiran a legislar, o que se sometan a infinitas consultas al público, audiencias en portales web e informaciones públicas, en especial cuando tiene un contenido complejo al alcance de unos pocos.

Bien mirado, no hay ley o reglamento que no tenga ese carácter intrincado, sobre el que solo deberían opinar quienes de verdad dominan su intríngulis y conocen los posibles efectos favorables o desfavorables de una futura regulación. Solamente desde una visión extravagante del derecho de participación puede patrocinarse, como muestra, que un borrador de una ley del suelo autonómica se someta al escrutinio de los escolares de esa región, como ha sucedido no hace mucho.

Como bien se comprenderá, si cuestiones como la equidistribución de los beneficios y cargas urbanísticas continúan generando dolores de cabeza a quienes nos dedicamos a esto, ni me quiero imaginar cómo podrán unos colegiales poder discernir acerca de su problemática, salvo que lo hagan dibujando casitas y jardines con flores.

Encuentro por eso muy desenfocada esa óptica tan en boga que insiste en abrir de par en par la participación en la creación o

elaboración de normas a quienes no tienen demasiada idea de lo que sirve o no sirve para regular una determinada materia.

Por más que los artículos 133 de la Ley básica de Procedimiento Administrativo y 26 de la Ley del Gobierno continúen confiando en esta alambicada estrategia de *hiperparticipación*, me parece que sería bastante necesario reducirla a lo imprescindible, lo que pasa por supeditar las propuestas legales o reglamentarias a aquellas entidades o personas que controlan verdaderamente el tema de que se trata, estableciendo algún filtro para rechazar a los demás, por mucho que tengan grandes inquietudes en la materia que se tercie, que de todo hay en la viña del Señor.

En aquel proyecto de Ley al que se preguntó a los chiquillos, me consta que no se consultó sin embargo a los principales especialistas en ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, lo cual revela que la intención de sus impulsores no fue la de tratar de acometer una acertada norma, sino la de aparentar que fuera "participativa", un criterio que considero una disparatada adulteración del principio de participación proclamado constitucional y legalmente.

En resumidas cuentas, hemos de confiar como sociedad madura que las normas estén al cuidado de quienes dominan lo que es bueno y malo desde la perspectiva regulatoria. Si incluso en esos amplios colectivos existen con frecuencia discrepancias, qué no sucederá cuando se permite decir cosas a los que carecen de conocimientos elementales al respecto.

Tendría, en suma, que reflexionarse mucho más de lo que se hace sobre un sistema de producción normativo que se inicia o se eterniza al ponerlo a disposición de quienes lo único que persiguen tantas veces es vana notoriedad con su intervención

en estos procesos legales o reglamentarios, a través de planteamientos vacíos o repletos de despropósitos que agotan la paciencia del más pintado.

Los que deben atender como funcionarios estos expedientes saben, además, que esos pelmas participantes suelen ser siempre los mismos, y tampoco son muy numerosos. Aunque lo desconozcan quienes piensan lo contrario, dentro del derecho de participación no debiera nunca entrar el derecho a soltar o proponer simplezas. O el de valorar sin saber. En caso contrario, no nos quejemos de la calidad de nuestras leyes y reglamentos.

F) Normativa simplificadora

Ciertas normativas autonómicas, como la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de racionalización y simplificación del ordenamiento legal y reglamentario de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dieron en su día el primer paso en esta cuestión, tratando de simplificar el magma legislativo acumulado.

Estas normas tratan de abordar la progresión tanto desde el punto de vista cuantitativo, con respecto al número de normas promulgadas, como desde el punto de vista cualitativo, con respecto a las materias objeto de regulación, en consonancia con la asunción progresiva de competencias. Uno de los principales problemas que observa es precisamente la contaminación legislativa que nos ocupa, es decir, la acumulación temporal de todas aquellas normas creadas que no han sido derogadas expresamente, pero que ya no se aplican porque han perdido su objeto, han sido derogadas tácitamente, están en desuso o ha vencido su plazo establecido de vigencia.

También en el aspecto formal generan confusión e incertidumbre las normas que se han modificado reiteradamente y,

además, mediante instrumentos normativos diversos –muchas veces mediante las leyes anuales de presupuestos generales o, en algunas épocas, mediante las denominadas leyes de acompañamiento a los presupuestos generales-, lo cual obliga al operador jurídico a una exhaustiva tarea de investigación por los sucesivos boletines oficiales con el fin de averiguar cuál es el texto actualmente en vigor.

Todo este conjunto legislativo se ha convertido en un corpus normativo complejo que genera un grado muy elevado de incertidumbre jurídica a la hora de determinar cuál es exactamente el ordenamiento autonómico vigente.

Por otra parte, diversos países de nuestro entorno han afrontado estos problemas con criterios diversos, según su cultura jurídica. Así, en el caso de Italia, han abordado el proceso mediante dos leyes denominadas de simplificación legislativa, en los años 2003 y 2005. Las técnicas utilizadas son básicamente dos: la técnica de la ley "guillotina", en virtud de la cual todas las normas anteriores a una fecha determinada quedan automáticamente derogadas si no se indica expresamente lo contrario; y la técnica de la legislación delegada, que autoriza expresamente al Gobierno a reordenar la normativa por sectores materiales, incluyendo las modificaciones necesarias para garantizar la coherencia jurídica.

En España, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, en el capítulo I del título I, bajo el epígrafe "Mejora de la calidad de la regulación", enumera como principios de una buena regulación, en primer lugar, que las facultades de iniciativa normativa han de ejercerse de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y las empresas y la adopción de

sus decisiones económicas; y, en segundo lugar, que los poderes públicos tienen que procurar el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible, para posibilitar el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte aplicable.

Asimismo, la necesidad de simplificar el ordenamiento elaborando textos refundidos ya se puso de manifiesto en el año 2000 en el Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la gestión y la racionalización de la regulación existente en España, confirmada más tarde en otros informes de 2010 y posteriores sobre la misma materia. Estos informes ponen de manifiesto que en nuestra tradición legal no hay herramientas que mantengan depurado el ordenamiento, como puedan ser las revisiones periódicas obligatorias o la fijación de fechas de caducidad. También evidencian que las revisiones de los marcos legislativos se han llevado a cabo de manera desordenada, puntual y poco sistemática, lo que dificulta mucho la accesibilidad al ordenamiento vigente y afecta negativamente a la claridad y la seguridad que debería ofrecer cualquier ordenamiento jurídico.

En resumidas cuentas, y aun cuando existan iniciativas legislativas estatales o autonómicas orientadas a la simplificación legislativa, no han fructificado todavía en resultados tangibles, que visibilicen para el ciudadano un nuevo panorama sin tanta asfixia normativa.

G) Una propuesta concreta de simplificación administrativa

Como *ut supra* se ha señalado, quien tiene el honor de ingresar en esta Corporación ha dedicado esfuerzos a la materia de la les habla. Y ha tenido la oportunidad, recientemente, de confeccionar un borrador de propuesta legislativa que no salió aprobada

por escaso margen, al plantearse por un grupo opositor en un Parlamento autonómico. Esta iniciativa bebía en las fuentes de la legislación aragonesa y valenciana en este loable objetivo de atajar la incontinencia normativa y de avanzar en su simplificación, también incluyendo los planteamientos cántabros. Aunque nos extendamos a continuación y con algún detalle en el contenido de esta proposición, la incorporamos asimismo como anexo documental de este discurso, en su versión impresa, no obstante su publicidad en el boletín oficial de la asamblea legislativa que conoció de la misma. Si por algo se caracteriza la llamada "transferencia de conocimiento" del quehacer académico, es precisamente por devolver a la sociedad en frutos contantes y sonantes determinado saber, de ahí que nos haya parecido oportuno compartir estos esfuerzos intelectuales prácticos con todos ustedes, que han sido además consecuencia de numerosas lecturas de textos normativos, doctrinales, jurisprudenciales y de infinidad de otros proyectos de naturaleza política y legal en los que me he aplicado a fondo en los últimos años.

Como recuerda la Ley de Propiedad Intelectual, no están sujetas a ella ni las disposiciones legales o reglamentarias ni sus proyectos, como el que nos habrá de ocupar, de modo que simplemente con las referencias que haremos y su aportación anexa en texto completo lo único que perseguimos es que medios académicos tan prestigiosos como este puedan tener noticia de esa transferencia de conocimiento que entraña tratar de llevar a un articulado legal ideas conducentes a simplificar el magma normativo que nos acecha.

La Ley no promulgada se llamaba de simplificación administrativa y reducción de cargas burocráticas. Y en su preámbulo recogía algunas consideraciones que ya hemos visto. Por ejemplo, que las demandas ciudadanas de reducción de cargas administrativas y de simplificación normativa no han dejado de

crecer en los últimos años. Puede considerarse un verdadero clamor el que reivindica, cada vez más, respuestas rápidas y reglas sencillas a nuestras Administraciones. La celeridad que ha imprimido en nuestra sociedad la vida moderna, especialmente como consecuencia de la digitalización, no ha tenido hasta el momento su conveniente traslación a la gestión pública, anclada en modos que parecen más propios de otras épocas. Esa inercia administrativa, junto con la desatención hacia la calidad de las normas o el desajuste entre el dinamismo que despliegan los asturianos en infinidad de terrenos y la premiosa reacción de sus poderes públicos, constituye sin duda un grave problema que procede ser abordado sin demora.

También en la introducción recordábamos que el contexto en el que esta situación se ha generado es complejo. Desde la perspectiva regulatoria, hemos ido acumulando un conjunto de leyes y reglamentos sin duda esenciales para el correcto desarrollo autonómico, pero no siempre velando por su vigencia o su adecuada actualización a los tiempos. La tendencia que ha presidido estas décadas de producción normativa en las diferentes entidades territoriales, sobre todo tras la consolidación de sus marcos competenciales, ha estado más centrada en la creación de nuevas disposiciones que al debido control de lo que habrían de dar de sí las existentes. Ello ha conducido a la acumulación de un acervo legislativo y reglamentario de considerable densidad, que precisa aligerarse y hacerse más comprensible y aplicable.

Al servicio de esta controvertida coyuntura normativa se ha dispuesto, además, una estructura organizativa de dimensiones crecientes, y una plantilla de empleados públicos de paralelas proporciones. Este personal con el que cuentan nuestras Administraciones para el desempeño de los numerosos mandatos legales o reglamentarios, sin embargo, resulta en ocasiones insufi-

ciente para abordarlos con la necesaria agilidad, por la ausencia de una auténtica cultura de simplificación en su labor cotidiana, lastrada por déficits en su formación sobre tales cuestiones y por la propia realidad de una organización administrativa en buena medida desvinculada de conceptos tales como la agilidad o la proactividad hacia el destinatario final de sus actuaciones. Pese al denodado esfuerzo y dedicación de estos cuerpos funcionariales, la ausencia de criterios que racionalicen su trabajo, y en especial que establezcan pautas tendentes a una profunda transformación de su cometido en aras de un mejor servicio al ciudadano, les ha convertido en blanco de las críticas, cuando la censura debiera más bien dirigirse a propia urdimbre normativa y organizativa en la que deben desenvolver su quehacer.

Otra de las causas que coadyuva a la generalizada percepción ciudadana de una Administración obstaculizadora en lugar de acompañadora o colaborativa es la referida a la cuestión procedimental. Hemos de contar con procedimientos administrativos capaces de ser sustanciados y resueltos en plazos breves, sin merma alguna de lo que les es propio, que es asegurar una acertada decisión administrativa en la que todos los factores sean tenidos en cuenta. Para ello es urgente reducir el tiempo de respuesta, así como de los principales trámites que en ellos procede cumplimentar. Y suprimir si es el caso aquellos expedientes superfluos o reiterados en más de una oficina pública. El uso de las herramientas digitales debiera colaborar, en fin, a este deseable objetivo consistente en reducir la burocracia innecesaria y centrarse en lo principal, que pasa mejorar la confianza de la sociedad hacia sus sujetos públicos, el progreso económico y el buen gobierno.

De la simplificación en estos tres ámbitos, el regulatorio o normativo, el organizativo y el procedimental, se ocupaba esta proposición de Ley, en los términos que a renglón seguido sin-

tetizaremos. Como se ha señalado con acierto en la legislación autonómica comparada que se ha venido promulgando sobre esta materia, de lo que se trata no es de tanto reducir la Administración como de mejorarla. De profundizar en un proceso integral o estrategia global que cambie su dinámica hacia un escenario facilitador. De eliminar trámites innecesarios y de abreviar los existentes al máximo, contribuyendo a restablecer la buena imagen de lo público, lastrada por una percepción popular negativa precisamente por los inconvenientes que en esta Ley se pretenden combatir.

Aunque la loable intención de esa Ley que nunca vio la luz era la de promover la simplificación administrativa, su ambición no podía ser completa habida cuenta de la concurrencia estatal de competencias básicas sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Sin el decisivo concurso del legislador estatal, pues, los deseos de transformación en esta crucial materia no pueden alcanzar los umbrales óptimos. Con todo, existen atribuciones estatutarias exclusivas en todas las regiones que permiten ahondar en ese camino, como las de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno; las de procedimiento administrativo derivado de las especializades de nuestra propia organización; las de ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda; o las de Academias. Existen, igualmente, competencias compartidas que avalan esta normación, como las de régimen local, corporaciones de derecho público, o las de medio ambiente, caza y pesca.

