

INFORME¹

El Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas

1. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE ESTE DECRETO-LEY

El paso del tiempo es fundamental para valorar la eficacia de una norma. No se si esta afirmación puede tener la categoría de principio o no, pero en cualquier caso me parece de especial sensatez, al menos, tenerla presente a la vista de normas como la que motiva este comentario porque levanta esperanzas por el propio empeño en sí *-reducir trabas-* que bienvenido sea y también por el talante que, el menos, su preámbulo destila. En este sentido quiero destacar su párrafo de comienzo en que se afirma:

La regulación económica es uno de los instrumentos del Estado Social y Democrático de Derecho para promover el bien común y defender en el mercado los intereses generales frente a los individuales. La regulación económica tiene que estar justificada por objetivos públicos. Esta intervención pública, no obstante, debe ser equilibrada, de forma que se minimice el impacto negativo que pueda tener sobre el desarrollo de las actividades económicas, más allá de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. Ahora bien, la solución tampoco puede consistir en desregular de manera desproporcionada, sino en regular de forma eficiente, es decir, en establecer los menores costes posibles sobre la actividad económica, haciéndolo compatible con la protección de los intereses generales. Las ideas de intervención pública equilibrada, reducida a lo estrictamente necesario para conseguir sus objetivos, que se desprende de percibir la propia intervención como un fenómeno que comporta impactos negativos, transmite un mensaje de mesura y realismo que me pare-

¹ Esta Sección ha sido elaborada bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

cen muy de agradecer en estos tiempos. La conclusión que de ahí se desprende es que ni regulación ni desregulación en si sino en cada caso lo que sea más eficaz para la defensa de los intereses generales en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho. Por tanto, como se desprende de nuestra Constitución, cohonstando la eficacia –siempre necesaria- con los valores superiores del ordenamiento jurídico.

Se apunta de esta manera a la necesidad de afinar en la regulación estableciendo *los principios de buena regulación* recogidos en el artículo 4 de la Ley 2/2011 de 4 de marzo *que el conjunto de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de la iniciativa normativa, actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como al exigir, en virtud de dicho principio de simplicidad «que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo».*

En este sentido parece que el trabajo llevado a cabo Grupo de Trabajo integrado por la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales y la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y coordinado por la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, a través de la Secretaría General de Economía y la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía para revisar todos los procedimientos existentes en la Administración de la Junta de Andalucía debe valorarse positivamente. Destaco en este comentario los aspectos sustantivos más relevantes de la nueva regulación que son los contenidos en el título primero del decreto-ley

De él concluye el preámbulo de la norma que comento como indispensable acometer de forma perentoria una reforma legislativa que incorpore la nueva regulación, es de suponer que en los términos de calidad que se apuntan. Sin embargo, emprender esta reforma a través de la aprobación de una ley, con los plazos que comporta su tramitación parlamentaria, daría lugar, de un lado, al incumplimiento de hecho de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y, de otro, a dejar desprotegido el interés general que subyace en las intervenciones administrativas en las que se exige una justificación legal previa.

De ahí que se justifique la urgencia en el cumplimiento de la ley y la lealtad institucional con el Estado en el desarrollo de los mecanismos de garantía creados por el mismo impiden demorar dicho proceso de reforma y, en consecuencia se recurre al decreto-ley. Me parece que no es razonable discutir esta justificación, con independencia de posibles reformas que se puedan acometer a través de los correspondientes procedimientos legislativos.

2. LA REGULACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

El fruto inmediato del trabajo del grupo al que se ha hecho referencia más atrás ha sido una catalogación de los vigentes procedimientos de control administrativo en materia de acceso y ejercicio de actividades económicas, en función del instrumento de control que se considera necesario estaría justificado el régimen de autorización, el de declaración responsable o comunicación previa, o de libre acceso. A la vista de la existencia de imperiosas razones de interés general se ha mantenido el régimen de autorización en los supuestos que se han valorado como estrictamente necesarios, mientras que en aquellos supuestos en los que el control administrativo no parece lo suficientemente justificado, el procedimiento de autorización se ha simplificado mediante su sustitución por la declaración responsable, la comunicación previa o el libre acceso.

El propósito de la norma se concreta en un primer nivel en:

- a) *El mantenimiento de un grupo de procedimientos administrativos de autorización al entenderse que los mismos se encuentran debidamente justificados, en virtud de al menos una de las razones de interés general establecidas en la legislación básica estatal.*
- b) *La sustitución, en un grupo de procedimientos administrativos que afectan a actividades económicas, del régimen de autorización por los instrumentos de declaración responsable, comunicación o libre acceso, para lo cual se llevan a cabo las modificaciones legales que se indican en el presente decreto-ley (art. 2).*

Estableciendo como punto de partida adaptándose a lo previsto en a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la reserva de ley para el sometimiento a autorización de las actividades económicas:

1. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, la normativa reguladora del acceso a las actividades económicas y su ejercicio sólo podrá establecer regímenes de autorización mediante ley, siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal.

Únicamente, cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria, tratado internacional o se derive de lo dispuesto en una ley estatal de carácter básico, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la ley.

El artículo 4. suple la falta de rango de las normas de las disposiciones inferiores a ley que en la actualidad regulan autorizaciones administrativas.

Este aspecto del decreto-ley se completa con la remisión a dos anexos en que respectivamente se relacionan los procedimientos de autorización de competencia autonómica regulados en disposiciones con rango de ley que afectan a las actividades económicas, los motivos o razones que justifican el mantenimiento del régimen de autorización, así como la legislación vigente reguladora del procedimiento (Anexo I) y aquellos procedimientos administrativos, regulados en disposiciones con rango inferior a ley, cuyos regímenes de autorización se mantienen por efecto del decreto-ley por concurrir en los mismos las razones de interés general se indica (Anexo II).

3. ADAPTACIÓN DE NORMAS CON RANGO DE LEY A LAS EXIGENCIAS DE LA NUEVA NORMATIVA

A partir de aquí el decreto-ley acomete la modificación de una serie de normas con objeto de proceder a la simplificación que se propone: Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de Andalucía, Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, Ley 1/2009, de 27 de febrero, reguladora de la Mediación Familiar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, Ley 16/2011 de 23 de diciembre de Salud Pública de Andalucía y Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía..

4. CONCLUSIONES

Creo que no se pueden poner objeciones razonables al decreto-ley y no voy a hacerlo. Sin embargo, no puedo sustraerme a una sensación de inquietud que, tal vez por el hecho de tratarse de una sensación tenga marcados tintes subjetivos, pero oscurece la buena intención que no dudo, preside la norma. Me refiero precisamente a los anexos que son donde se encuentra la realidad menuda y gris en su consideración ordinaria. Parecen increíbles esas listas tan largas, en especial las contenidas en el I y el III. Transmiten auténtico pavor e inseguridad al contemplar tantísimos supuestos de intervención –no los discuto- con justificaciones en ocasiones demasiado amplias –orden público-. Tal vez es el precio que debemos pagar, o al menos, parte de él por vivir en una sociedad moderna bajo el modelo del Estado del bienestar.