Aquellas Comunidades Autónomas que, en legítimo ejercicio de sus capacidades estatutarias, han decidido abordar este importante reto de la simplificación administrativa, lo han acometido a través de figuras muy dispares. En unas ocasiones, se han limitado a establecer los principios a los que habría sujetarse este

magno objetivo, para posteriormente ser desarrollados en nuevas normas de desarrollo. En otras oportunidades, han preferido reunir en un mismo articulado las cuestiones vinculadas a la simplificación administrativa junto con las previstas para los incentivos a la actividad empresarial o industrial. A veces, han introducido disposiciones sobre la digitalización, la inteligencia artificial o las sedes electrónicas. Algunas, en fin, han incluido aquellas modificaciones legislativas o derogaciones de las disposiciones dispersas por el ordenamiento que se han considerado obstaculizadoras o prescindibles desde la triple vertiente de la simplificación normativa, organizativa y procedimental.

De los modelos autonómicos comparados se deduce, pese a su amplia variedad, el confesado propósito de enfrentar las demoras administrativas innecesarias a través de trámites más cortos, una estructura organizativa racionalizada y una reducción de las cargas que debe padecer el ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas. La mayor parte incluyen como herramientas útiles el plazo máximo para resolver y notificar una decisión administrativa, fijada en tres meses salvo excepciones justificadas en que se extienda a los seis meses. Y la sustitución donde sea posible de las clásicas licencias o autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones, y el efecto del silencio administrativo positivo en caso de resolución tardía de procedimientos.

La Ley propuesta, recogiendo estas experiencias regulatorias, pretendía además promover innovaciones que redundaran en su objetivo final de reducir la burocracia, que es la meta que persigue toda lucha contra la incontinencia legislativa. Entre ellas se preveía la creación de un grupo de trabajo sobre simplificación administrativa, nutrido por representantes de los Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, Academias, Universidades, agentes sociales y representantes de la Administración Local,

dedicado al estudio de las reformas que proceda abordar en la materia legal o reglamentaria, organizativa y procedimental de incumbencia autonómica. Dicho grupo, de carácter consultivo, podría servir como útil herramienta para proponer aquellas actualizaciones, modificaciones o derogaciones que procedan, pudiendo también tener iniciativa para la confección de nuevas normas, cuando resulte necesario. A este grupo les serán sometidas las propuestas que, sobre simplificación, deberán aportar las correspondientes Consejerías y la Federación Asturiana de Concejos, en el ámbito municipal.

También se incorporaba el mandato de incluir en las memorias de impacto normativo de las nuevas disposiciones el estudio de las cargas administrativas que se proponen eliminar, y del principio de conservación de la norma existente si no se justifica debidamente la nueva normación.

Esta Ley tenía como finalidad, pues, establecer medidas de simplificación administrativa destinadas a la mejora de la calidad regulatoria, organizativa y procedimental, considerando como tales a aquellas iniciativas de redundaran en una buena regulación, en una transformación organizativa y digital del sector público, en una modernización y racionalización administrativa, así como en la agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas para el ciudadano y las empresas. La Ley nacía para su aplicación tanto para la Comunidad Autónoma y su sector público como a los entes que integran la Administración Local, incluidas sus personificaciones dependientes, unos sujetos públicos que deberían promover, de forma efectiva, la simplificación administrativa en el ejercicio de sus competencias, optando por aquellas alternativas regulatorias, organizativas o procedimentales que impliquen menores cargas para los ciudadanos y empresas.
En cuanto a principios rectores de esta Ley se consideraban los

de buena regulación, conforme al cual las iniciativas regulatorias habrán de adecuarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia., previendo en el ejercicio de sus competencias aquellas medidas menos restrictivas para el ejercicio de derechos individuales o colectivos, motivando su necesidad para la protección del interés público y justificando su adecuación para lograr los fines, sin que se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

El principio de coordinación y colaboración, a fin de que las Administraciones Públicas desarrollarán fórmulas de coordinación, colaboración y ejercicio conjunto de facultades de intervención sobre actividades, a fines de simplificación administrativa y de agilidad en la tramitación y ejecución de proyectos concretos o sectores específicos.

El de transversalidad organizativa, por el que las Administraciones Públicas establecerán medidas de gestión flexibles que permitan tramitar los procedimientos que transciendan las competencias propias de una consejería o ente.

O, en fin, el principio de servicio efectivo a la ciudadanía. Es decir: las Administraciones Públicas habrán de orientar y facilitar con eficacia y eficiencia las necesidades ciudadanas que dependan de un requisito administrativo, y habrán de hacerlo con celeridad, con economía procedimental y organizativa, racionalizando y agilizando los expedientes, unificando procedimientos o suprimiéndolos si se estiman superfluos, y con trasparencia.

En cuanto a criterios de simplificación administrativa, toda iniciativa de simplificación administrativa debería observar a partir de la promulgación de esta norma los criterios de efectiva simplificación, unificación o supresión de regulación, organi-

zación o procedimientos, sin merma de garantías jurídicas y cumpliendo el régimen de transparencia.

Y la reducción de plazos administrativos y supresión, acumulación o simplificación de trámites innecesarios, redundantes o que no contribuyan a una mejora de la actividad administrativa, sin merma de las garantías exigibles y en régimen de transparencia de la actividad administrativa.

O la supresión de cargas administrativas recurrentes, obsoletas e innecesarias para la adecuada resolución de los procedimientos.

También, el fomento de las declaraciones responsables y las comunicaciones, como alternativa a autorizaciones y licencias, en aquellos procedimientos en que la legislación básica no exija autorizaciones y no existan razones imperiosas de interés general para mantenerlas, reduciendo la aportación de documentos y requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia y control públicos de la actividad administrativa.

Y la actualización regulatoria, incluyendo propuesta de derogaciones normativas obsoletas; la normalización de modelos administrativos digitales que faciliten la actuación ciudadana o empresarial ante las Administraciones, cuando ello resulte obligado; la resolución automatizada e inmediata para el reconocimiento de derechos o facultades por el ciudadano y las empresas, así como para su renovación o continuidad de su ejercicio; o la transformación digital de las Administraciones, potenciando la relación electrónica con los ciudadanos, garantizando unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en los dispositivos y servicios electrónicos empleados por personas con discapacidad y mayores, en plena igualdad de

uso, reduciendo la brecha digital y garantizando una atención personal sustitutoria para aquellos ciudadanos a los que les resulte imposible la comunicación por vía electrónica.

Pero igualmente se incluía la revisión de la necesidad de determinados registros y, en caso de serlo, la posibilidad de inscripción de oficio y de vigencia indefinida de la inscripción. La mejora de la información sobre requisitos, documentación y procedimientos, cumpliendo las obligaciones generales de transparencia y las específicas que establece la presente ley; la formación específica de los empleados públicos sobre simplificación administrativa; la promoción de la publicación de catálogos de servicios y de buenas prácticas de simplificación administrativa; la sustitución del sentido desestimatorio del silencio administrativo por un sentido estimatorio, salvo que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Y, en fin, la agrupación en un único documento de las manifestaciones que declaraciones, certificaciones o actuaciones de naturaleza formal que deba realizar una misma persona; la reordenación y coordinación de competencias entre los diferentes órganos que participan en los procedimientos, favoreciendo de forma efectiva la simplificación de la actividad administrativa; o la reasignación del personal para eficaz distribución de las cargas de trabajo público, de acuerdo con la normativa vigente en materia de función pública.

La propuesta que ideamos contaba con que, en cada departamento autonómico y en cada ente local debiera nombrarse entre sus plantillas de empleados públicos a un coordinador de simplificación administrativa, que habría de encargarse de velar por la tiempos respuesta al ciudadano, de proponer las medidas de simplificación normativa, organizativa y procedimental que procedan en su ámbito competencial, y de plantear

el uso de aplicaciones informáticas facilitadoras de los objetivos de reducción burocrática. La designación del coordinador sería competencia de la Consejería en materia de Función Pública, y en el caso municipal, de la Alcaldía. Los coordinadores de simplificación administrativa deberían emitir informe sobre su cometido semestralmente y elevarlo al Consejo de Gobierno para su conocimiento y demás efectos.

Para que el proceso de simplificación contara con suficiente grado de consenso, la norma proponía someter las medidas de simplificación administrativa propuestas por los coordinadores, antes de hacerse efectivas o de aprobarse a través de la oportuna norma, al conocimiento de un grupo de trabajo en el que estarán presentes, previa invitación cursada a tal efecto por el Gobierno autonómico, representantes de los Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, Academias, Universidades radicadas en el territorio, Federaciones de Municipios, Sindicatos y Organizaciones empresariales. Dicho grupo de trabajo, con capacidad para proponer medidas, debería emitir su parecer sobre las iniciativas de simplificación de forma no vinculante para su ulterior aprobación por el ejecutivo autonómico. En su caso, se suscribirán convenios de colaboración con dichas entidades, a fin de incluir su régimen jurídico y económico, que deberá prever su participación voluntaria y su cometido.

En todo caso, las propuestas de los coordinadores de simplificación administrativa, tras su evaluación por el grupo de trabajo, deberían ser aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma con periodicidad anual. Aquellas medidas que supusieran alteraciones de disposiciones legales habrían de ser canalizadas como proyectos de Ley ante la Asamblea autonómica. El Plan debería contemplar sus objetivos, programación, seguimiento, y plazos para su implementación definitiva y puesta en marcha de las medidas de simplificación, que no

podrían superar los tres meses desde su aprobación, salvo que estuvieran supeditadas a reformas legales. El Plan de Simplificación Administrativa debiera ser también publicado en el portal de Transparencia de las Administraciones a las que la ley era de aplicación.

Las experiencias sobre simplificación administrativa aprobadas en el Plan, se incorporarían cada dos años al Catálogo de Buenas Prácticas en materia de Simplificación a elaborar por el Consejo de Gobierno autonómicos, a fin de estimular las iniciativas relevantes sobre la reducción de cargas burocráticas en las distintas Administraciones. Dicho Catálogo sería publicado en los correspondientes portales de Transparencia.

Para desarrollar estas actividades, la Ley confiaba que las Administraciones Públicas a las que se aplicaba garantizaran la formación permanente y específica de su personal en materia de simplificación administrativa en su triple vertiente normativa, organizativa y procedimental, así como en materia de competencias digitales.

Otra de las propuestas normativas pasaba porque la Comunidad Autónoma promoviera la suscripción de convenios o protocolos de actuación con las restantes Administraciones Públicas radicadas en su territorio, a fin de desarrollar instrumentos de colaboración y coordinación para el ejercicio conjunto de sus facultades de intervención sobre las actividades económicas, tanto de policía como de inspección y sanción, con la finalidad general de impulsar la simplificación administrativa y de agilizar el otorgamiento o control de los títulos habilitantes de desarrollo de actividades económicas, la ejecución de proyectos concretos o de sectores económicos específicos o la resolución temprana de cualesquiera procedimientos administrativos. Mediante la gestión coordinada de procedimientos podría establecerse un marco para

el ejercicio de una competencia o de un conjunto competencias que corresponden a diferentes Administraciones públicas, organismos públicos u órganos administrativos, para la autorización de una actividad o proyecto concretos o de sectores económicos específicos. La gestión coordinada se acordará por orden de la Consejería competente o, cuando sean varias, por orden conjunta, y mediante convenio o protocolo cuando se trate de distintas Administraciones públicas.

Y, como ya hemos adelantado, se contemplaba la promoción en los procedimientos de su competencia de la utilización de la declaración responsable y la comunicación como técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares en el marco establecido en la normativa básica del Estado y la normativa sectorial aplicable. Para ello, habrían de revisarse periódicamente sus procedimientos autorizatorios a fin de sustituir autorizaciones o licencias por declaraciones responsables o comunicaciones, promoviendo las modificaciones legales que fueren pertinentes.

La declaración responsable y la comunicación se aplicarían en cualquier ámbito de competencia autonómica, con la única excepción de los supuestos en los que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de aplicación directa o básica, exijan declaraciones, autorizaciones o licencias previas. En aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad podrán mantenerse, de forma motivada, autorizaciones o licencias previas mediante Ley en los supuestos recogidos en el artículo 17, apartado 1, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.

En la declaración responsable constaría la manifestación del declarante, bajo su responsabilidad, de cumplir con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el re-

conocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio; de que dispone de la documentación que así lo acredita; de que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida; y de que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. El declarante debería manifestar lo anterior de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

Las Administraciones Públicas a las que se aplicaba esta Ley deberían también de elaborar modelos de declaración responsable y mantenerlos actualizados y publicados, en soportes fácilmente accesibles para los interesados, también en formato digital y garantizando su lectura fácil y el lenguaje claro, contándose asimismo, con carácter previo a la implementación de la declaración y la comunicación, con servicios de inspección y control con capacidad suficiente para asumir las funciones de comprobación, inspección y sanción en el ámbito de que se trate.

Por comunicación, entendía esta norma aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. No obstante, la comunicación podía presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

Tanto declaraciones responsables como comunicaciones permitían el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas competentes, pudiendo las Administraciones requerir en cualquier momento, en el ejercicio de su potestad de inspección y control, que

los declarantes o comunicantes aporten la documentación exigible conforme a la normativa que resulte de aplicación, siendo de carca del interesado aportarla.

La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorporara a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación en tiempo y forma de ambas, o de la documentación que en su caso sea requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado o comunicado tendrá, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, tendría como consecuencias la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o desarrollando la actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Y la resolución de la Administración pública que declare tales circunstancias podría determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento anterior al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales que resulten de aplicación.

La inspección o comprobación posterior de lo declarado o comunicado comprendía la totalidad de las manifestaciones y documentos objeto de la declaración responsable o la comunicación. Salvo que se estableciera otro plazo por norma legal o reglamentaria, la actividad de comprobación tendría lugar a decir de esta propuesta legislativa, dentro del plazo máximo de seis meses desde la presentación de la declaración responsable o comunicación, o en su caso, desde la presentación de la subsanación de las deficiencias advertidas. La normativa sectorial podrá establecer un plazo de comprobación inferior al establecido en esta ley. Transcurrido el plazo máximo para la actividad

de comprobación, el declarante o comunicante tendría derecho a solicitar la emisión por el órgano o entidad competente de un acto de conformidad que avale la actividad de que se trate, documento que deberá expedirse en el plazo de diez días desde su petición.

El declarante o comunicante, de no surtir efectos sus declaraciones o comunicaciones en determinadas circunstancias, podrían reclamar entonces por daños y perjuicios frente a los técnicos o entidades que les hubiesen preparado la documentación de este carácter aportada ante la Administración, de resultar responsables de dichas circunstancias.

Como específica medida de simplificación, agilización y de reducción de cargas administrativas, se promovía en la ley el uso de las actuaciones administrativas automatizadas, de conformidad con la normativa comunitaria y estatal de aplicación. Dichas actuaciones administrativas automatizadas permitirían la descarga telemática de acreditaciones de actos o actuaciones contemplados en su norma de creación, en los que no hay intervención directa del personal empleado público, y que estarán sujetos a los sistemas establecidos en la normativa reguladora de la administración electrónica, impulsándose esta automatización en todas aquellas tareas, trámites y procedimientos administrativos susceptibles de realizarse sin intervención de las personas, al ser por su repetitivos o de mera revisión o comprobación de datos, especialmente en los supuestos de procedimientos de tramitación masiva, reduciendo los tiempos de respuesta, errores, costes y cargas administrativas para el ciudadano.

Y, sin perjuicio de la regulación comunitaria y estatal en la materia, las Administraciones a las que resultaba de aplicación esta Ley deberían igualmente impulsar la incorporación de soluciones basadas en inteligencia artificial para fomentar la mejora en

la atención de los servicios públicos por parte de la ciudadanía. La inteligencia artificial se podría utilizar en la tramitación administrativa, y en especial en la búsqueda de trámites y la tramitación procedimental unificada, garantizándose en su empleo los derechos y libertades ciudadanos, debiendo cumplirse con la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal y de la inteligencia artificial. A estos efectos, la ley obligaba a hacer públicos los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial con impacto en los procedimientos administrativos o en la prestación de los servicios públicos, describiéndose de manera comprensible su diseño y funcionamiento, así como el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, en los términos dispuestos en la legislación en materia de transparencia.

En lo tocante a la simplificación normativa, en la propuesta legal se establecía que toda memoria de los proyectos o anteproyectos normativos se debería realizar un estudio pormenorizado de las cargas administrativas que suponen, con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación, reducir las cargas administrativas y evitar nuevas trabas innecesarias a la implantación y desarrollo de actividades, así como para fomentar la simplificación administrativa. En caso de ausencia de justificación sobre estos extremos, deberá dejarse sin efecto la iniciativa normativa.

Y, con la finalidad de contar con un entorno de seguridad jurídica que facilite el ejercicio de derechos ciudadanos, así como las inversiones productivas y el desarrollo de proyectos socioeconómicos sostenibles, se obligaba a la autoridad autonómica a realizar anualmente una revisión de su ordenamiento jurídico autonómico para adaptar las normas a los criterios de simplificación regulados en esta Ley. Mediante la suscripción del co-

rrespondiente convenio, podría recabarse el asesoramiento en esta materia de instituciones jurídicas autonómicas, que habrán de informar acerca de aquellas normas susceptibles de actualización o derogación, por su obsolescencia.

Para adaptar el nuevo régimen de simplificación propuesto, la ley confiaba que dentro del plazo de seis meses contados desde su entrada en vigor, el Gobierno autonómico habría de aprobar y remitir a su Parlamento, para su tramitación, un proyecto de ley de aplicación, conteniendo aquellas reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones; las reformas legales necesarias para la sustitución del silencio negativo por silencio positivo; aquellas reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de silencio administrativo; las reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes; y, en fin, las reformas para actualizar Leyes o derogar aquellas obsoletas o que han dejado de aplicarse.

III. CONCLUSIONES

"Con las leyes pasa como con las salchichas, es mejor no saber cómo se hacen", sentenció John Godfrey Saxe, un popular escritor norteamericano del diecinueve. La veracidad de esta máxima, atribuida también a Bismarck, la puede confirmar cualquiera que haya tenido la oportunidad de asomarse a algún proceso de elaboración de leyes, debido a la atención manifiestamente mejorable que se dispensa a tan crucial cuestión.

No hablo aquí del cauce establecido para conseguir aprobar una ley, repleto de fases y requisitos formales seguidos a rajatabla por los celosos funcionarios o letrados de las asambleas legislativas, considerándolos un fin en sí mismo y no como un poderoso medio para garantizar normas mejor hechas.

A lo que me refiero es al limitado cuidado que se pone en la propia confección de los textos legales, dejada en ocasiones al albur de ocurrencias perpetradas por gentes sin la necesaria cualificación técnica, como ya he indicado, aunque con grandes dosis de voluntarismo y buenas intenciones, los cuales suelen tener, permítaseme la licencia, más peligro que un barbero con hipo, como diría Chiquito de la Calzada.

La creciente banalización que algo tan importante experimenta en España, en que al Congreso y al Senado se han venido a sumar catorce parlamentos autonómicos que dedican simultáneamente su actividad a regular la vida ciudadana, es desde luego para hacérselo mirar.

Cuando se dice, a veces con razón, que las cosas no marchan como debieran porque las leyes que nos gobiernan son deficientes, tendríamos que volver la mirada a esto que comento.

Esas reglas jurídicas acaban en el boletín tras pasar por innumerables borradores, anteproyectos, proyectos, proposiciones, y un sinfín más de informes, contrainformes, comparecencias, ponencias, enmiendas y debates que aun así no siempre aciertan a descubrir un evidente disparate regulatorio que cualquier vecino despierto del piso de abajo podría advertir.

Aunque también resulte obligado que en la elaboración normativa se convoquen hoy rimbombantes consultas públicas, estas acostumbran a ser cumplimentadas en exclusiva por los que pretenden arrimar el ascua a su sardina en la materia que se trate, con gran aparato mediático, persiguiendo alterar la elemental visión de conjunto que se predica de toda norma.

Así las cosas, y pese a que esta participación siga el signo de nuestros tiempos en términos de transparencia y buen gobierno, es lo cierto que se viene limitando en buena parte de los casos a reunir las quejas o loas de los principales destinatarios de las disposiciones sobre la ordenación particular que más convenga, aun a costa de prescribir recetas carentes de generalidad y de prescindir de los verdaderos intereses sociales, que son los que toca atender desde tiempos de Platón, porque ya nos enseñó el genial ateniense que el legislador nunca debe proponerse la felicidad de ciertos ciudadanos con exclusión de los demás, sino de todos ellos.

Los operadores jurídicos, que solemos padecer en primera persona las disfunciones de las normas cuando se publican y comienzan a aplicarse, seguimos siendo en este asunto unos auténticos convidados de piedra.

De contarse con su decisivo concurso en la creación normativa, desde los primeros momentos, serían más extraños los preceptos problemáticos, redundantes, contradictorios o simplemen-

te absurdos, porque los profesionales del derecho conocemos algo de estas cuestiones, que sufrimos en nuestro trabajo diario.

Sin embargo, la realidad en la elaboración legislativa actual pasa por abrir las entrañas de la confección legal a colectivos o personas de lo más variopinto a las que se ofrece jugar a legisladores, algo que confunde el trigo con las témporas, porque bien se entenderá que una cosa es escuchar al gremio de los carniceros si lo que se pretende es acometer una reforma del sector cárnico, y otra distinta es pedirles que sean ellos los que redacten el articulado.

Como es natural, los juristas no sabemos más de lo que sabemos (si lo sabemos), pero indudablemente estamos en condiciones de llevar a la letra de la ley lo que resulte conveniente en los ámbitos más peculiares del interés social o económico, tratando de congeniar esa voluntad legal con el resto del ordenamiento, encontrando la fórmula más precisa para su debido encaje y aplicación.

Pero esto que aquí cuento, desafortunadamente, no siempre sucede ahora.

Lastrado el proceso legislativo por las presiones de los agentes implicados en cada asunto, los proyectos se conciben, nacen, crecen, se desarrollan (y mueren), sin haber contado con la determinante huella del jurista avezado, que es tradicional garantía de la pervivencia de las leyes precisamente por su experiencia a la hora de lidiar con los continuos desaguisados del legislador.

No tenemos más que remitirnos a los textos legales que han perdurado en el tiempo para comprobar que las manos de buenos juristas detrás acostumbran a asegurar el éxito regulatorio, a diferencia de las que no cuentan con ninguno en

su elaboración, o con algunos con mucho entusiasmo y no tanto bagaje, que son al fin y a postre de calidad discutible y vigencia reducida.

De lo anterior no se sigue ningún sentimiento corporativista, sino pegado a la realidad de lo que acontece en innumerables tramitaciones legislativas, en las que la poda de los letrados parlamentarios resulta insuficiente para poder aprobar leyes razonables y técnicamente aceptables.

Por eso, aparte de la benemérita tarea que lleva desarrollando desde hace ciento setenta y siete años la Comisión General de Codificación y de la saludable generalización de las comisiones que cumplen idéntico papel en las diferentes Comunidades Autónomas, no sería mala idea la de contar en toda elaboración normativa con los operadores más cualificados, individualmente o aglutinados por ejemplo en las distintas Reales Academias, en donde se dan cita los cultivadores del mundo del derecho y demás ciencias, en los más diversos oficios legales o no legales.

Hacer leyes, desde luego, no es asunto menor. O, mejor dicho, es un asunto mayor, como diría algún expresidente del gobierno.

Bien merece la pena, por eso, reflexionar un poco sobre estas cuestiones, que tanto deterioran el crédito del derecho y de la democracia misma en nuestra sociedad.

En 1908, Léon Duguit, uno de los padres del derecho público francés, escribió que "es un grave error creer que el progreso social se mide según el número de leyes nuevas que los gobernantes dicten. En un porvenir quizá no muy lejano, los gobernantes harán cada vez menos leyes, porque las relaciones de los individuos y de los grupos se regirán apenas mediante reglas

convencionales que resulten de inteligencia para esos grupos". Pese a que no haya acertado demasiado con sus pronósticos, sus palabras conservan sin embargo intacta su vigencia más de un siglo después, porque ya hay tantas leyes que nadie está seguro de no ser ahorcado, como sentenció Napoleón. O, como dijo Tácito, "corruptissima re publica, plurimae lege", es decir, la república más corrupta es la que tiene más leyes.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Aguiló i Lúcia, L. "Técnica Legislativa y Seguridad Jurídica". Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (2010): 1-19.

Ballesteros Moffa, L..A., *La Administración simplificada,* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2017.

Cano Bueso, J. "Problemas constitucionales que condicionan la calidad de las normas". Revista Española de la Función Consultiva, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 121-129.

Codes Calatrava, J. M. "El procedimiento legislativo en el siglo XXI: problemática y retos con especial referencia al Senado". Revista de las Cortes Generales, n.º 104 (2018): 135-158.

Fernández, T.-R.., Aragón, M. *Motorización o incontinencia legislativa*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2023.

García-Escudero Márquez, P. "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario". Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, n.º 13 (2005): 121-164.

García-Escudero Márquez, P. "Objetivo: Mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa". Revista de las Cortes Generales, n.º 80 (2010): 59-105.

García-Escudero Márquez, P. *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucionalidad de la calidad de las leyes?* Cizur Menor: Editorial Aranzadi, S.A, 2010.

Gascón Abellán, M. "Calidad de las normas y técnica normativa". Revista Española de la Función Consultiva, n.º 6 (julio-diciembre 2006): 41-95.

Menéndez Menéndez, A., *La proliferacion legislativa: Un desafío para el Estado de Derecho,* Madrid, Civitas, 2004.

Padrós Reig, C. (2009). Producción legislativa, estructura parlamentaria y cambio político en España : un análisis cuantitativo. *Revista De Las Cortes Generales*, (78): 73-98.

Pendás García, B. "La Ley contra el Derecho. Reflexiones sobre la calidad de las normas". Revista de las Cortes Generales, n.º 104 (2018): 215-220.

Pendas García, B. "Procedimiento legislativo y calidad de las leyes". Revista española de Derecho Constitucional, n.º 28 (enero-abril 1990): 75-110.

Ridao Martín, J. "La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes". Revista Catalana de Dret Public, n.º 64 (2022): 37-52.

Sánchez-Balsalobre Fuentes, D., "El Estado de Derecho y la calidad de la producción legislativa". (2025). Asamblea. Revista Parlamentaria De La Asamblea De Madrid, 48, 19-65.

Santamaría Pastor, J.A. "Una llamada de emergencia sobre la crisis de la ley", Revista de administración pública, NÚM. 224, 2024: 13-31.

Spencer, H., *Demasiadas leyes*, Madrid, Sequitur, 2023.

ANEXO DOCUMENTAL

PROPOSICIÓN DE LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y REDUCCIÓN DE CARGAS BUROCRÁTICAS.

PREÁMBULO.

I.

1. Las demandas ciudadanas de reducción de cargas administrativas y de simplificación normativa no han dejado de crecer en los últimos años. Podría considerarse un verdadero clamor el que reivindica, cada vez más, respuestas rápidas y reglas sencillas a nuestras Administraciones. La celeridad que ha imprimido en nuestra sociedad la vida moderna, especialmente como consecuencia de la digitalización, no ha tenido hasta el momento su conveniente traslación a la gestión pública, anclada en modos que parecen más propios de otras épocas. Esa inercia administrativa, junto con la desatención hacia la calidad de las normas o el desajuste entre el dinamismo que despliegan los asturianos en infinidad de terrenos y la premiosa reacción de sus poderes públicos, constituye sin duda un grave problema que procede ser abordado sin demora.

2. El contexto en el que esta situación se ha generado es complejo. Desde la perspectiva regulatoria, hemos ido acumulando un conjunto de leyes y reglamentos sin duda esenciales para el correcto desarrollo autonómico, pero no siempre velando por su vigencia o su adecuada actualización a los tiempos. La tendencia que ha presidido estas décadas de producción normativa en el Principado de

Asturias, sobre todo tras la consolidación de nuestro marco competencial, ha estado más centrada en la creación de nuevas disposiciones que al debido control de lo que habrían de dar de sí las existentes. Ello ha conducido a la acumulación de un acervo legislativo y reglamentario de considerable densidad, que precisa aligerarse y hacerse más comprensible y aplicable.

3. Al servicio de esta controvertida coyuntura normativa se ha dispuesto, además, una estructura organizativa de dimensiones crecientes, y una plantilla de empleados públicos de paralelas proporciones. Este personal con el que cuentan nuestras Administraciones para el desempeño de los numerosos mandatos legales o reglamentarios en el Principado, sin embargo, resulta en ocasiones insuficiente para abordarlos con la necesaria agilidad, por la ausencia de una auténtica cultura de simplificación en su labor cotidiana, lastrada por déficits en su formación sobre tales cuestiones y por la propia realidad de una organización administrativa en buena medida desvinculada de conceptos tales como la agilidad o la proactividad hacia el destinatario final de sus actuaciones. Pese al denodado esfuerzo y dedicación de estos cuerpos funcionariales, la ausencia de criterios que racionalicen su trabajo, y en especial que establezcan pautas tendentes a una profunda transformación de su cometido en aras de un mejor servicio al ciudadano, les ha convertido en blanco de las críticas, cuando la censura debiera más bien dirigirse a propia urdimbre normativa y organizativa en la que deben desenvolver su quehacer.

4. Otra de las causas que coadyuva a la generalizada percepción ciudadana de una Administración obstaculizadora en lugar de acompañadora o colaborativa es la referida a

la cuestión procedimental. Hemos de contar con procedimientos administrativos capaces de ser sustanciados y resueltos en plazos breves, sin merma alguna de lo que les es propio, que es asegurar una acertada decisión administrativa en la que todos los factores sean tenidos en cuenta. Para ello es urgente reducir el tiempo de respuesta, así como de los principales trámites que en ellos procede cumplimentar. Y suprimir si es el caso aquellos expedientes superfluos o reiterados en más de una oficina pública. El uso de las herramientas digitales debiera colaborar, en fin, a este deseable objetivo consistente en reducir la burocracia innecesaria y centrarse en lo principal, que pasa mejorar la confianza de la sociedad hacia sus sujetos públicos, el progreso económico y el buen gobierno.

5. De la simplificación en estos tres ámbitos, el regulatorio o normativo, el organizativo y el procedimental, se ocupa esta Ley. Como se ha señalado con acierto en la legislación autonómica comparada que se ha venido promulgando sobre esta materia, de lo que se trata no es de tanto reducir la Administración como de mejorarla. De profundizar en un proceso integral o estrategia global que cambie su dinámica hacia un escenario facilitador. De eliminar trámites innecesarios y de abreviar los existentes al máximo, contribuyendo a restablecer la buena imagen de lo público, lastrada por una percepción popular negativa precisamente por los inconvenientes que en esta Ley se pretenden combatir.

II.

6. Aunque la loable intención de esta Ley sea la de promover en el Principado de Asturias la simplificación administrativa, su ambición no puede ser completa habida cuenta de

la concurrencia estatal de competencias básicas sobre procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Sin el decisivo concurso del legislador estatal, pues, los deseos de transformación en esta crucial materia no pueden alcanzar los umbrales óptimos. Con todo, existen atribuciones estatutarias exclusivas que permiten ahondar en ese camino, como las de organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno; las de procedimiento administrativo derivado de las especializades de nuestra propia organización; las de ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda; o las de Academias. Existen, igualmente, competencias compartidas que avalan esta normación, como las de régimen local, corporaciones de derecho público, o las de medio ambiente, caza y pesca.

7. Aquellas Comunidades Autónomas que, en legítimo ejercicio de sus capacidades estatutarias, han decidido abordar este importante reto de la simplificación administrativa, lo han acometido a través de figuras muy dispares. En unas ocasiones, se han limitado a establecer los principios a los que habría sujetarse este magno objetivo, para posteriormente ser desarrollados en nuevas normas de desarrollo. En otras oportunidades, han preferido reunir en un mismo articulado las cuestiones vinculadas a la simplificación administrativa junto con las previstas para los incentivos a la actividad empresarial o industrial. A veces, han introducido disposiciones sobre la digitalización, la inteligencia artificial o las sedes electrónicas. Algunas, en fin, han incluido aquellas modificaciones legislativas o derogaciones de las disposiciones dispersas por el ordenamiento que se han considerado obstaculizadoras o prescindibles desde la triple vertiente de la simplificación normativa, organizativa y procedimental.

8. De los modelos autonómicos comparados se deduce, pese a su amplia variedad, el confesado propósito de enfrentar las demoras administrativas innecesarias a través de trámites más cortos, una estructura organizativa racionalizada y una reducción de las cargas que debe padecer el ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas. La mayor parte incluyen como herramientas útiles el plazo máximo para resolver y notificar una decisión administrativa, fijada en tres meses salvo excepciones justificadas en que se extienda a los seis meses. Y la sustitución donde sea posible de las clásicas licencias o autorizaciones por declaraciones responsables o comunicaciones, y el efecto del silencio administrativo positivo en caso de resolución tardía de procedimientos.

9. En el caso específico asturiano, la Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes, introdujo diversas medidas tendentes a la simplificación administrativa en el ámbito de la Comunidad Autónoma, modificando a tal efecto distintas leyes. Pese a la bondad de sus previsiones y objetivos, algunos de los instrumentos de simplificación, como las declaraciones responsables y comunicaciones, figuraban en el texto como meras opciones, sin construir propiamente un deber público, y sin contemplar tampoco otras fórmulas simplificadoras extendidas por la legislación autonómica comparada. Con anterioridad a esta Ley del Principado, su Consejo de Gobierno acordó con fecha 11 de enero de 2017, la creación de la Comisión de Simplificación Administrativa, modificada en cuanto a su composición en 2020 y 2024. Dicha Comisión elaboró un Manual de Simplificación Administrativa del Principado de Asturias.

10. La presente Ley, recogiendo estas experiencias regulatorias, pretende además promover propuestas innovadoras, que redunden en su objetivo final de reducir la burocracia en Asturias. Entre ellas se prevé la creación de un grupo de trabajo sobre simplificación administrativa, nutrido por representantes de los Colegios Profesionales, Cámaras de Comercio, Academias, Universidades, agentes sociales y representantes de la Administración Local, dedicado al estudio de las reformas que proceda abordar en la materia legal o reglamentaria, organizativa y procedimental de incumbencia autonómica. Dicho grupo, de carácter consultivo, podría servir como útil herramienta para proponer aquellas actualizaciones, modificaciones o derogaciones que procedan, pudiendo también tener iniciativa para la confección de nuevas normas, cuando resulte necesario. A este grupo les serán sometidas las propuestas que, sobre simplificación, deberán aportar las correspondientes Consejerías y la Federación Asturiana de Concejos, en el ámbito municipal.

11. También se incorpora el mandato de incluir en las memorias de impacto normativo de las nuevas disposiciones el estudio de las cargas administrativas que se proponen eliminar, y del principio de conservación de la norma existente si no se justifica debidamente la nueva normación.

III.

12. La presente Ley se estructura en cinco títulos (preliminar y primero a cuarto), distribuidos en 34 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.
13. En el título preliminar se plasma el objetivo de la Ley,

concretando su ámbito de aplicación, sus principios generales y los criterios que han de guiar la simplificación administrativa. Se incluye un deber general de promoverla en cada ámbito del quehacer público en el Principado de Asturias.

14. En el título primero, se prevé el cauce para lograr la simplificación en los ámbitos normativo, organizativo y procedimental, confiando en la capacidad de propuesta de cada consejería en la materia, junto con la del ente aglutinador de los concejos asturianos. Dichas propuestas, que habrán de satisfacer los principios generales descritos en el título preliminar, deberán ser evaluadas por el grupo de trabajo sobre simplificación administrativa del Principado de Asturias, siendo su parecer no vinculante para la decisión final de implementar estas medidas de simplificación, que correrán a cargo del Gobierno del Principado tras la oportuna reforma legal que proceda en cada caso, mediante Ley de la Junta General del Principado de Asturias.

15. El título segundo, en sus dos capítulos, se proyecta sobre la intervención administrativa sobre las actividades económicas, generalizando el régimen de la declaración responsable y la comunicación, en sustitución de las clásicas licencias o autorizaciones, cuando ello resulte posible legalmente. De igual modo, en este título se contempla la reducción del plazo máximo para resolver los procedimientos, de tres meses, y de los informes que deben recaer en ellos, de diez días, estableciendo el silencio positivo en caso de respuesta tardía de los primeros y de prosecución del expediente por sus trámites en el segundo caso. Con el marco sancionador por incumplimientos de este régimen concluye este título.

16. En el título tercero se aborda la incorporación de medios facilitadores de la simplificación, como la inteligencia artificial; el derecho ciudadano a un espacio personalizado en la sede electrónica del Principado de Asturias, donde pueda comunicarse e interactuar con las Administraciones Públicas; o la carpeta de servicios donde se muestren todos los procedimientos existentes en nuestros sujetos públicos y los pormenores de su sustanciación y resolución.

17. En el título cuarto se prevén medidas específicas sobre la producción normativa, obligando a analizar la reducción de cargas administrativas en cada nueva norma, así como el mantenimiento de las existentes, en su caso operando sobre ellas las correspondientes modificaciones.

IV.

18. Al amparo de lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la presente Ley responde en su integridad a los principios de buena regulación. Y en particular a los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia, como queda suficientemente acreditado en este preámbulo. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la presente iniciativa normativa está justificada por una razón de interés general notoria, la comprensiva de una gestión pública ágil, acompañadora, facilitadora, segura y colaborativa con los ciudadanos, identificando con claridad los fines que persigue y siendo el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

19. La presente ley promueve, además, una mayor eficacia en el quehacer público, al minimizar las cargas administrativas innecesarias, generalizando las declaraciones responsables y las comunicaciones, tendiendo a racionalizar los recursos públicos. Con el régimen de simplificación y mejora organizativa y regulatoria que introduce, se garantiza el principio de proporcionalidad, al prever reformas estructurales para la organización y funcionamiento del sector público.

20. En cuanto a la seguridad jurídica, la Ley se confecciona en entera coherencia con el resto del ordenamiento interno y comunitario, respetando y adaptando la legislación básica estatal y promoviendo lo que el artículo 130. 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre establece, de revisión periódica de la normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. Es más, el mandato legal de evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica por las Administraciones (artículo 130. 2 Ley 39/2015, de 1 de octubre), cumplidamente se acoge en la presente Ley.

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

1. Esta Ley tiene como finalidad establecer medidas de simplificación administrativa destinadas a la mejora de la calidad regulatoria, organizativa y procedimental. Se consideran medidas de simplificación administrativa aquellas iniciativas de redunden en una buena regulación, en una transformación organizativa y digital del sector público, en una modernización y racionalización administrativa, así como en la agilización de procedimientos y reducción de cargas administrativas para el ciudadano y las empresas.
2. Esta Ley se aplicará a la Administración del Principado de Asturias, su sector público y a los entes que integran la Administración Local en Asturias, incluidas sus personificaciones dependientes.

Artículo 2. Deber general de promover la simplificación administrativa.

Los sujetos públicos sometidos a esta Ley deberán promover, de forma efectiva, la simplificación administrativa en el ejercicio de sus competencias, optando por aquellas alternativas regulatorias, organizativas o procedimentales que impliquen menores cargas para los ciudadanos y empresas.

Artículo 3. Principios generales.

Son principios rectores de esta Ley los siguientes:

a). Principio de buena regulación. De acuerdo con él, las iniciativas regulatorias habrán de adecuarse a los prin-

cipios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia., previendo en el ejercicio de sus competencias aquellas medidas menos restrictivas para el ejercicio de derechos individuales o colectivos, motivando su necesidad para la protección del interés público y justificando su adecuación para lograr los fines, sin que se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

b). Principio de coordinación y colaboración. Las Administraciones Públicas en el Principado de Asturias desarrollarán fórmulas de coordinación, colaboración y ejercicio conjunto de facultades de intervención sobre actividades, a fines de simplificación administrativa y de agilidad en la tramitación y ejecución de proyectos concretos o sectores específicos.

c). Principio de transversalidad organizativa. Las Administraciones Públicas establecerán medidas de gestión flexibles que permitan tramitar los procedimientos que transciendan las competencias propias de una consejería o ente.

d). Principio de servicio efectivo a la ciudadanía. Las Administraciones Públicas habrán de orientar y facilitar con eficacia y eficiencia las necesidades ciudadanas que dependan de un requisito administrativo, y habrán de hacerlo con celeridad, con economía procedimental y organizativa, racionalizando y agilizando los expedientes, unificando procedimientos o suprimiéndolos si se estiman superfluos, y con trasparencia.

Artículo 4. Criterios de simplificación administrativa.

Toda iniciativa de simplificación administrativa deberá observar los siguientes criterios:

a) Simplificación, unificación o supresión de regulación, organización o procedimientos, sin merma de garantías jurídicas y cumpliendo el régimen de transparencia.

b) Reducción de plazos administrativos y supresión, acumulación o simplificación de trámites innecesarios, redundantes o que no contribuyan a una mejora de la actividad administrativa, sin merma de las garantías exigibles y en régimen de transparencia de la actividad administrativa.

c) Supresión de cargas administrativas recurrentes, obsoletas e innecesarias para la adecuada resolución de los procedimientos.

d) Fomento de las declaraciones responsables y las comunicaciones, como alternativa a autorizaciones y licencias, en aquellos procedimientos en que la legislación básica no exija autorizaciones y no existan razones imperiosas de interés general para mantenerlas, reduciendo la aportación de documentos y requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, sin merma de las garantías exigibles ni de la transparencia y control públicos de la actividad administrativa.

e) Actualización regulatoria, incluyendo propuesta de derogaciones normativas obsoletas.

e) Normalización de modelos administrativos digitales que faciliten la actuación ciudadana o empresarial ante las Administraciones, cuando ello resulte obligado.

f) Resolución automatizada e inmediata para el reconocimiento de derechos o facultades por el ciudadano y las empresas, así como para su renovación o continuidad de su ejercicio.

g) Transformación digital de las Administraciones, potenciando la relación electrónica con los ciudadanos, garan-

tizando unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en los dispositivos y servicios electrónicos empleados por personas con discapacidad y mayores, en plena igualdad de uso, reduciendo la brecha digital y garantizando una atención personal sustitutoria para aquellos ciudadanos a los que les resulte imposible la comunicación por vía electrónica.

h) Revisión de la necesidad de determinados registros y, en caso de serlo, posibilidad de inscripción de oficio y de vigencia indefinida de la inscripción.

i) Mejora de la información sobre requisitos, documentación y procedimientos, cumpliendo las obligaciones generales de transparencia y las específicas que establece la presente ley.

j) Formación específica de los empleados públicos sobre simplificación administrativa.

k) Promoción de la publicación de catálogos de servicios y de buenas prácticas de simplificación administrativa.

l) Sustitución del sentido desestimatorio del silencio administrativo por un sentido estimatorio, salvo que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

ll) Agrupación documental en un único documento de las manifestaciones que declaraciones, certificaciones o actuaciones de naturaleza formal que deba realizar una misma persona.

m) Reordenación y coordinación de competencias entre los diferentes órganos que participan en los procedimientos, favoreciendo de forma efectiva la simplificación de la actividad administrativa.

n) Reasignación del personal para eficaz distribución de las cargas de trabajo público, de acuerdo con la normativa vigente en materia de función pública.

TÍTULO PRIMERO. PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 5. Coordinadores de simplificación administrativa.

En cada consejería del Principado de Asturias y en cada ente local deberá nombrarse entre sus plantillas de empleados públicos a un coordinador de simplificación administrativa, que habrá de encargarse de velar por la tiempos respuesta al ciudadano, de proponer las medidas de simplificación normativa, organizativa y procedimental que procedan en su ámbito competencial, y de plantear el uso de aplicaciones informáticas facilitadoras de los objetivos de reducción burocrática. La designación del coordinador será competencia de la Consejería en materia de Función Pública, y en el caso municipal, de la Alcaldía. Los coordinadores de simplificación administrativa deberán emitir informe sobre su cometido semestralmente y elevarlo al Consejo de Gobierno para su conocimiento y demás efectos.

Artículo 6. Grupo de Trabajo sobre simplificación administrativa.

Las medidas de simplificación administrativa propuestas por los coordinadores previstos en el artículo 5 de esta Ley, antes de hacerse efectivas o de aprobarse a través de la oportuna norma, serán sometidas al conocimiento de un grupo de trabajo en el que estarán presentes, previa invitación cursada a tal efecto por el Gobierno del Principado, representantes de los Colegios Pro-

fesionales, Cámaras de Comercio, Academias, Universidad de Oviedo y otras universidades radicadas en Asturias, Federación Asturiana de Concejos, Sindicatos y Organizaciones empresariales. Dicho grupo de trabajo, que también tendrá capacidad para proponer medidas, deberá emitir su parecer sobre las iniciativas de simplificación, que no será vinculante para su ulterior aprobación por el Concejo de Gobierno del Principado de Asturias. En su caso, se suscribirán por el Principado convenios de colaboración con dichas entidades, a fin de incluir su régimen jurídico y económico, que deberá prever su participación voluntaria y su cometido.

Artículo 7. Plan de Simplificación Administrativa en el Principado de Asturias.

Las propuestas de los coordinadores de simplificación administrativa, tras su evaluación por el grupo de trabajo previsto en el artículo 6 de esta Ley, serán aprobadas por el Consejo de Gobierno del Principado con periodicidad anual. Aquellas medidas que supongan alteraciones de disposiciones legales habrán de ser canalizadas como proyectos de Ley ante la Junta General del Principado. El Plan deberá contemplar sus objetivos, programación, seguimiento, y plazos para su implementación definitiva y puesta en marcha de las medidas de simplificación, que no podrán superar los tres meses desde su aprobación, salvo que estén supeditadas a reformas legales. El Plan de Simplificación Administrativa deberá ser publicado en el portal de Transparencia del Principado de Asturias y de los entes locales a los que la presente ley es de aplicación.

Artículo 8. Catálogo de Buenas Prácticas.

Las experiencias sobre simplificación administrativa aprobadas en el Plan previsto en el artículo 7 de esta Ley, se incorporarán

cada dos años al Catálogo de Buenas Prácticas en materia de Simplificación a elaborar por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, a fin de estimular las iniciativas relevantes sobre la reducción de cargas burocráticas en las distintas Administraciones. Dicho Catálogo será publicado en el portal de Transparencia del Principado de Asturias y de los demás entes a los que la presente Ley se aplica.

Artículo 9. Formación de empleados públicos.

Las Administraciones Públicas a las que se aplica esta Ley garantizarán la formación permanente y específica de su personal en materia de simplificación administrativa en su triple vertiente normativa, organizativa y procedimental, así como en materia de competencias digitales.

TÍTULO SEGUNDO. MEDIDAS DE IMPULSO A LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I. SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL E INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 10. Coordinación procedimental.

1. El Principado de Asturias promoverá la suscripción de convenios o protocolos de actuación con las restantes Administraciones Públicas radicadas en su territorio, a fin de desarrollar instrumentos de colaboración y coordinación para el ejercicio conjunto de sus facultades de interven-

ción sobre las actividades económicas, tanto de policía como de inspección y sanción, con la finalidad general de impulsar la simplificación administrativa y de agilizar el otorgamiento o control de los títulos habilitantes de desarrollo de actividades económicas, la ejecución de proyectos concretos o de sectores económicos específicos o la resolución temprana de cualesquiera procedimientos administrativos.

2. Mediante la gestión coordinada de procedimientos podrá establecerse un marco para el ejercicio de una competencia o de un conjunto competencias que corresponden a diferentes Administraciones públicas, organismos públicos u órganos administrativos, para la autorización de una actividad o proyecto concretos o de sectores económicos específicos. La gestión coordinada se acordará por orden de la Consejería competente o, cuando sean varias, por orden conjunta, y mediante convenio o protocolo cuando se trate de distintas Administraciones públicas.

Artículo 11. Racionalización de la intervención administrativa.

Las Administraciones Públicas a las que es de aplicación esta Ley promoverán en los procedimientos de su competencia la utilización de la declaración responsable y la comunicación como técnicas de intervención administrativa sobre la actividad de los particulares en el marco establecido en la normativa básica del Estado y la normativa sectorial aplicable. Para ello, revisarán periódicamente sus procedimientos autorizatorios a fin de sustituir autorizaciones o licencias por declaraciones responsables o comunicaciones, promoviendo las modificaciones legales que fueren pertinentes.

Artículo 12. Aplicación de la declaración responsable y la comunicación.

1. La declaración responsable y la comunicación se aplicarán en cualquier ámbito de competencia autonómica, con la única excepción de los supuestos en los que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de aplicación directa o básica, exijan declaraciones, autorizaciones o licencias previas. En aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad podrán mantenerse, de forma motivada, autorizaciones o licencias previas mediante Ley en los supuestos recogidos en el artículo 17, apartado 1, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado.
2. En la declaración responsable constará la manifestación del declarante, bajo su responsabilidad, de cumplir con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio; de que dispone de la documentación que así lo acredita; de que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida; y de que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. El declarante deberá manifestar lo anterior de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.
3. Las Administraciones Públicas a las que se aplica esta Ley deberán elaborar modelos de declaración responsable y mantenerlos actualizados y publicados, en soportes fácilmente accesibles para los interesados, también en formato digital y garantizando su lectura fácil y el lenguaje claro.

4. La Administración que promueva el régimen de declaración responsable o comunicación deberá contar, con carácter previo a su implementación, con servicios de inspección y control con capacidad suficiente para asumir las funciones de comprobación, inspección y sanción en el ámbito de que se trate.
5. Se entiende por comunicación aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho. No obstante, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.
6. El órgano o entidad competente deberá elaborar modelos de comunicación y mantenerlos actualizados y publicados, fácilmente accesibles para los interesados.

Artículo 13. Efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones.

1. Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones públicas competentes.
2. Únicamente será exigible una declaración responsable o una comunicación para iniciar una misma actividad u obtener el reconocimiento de un mismo derecho o facultad para su ejercicio, sin que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente.

Artículo 14. Control e inspección de declaraciones responsables y comunicaciones.

1. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento, en el ejercicio de su potestad de inspección y control, que los declarantes o comunicantes aporten la documentación exigible conforme a la normativa que resulte de aplicación, siendo de carca del interesado aportarla.
2. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación en tiempo y forma de ambas, o de la documentación que en su caso sea requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado o comunicado tendrá, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, las siguientes consecuencias:
   a) La imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o desarrollando la actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos.
   b) La resolución de la Administración pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento anterior al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales que resulten de aplicación.
3. La inspección o comprobación posterior de lo declarado o comunicado comprenderá la totalidad de las manifestaciones y documentos objeto de la declaración responsable o la comunicación. Salvo que se establezca otro plazo por

norma legal o reglamentaria, la actividad de comprobación tendrá lugar dentro del plazo máximo de seis meses desde la presentación de la declaración responsable o comunicación, o en su caso, desde la presentación de la subsanación de las deficiencias advertidas. La normativa sectorial podrá establecer un plazo de comprobación inferior al establecido en esta ley.

4. Transcurrido el plazo máximo para la actividad de comprobación, el declarante o comunicante tendrá derecho a solicitar la emisión por el órgano o entidad competente de un acto de conformidad que avale la actividad de que se trate, documento que deberá expedirse en el plazo de diez días desde su petición.
5. La actividad de comprobación no impedirá el pleno ejercicio de la potestad de inspección conforme a lo que establezca la legislación sectorial aplicable.
6. El declarante o comunicante, de no surtir efectos sus declaraciones o comunicaciones por las circunstancias expresadas en los números 2 y 3 de este artículo, podrán reclamar por daños y perjuicios frente a los técnicos o entidades que hayan preparado la documentación de este carácter aportada ante la Administración, de resultar responsables de dichas circunstancias.

Artículo 15. Entidades Colaboradoras de Certificación y Entidades habilitadas.

1. Por entidad colaboradora de certificación se entiende, a efectos de esta Ley, toda persona jurídica que, debidamente acreditada e inscrita en el registro de entidades colaboradoras de certificación del Principado, desarrolle tareas de comprobación, informe y certificación en los ámbitos en los que hayan de aplicarse declaración res-

ponsable o comunicación como régimen de intervención administrativa o en aquellos otros en que se establezca normativamente, sin que tales entidades colaboradoras de certificación puedan sustituir las potestades propias de la Administración autonómica o local en esta materia.

2. La acreditación y registro de entidades colaboradoras de certificación corresponderá al Principado de Asturias, considerándose como tales a aquellas entidades acreditadas por la Entidad Nacional de Acreditación mediante el sistema previsto en la norma UNEEN ISO/IEC 17020 o norma que la sustituya, así como aquellos colegios profesionales, cuyos colegiados ejercientes, individualmente o asociados en las formas que autoricen las normas profesionales, estén legitimados para actuar en el ámbito de competencias profesionales que les confiera legalmente el título que ostenten.
3. También podrán acreditarse y registrarse como entidades colaboradoras de certificación aquellas personas jurídicas legalmente constituidas que cuenten con profesionales habilitados para el ejercicio de las funciones propias de las entidades colaboradoras de certificación en el ámbito de actividad de que se trate y con experiencia profesional efectiva plasmada en trabajos propios de la respectiva profesión, como proyectos o dirección facultativa o de informe o dictamen técnicos sobre construcciones, edificaciones, instalaciones, entre otros. Estas personas jurídicas deberán, asimismo, no haber perdido la condición de entidad colaboradora ni tener prohibido el desarrollo de la actividad de certificación regulada en esta Ley en virtud de resolución administrativa o judicial firme, tener suscrita y en vigor póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional, cumplir con los requisitos específicos que puedan establecerse para cada actividad en

la que hayan de ejercer sus funciones y no encontrarse en situación de concurso que impida el ejercicio de su actividad de conformidad con lo establecido en la normativa concursal. El funcionamiento y requisitos de este registro se establecerá reglamentariamente.

4. La solicitud de acreditación y registro como entidad colaboradora se dirigirá a la Consejería competente por razón de la materia, que, previo informe de comprobación, remitirá la propuesta de acreditación o denegación a la Consejería competente en materia de simplificación administrativa. La acreditación y registro habrá de resolverse en el plazo de tres meses y deberá determinar la actividad de certificación interesada. Transcurrido dicho plazo sin notificación de resolución expresa podrá entenderse estimada la solicitud.
5. El incumplimiento sobrevenido de cualesquiera de los requisitos de acreditación determinará la pérdida de la acreditación, previa tramitación de expediente contradictorio.
6. Las entidades colaboradoras de certificación deberán desarrollar sus funciones por sí mismas o, en el caso de los colegios profesionales, a través de sus colegiados. No obstante, cuando en el ejercicio de su actividad deba concurrir la actuación de entidades colaboradoras en diferentes sectores de actividad, podrán colaborar por cualquier forma admitida en Derecho, incorporándose los certificados accesorios al principal.
7. Son funciones de las entidades colaboradoras de certificación las siguientes:
   a) Realizar comprobaciones, informes y certificaciones en su ámbito de actividad, firmados por técnico competente de acuerdo con la titulación exigida.

b) Emitir un documento-resumen en el que consten los requisitos principales de la actividad o establecimiento de que se trate y que, cuando proceda conforme a la normativa sectorial, deberá exponerse por el titular de la actividad o establecimiento en un lugar visible y legible para terceros.

c) Las que les atribuya la normativa sectorial en cada ámbito específico.

8. Son obligaciones de las entidades colaboradoras de certificación las siguientes:

a) Crear y mantener un registro permanente de las certificaciones que emitan.

b) Mantener los expedientes y la documentación derivada de sus funciones en formato que permita su consulta, garantizando la confidencialidad en cumplimiento de lo establecido en la normativa sobre protección de datos.

c) Mantener los requisitos y condiciones que justificaron su acreditación, incluyendo las obligaciones que estos comportan.

d) Cumplir las condiciones contenidas en la resolución de acreditación y las establecidas en esta ley, la legislación sectorial y sus disposiciones de desarrollo.

e) Emplear los métodos, sistemas y medios materiales oficialmente aprobados en la normativa en vigor, aquellos acreditados por entidad oficial de acreditación o, en su defecto, los adoptados por organismos nacionales o internacionales de reconocida solvencia, siempre debidamente actualizados o renovados.

f) Disponer de modelos de hojas de reclamaciones de acuerdo con lo previsto en la normativa en vigor.

g) Disponer del personal con capacidad y legitimación suficientes para ejercer las funciones que les corresponden, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

9. Tanto las entidades colaboradoras de certificación como su personal deberán garantizar la confidencialidad respecto de la información que obtengan en el desarrollo y ejecución de sus funciones. El incumplimiento de esta obligación será considerado como causa de revocación de la inscripción en el registro previsto en esta norma, sin perjuicio de las sanciones que le puedan corresponder en aplicación de la presente ley y la legislación de protección de datos.

10. Las entidades colaboradoras de certificación, o los colegiados actuantes, tratándose de colegios profesionales, no podrán tener relación jurídica con las personas, entidades o empresas que los contraten para ejercer sus funciones, o con las que participen en el diseño o ejecución de la actividad o proyecto sujeto a su consideración, que pueda producir dependencia, subordinación o conflicto de intereses que, en cualquier forma, pueda afectar a su objetividad e independencia de criterio. Se considerará que existe tal dependencia, al menos, cuando concurran las causas de abstención y recusación previstas en la legislación de régimen jurídico del sector público.

11. Sin perjuicio de cualesquiera otras responsabilidades que pudieran concurrir, no producirán efecto las actuaciones o documentos emitidos en ejercicio de sus funciones por las entidades colaboradoras de certificación con infracción de lo establecido en el apartado anterior.

12. Los colegios profesionales acreditados como entidad colaboradora de certificación podrán exigir en cualquier momento a sus colegiados declaración o acreditación de que no concurren las circunstancias establecidas en el número 10 de este precepto.

13. Las entidades colaboradoras de certificación serán responsables de los certificados que emitan. Cuando actúe un colegiado en colegio profesional acreditado en cuyo ámbito profesional resulte exigible seguro de responsabilidad civil profesional, el colegio profesional, en su condición de entidad colaboradora de certificación, y el profesional serán solidariamente responsable.
14. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la presente ley podrán servirse de entidades habilitadas, siendo estas aquellas personas físicas o jurídicas ajenas a la Administración que podrán realizar determinados trámites electrónicos en representación de los interesados, en las condiciones establecidas en la legislación básica de sector público.
15. La habilitación a través de estas entidades requerirá la firma previa de un convenio entre el órgano administrativo u organismo público vinculado o dependiente competente y la organización o corporación de que se trate, de acuerdo de lo previsto en la legislación de régimen jurídico del sector público. El convenio deberá especificar, al menos, los procedimientos y trámites objeto de la habilitación, el carácter general o específico de la habilitación y las condiciones y obligaciones aplicables tanto a la entidad firmante del convenio, como a las personas físicas o jurídicas habilitadas y determinará la presunción de validez de la representación, si bien en cualquier caso se podrá requerir por el órgano competente en la tramitación del procedimiento la acreditación de dicha representación.
16. A estos efectos, se aprobará por el Principado de Asturias un modelo normalizado de convenio que permita dar soporte a esta habilitación en los términos y condiciones que las partes acuerden, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico del sector público. En la

sede electrónica o sede electrónica asociada de cada una de las Administraciones Públicas se publicarán los trámites electrónicos que podrán realizarse con esta representación.

Artículo 16. Plazos máximos de resolución de procedimientos.

En todos los procedimientos de competencia de la Administración del Principado de Asturias y de los entes locales radicados en Asturias, incluidos sus organismos dependientes, el plazo máximo en el que debe notificarse una resolución expresa finalizadora de un procedimiento será de tres meses, contados conforme establece la normativa básica estatal. Excepcionalmente, y de forma motivada, podrá establecerse un plazo superior, que en ningún caso podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

Artículo 17. Silencio administrativo positivo.

1. La falta de resolución y notificación en plazo en los procedimientos administrativos en las Administraciones Públicas a las que se aplica esta Ley tendrá efectos estimatorios, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en imperiosas razones interés general.
2. Se consideran razones imperiosas de interés general las que afectan al 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 prevención de la competencia desleal; la protección del medio ambiente y del entorno urbano; la política de vivienda social; la protección de la salud; la sanidad animal; la propiedad intelectual e industrial; la conservación del patrimonio histórico y artístico, y los objetivos de la política social y cultural.

Artículo 18. Plazos para emisión de informes en procedimientos administrativos.

1. El plazo de emisión de informes y dictámenes será de diez días, salvo que la normativa de la Unión Europea o del Estado, de directa aplicación o básica, establezcan otro plazo superior.
2. Excepcionalmente, podrá establecerse un plazo superior mediante norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general, en los términos previstos en el artículo 17, 2 de esta Ley.
3. Transcurrido el plazo máximo fijado para la emisión de los informes y dictámenes preceptivos necesarios para la resolución de un procedimiento administrativo sin pronunciamiento expreso y motivado del órgano competente para su evacuación, se entenderán emitidos en sentido favorable a la propuesta sometida a informe y a la continuación del procedimiento para su resolución por el órgano competente. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto por la normativa básica respecto a la suspensión del plazo máximo para resolver y del sentido del silencio para los procedimientos iniciados a instancia de los interesados.

4. Cuando en un procedimiento deban emitirse diversos informes, estos se despacharán por sus responsables de manera simultánea y no sucesiva.

CAPÍTULO II.
RÉGIMEN SANCIONADOR.

Artículo 19. Disposiciones generales.

1. Los órganos competentes controlarán el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de esta Ley, ejerciendo las facultades de comprobación y la potestad de inspección que legalmente les corresponden sobre el contenido de declaraciones responsables y comunicaciones.
2. Para la aplicación del presente régimen sancionador son competentes los titulares de las Consejerías competentes en la materia sujeta al régimen de declaración responsable o comunicación de que se trate. La competencia sancionadora corresponderá a las entidades locales en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo que pudiera establecer la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma. Cuando la competencia sancionadora corresponda a las parroquias rurales, podrán ejercerla mediante acuerdos de colaboración interadministrativa conforme a lo establecido en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas y de régimen local.
3. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir, las Administraciones públicas sancionarán, mediante resolución motivada, las infracciones cometidas en esta materia previa instrucción del oportuno expediente.

4. Si, en el marco de una actuación inspectora, se conociera la posible comisión de hechos constitutivos de infracción penal, deberá ponerse en conocimiento de la autoridad judicial competente.
5. La instrucción de causa penal suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador incoado por los mismos hechos y, en su caso, la eficacia de las resoluciones sancionadoras en los términos establecidos por la legislación básica estatal.

Artículo 20. Responsables.

Se consideran responsables de infracción de esta Ley quienes tengan la obligación de presentar declaración responsable o comunicación y realicen por acción u omisión hechos constitutivos de las infracciones que se detallan en los siguientes artículos. En caso de existir una pluralidad de responsables de una misma infracción, la responsabilidad será solidaria.

Artículo 21. Infracciones leves.

Son infracciones leves:

a) La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter no esencial, en cualquier dato contenido en la declaración responsable o comunicación aportada por los interesados.
b) El incumplimiento de los requerimientos específicos o las medidas cautelares que formule la autoridad competente dentro del plazo concedido al efecto, siempre que se produzca por primera vez.
c) La falta de subsanación de las deficiencias detectadas en inspecciones y revisiones reglamentarias en el plazo señalado en el acta correspondiente o la falta de acreditación

de tal subsanación ante la Administración Pública competente, siempre que dichas deficiencias no constituyan infracción grave o muy grave.

d) La falta de colaboración con las Administraciones Públicas en el ejercicio por estas de las funciones de comprobación, inspección y control reguladas en esta ley.

e) El incumplimiento, por simple negligencia, de los requisitos u obligaciones establecidas en la normativa sectorial aplicable siempre que se produzca riesgo de escasa incidencia para las personas, la flora, la fauna, las cosas, la hacienda pública o el medio ambiente.

f) La falta de comunicación a la Administración Pública competente de la modificación de cualquier dato de carácter no esencial incluido en la declaración responsable o comunicación.

Artículo 22. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

a) El inicio o desarrollo de las actividades o de la ejecución de proyectos a los que se refiere esta Ley sin la presentación de la correspondiente declaración responsable o comunicación.

b) La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato o manifestación contenida en la declaración responsable o comunicación a las que se refiere esta Ley. Se considerará esencial, en todo caso, la información relativa a la titularidad de la actividad, la naturaleza de esta, el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad en el ejercicio de la actividad, incluidas las relativas a la protección del medio ambiente, y de aquellas obligaciones que afecten a la salud de los consumidores y usuarios.

c) No estar en posesión de la documentación o el proyecto a los que hace referencia la declaración responsable o la comunicación, o bien la falsedad, inexactitud u omisión en el contenido de dicha documentación, así como la incorrecta certificación de cualesquiera de estas cuestiones.

d) La falta de firma por técnico competente de los proyectos que la requieran y la redacción de proyectos o memorias técnicas cuyo contenido no se ajuste a las prescripciones establecidas en la normativa aplicable.

e) La obstaculización del ejercicio de las funciones inspectoras.

f) El incumplimiento de los requerimientos específicos y de las medidas cautelares que formule la autoridad competente, cuando se produzca de modo reiterado.

g) La expedición de certificados, informes o actas cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos.

h) La falta de comunicación a la Administración Pública competente de la modificación de cualquier dato de carácter esencial incluido en la declaración responsable o comunicación.

i) La reincidencia en falta leve por la que se hubiese sido sancionado en el plazo de los dos años anteriores a la comisión de esta.

Artículo 23. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

a) El incumplimiento doloso de los requisitos, obligaciones o prohibiciones aplicables a la actividad o proyecto de que se trate siempre que ocasionen riesgo grave o daño para las personas, la flora, la fauna, la hacienda pública, las cosas o el medio ambiente.

b) Las tipificadas como infracciones graves cuando de las mismas resulte un daño muy grave o se derive un peligro muy grave e inminente para las personas, la flora, la fauna, la hacienda pública, las cosas o el medio ambiente.

c) La negativa absoluta a facilitar información o prestar colaboración al personal inspector.

d) La reincidencia en falta grave por la que se hubiese sido sancionado en el plazo de los dos años anteriores a la comisión de esta.

Artículo 24. Reiteración y reincidencia.

1. Existirá reiteración cuando se cometa una nueva infracción de la misma índole, dentro del plazo de un año después de la anterior, sin que medie resolución firme en vía administrativa.
2. Existirá reincidencia por la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, ya sancionada con anterioridad, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Artículo 25. Medidas provisionales.

Las Administraciones Públicas competentes podrán adoptar aquellas medidas provisionales que consideren necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, las exigencias de los intereses generales, el buen fin del procedimiento o evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción.

Artículo 26. Prescripción y caducidad de las infracciones.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves al año. El plazo de prescripción comenzará a contar a partir de la fecha en que la

infracción se haya cometido, y tratándose de infracciones continuadas o permanentes, el plazo de prescripción se computará a partir de la fecha de finalización de la actividad infractora. El inicio del procedimiento sancionador con conocimiento del interesado interrumpe la prescripción, reanudándose el plazo de prescripción si estuviera el expediente paralizado más de un mes por causa no imputable al presunto responsable o infractor.

2. El plazo máximo para resolver será de tres meses desde el inicio del procedimiento sancionador. Transcurrido este plazo, excepto que concurran causas que legalmente produzcan la suspensión del procedimiento, se producirá la caducidad de este.

Artículo 27. Sanciones.

1. Las infracciones previstas en este capítulo se sancionarán mediante la imposición de sanciones pecuniarias y no pecuniarias, que serán compatibles entre sí y podrán imponerse de manera simultánea en el caso de las infracciones graves y muy graves, en atención a la naturaleza de la infracción.
2. Las sanciones pecuniarias consistirán en una multa, fijada de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de esta Ley.
3. Las sanciones no pecuniarias podrán consistir en:
   a) Suspensión definitiva o temporal de la actividad, de la ejecución del proyecto o clausura del establecimiento. En este último caso deberán determinarse en el acuerdo que se dicte las medidas complementarias para su plena eficacia.
   b) Inhabilitación, por término máximo de tres años, para el ejercicio de la actividad o la promoción de proyectos

análogos, para percibir subvenciones o beneficiarse de incentivos fiscales.

c) Resarcimiento de todos los gastos que haya generado la intervención a cuenta del infractor.

d) Decomiso de los beneficios obtenidos como consecuencia de la comisión de la infracción y, en particular, de los derivados de actividades o proyectos que, debiendo tenerla, no cuenten con la declaración responsable o comunicación.

e) Obligación de restitución del estado de las cosas a la situación previa a la comisión de la infracción.

f) Pérdida de la acreditación de entidad colaboradora de certificación, que podrá imponerse por la comisión de infracciones graves o muy graves, y prohibición de obtener nueva acreditación, que podrá imponerse por la comisión de infracciones muy graves.

Artículo 28. Proporcionalidad.

La imposición de sanciones deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada conforme al principio de proporcionalidad y con la debida motivación, atendiendo para la graduación de las sanciones a los siguientes criterios:

a) Gravedad del perjuicio ocasionado e imposibilidad de reparación de este.

b) Cuantía del beneficio obtenido.

c) Plazo de tiempo durante el que se haya cometido la infracción.

d) Existencia y/o grado de intencionalidad.

e) Existencia de reiteración o reincidencia en los términos recogidos en el artículo 24.

Artículo 29. Cuantía de las sanciones.

1. Las infracciones leves se sancionarán con multas de hasta 3.000 euros.
2. Las infracciones graves se sancionarán con multas de 3.001 euros a 60.000 euros.
3. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de 60.001 euros a 1.000.000 de euros.

TÍTULO TERCERO. INSTRUMENTOS FACILITADORES DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 30. Actuación administrativa automatizada.

1. Como medida de simplificación, agilización y de reducción de cargas administrativas, se promoverá el uso de las actuaciones administrativas automatizadas, de conformidad con la normativa comunitaria y estatal de aplicación.
2. Las actuaciones administrativas automatizadas permitirán la descarga telemática de acreditaciones de actos o actuaciones contemplados en su norma de creación, en los que no hay intervención directa del personal empleado público, y que estarán sujetos a los sistemas establecidos en la normativa reguladora de la administración electrónica.
3. Se impulsará esta automatización en todas aquellas tareas, trámites y procedimientos administrativos suscep-

tibles de realizarse sin intervención de las personas, al ser por su repetitivos o de mera revisión o comprobación de datos, especialmente en los supuestos de procedimientos de tramitación masiva, reduciendo los tiempos de respuesta, errores, costes y cargas administrativas para el ciudadano.

Artículo 31. Utilización de la inteligencia artificial.

1. Sin perjuicio de la regulación comunitaria y estatal en la materia, las Administraciones a las que resulta de aplicación esta Ley impulsarán la incorporación de soluciones basadas en inteligencia artificial para fomentar la mejora en la atención de los servicios públicos por parte de la ciudadanía.
2. La inteligencia artificial se podrá utilizar en la tramitación administrativa, y en especial en la búsqueda de trámites y la tramitación procedimental unificada.
3. En el empleo de herramientas de inteligencia artificial se garantizarán los derechos y libertades ciudadanos, debiendo cumplirse con la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal y de la inteligencia artificial.
4. Se harán públicos los sistemas algorítmicos o de inteligencia artificial con impacto en los procedimientos administrativos o en la prestación de los servicios públicos, describiéndose de manera comprensible su diseño y funcionamiento, así como el nivel de riesgo que implican y el punto de contacto al que poder dirigirse en cada caso, de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, en los términos dispuestos en la legislación en materia de transparencia.

Artículo 32. Carpeta de servicios al ciudadano y unidades de apoyo. Canal empresa.

1. Las Administraciones sometidas a esta Ley pondrán a disposición de los ciudadanos, en sus sedes electrónicas, espacios personalizados y único de relación electrónica, la carpeta de servicios al ciudadano, donde las personas podrán gestionar los servicios administrativos en los que se encuentren interesadas, consultar los procedimientos administrativos, comunicaciones y notificaciones electrónicas con dichas Administraciones.
2. La carpeta de servicios al ciudadano deberá poner de oficio a disposición de la ciudadanía aquella información que resulte de su interés, y en concreto sus certificados, carnés y tarjetas personales, así como la vinculada al acceso a procedimientos y servicios solicitados por la ciudadanía de las Administraciones.
3. Los entes que integran la Administración local, a través de los correspondientes convenios, se adherirán progresivamente a la carpeta de servicios al ciudadano, para que, a través de esta, los interesados puedan consultar el estado del conjunto de sus expedientes.
4. Los ciudadanos que, en atención a sus circunstancias personales, sean incapaces de acceder a los servicios en línea o dispuestos en forma electrónica, contarán en cada Administración con una unidad de apoyo facilitadora de sus trámites de forma presencial. En los municipios de menos de mil habitantes de población censada, dicha unidad estará a cargo del Principado de Asturias. Los requisitos para el acceso a estas unidades, así como las condiciones de su funcionamiento, serán objeto de desarrollo reglamentario.

5. Cada Administración Pública sometida a esta Ley deberá contar con un espacio en su sede electrónica denominado "Canal Empresa" donde se informará de cuantos requisitos se precisen para el comienzo y desarrollo de iniciativas emprendedoras de profesionales o empresas, incluyendo las condiciones procedimentales que resulten de aplicación, con acceso electrónico a nada trámite requerido. En el supuesto de entidades locales de menos de mil habitantes censados, tal "Canal Empresa" deberá servirse del soporte del Principado de Asturias.

TÍTULO CUARTO. SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA.

Artículo 33. Análisis de las cargas administrativas de proyectos normativos.

En toda memoria de los proyectos o anteproyectos normativos en el Principado de Asturias se deberá realizar un estudio pormenorizado de las cargas administrativas que suponen, con la finalidad de valorar el impacto de la nueva regulación, reducir las cargas administrativas y evitar nuevas trabas innecesarias a la implantación y desarrollo de actividades, así como para fomentar la simplificación administrativa. En caso de ausencia de justificación sobre estos extremos, deberá dejarse sin efecto la iniciativa normativa. El contenido concreto de dicho estudio se regulará reglamentariamente.

Artículo 34. Revisión del ordenamiento jurídico.

1. Con la finalidad de contar con entorno de seguridad jurídica que facilite el ejercicio de derechos ciudadanos, así

como las inversiones productivas y el desarrollo de proyectos socioeconómicos sostenibles, el Principado de Asturias realizará anualmente una revisión del ordenamiento jurídico autonómico para adaptar las normas a los criterios de simplificación regulados en esta Ley. Mediante la suscripción del correspondiente convenio, podrá recabarse el asesoramiento en esta materia de instituciones jurídicas asturianas, que habrán de informar acerca de aquellas normas susceptibles de actualización o derogación, por su obsolescencia.

2. Esta revisión se podrá llevar a cabo de forma individual o mediante una única Ley, en la que se incorporen todas aquellas modificaciones normativas o derogaciones que se consideren necesarias.

Disposición adicional primera. Uso de lenguaje no sexista.

De conformidad con el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres, y el artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género, las referencias que en el texto de esta ley se hagan, en virtud del principio de economía de expresión, mediante el uso del masculino genérico se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino.

Disposición transitoria primera. Régimen aplicable a procedimientos en tramitación.

Los procedimientos en tramitación a la entrada en vigor de esta ley se regirán por la normativa conforme a la cual se iniciaron

Disposición derogatoria única.

1. Quedan derogadas todas aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en esta ley.
2. Quedan expresamente derogadas las siguientes disposiciones con rango reglamentario: Acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de fechas 11 de enero de 2017, 29 de octubre de 2020 y 24 de mayo de 2024, de constitución, régimen y funcionamiento de la Comisión de Simplificación Administrativa.

Disposición final primera. Adaptación de régimen de intervención, procedimientos y plazos de silencio e informes.

1. Dentro del plazo de seis meses contados desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno del Principado de Asturias aprobará y remitirá a la Junta General del Principado de Asturias, para su tramitación, un proyecto de ley de aplicación de la vigente Ley de simplificación administrativa y reducción de cargas burocráticas, que se atendrá estrictamente a los criterios establecidos en ella, con los siguientes contenidos:
   a) Reformas legales necesarias para la sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones.
   b) Reformas legales necesarias para la sustitución del silencio negativo por silencio positivo.
   c) Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de silencio administrativo.
   d) Reformas legales necesarias para la revisión de los plazos de emisión de informes y dictámenes.

e) Reformas para actualizar Leyes o derogaciones de aquellas Leyes obsoletas o que han dejado de aplicarse.

f) Procedimientos en los que la aportación inicial de documentación por los solicitantes se sustituye por declaración responsable, indicando el momento en que habrá de aportarse la documentación, y reformas legales necesarias para ello.

2. Dentro del plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta ley, el Principado de Asturias aprobará el procedimiento que se seguirá y los documentos que deberán cumplimentarse por los coordinadores de simplificación y el Grupo de Trabajo contemplados en los artículos 5 y 6 de esta Ley.

3. La efectiva sustitución de autorizaciones o licencias previas por declaraciones responsables o comunicaciones requerirá la aprobación de una norma reglamentaria posterior, que tendrá el siguiente contenido mínimo:

a) El momento a partir del cual se aplicará el régimen de declaración responsable o comunicación previa. Los procedimientos iniciados antes de ese momento continuarán tramitándose conforme a la normativa que fuese de aplicación al iniciarse.

b) Las tablas de cumplimiento, de modo que tanto los interesados como los órganos responsables del procedimiento puedan identificar de forma sencilla los requisitos y documentación precisa.

c) Los modelos de declaración responsable o comunicación.

Disposición final segunda. Desarrollo reglamentario.

Se faculta a las Administraciones a las que resulta de aplicación esta Ley, en sus respectivos ámbitos de competencias, para dic-

tar cuantas disposiciones fueran necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

1. Esta Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias.
2. No obstante, la efectiva aplicación de lo establecido en esta Ley respecto de concretos procedimientos, informes y régimen de aportación de documentación tendrá lugar con ocasión de la promulgación de las Leyes y Reglamentos previstos en la disposición final primera.

Por tanto, ordeno a todos los ciudadanos a quienes sea de aplicación esta Ley, coadyuven a su cumplimiento, así como a todos los Tribunales y Autoridades que la guarden y la hagan guardar.

Discurso de contestación

Excmo. Sr. Dr. Daniel Berzosa López

Con la venia del excelentísimo señor presidente.
Excelentísimos señoras y señores académicos;
ilustrísimos señoras y señores; señoras y señores:

Cuando Javier Junceda me propuso, con esa generosidad que lo caracteriza, que fuera yo quien contestara a su discurso de ingreso, sentí una mezcla de honor y de responsabilidad que solo pueden entender quienes, como nosotros, hemos dedicado y dedicamos la vida a debatir con ánimo constructivo sobre las grandes cuestiones del Derecho público. Compartimos, es cierto, inquietudes profesionales, universitarias y periodísticas; pero sobre todo compartimos una convicción: que el Derecho no es un fin en sí mismo, sino el instrumento más noble que tenemos para servir al ciudadano, a las personas, y para impedir que el poder se convierta en arbitrariedad. Por eso, aceptar esta contestación ha sido para mí un privilegio que agradezco de corazón tanto al presidente de esta Real Academia, el Excmo. Sr. doctor Rocafort, como a mi amigo.

El doctor Junceda ha elegido para su discurso de ingreso un asunto que, lejos de ser un tópico académico más, constituye una de las patologías más graves y persistentes de nuestras democracias contemporáneas. Se trata de lo que de forma más que expresiva y delimitadora ha llamado "la incontinencia legislativa y la simplificación administrativa". En su estudio, el nuevo académico no solo ha diagnosticado con precisión quirúrgica un mal que todos padecemos, sino que ha propuesto, con rigor técnico y audacia intelectual, remedios concretos que honran la mejor tradición del Derecho público español y europeo.

El punto de partida del doctor Junceda es demoledor y, al mismo tiempo, profundamente clásico. Cita a Carl Schmitt y a José Ortega y Gasset para expresar respectivamente en la "legislación motorizada" y la "legislación incontinente", la conversión del Estado en "una ametralladora que dispara leyes". No obstante, este diagnóstico no es exclusivo de la contemporaneidad. Ya el historiador romano Tácito, en sus Anales (libro III, 27), advertía con lapidaria claridad que "*corruptissima re publica plurimae leges*"; que se puede traducir como que, "en el Estado más corrupto, hay multitud de leyes".

El nuevo académico expone, con esta referencia implícita al mundo clásico al final de su discurso, que el exceso normativo no es un mero problema técnico; es síntoma de corrupción institucional, de pérdida de la unidad del ordenamiento y de quiebra de la seguridad jurídica. Recordaré por mi parte que Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* (1748), distinguía claramente entre los gobiernos despóticos, donde bastan "dos o tres ideas" y pocas leyes, y los monárquicos o republicanos, donde la complejidad exige más reglas; pero nunca un exceso que las convierta en "arte de la razón misma" hasta el punto de hacerlas ininteligibles.

Cuando las leyes se multiplican sin control, como bien señala el doctor Junceda, citando al Tribunal Constitucional (*cf.* SSTC 150/1990, 233/1999, 222/2006), cada norma deja de ser un elemento integrado en un sistema coherente para convertirse en un islote arbitrario. La ignorancia de la ley, que el artículo 6.1 del Código Civil presume inexcusable, se torna materialmente imposible. Y el nuevo académico nos muestra cómo hemos traspasado ese umbral. Un Parlamento nacional, diecisiete asambleas autonómicas, más de ocho mil ayuntamientos y la ingente producción de la Unión Europea han creado una "polución normativa" que socava el artículo 9.3 de la Constitución.

Y aquí resuena la preocupación de Ignacio Astarloa, en *La vocación de nuestro tiempo por la legislación y los retos para el legislador* (2020, p. 16), "por fenómenos como la proliferación extraordinaria de las normas, la creciente variedad de tipos existentes y la pluralidad de sujetos que ostentan la potestad legislativa, los cambios normativos constantes, con la consiguiente inestabilidad, fugacidad o transitoriedad de normas contingentes de controlar, hasta el punto de que si no dispusiésemos de colecciones legislativas en las bases de datos electrónicas, hoy no seríamos capaces de tener certezas sobre cuál es el Derecho vigente".

El doctor Junceda no se detiene en el diagnóstico. Profundiza en la perspectiva constitucional, interna y comparada, y aquí su análisis alcanza una densidad notable. Recuerda que el principio de regulación mínima, los cuestionarios alemanes de técnica legislativa y la evaluación posterior de las normas (institucionalizada en Suiza, Reino Unido o Francia) buscan precisamente evitar la "coyunturalidad oportunista" que suele inspirar gran parte de nuestra producción legislativa.

Especialmente certero es el apartado dedicado a las *leges repetitae*. El nuevo académico, con la autoridad que le da su dilatada experiencia en comisiones legislativas parlamentarias (más de treinta proyectos o proposiciones de ley, buena parte de ellas autonómicas), denuncia la "clonación sistemática" de textos entre Comunidades Autónomas. Ya no se trata de un fructífero diálogo comparado, sino de una estandarización que desnaturaliza el propio sentido del Estado autonómico. El economista y jurista austriaco Friedrich A. Hayek, en *Law, Legislation and Liberty* (1973-1979), distinguía radicalmente entre *nomos* (el Derecho espontáneo, evolutivo, abstracto y general) y *thesis* (la legislación dirigida, particular y coyuntural). Cuando las Comunidades Autónomas se limitan a "fundir" modelos ajenos

en lugar de adaptar el Derecho a sus realidades territoriales, estamos ante la victoria de la *thesis* sobre el *nomos*, ante la sustitución del orden espontáneo por un dirigismo legislativo que, paradójicamente, genera más incoherencia. El doctor Junceda formula la pregunta incómoda con elegancia; si las diecisiete normativas autonómicas son idénticas, ¿qué sentido conserva la multiplicidad de parlamentos y boletines oficiales? Es una cuestión que, como él mismo advierte, roza los fundamentos mismos del Estado compuesto.

No menos audaz –y necesario– es el apartado sobre la posible "prevaricación legislativa". El doctor Junceda señala que, mientras jueces y funcionarios responden penalmente por apartarse del "recto camino", los legisladores gozan de una inmunidad que, en casos extremos, permite normas "conscientemente arbitrarias e injustas". El Tribunal Constitucional ha admitido, en alguna ocasión, que la ausencia absoluta de fundamento racional puede vulnerar también el artículo 9.3 de la Constitución. Pero el nuevo académico va más lejos. Sugiere que los letrados de las Cámaras deberían poder advertir con mayor contundencia y que, incluso, academias y colegios profesionales podrían participar en evaluaciones posteriores periódicas. El gran maestro del Derecho Administrativo español, Eduardo García de Enterría, denunciaba precisamente en *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* (1999), ese "mundo de leyes desbocadas" en el que la arbitrariedad normativa se camufla bajo el manto de la soberanía parlamentaria. El doctor Junceda actualiza y radicaliza esa crítica. Para él, cuando quienes promueven normas alejadas del sentido común acceden al poder constitucional, el examen de arbitrariedad se torna imposible. Estamos, como él advierte, ante el retorno al "reino de la iniquidad" que las revoluciones burguesas quisieron enterrar.

El recurso a los "estorbos" de Jovellanos es uno de los pasajes más literarios del discurso. El nuevo académico cita su *Informe sobre la Ley Agraria* de 1794 para recordarnos que los males provienen "casi siempre de leyes que hay más necesidad de derogar que de establecer". Jovellanos, como buen ilustrado, veía en la multiplicación normativa uno de los principales "estorbos" al progreso. El doctor Junceda trae esa crítica al siglo XXI. La digitalización ha acelerado la vida social, pero la administración pública permanece anclada en procedimientos del siglo XIX. En este punto, invito a regresar a Aristóteles en su *Política*, donde dejó escrito que la estabilidad de las leyes es condición indispensable para el buen gobierno. Los cambios frecuentes desestabilizan la confianza ciudadana y convierten la justicia en mera convención voluble. El nuevo académico, al proponer podar el "árbol legislativo" en lugar de añadir ramas inútiles (con el ejemplo concreto del ordenamiento asturiano de "mil setecientas cincuenta páginas, en letra pequeña"), recupera esa sabiduría clásica y la aplica a nuestra realidad.

Particularmente oportuno es el desmontaje del "mito de la participación". El doctor Junceda critica con razón la *hiperparticipación*, que somete proyectos complejos (como las leyes del suelo) a consultas públicas indiscriminadas, incluso a escolares, mientras se margina a los verdaderos expertos. Esto choca frontalmente con la tradición deliberativa contemporánea. Mientras Rousseau idealizaba la voluntad general como suma de participaciones, la experiencia acumulada y el propio sentido común jurídico recuerdan que la complejidad técnica exige filtros de competencia. El nuevo académico no impugna el artículo 23 de la Constitución, ni los derechos de audiencia; simplemente exige que la participación sea cualificada. De lo contrario, como ilustra con el caso de los "chiquillos" opinando sobre equidistribución urbanística, se degrada el proceso legislativo en un ejercicio de vana notoriedad.

El apartado dedicado a la normativa simplificadora recoge con precisión las experiencias comparadas. A lo largo de su discurso, el doctor Junceda menciona, entre otros casos, la Ley balear 5/2015, las leyes italianas de "guillotina" de 2003 y 2005, los programas REFIT y ABR de la Unión Europea, los informes de la OCDE de 2000 y 2010. El nuevo académico demuestra que la simplificación no es una ocurrencia reciente, sino una exigencia recurrente de las democracias maduras. Pero advierte, con perspicacia, que muchas de estas iniciativas han terminado en "logomaquia adicional".

Su propuesta de una ley de simplificación administrativa y reducción de cargas burocráticas, presentada en el Parlamento del Principado de Asturias, constituye el pulmón práctico de su discurso. Inspirada en Aragón, Valencia y Cantabria, pero lógicamente adaptada a la realidad asturiana, esta iniciativa constata un modelo de técnica legislativa. Establece un deber general de simplificación, crea coordinadores en cada Consejería y Ayuntamiento, instituye un grupo de trabajo pluridisciplinar (colegios profesionales, academias, universidad, agentes sociales), generaliza las declaraciones responsables y comunicaciones, fija plazos máximos de tres meses (seis excepcionalmente), impone el silencio administrativo positivo como regla, incorpora la inteligencia artificial y la carpeta ciudadana, y obliga a justificar en toda memoria de impacto por qué no se conserva la norma existente.

Permítanme destacar tres aciertos de su propuesta que revelan la madurez del doctor Junceda como jurista y como hombre de Estado. Primero, el principio de "conservación de la norma", con la que pretende racionalmente invertir la inercia legislativa hipertrófica. Segundo, la transversalidad organizativa y la formación específica de empleados públicos, para humanizar las

administraciones y acercarlas al ciudadano. Tercero, el régimen sancionador proporcionado para las infracciones en materia de declaraciones responsables, con el fin de garantizar el control sin ahogar la confianza. Todo ello, como el nuevo académico subraya, sin invadir competencias estatales básicas y respetando escrupulosamente los principios de buena regulación de la Ley 39/2015.

El doctor Junceda no es un teórico abstracto. Su trayectoria, con más de doscientas publicaciones y tareas como decano en dos universidades, profesor en la Escuela Judicial, vocal de la Comisión de Urbanismo del Principado de Asturias, presidente de la Comisión de Derecho del Real Instituto de Estudios Asturianos, participante en el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico y doctor *honoris causa* por seis universidades (entre ellas, la decana de América), avala cada línea de su discurso. Su experiencia práctica en comisiones legislativas y su vocación de "transferencia de conocimiento" convierten esta propuesta en algo más que un ejercicio académico. Es un instrumento listo para ser utilizado por cualquier Parlamento que quiera recuperar la sensatez normativa.

En las conclusiones del nuevo académico, resuena un llamamiento humanista, ilustrado y liberal. Podar el árbol legislativo para que dé frutos de servicio ciudadano, no de burocracia asfixiante. Si Jovellanos murió sin ver cumplido su sueño de eliminar "estorbos", el nuevo académico nos ofrece la posibilidad de hacerlo realidad en el siglo XXI. Esta Real Academia Europea de Doctores, por su carácter pluridisciplinar y doctoral, es el foro idóneo para continuar ese debate. El ingreso del doctor Junceda no es un punto final, sino el comienzo de una colaboración fructífera en la que la inteligencia jurídica se ponga al servicio del bien común.

En nombre de todos los aquí presentes, doy al nuevo académico la más cordial bienvenida. Que su presencia enriquezca nuestras sesiones, que sus propuestas inspiren reformas concretas y que juntos sigamos defendiendo un Derecho claro, estable y al servicio de la persona.

Enhorabuena, doctor Junceda.

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA EUROPEA DE DOCTORES

Publicaciones

Revista RAED Tribuna Plural

DANIEL BERZOSA LÓPEZ (Úbeda, 19 de diciembre de 1969) es doctor europeo en Derecho Constitucional por la Universidad de Bolonia; donde fue colegial del Real Colegio de España y decano (número uno por expediente académico). Obtuvo el Certificado-Diploma de estudios avanzados por la Universidad Complutense de Madrid, con la máxima calificación. Es Licenciado de grado en Derecho por la citada Universidad, con premio extraordinario de licenciatura y premio al mejor expediente académico. Es Diplomado del XXXVII Curso de Defensa Nacional.

Abogado y Profesor de Universidad. Fue becado por el Departamento de Estado de EE. UU. para realizar su programa estrella, el *International Visitor Leadership Program*. Académico de número de la Real Academia Europea de Doctores. *Fellow* de la *American Society of Diplomacy and Political Science*. Coordinador del Observatorio Internacional da Regulación das Entidades do Sector Público (Universidad de Santiago de Compostela).

Miembro de los Comités organizadores de los Congresos Mundiales del Derecho-*World Law Congress* de Madrid 2019, Cartagena de Indias 2021 y Nueva York 2023. Miembro del Comité científico y la *Global Academy* de *Citizens pro Europe*. Vocal de los tribunales calificadores de las pruebas de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal. Embajador de Marca Ejército.

Autor de libros, artículos y capítulos de libro científicos, participa en congresos, proyectos y grupos de investigación. Conferenciante y colaborador de distintos medios visuales, radiofónicos, digitales e impresos.

Su Majestad el Rey Don Felipe VI le entregó el XXXI Premio FIES en un acto celebrado en el palacio de la Zarzuela el 4 de noviembre de 2020.

«Ortega, calificaba como "legislación incontinente" a la que convierte al Estado "en una ametralladora que dispara leyes". Esa auténtica torrentera normativa que cae a diario sobre los ciudadanos, lejos de atenuarse, ha experimentado en los últimos años un crecimiento extraordinario, comprometiendo la clásica previsión del artículo 6.1 del Código Civil, conforme a la cual "la ignorancia de las Leyes no excusa de su cumplimiento". En las actuales circunstancias, resulta cómico hablar en esos términos».

«La claridad del legislador constituye una de las principales metas del Derecho: si el contenido o las omisiones de un texto normativo producen confusión, incertidumbre o dudas en sus destinatarios acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, estaríamos ante normas que infringen el principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución».

Javier Junceda Moreno

1914 - 2026

Colección Real Academia Europea de Doctores

Generalitat de Catalunya

INSTITVTO D ESPAÑA
ACADEMIA ASOCIADA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE