

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA AL SERVICIO DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: LUCES Y SOMBRAS^(*)

CÉSAR CIERCO SEIRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. UN ESCENARIO PROPICIO PARA CONFIAR EN EL NUEVO IMPULSO DADO A LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA: 1. ¿Quid novi est en el viejo frente de la simplificación administrativa? 2. La elección inconcusa del instrumento de simplificación: las tecnologías de la información y de la comunicación. 3. El extraordinario arropamiento normativo del reverdecimiento actual del principio de simplificación.– II. LOS FACTORES QUE CON CARÁCTER GENERAL ACENTÚAN LA COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. La progresión secuencial y sus principales escollos. 2. La dilatación temporal de la resolución del expediente. 3. La carga documental impuesta a los interesados. 4. El coste económico que representa la tramitación del expediente para los interesados. 5. La confluencia descoordinada de varios procedimientos administrativos sobre un mismo objeto.– III. LOS RIESGOS DE LA ACTUAL CORRIENTE DE SIMPLIFICACIÓN, LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO FÓRMULA AUTOMÁTICA E INFALIBLE PARA HACER MÁS SENCILLO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. El riesgo de un tránsito irreflexivo hacia lo electrónico. 2. La tramitación electrónica tiene también importantes dosis de complejidad. 3. La posible existencia de alternativas más eficientes para con los fines de la simplificación. 4. Un débil amarre para serenar el tránsito a lo electrónico: el análisis de rediseño funcional y simplificación.– IV. LA AUSENCIA DE UN ABORDAJE INTEGRAL DE TODAS LAS FACETAS VINCULADAS A LA COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. El riesgo de un «deslizamiento» de la complejidad. 2. La reducción de la carga documental que pesa sobre los interesados. El derecho a no presentar datos y documentos en poder de las Administraciones. 3. La fusión aparente de las autorizaciones conexas en el marco de la Directiva de servicios: la ventanilla única de servicios. 4. El tratamiento superficial de la complejidad provocada por algunos «baches» de la tramitación común del procedimiento administrativo. 5. Lo que se echa en falta: un compromiso firme por el acortamiento de los plazos y por la gratuidad de las actuaciones.– V. FINAL.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 29 de diciembre de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 10 de enero de 2011.

RESUMEN: El formidable impulso que ha recibido el principio de simplificación en los últimos años tiene tras de sí una estrategia que ha acertado a aislar con una inédita determinación el instrumento de simplificación: la introducción de medios electrónicos en la gestión administrativa. Ocurre, sin embargo, que la aprobación unánime con que cuenta esta forma de encarar la complejidad administrativa y el deslumbrante abanico de virtudes que se le atribuyen —a menudo de forma apodíctica— llevan con frecuencia a preconizar una conversión electrónica de todo el panorama procedimental. Tan es así que se llega a difuminar la condición de medio y no de fin que en puridad corresponde a lo electrónico en tanto que instrumento puesto al servicio de la sencillez y simplicidad de la acción administrativa. Conviene por eso mismo serenar la pujanza de los medios electrónicos para, sin desincentivar el proceso ni cuestionar sus virtudes, hacer caer en la cuenta de los peligros de la utilización irreflexiva y acrítica de la fórmula electrónica como receta, única e infalible, a la hora de combatir la complejidad administrativa. La simplificación de las maneras de hacer de nuestras Administraciones constituye un reto de tal envergadura que requiere sin duda de una amplitud de miras capaz de advertir que son muchos los frentes que salen al paso —problemas secuenciales de trámites, carga documental de los interesados, tiempo, coste económico...— y que es ésta una empresa en la que, por su propia dimensión y hechura, se agradece la participación de cuantas técnicas de simplificación, viejas y nuevas, estén al alcance.

Palabras clave: simplificación administrativa; administración electrónica; procedimiento administrativo; derecho a no presentar documentos en poder de las Administraciones; ventanilla única.

ABSTRACT: *The great boost that the simplification principle has received in the last years has got behind it an accurate strategy that has isolated, in an unprecedented way, the simplification tool: the introduction of new electronic resources in the administrative management. However, it tends to happen that the unanimous approval that these resources have to face the complexity of the administrative work, and all the stunning virtues ascribed to it —irrefutable most of the times— tend to promote an electronic conversion of the entire administrative services. It is done in such a way that its conditions of means (a tool meant to ease the administrative work) and not an end in itself, tends to fade. Therefore, it is advisable to ease the strength of the electronic resources, being careful not to question its virtues, and thus, realize the problems that its impulsive use could have, if being used as the only and infallible tool, when facing the complexities of administration. Simplification in the way the Administration deals with its work is such a huge task that, no doubt, requires measures able to deal with all the rising issues, such as arrangement problems, loads of paperwork, time, money... In such a huge task, all the simplification techniques, new and old, are welcome.*

Key words: administrative simplification; red tape/smart tape; electronic administration; administrative procedure; right to not to show documents owned by the Administration; point of single contact.

I. INTRODUCCIÓN. UN ESCENARIO PROPICIO PARA CONFIAR EN EL NUEVO IMPULSO DADO A LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA() (***)**

1. ¿*Quid novi est* en el viejo frente de la simplificación administrativa?

La voluntad de simplificar la acción administrativa ha estado muy presente en la historia del procedimiento administrativo. De hecho, en las primeras regulaciones de la época decimonónica, la normación del procedimiento administrativo estuvo asociada a la idea de unificar una tramitación que hasta ese entonces no conocía un patrón claro y que cada órgano diseñaba según su propio criterio. De manera que a fin de mejorar la gestión administrativa parecía del todo oportuno crear una secuencia ordenada de actos en cada ramo ministerial y, desde una óptica más general, proporcionar un marco de referencia común a algunos momentos básicos del procedimiento —como la recepción de las instancias, la audiencia a los interesados o el modo de cursar las notificaciones, entre otros—, sentando así las bases para un tratamiento más mecánico y homogéneo de los expedientes administrativos y, por eso mismo, más eficaz y eficiente.

Desde su cuna, pues, el procedimiento administrativo ha tendido a la mejora de la actuación administrativa en términos de eficacia y eficiencia. Sin embargo, no cabe la menor duda de que, con el devenir de los años y las

(**) Las abreviaturas utilizadas en el presente trabajo son las siguientes: CE: Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978; DSer: Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, comúnmente conocida como «Directiva de Servicios» o «Directiva Bolkestein»; FJ: fundamento jurídico; LAE: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; LALser: Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, también conocida como «Ley ómnibus»; LAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LCP: Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales; LCPA: Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las administraciones públicas de Cataluña; LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LOPD: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; LSer: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; LUMEC: Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña; RD: Real Decreto; RPLAE: Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; y STS: sentencia del Tribunal Supremo.

(***) Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación 11952/PHCS/09, titulado *Innovación, tecnología y Administración electrónica*. El proyecto es financiado por la Fundación Séneca y dirigido por Julián VALERO TORRIJOS.

transformaciones tan profundas que experimentó la Administración Pública, el procedimiento administrativo se fue, poco a poco, engalanando y envolviendo paulatinamente de una creciente complejidad a todos los niveles. Tanto que al cabo advino un giro del todo inesperado: lo que había nacido en época decimonónica con el firme designio de agilizar la labor de la Administración a base de ordenar y unificar el itinerario de los asuntos administrativos comenzó a acusar síntomas de complejidad en su interior. Se fue entonces asentando la convicción de que era necesario hacer más sencillo y más fácil el procedimiento administrativo; de que era necesario, pues, simplificar lo que en su día fue, no hay que olvidarlo, un instrumento de simplificación.

De esta suerte, a mediados del siglo XX, el llamamiento a la racionalización de los expedientes, a la economía de los trámites, a la sencillez en la gestión, en definitiva, a la simplificación del procedimiento administrativo, pasó a ser una constante en casi todas las regulaciones del procedimiento administrativo. No en vano, si reparamos en el mayor hito de la codificación general de esta institución en España —me refiero a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958—, resulta fácilmente perceptible el compromiso resuelto con la celeridad y con la simplicidad: «la actuación administrativa —señalaba el art. 29 de esta célebre ley— se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia». Y no sólo arraigó en el plano legislativo la preocupación por mejorar y agilizar la trama procedimental. Su impronta todavía fue más visible en el evanescente mundo de los programas de reforma administrativa. Allí, la sencillez del actuar administrativo ocupó rápidamente una de las plazas destacadas entre los objetivos a perseguir y continúa figurando entre esas metas perennes, inalcanzables o mejorables, según se mire, del ideal de la modernización de la Administración. Ningún programa político de reforma que se precie ha dejado de lado la aspiración de simplificar el panorama procedimental.

Ocurre, sin embargo, que, en contra de lo que cabría esperar, tanto protagonismo y tanta insistencia en la simplificación procedimental, más que contribuir a afianzar su papel y a definir sus contornos, han acabado por erosionar la fuerza y el significado de este principio. Y es que, a pesar de ser una preocupación continuamente reiterada, se ha abusado de la simplificación con eslóganes huecos de contenido y sin un recorrido real. Demasiado a menudo detrás de las grandes declaraciones no aguardaba una estrategia operativa definida. La Ley de Procedimiento Administrativo, a la que acabo de referirme, no fue tampoco una excepción. ¿En qué se tradujo el recio y firme postulado del art. 29? Pocos fueron los cambios de fuste que su savia introdujo en el discurrir del procedimiento administrativo y en la forma de articular la intervención en él de los interesados. A decir verdad, si tuviésemos que realizar un balance, serían escasos los éxitos importantes en el haber del principio de simplificación; costaría con seguridad aislar variaciones y saltos significativos

en el diseño del curso general del procedimiento administrativo; un curso que, en sus líneas maestras, conserva las mismas pautas, pero, sobre todo, mantiene las más de las rémoras y hábitos denunciados hace mucho (1).

En definitiva, la batalla contra la complejidad de la tramitación administrativa conforma una crónica de propuestas retóricas y grandes propósitos, pero de resultados, sin duda, modestos; una crónica que, a fuerza de repetirse, ha erosionado el vigor del principio de simplificación y ha mermado su capacidad de convencer a los ciudadanos de las posibilidades reales de alcanzar una gestión simple, sin complicaciones ni dificultades, de los expedientes administrativos.

* * *

Asistimos en la actualidad a un fuerte rebrote del principio de simplificación del procedimiento administrativo y, en general, de los modos de obrar de la Administración. Pero, después de lo que acaba de apuntarse, la reacción más lógica invita a pensar que probablemente se estará en presencia de un intento más, al que poco crédito cabe dar y que no ha de quedar al fin más que en un puñado de avances de poco bulto. Si nos plegamos a esta invitación, huelga decir que el interés por este reverdecimiento debería ser más bien escaso. Sin embargo, tengo para mí que, aun con la prudencia a que obligan los análisis y pronósticos en semejante contexto, confluyen en este nuevo impulso algunos rasgos que lo diferencian de anteriores asaltos y que permiten vislumbrar una apuesta más resuelta, seria y creíble.

Estos rasgos singulares a los que aludo tienen que ver, fundamentalmente, con un doble orden de factores. Por un lado, con la existencia de una herramienta definida con la que llevar a cabo las labores de simplificación (2); y, por otro, con el espaldarazo firme que a la virtualidad del principio de simplificación se presta hoy en el plano normativo tanto a escala nacional como europea (3).

2. La elección inconcusa del instrumento de simplificación: las tecnologías de la información y de la comunicación

El movimiento simplificador actual destaca, antes que nada, por haber aislado con claridad el instrumento que va a ser empleado y que no es otro que las tecnologías de la información y de la comunicación. A diferencia de ocasiones anteriores, no queda, pues, en el aire cuál va ser la estrategia a

(1) Siguen siendo actuales las lúcidas reflexiones que realizase Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (1983: 17-20) sobre la frivolidad con que tantas veces se enarbola la bandera de la reforma administrativa.

seguir para alcanzar los objetivos; se parte, por el contrario, de la colocación de una de las piezas centrales del puzzle. Se simplificará mediante la introducción —implementación, por mejor decir— de medios electrónicos en la gestión administrativa.

Se trata, además, de un instrumento con una gran aceptación social en el tráfico jurídico privado y, en general, con un asentamiento estable en ese nuevo paradigma que ha venido en denominarse sociedad de la información. Un instrumento, por otra parte, que ha despertado la curiosidad de la comunidad científica del Derecho, cuya labor de estudio y reflexión está, entre otros efectos, contribuyendo a fortalecer su estructura. Y, lo que resulta, en fin, igualmente importante: un instrumento que se ha revelado capaz de merecer la aprobación unánime de los dirigentes públicos. Una suma de adhesiones que hace ver en lo electrónico el ansiado *instrumentum laboris* para luchar contra la complejidad burocrática —y es la actitud un elemento que pesa mucho en un terreno como es la simplificación administrativa donde a menudo manda que la empresa se tome de gana—; y, dicho sea de paso, no sólo la complejidad que afecta a las relaciones administrativas, sino también a otras escenas públicas agarrotadas por una dinámica y un trajín documental desbordantes como es la judicial (2).

Añádase, en fin, que el favor con que cuenta en España es comparado por la generalidad de los Estados avanzados, tanto dentro como fuera de Europa. Por doquier, el reto de la modernización administrativa y de su simplificación se hace descansar en la incorporación, escalonada pero sostenida, de las tecnologías de la información y de la comunicación al giro de la Administración (3).

(2) También en el mundo de la Justicia, castigado tanto o más por la complejidad en la tramitación de los procesos y, en general, en la gestión que rodea al ejercicio de la función jurisdiccional, se confía en las bondades de los nuevos avances tecnológicos. En el horizonte, dos grandes objetivos: el primero, un sistema judicial integrado donde todos los órganos judiciales estén interconectados entre sí de tal modo que puedan comunicarse e intercambiarse información en tiempo real —en la memoria reciente de todos están presentes algunos episodios dramáticos que han sacado los colores a la organización de la justicia y que acaso podrían haberse evitado gracias a una buena circulación de la información—; por otro, un sistema judicial abierto a las relaciones a distancia con los justiciables y con los distintos sujetos que operan en el mundo judicial —abogados, procuradores, fiscales, cuerpos de policía, médicos forenses...—. Objetivos de gran alcance que quedaron plasmados en el *Plan de modernización de la Justicia*, aprobado por el Consejo General del Poder Judicial en noviembre de 2008 —accesible en el portal electrónico del Poder Judicial: www.poderjudicial.es—.

Para conocer el estado actual y la traducción normativa de estos objetivos, puede encontrarse un cumplido análisis en MIRA ROS (2010).

(3) La OCDE (acrónimo de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) tiene el mérito de venir prestando una singular atención a la reducción de las cargas administrativas. Bajo su patrocinio se han desarrollado estudios de gran interés que ofrecen una radiografía mundial bastante completa de cómo se afronta en los diferentes Estados la simplificación de la Administración en nuestros días. Entre esos estudios, cabe citar los siguientes: *Businesses' Views on Red Tape*.

3. El extraordinario arropamiento normativo del reverdecimiento actual del principio de simplificación

A la existencia de una herramienta concretada con la que simplificar, se une, por otro lado, un espaldarazo normativo sin precedentes. En contraste con lo que venía siendo habitual, el principio de simplificación ha logrado trascender en esta ocasión esa situación vaga y evanescente que le caracterizaba, ayuno de un asidero legal claro, para asumir el estado tangible y sólido que sólo una ley está en disposición de proporcionar. Y lo ha hecho, además, ganándose un tratamiento autónomo, que apela al principio de simplificación por su nombre, remarcando así su sustantividad y fortaleciendo un valor específico que hasta ahora sólo cabía deducir a partir de postulados más genéricos como el versátil principio de economía procesal o el regio principio constitucional de eficiencia.

A. Una plaza central en este reconocimiento le corresponde a la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (2007). Esta Ley, destinada a poner los cimientos del despegue definitivo de la Administración electrónica en España —es de recordar aquí que buena parte de su articu-

Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises (2001); *From Red Tape to Smart Tape. Administrative Simplification in OECD Countries* (2003); *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification* (2006); y *Cutting Red Tape. Comparing Administrative Burdens across Countries* (2007) —de estos dos últimos documentos existe una versión traducida al español por obra del INAP: *Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa*, INAP, Madrid, 2008; y *Reducir el papeleo. Comparación internacional de las cargas administrativas*, INAP, Madrid, 2009—.

De entre las muchas conclusiones que cabe extraer de los trabajos de la OCDE en este campo destaca una por encima de todas: simplificar el entorno burocrático de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas, constituye una necesidad ineludible e inaplazable. Y para ello la receta que se está extendiendo por todos los países miembros no es otra que la de incidir, aun con orientaciones particulares, en el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Es ésta una tendencia que puede apreciarse con facilidad siguiendo la evolución de los mencionados documentos y el peso que en ellos ha ido ganando la apuesta por la Administración electrónica. No en vano, en la actualidad, las reflexiones de la OCDE sobre la simplificación administrativa han de leerse ya teniendo al lado los trabajos que la propia organización ha llevado a cabo desde el escenario del llamado *e-government*. Véanse en particular los siguientes estudios: *The e-Government Imperative* (2003); *E-Government for Better Government* (2005) —con traducción al español: *E-Gobierno para un mejor gobierno*, INAP, 2009—; y, últimamente, *Rethinking e-Government Services: User-centred Approaches* (2009).

Al final, como digo, simplificación administrativa y Administración electrónica han acabado por converger de una forma ostensible, si bien, como acertadamente se ha cuidado de puntualizar la OCDE, los dos campos no se funden por completo: ni toda la simplificación administrativa ha de pasar sólo por la fórmula electrónica —hay otras herramientas—; ni tampoco la Administración electrónica ha de servir únicamente a los intereses de la reducción de las cargas administrativas —hay otros fines: mejora de la transparencia, de la participación, etcétera.

lado luce carácter básico (4)—, tiene un planteamiento meridiano en cuanto a considerar que una de las metas fundamentales a que ha de aspirar esta Administración electrónica ha de ser la simplificación. Si aquélla nace es, entre otras razones, para agilizar y hacer más fácil la relación de los ciudadanos con la Administración, amén de mejorar la propia gestión doméstica (5).

Las muestras de este planteamiento son, por lo demás, constantes a lo largo de toda la LAE. Pero, con carácter general, cumple llamar la atención sobre el hecho de que la simplificación de la acción administrativa figura ya en el pórtico de entrada como una de las finalidades de la Ley, sobre la que se deposita la misión de «simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales» (art. 3.5). Objetivo que es elevado, al mismo tiempo, a la condición de principio general en todo lo concerniente al empleo de las tecnologías de la información, con la consecuente necesidad de reducir «de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa» (art. 4.ªj).

De esta suerte, aunque no hay en la LAE un desarrollo específico del principio de simplificación, su savia recorre todos los pasajes e inspira derechamente muchas de sus previsiones. Qué decir si no del derecho a no aportar datos y documentos en poder de la Administración (art. 6.2.b) o de la instauración del análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento (art. 34), por citar algunos ejemplos que tendremos oportunidad de analizar más adelante.

B. Juntamente con la LAE, corresponde otorgar también un lugar principal a una norma que esta vez viene de Europa: la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (2006), cuya transposición se ha destapado como un desafío de complejísima superación que, a consecuencia de la cantidad y dispersión de los servicios y sectores afectados, ha dado ya lugar a un torrente de reformas, estatales, autonómicas y, también, locales (6).

(4) Las previsiones que tienen carácter básico aparecen enumeradas en la disposición final primera (*Carácter básico de la Ley*). Este carácter básico es fruto de la invocación como título competencial de sostén del art. 149.1.18º de la CE. De manera que la LAE se sitúa en una posición similar a la que ocupa la LAP como norma de cabecera en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común.

(5) Para aislar las razones de fondo que dan sentido a la Administración electrónica resulta aconsejable, a pesar de su inevitable «envejecimiento», la relectura de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, de 26 de septiembre de 2003, COM (2003) 567 final.

(6) El modelo de transposición de la Directiva de Servicios se ha estructurado en España a partir de la aprobación de una ley horizontal —la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre

El propósito central de la DSer no es ni más ni menos que facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios —sin merma, eso sí, de su calidad—, removiendo los obstáculos que dificultan la plena realización del mercado interior de los servicios y que, a la postre, frenan el desarrollo a escala comunitaria de un sector estratégico para el progreso económico y la creación de empleo en Europa. Obstáculos entre los que se encuentra, y no como rémora menor, un entorno burocrático farragoso y pesado que desincentiva la expansión a países vecinos de muchas empresas de servicios.

A decir verdad, el escollo aludido había sido detectado por la Unión Europea desde hace ya bastante tiempo y figuraba así en documentos y estudios de todo tipo. Se era, pues, bien consciente en el escenario europeo de la necesidad y de la conveniencia de acometer una simplificación del modo en que la Administración ponía en práctica su función de control y vigilancia sobre la implantación, primero, y la posterior actividad, después, de las empresas de servicios. Sin embargo, a pesar de este convencimiento, lo cierto es que hasta la aprobación de la DSer —cuya gestación ha sido tortuosa como pocas (7)— no se había conseguido dar cuerpo a un mandato simplificador de carácter vinculante para los Estados miembros. No es de extrañar, por ello, que sin falta se haya destacado como uno de los contenidos sobresalientes de la DSer la faceta que atiende a la eliminación de las barreras administrativas.

A fin de presentar someramente el mandato simplificador que incorpora la DSer, es suficiente apuntar por el momento que éste se estructura sobre la base de una revisión general en clave simplificadora del modelo administrativo imperante en el control de los servicios (a) a partir del cual se abre paso a dos líneas de actuación (b).

a) En la base del sistema simplificador ideado por la DSer hallamos, en efecto, una obligación que se impone a los Estados sin ningún tipo de paliativo: nada menos que verificar todos los procedimientos y trámites relativos al acceso y al ejercicio de las actividades de servicios con el fin último de simplificarlos cuando no se juzguen lo suficientemente simples: «los Estados miembros

acceso a las actividades de servicios y su ejercicio— donde quedan fijadas las pautas generales que habrán de seguir los distintos poderes territoriales para dar cumplimiento a los objetivos de la Directiva en los distintos ámbitos de servicios de su competencia, revisando a tal efecto las leyes y reglamentos que los regulan y adaptándolos a los nuevos designios de Europa.

(7) Y el caso es que, a pesar del laborioso y discutido proceso de confección, todavía hay polémica a su alrededor. Ahí está la seria discusión sobre el sostén competencial invocado por el legislador comunitario para aprobar la DSer; un basamento que, a juicio de algunos autores, hace aguas. Véanse, entre otras, las críticas de DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2007), PAREJO ALFONSO (2009) y DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2009).

verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán» (art. 5.1). Como se ve, un mandato sobrio y, ciertamente, con un campo acotado, pero, aún así, un mandato de gran envergadura y profundidad si se asume escrupulosamente (8).

b) Partiendo de esta premisa capital, los esfuerzos simplificadores deben llevar a replantearse el uso de la autorización —entendida esta noción en un sentido laxo (9)— como técnica ordinaria de policía, suprimiéndola o sustituyendo su empleo, allí donde no concurren imperiosas razones de interés general, por mecanismos más simples y menos perturbadores para el operador económico como es el caso destacado de la comunicación previa. El resultado de este trueque o intercambio va a depender, en lo esencial, de la intensidad que alcance la noción de «razón imperiosa de interés general» de cuya interpretación será guardián cualificado el Tribunal de Justicia (10). Es de notar, en todo caso, que la «razón imperiosa de interés general» constituye en el fondo una cláusula de factura compleja, albergadora de un grupo abierto de conceptos jurídicos indeterminados, entre los que se encuentran algunos tan resbaladizos, a la par que dilatables, como los de orden público, salud pública, protección de los consumidores o salvaguarda del medio ambiente; y que, por

(8) Que es como en rigor ha de asumirse. No contribuye a ello, sin embargo, el intento de dulcificar el tono contundente de la norma comunitaria en su traslación al Derecho español. Según se establece en el art. 17.1 de la LSer, «las Administraciones Públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de *impulsar su simplificación*». Lo que impone el legislador comunitario no se contrae a un mero impulso, sino que va mucho más allá: se trata de una auténtica obligación de resultado.

Por lo demás, hay que decir que el mandato comunitario viene acompañado de una rendición de cuentas particularmente intensa que, además de los informes de seguimiento al uso, incluye un interesante ejercicio de «evaluación recíproca» entre todos los Estados (arts. 9.2 y 39 de la DSer).

(9) En la Directiva de Servicios, el término autorización se utiliza para hacer referencia a cualquier tipo de control administrativo cuya superación condicione con carácter previo el ejercicio de una actividad. De ahí que se incluya también la obligación de colegiación cuando ésta es forzosa o la obtención de visados colegiales si éstos son también obligatorios. Al respecto véase la definición que se da en el art. 4.6 de la DSer y las indicaciones que se incluyen al respecto en el considerando § 39. La LSer, por su parte, retrata fielmente esta concepción como lo demuestran las definiciones que se recogen del término *autorización* («cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio», art. 3.7) y de la locución *régimen de autorización* («cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios», art. 3.10).

(10) El art. 4.8 de la DSer establece que por razón imperiosa de interés general habrá que entender aquella «razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia». Definición que también recoge el art. 3.11 de la LSer. Bien se ve, por tanto, que la suerte de este concepto dependerá fundamentalmente de la labor pretoriana del Tribunal de Justicia.

si fuera poco, está en constante evolución (11). Es justamente la movilidad de este quicio la razón por la cual las predicciones en torno al impacto de la Directiva han sido muy dispares: desde quienes han visto en ella un potente ariete que pone en jaque las bases tradicionales de nuestro sistema de control administrativo de los servicios (12), hasta posturas más escépticas, que no ven peligrar el grueso de las autorizaciones ya existentes habida cuenta de la facilidad de protegerlas en su mayoría al socaire de una causa de justificación suficiente en forma de imperiosa razón de interés general (13).

Sea como fuere, al margen de la flexibilidad demostrada por cada Estado en esta operación —y dentro de cada Estado por las distintas Administraciones involucradas—, es lo cierto que en el espíritu de la Directiva está muy presente la voluntad de ocupar al menos una parte del dominio casi absoluto de la autorización apostando como forma de simplificación por otros mecanismos de control *ex post factum*, con la mira puesta en la comunicación previa o en otros mecanismos de patrón similar —como la declaración responsable, a la que aludiremos más tarde (14). Un cambio de dirección que, sin descuidar las exigencias de orden público y de protección de los derechos de los consumidores, postergue el momento de la intervención administrativa, dejando que el prestador de servicios ponga en marcha su actividad sin trabas burocráticas para intervenir después mediante técnicas de control e inspección igualmente

(11) Al compás de la propia evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (considerando § 40 de la DSer).

(12) A ello ha contribuido la atribución, fundamentalmente en el discurso político, de efectos taumátúrgicos a la entrada en vigor de la DSer. No hace falta recordar los importantes números en que se cifraba su transposición para la economía española en términos de producto interior bruto y de creación de empleo. Justamente ha sido esta visión tan optimista la que ha llevado a adoptar un «enfoque ambicioso» en todo el proceso de incorporación de la DSer al derecho español, extendiendo sus ideas-fuerza más allá del ámbito de servicios a que hace referencia el legislador comunitario. Durante la tramitación parlamentaria de la LSer y de la Ley ómnibus se produjeron, por lo demás, intervenciones en las que se defendía a ultranza y con convicción el potencial transformador de esta Directiva. Una convicción que incluso llegó a saltar al texto de la ley, quedando reflejada en los preámbulos de las referidas LSer y Ley ómnibus.

(13) Esta posición más prudente está muy bien representada por el análisis que realiza LAGUNA DE PAZ (2009).

(14) Se analice por donde se analice, el cuerpo de la DSer rezuma este espíritu. Valgan como muestra las palabras concluyentes con que se expresa el preámbulo:

«la autorización sólo es admisible en aquellos casos en que no resultaría eficaz hacer un control *a posteriori*, habida cuenta de la imposibilidad de comprobar *a posteriori* los defectos de los servicios en cuestión y habida cuenta de los riesgos y peligros que se derivarían de la inexistencia de un control *a priori*» (considerando § 54).

El legislador español, por su parte, ha captado a la perfección esta directriz y su mejor reflejo se encuentra en la formulación del art. 5 de la LSer donde se pone énfasis en el carácter excepcional que ha de tener la sujeción de una actividad de servicios a un régimen de autorización.

idóneas a los efectos de poder desarrollar la función tuitiva que compete a la Administración (15).

El mandato simplificador de la DSer no se agota, sin embargo, en este primer estadio. Porque después de trillar el abultado campo de las autorizaciones, se exige que las licencias y autorizaciones supervivientes sean objeto de una remodelación en clave simplificadora desde distintos frentes, de tal forma que, después de la remodelación, su tramitación deje de ser, en expresión que me parece especialmente acertada y que al legislador comunitario gusta de repetir, «disuasoria» para las empresas y prestadores de servicios.

Entre los elementos a revisar están aspectos tales como la claridad y seguridad de la tramitación (16), el tiempo de resolución (17); el régimen del silencio administrativo (18); y los costes económicos asociados al expediente (19). Pero la respuesta principal frente a la complejidad viene de la mano de la tramitación electrónica de los distintos trámites y procedimientos relacionados con las actividades de servicios y de su fusión aparente a través de las ventanillas únicas virtuales. La obligación que se fija al respecto no puede ser, también aquí, más categórica: «los Estados miembros —reza el art. 8.1 de la Directiva— harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso

(15) Con independencia de cuál vaya a ser el parte final de bajas en lo que se refiere al trueque de licencias por comunicaciones, sí es claro que la DSer ha venido a incidir derechamente en el generoso margen de libertad de que disfrutaba nuestro Estado en cuanto al empleo de la técnica de la autorización previa en el campo de los servicios. Y es que llegan ahora desde Europa unos tirantes más ajustados que robustecen la proyección en este concreto sector de principios básicos de la intervención administrativa, como es el caso destacado de la proporcionalidad, exigiendo un esfuerzo de justificación desconocido entre nosotros. Desconocido porque la intermediación de una ley y la generosidad con que la Justicia ha venido fiscalizando los referidos principios básicos en relación con las autorizaciones han llevado a que sea poco, más allá de esa *interpositio legislatoris* —tantas veces convertida en una remisión reglamentaria casi en blanco—, lo necesario para colmar todas y cada una de las propiedades exigibles. A partir de la DSer, sin embargo, hará falta algo más que la carcasa formal de una ley: una motivación intrínseca de fuste y una explicación razonada de la elección de este instrumento en detrimento de otros de carácter *post initiatum negotium*.

(16) Se pone mucho énfasis en la inseguridad jurídica que genera a los prestadores de servicios la ausencia de un itinerario fijo y transparente para la realización de los distintos trámites burocráticos; situación que puede obedecer a múltiples razones: la ambigüedad de la legislación; la existencia de prácticas o usos no escritos que marquen una determinada manera de tramitar un procedimiento, etc. De ahí que se deje sentado que los procedimientos y trámites de autorización deben «darse a conocer con antelación» (art. 13.1 de la DSer).

(17) Aun sin establecer un límite temporal preciso, sí se cuida de señalar la DSer que el plazo de respuesta ha de ser «razonable» y «fijado y hecho público con antelación» (art. 13.3).

(18) Imponiendo como regla general el silencio estimatorio salvo que concurra una razón imperiosa de interés general (art. 13.4).

(19) Según previene el art. 13.2 de la DSer, los gastos que los procedimientos y trámites de autorización ocasionen a los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de dichos procedimientos y trámites.

a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes». Hacer todo lo necesario y hacerlo con respecto a todos los trámites y procedimientos del ramo de los servicios. Ni siquiera en el ámbito de la contratación pública, donde la Unión Europea ha movilizado de forma vivaz el uso de los medios electrónicos, encontramos un mandato de tal envergadura para los Estados.

Cómo llevar a puro y debido efecto esta obligación es cuestión que no se aborda en la DSer porque el legislador comunitario, respetuoso con la tradicional autonomía institucional, deja en manos de cada Estado el diseño, la regulación y el establecimiento de los medios necesarios, los que sean menester, para que los trámites y procedimientos relacionados con el acceso a los servicios y su ejercicio puedan evacuarse de forma telemática —y entran aquí los registros electrónicos, las comunicaciones electrónicas o el expediente digital, entre otros—; y también defiere la creación y puesta en marcha de la ventanilla única de servicios —con los imprescindibles sistemas de interconexión e interoperabilidad (20).

C. Tanto la LAE como la DSer trazan líneas de simplificación presididas por un anclaje sólido del principio de simplificación. Ahora bien, no ha de buscarse en ellas un desarrollo agotador del contenido de este principio que, por definición, está abierto a la innovación constante. De ahí que, acertadamente, algunas Comunidades Autónomas, caso de Aragón (21), Canarias (22),

(20) Es así como en el camino de la Directiva de Servicios se cruza la LAE. Y es que todos esos resortes a los que acabo de hacer mención por fuerza han de ir a buscarse a la LAE en tanto que norma de cabecera de la Administración electrónica. Por desgracia, a pesar de su fuerte interrelación, en la transposición de la Directiva se ha hecho gala de una desconcertante descoordinación entre ambas normas, dando como resultado un escenario en el que la LSer y la LAE, no obstante su evidente conexión, parecen darse la espalda —es ésta una consideración que he desarrollado en mi trabajo CIERCO SEIRA (2010). Me referiré únicamente al desajuste más llamativo de los muchos que cabe advertir: el ritmo de implantación de las medidas de Administración electrónica. La LSer, acatando lo así dispuesto por la Dser, fija un plazo cierto para la transformación electrónica que rodea al mundo de los servicios —a saber, el 28 de diciembre de 2009— y lo hace de una forma indiscriminada en el sentido de que no hace reservas en función de cuál sea la Administración involucrada (disposición final sexta, *Entrada en vigor*). Este ritmo, sin embargo, no encaja con el planteamiento que preside la LAE, más receptiva con los problemas de desequilibrio tecnológico entre Administraciones. De ahí que establezca un tránsito a medida de las disponibilidades presupuestarias —*ad calendas graecas*, pues— para los niveles autonómico y local en relación con un punto central de la Administración electrónica como es el relativo a los derechos de los ciudadanos en este nuevo entorno (disposición final tercera, *Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos*).

(21) Véase el Decreto-Ley 1/2008, de 30 de octubre, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.

(22) Véase el Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa.

Castilla y León (23), Galicia (24), Navarra (25) o Valencia (26) hayan decidido asomarse a este escenario para tratar de exprimir las distintas betas abiertas, ora avanzando en el frente de la reducción de cargas administrativas al servicio de la mejora del entorno burocrático de las empresas, ora profundizando en el desarrollo de la Administración electrónica. Y con este propósito se han aprobado normas que no se limitan a ofrecer soluciones puntuales en políticas de corte sectorial, sino que otorgan al principio de simplificación un papel protagonista, regulando a su amparo medidas con una firme vocación de repercusión general.

Hay, pues, en el derecho autonómico, importantes sustentos añadidos a favor de la consolidación del principio de simplificación como un principio transversal de la actuación administrativa dotado de una sustancia en toda regla. Y aunque la trayectoria de muchas Comunidades Autónomas es acreedora de un comentario *ex professo*, estimo suficiente a los efectos de este trabajo reparar en dos de las muestras más elocuentes de este empuje autonómico: la andaluza (a) y la catalana (b).

a) Por lo que hace a Andalucía, la preocupación por hacer un hueco en la cultura administrativa a los postulados de la simplificación ha llevado nada menos a que el principio de «simplificación de procedimientos» estrene galones en el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz (2007), al lado de principios clásicos y consagrados, como valor primario que está también llamado a informar la acción administrativa (27). Asimismo, toda la experiencia acumulada en la

(23) Acúdase al Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, y, posteriormente, al Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de medidas de impulso de las actividades de servicios en Castilla y León; y a la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

(24) Véase el Decreto 255/2008, de 23 de octubre, por el que se simplifica la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos y se fomenta la utilización de medios electrónicos.

(25) Véase la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

(26) Véanse el Decreto 165/2010, de 8 de octubre, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la Administración de la Generalitat y su sector público; y la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunitat Valenciana.

(27) El tenor del art. 133.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo) reza así:

«La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico».

aplicación de métodos y técnicas de simplificación en estos últimos años ha servido para confeccionar el *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites*, que constituye un espléndido compendio y una valiosa guía en cuanto a las formas de encarar el problema de la complejidad en la Administración (28).

b) No es menor la resolución con la que Cataluña está empujando al principio de simplificación hacia puestos de cabeza en la gestión administrativa. Es de notar en este sentido que acaban de ver la luz dos leyes de mucho porte que revelan la existencia de un compromiso a las claras con los retos de la simplificación. Me refiero a la Ley de régimen jurídico y de procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas de Cataluña y a la Ley de uso de medios electrónicos en el sector público de Cataluña, ambas gestadas al mismo tiempo y aprobadas en agosto de 2010.

En la Ley de régimen jurídico y de procedimiento administrativo, la simplificación aparece con brío. Así se erige en uno de los fines de la Ley (29), que figura al modo de principio general de la actuación administrativa (30). Pero, sobre ello, hay que destacar el acierto que supone la confección de un capítulo dedicado de propósito a las medidas de simplificación donde se tratan con carácter general figuras tales como la declaración responsable, la comunicación previa, la inscripción registral de oficio o la ventanilla única (31).

Por su parte, en la Ley de uso de medios electrónicos, la simplificación emerge de forma pareja entre las miras fundamentales de la actuación administrativa electrónica e inspira igualmente la regulación de un buen número de previsiones (32). La apuesta del legislador catalán por la implantación efectiva de la Administración electrónica alcanza, por lo demás, un grado de autoexigencia muy significativo (33).

(28) Este *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites* ha sido objeto de aprobación formal por medio de la Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía de 22 de febrero de 2010.

(29) Con arreglo al art. 2.c) de la LCPA, entre las finalidades de esta Ley está la de «mejorar la actuación de las Administraciones Públicas catalanas mediante la regulación de medidas de simplificación de trámites y procedimientos, para la reducción de las cargas administrativas».

(30) Así se establece en el art. 31.2 del LCPA.

(31) Se trata del capítulo III (*Medidas de simplificación administrativa*, arts. 34 a 40), integrado en el Título II (*Actuación administrativa*) de la LCPA.

(32) El art. 4.5 de la LUMEC recoge como principio informador el de simplificación, señalando al respecto que «las entidades del sector público han de adoptar las medidas necesarias para rediseñar los servicios, los trámites y los procedimientos administrativos; reducir las cargas, los costes, los plazos y el tiempo de los procedimientos administrativos, y conseguir más eficacia, eficiencia y economía en la actividad administrativa».

(33) Advértase el compromiso que parece asumir la Administración de la Generalitat en la disposición final segunda de la LCPA (*Adaptación de las administraciones públicas de Cataluña para la*

D. Por último, tampoco puede dejar de mencionarse la contribución que a cuenta del aquilataamiento del principio de simplificación se está produciendo desde algunos sectores estratégicos de la actuación administrativa que actúan en cierto modo como punta de lanza en la penetración de las medidas de Administración electrónica. El caso más destacado probablemente sea el de la contratación pública. La Ley de Contratos del Sector Público (2007) ha venido, en efecto, a hacer hincapié en los costes y en las disfunciones que causan las formalidades rituales y el papeleo en exceso, así como en la complejidad que acusa el procedimiento de contratación; y ha tratado de arbitrar, acorde con esta preocupación, soluciones, basadas muchas en el empleo, una vez más, de los recursos informáticos y telemáticos (34).

Bien se ve que la suma de todos estos registros conforma un cuadro normativo en el que es fácil reconocer el salto de categoría y de importancia experimentado por el principio de simplificación y en el que cabe apreciar claramente la firme convicción en el potencial de las tecnologías de la información y de la comunicación al servicio de este fin.

* * *

Concurren, a la vista está, muchos elementos que unidos hacen que asistamos a un momento especialmente idóneo para emprender una simplificación a tono con el gran desafío que supone modernizar de veras la actuación de nuestras Administraciones Públicas. Y ello a pesar de la crisis económica que nos azota. Es cierto que el grueso de los llamamientos a la simplificación han tenido lugar en un escenario de bonanza económica que no contaba con la irrupción en el horizonte inmediato de una sacudida de tal envergadura. No lo es menos que la crisis económica ha venido a rebajar la euforia en

incorporación de medios electrónicos y para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos), poniendo fecha cierta —1 de enero de 2012— a lo que en la LAE quedaba en el limbo presupuestario.

(34) En la propia exposición de motivos se hace referencia a este objetivo al señalar que «obligadamente, la nueva Ley viene también a efectuar una revisión general de la regulación de la gestión contractual, a fin de avanzar en su simplificación y racionalización, y disminuir los costes y cargas que recaen sobre la entidad contratante y los contratistas particulares» (§ IV.4). Si bien no todas las medidas de simplificación que contempla la LCSP tienen un perfil electrónico —ahí están, por ejemplo, las medidas destinadas a facilitar la documentación a presentar por los licitadores; véase al respecto el RD 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público—, es lo cierto que una parte central de la modernización de la gestión contractual gira alrededor de lo informático. Basta pensar para corroborarlo en el perfil de contratante, en la factura electrónica, en la subasta electrónica o en las posibilidades que brinda la habilitación general que recoge la DA 19ª para incorporar medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la tramitación de los procedimientos de contratación.

Los trabajos dedicados a la contratación electrónica son ya entre nosotros muy abundantes. Para un análisis de las previsiones contenidas en la LCSP acerca de la contratación electrónica resulta muy completo y sistemático el libro de PUNZÓN MORALEDA y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (2009).

esta empresa, postergando, cuando no cancelando, muchas iniciativas. Sin embargo, sería un error, a mi juicio, dejarlo todo en barbecho. Toca hacer de la necesidad virtud porque los fines de la simplificación resultan en este feroz contexto económico más imprescindibles si cabe. Tal vez por eso mismo, destacadas instancias internacionales, con las Naciones Unidas a la cabeza, se han apresurado en recomendar a los Estados que la labranza de simplificación y de transformación electrónica de sus Administraciones no desfallezca por causa de la grave crisis económica (35).

Teniendo todo ello presente, es mi intención tratar de contribuir a este propósito desde una posición crítica, en el entendido de que, a mi modo de ver, más que loar la necesidad y las bondades del principio de simplificación, que me parece redundante a estas alturas, estimo de mayor interés llamar la atención sobre las distorsiones que se pueden generar y el rumbo equivocado que podría tomar esta estrategia si no se ajusta convenientemente todo el engranaje. Y, a tal efecto, puestos a desgranar los peligros a sortear, nada mejor que comenzar delimitando cuáles son los factores de complejidad a que debe hacer frente la simplificación del procedimiento administrativo pues de aquí va a extraerse el guión para descubrir después donde aguardan las dificultades.

II. LOS FACTORES QUE CON CARÁCTER GENERAL ACENTÚAN LA COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

A la hora de simplificar un procedimiento administrativo resulta capital tomar conciencia de los factores que inciden en su complejidad. ¿Qué es lo que hace complejo, difícil y pesado un procedimiento administrativo?

La vastedad del panorama procedimental español y su acusada heterogeneidad impiden que la respuesta a esta cuestión pueda darse en términos absolutos; dependerá, en última instancia, de la hechura específica de cada procedimiento. Con todo, tengo para mí que es posible identificar cinco escollos recurrentes en la gestión procedimental y que así son sentidos por los ciudadanos —y, también, sólo que en voz más baja, por los empleados públicos—: a) el exceso de trámites y la desordenación secuencial; b) la fuerte presión documental ejercida sobre el interesado; c) la duración temporal muchas veces desmedida; d) el alto coste económico que supone para el particular la trami-

(35) El último informe que ha confeccionado la ONU sobre la situación mundial del *e-government* (*United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*) contiene un valioso alegato que pretende persuadir a los Estados de la conveniencia de implantar servicios públicos electrónicos como herramienta para mitigar los efectos de la crisis económica, revitalizando a su través el papel de la Administración en la economía.

tación del expediente, ya sea por vía directa o indirecta; y, por último, e) la frecuente descoordinación entre procedimientos conexos.

No es ésta una relación jerárquica de los factores de complejidad procedimental y tampoco pretende ser un listado cerrado (36). Se trata de cinco concausas que atascan la sustanciación de un gran número de procedimientos administrativos y que, sin perjuicio de la existencia de otros factores particulares, pueden calificarse de obstáculos generales de la tramitación administrativa.

1. La progresión secuencial y sus principales escollos

No faltan en nuestro panorama procedimental supuestos en los que el diseñador de la secuencia procedimental da forma a una enmarañada tramitación, ya sea por efecto de la inserción de un gran número de trámites o bien por la escasa atención prestada a la correcta encadenación lógica y temporal de los mismos. Ejemplos, en efecto, los hay y de sobras de itinerarios alambicados cuyo guión secuencial resulta difícil de exponer aun en forma de croquis. Pero sin necesidad de acudir a casos especialmente llamativos, es lo cierto que incluso en el terreno más vulgar es posible detectar una serie de pasos o momentos que ralentizan el ritmo y generan inconvenientes en la gestión cotidiana del grueso de los procedimientos administrativos. En particular, me atrevería a destacar tres momentos críticos.

a) En primer lugar, hay que hacer mención a las trabas que generan los trámites cuya evacuación corre a cargo del interesado. A este grupo responden todos aquellos lapsos destinados a que el interesado presente alguna documentación o, también, haga efectivo su derecho de defensa mediante la exposición de alegaciones o la práctica de pruebas. Sabido es, especialmente por los funcionarios que se ocupan de la tramitación a diario, que en torno a estos trámites se genera un importante desgaste que acaba por ralentizar y entorpecer la progresión de muchos procedimientos. La razón de ello no ha de buscarse tanto en el tiempo en que el procedimiento pueda «dormir» a la espera de que el interesado actúe, sino que se encuentra más bien en las dificultades que acarrea la aplicación del instrumento de la subsanación —que impone el art. 76 de la LAP—, así como en los inconvenientes que generan las ventajas que se ofrecen al interesado para llevar a cabo su intervención

(36) No es una relación jerárquica pues la incidencia de cada uno de estos elementos dependerá de las circunstancias singulares del procedimiento de turno. Tampoco pretende ser un listado cerrado pues a buen seguro merecerían una mención expresa otras variables como el lenguaje que se emplea en los impresos, documentos o instrucciones que se facilitan a los interesados. Por cierto que en relación con el lenguaje administrativo y la complejidad que ocasiona el mismo en la actividad administrativa puede verse el reciente libro de CONDE ANTEQUERA (2009).

—y, pienso ahora, señaladamente, en la multiplicación de los lugares donde puede presentar válidamente la documentación a remitir.

No pretendo, en modo alguno, cuestionar la virtualidad de garantías tan señeras como la subsanación —que me parece irrenunciable—, ni tampoco de las bondades y logros alcanzados en la facilitación de la relación con la Administración —a través del decisivo art. 38.4 de la LAP. Sin embargo, es preciso caer en la cuenta de que en estas garantías y avances —y, aún más, en la concepción tan hierática que tantas veces se tiene de ellos (37)— reside también un importante lastre que hace más compleja la marcha de muchos expedientes y que es fuente de retrasos y de tiempos muertos de espera (38).

b) En segundo término, es de fuerza referirse a los obstáculos que traen consigo los informes. Cómo hacer frente a la demora en su evacuación es cuestión que no acaba de tener despejado el camino. Es cierto que el art. 83 de la LAP inviste al instructor con la facultad de continuar la tramitación, pero tal solución no parece que pueda aplicarse a todos los informes y, en particular, a los informes vinculantes —que, en rigor, más que una declaración de juicio envuelven una auténtica declaración de voluntad. Además, la decisión de proseguir sin rellenar el vacío que ocasiona en el cuerpo de la instrucción la ausencia del informe traslada al responsable del procedimiento una disyuntiva nada fácil de dirimir en razón de las dudas que puede éste albergar sobre si tal ausencia cercena o no el adecuado conocimiento de la causa que es fundamental para preservar el principio constitucional de objetividad.

c) A los dos puntos anteriores son de añadir, por último, las rémoras causadas por las comunicaciones. Por descontado, por las externas, es decir, las que implican que un escrito salga de la Administración actuante con destino a un particular. Huelga toda explicación acerca de las dificultades que se ciernen sobre la notificación; sin duda, uno de los mayores quebraderos de cabeza de cualquier Administración y la causa última de la demora en el cierre de un sinnúmero de expedientes. Pero igualmente son achacables distorsiones relevantes a las comunicaciones internas entre unidades y órganos, tanto si el mensaje

(37) Para que las posibilidades de simplificación puedan expresarse al máximo es importante asumir que la idea de sencillez también puede penetrar y revelarse útil en las parcelas defensivas del procedimiento. No tienen que levantarse barreras insuperables alrededor de los trámites defensivos como si fuesen plazas que no admiten ningún tipo de remodelación. Lo importante no radica en la forma que adoptan los principios de audiencia y contradicción, sino en mantener viva su esencia al servicio del debate real y efectivo entre la Administración y el interesado.

(38) Bien demostrativo de ello me parece el uso tan extendido, *extra legem* casi siempre, de observar un período prudencial de espera después de evacuar ciertos trámites —tengo en mente, por ejemplo, los procedimientos competitivos— por si hubieran de llegar mientras instancias y documentos que no fueron presentadas en correos o directamente en el registro del órgano competente.

ha de salir fuera —no digamos ya si el destinatario es una instancia europea o internacional— como si ha permanecer intramuros de la Administración. Hay que ver lo abrupto que puede ser el camino entre dos despachos vecinos o lo complejo del salto entre dos mesas contiguas.

2. La dilatación temporal de la resolución del expediente

A la complejidad provocada por la tramitación se suma también el tiempo que se emplea para poner fin al expediente. Por lo general, el ritmo de los procedimientos es lento y el plazo de que dispone la Administración para su resolución generoso —de media, tres meses *ex art.* 42.3 de la LAP, a los que hay añadir la eventual aplicación de las causas de suspensión del *art.* 42.5 *ibídem*, que atañen a trámites de lo más frecuente como la subsanación de la solicitud o la petición de informes preceptivos y determinantes. Y si turbador resulta el tratamiento generoso de los plazos concedidos a la Administración para despachar los asuntos, más desconcertante es todavía que continúe siendo moneda corriente la infracción de dichos plazos, dando pie a la pervivencia de figuras de suyo imperfectas, amén de anacrónicas, que deberían haber sido desterradas hace mucho de nuestra vida administrativa —me refiero, por supuesto, al silencio administrativa y a la caducidad (39).

3. La carga documental impuesta a los interesados

Especialmente sentida por el interesado es la complejidad derivada de la pesada carga documental que acostumbra a depositarse sobre su espalda cuando insta un procedimiento destinado a obtener algún tipo de utilidad —v.gr. una autorización (40). Emerge entonces una nefasta tradición que arrastra desde lejos nuestra Administración y que muy bien podría resumirse en esa vieja máxima popular: «a quien algo quiere, algo le cuesta». Se parte así

(39) No puedo ocultar que al discurrir sobre la cuestión del tiempo en el procedimiento administrativo tengo la impresión de que nuestro sistema administrativo todavía sigue instalado en una inteligencia desfasada de los plazos de tramitación y resolución. Solo hace falta ver en panorámica la evolución que han seguido los plazos —prácticamente imperceptible en las últimas décadas. Es crucial convencerse de una vez por todas de que la gestión administrativa ágil constituye algo más que una variable deseable de la eficiencia. Estamos ante un derecho del ciudadano que, en prueba de la trascendencia que adquiere en nuestros días, ha sido elevado a la categoría de derecho fundamental en tanto que rasgo de una buena administración. Como se cuida de señalar el *art.* 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, toda persona tiene derecho a que la Administración trate sus asuntos «dentro de un plazo razonable». No sólo en plazo, pues, sino mucho más: en un plazo que sea, antes que nada, razonable.

(40) Sobre el particular tuve ocasión de reflexionar siguiendo la pista de la experiencia italiana (CIERCO SEIRA, 2002). Un estudio más completo puede verse en NÚÑEZ GÓMEZ (2005).

de la convicción de que debe ser el interesado, por naturaleza, el principal encargado de acopiar la información necesaria para poder analizar si su pretensión se ajusta al ordenamiento jurídico. Información que, sobre ello, debe ser documentada muchas veces no de cualquier modo, sino a través de un formato capaz de proporcionar a la Administración un alto grado de certeza —como ocurre típicamente con los certificados, cuya obtención, por cierto, a menudo está sujeta al previo pago de una tasa.

4. El coste económico que representa la tramitación del expediente para los interesados

El coste económico asociado a la tramitación de los procedimientos es, sin duda, otro elemento de complejidad que dificulta la actuación del interesado. Muy lejos de nuestros días queda la tradicional presentación del procedimiento administrativo como cauce gratuito. Sí lo es por lo que respecta a la asistencia de un abogado, que no resulta preceptiva en la mayor parte de los procedimientos administrativos —a salvo ha de quedar el ramo de la extranjería y el asilo. Sin embargo, es aquella una visión que no se corresponde exactamente con la realidad actual (41). Y es que son muchos los expedientes en los que el interesado se ve obligado a costear una serie de gastos significativos. Gastos, a veces, de carácter indirecto, motivados por la necesidad de contar con un experto para poder presentar en regla la solicitud —ahí está para demostrarlo, si no, la figura del gestor administrativo— o con un perito encargado de redactar el proyecto o la memoria de turno. Pero también, en ocasiones, de carácter directo. Y entraríamos aquí en el dominio de las tasas que, en razón de su proliferación, ya casi se han vuelto un apéndice del procedimiento administrativo.

5. La confluencia descoordinada de varios procedimientos administrativos sobre un mismo objeto

Para descubrir el último factor de complejidad es preciso elevarse por encima de la realidad singular de cada procedimiento administrativo y advertir las conexiones que a veces surgen con otros procedimientos del entorno como resultado de su proyección sobre el mismo objeto aun desde ángulos diferentes. El fenómeno resulta especialmente visible en el caso de los procedimientos autorizatorios pues no es raro que para la puesta en práctica de una actividad se exija la previa obtención de varios permisos o licencias (de tipo urbanístico, ambiental, demanial, etcétera).

(41) He tratado de significarlo en CIERCO SEIRA (2009b).

A pesar de que esta confluencia de autorizaciones complica, como es lógico, la actuación del interesado, el legislador no suele prestar demasiada atención al problema. En ocasiones, ni siquiera lo tiene presente y buena prueba de ello es el hondo arraigo de esa célebre cláusula indicativa de que la obtención de una determinada autorización no exime a su titular de la obtención de cualesquiera otras que fuere menester, con la única preocupación puesta, pues, en la preservación del espacio decisorio de cada cual (42). Y cuando sí lo tiene presente, tiende a establecer mecanismos muy rudos de coordinación —como el establecimiento sin más de una escala de licencias (43)— o, en el mejor de los casos, acude como fórmula de fusión a la utilización de una figura, la del informe, que como ya se indicó arrastra complicaciones a la hora de afrontar una eventual demora en su emisión —me refiero en este último caso a la conversión de las autorizaciones conexas en informes habilitantes o vinculantes.

El resultado de todo ello es que el fenómeno de los procedimientos conexos agudiza el grado de complejidad, obligando al interesado a pasar por anomalías tales como reiterar la presentación de la misma información o documentación ante instancias diversas, evacuar por partida doble trámites sustancialmente equivalentes o aguardar a que se resuelva un procedimiento para poder acceder a otro.

* * *

Es seguro que no son éstos los únicos factores contra los que ha de batallar la simplificación procedimental, pero sí encarnan los exponentes más usuales del reproche de complejidad que viene haciéndose a la actuación administrativa procedimentalizada. En ellos ha de centrarse, en consecuencia, la empresa de la simplificación.

Expuestas estas consideraciones de orden general acerca de los principales factores que elevan la complejidad del procedimiento administrativo, es momento de analizar cómo se está afrontando el reto de su simplificación en

(42) Valga como ejemplo de cláusula de «celo autorizatorio» la que encontramos en el art. 84.3 de la LBRL, allí donde señala, con vistas a proteger la cuota de poder local, que «las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales».

(43) Una de las más conocidas es la que liga a las licencias de obras y de actividades: «cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinara específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura si fuere procedente» (art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Decreto de 17 de julio de 1955). De todos son conocidos los problemas de ajuste y, sin duda, los retrasos que la aplicación de esta previsión ha generado y genera en la práctica.

el actual contexto, caracterizado, como ya se dijo, por la potencia del soporte normativo y por la confianza depositada a tal fin en las tecnologías de la información y de la comunicación.

Pues bien, a mi modo de ver, la senda que se está transitando corre el riesgo de llevar a una doble desorientación. Por un lado, es fácilmente apreciable la existencia de una posición muy extendida que tiende a ver en lo electrónico un bálsamo que, por sí mismo, posee propiedades aplicables a la simplificación de cualquier procedimiento que se tercie; cual si fuese suficiente, de esta suerte, transformar el canal de tramitación para introducir sin más mejoras sensibles de orden simplificador (III).

Por otro lado, las líneas que presiden la actual corriente de simplificación centran sus objetivos en algunos de los factores a que antes se ha hecho alusión —con un destacado protagonismo de los esfuerzos por acabar con la excesiva carga documental de los interesados—, pero descuidan al tiempo otros flancos, olvidando la importancia de abordar de manera integral todas las variables que inciden en la complejidad del procedimiento administrativo y, en consecuencia, dando pie a que los logros sean sólo parciales o, lo que es mucho peor, a que se vean al cabo oscurecidos por un «desplazamiento» de la complejidad desde los factores revisados a otros que no se tuvieron en cuenta (IV).

III. LOS RIESGOS DE LA ACTUAL CORRIENTE DE SIMPLIFICACIÓN. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA COMO FÓRMULA AUTOMÁTICA E INFALIBLE PARA HACER MÁS SENCILLO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El riesgo de un tránsito irreflexivo hacia lo electrónico

El primer peligro a que se enfrenta el correcto encauzamiento del movimiento simplificador en nuestros días trae causa de la manera apriorística con la que se concibe el potencial simplificador de la herramienta electrónica.

Es éste un postulado que, a mi modo de ver, se deja sentir en el carácter absoluto de que hacen gala algunas previsiones de la LAE relativas a la conversión electrónica de los procedimientos administrativos, reclamando que ésta se extienda a la «*totalidad* de los procedimientos y actuaciones» (44). Otro tanto sucede con la DSer, donde se exige que «*todos* los procedimientos y trámites» que supeditan el establecimiento de una actividad de servicios y

(44) Como reza la disposición final tercera, que marca el ritmo de adaptación de los derechos reconocidos en el art. 6 *ibidem*.

su ejercicio hayan de poderse realizar electrónicamente y a distancia (45). Y todavía es más perceptible esta postura cuando topamos con previsiones sectoriales que reclaman una transformación en tromba y en bloque de las relaciones administrativas en un determinado sector, más como un tributo a la modernidad que como el resultado de una estrategia trabajada sobre las necesidades específicas de simplificación en el ramo en cuestión (46).

Declaraciones de este tenor no desencajan si se toman en un sentido voluntarista de tal manera que más que un resultado escrupuloso hay que ver en ellas la intención de remarcar la importancia de la implementación de las tecnologías de la información y de la comunicación en la gestión administrativa, teniendo en cuenta, además, la situación frágil y desnivelada, en cuanto al desarrollo de la Administración electrónica hace, de la que se viene; una situación provocada en buena medida por haber fiado la iniciativa del tránsito a lo electrónico al albur de cada Administración. Es perfectamente lógico por ello que el legislador reclame virar y lleve el mandato al otro extremo —sabe-dor, añadiría yo, de que, aunque el propósito se quede a medias, será mucho el trecho avanzado.

No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando este tipo de previsiones que vienen a comprenderlo todo se analizan desde el prisma del principio de simplificación. Resultan más bien desconcertantes desde el momento en que dan por supuesto que la conversión electrónica, sin necesidad de ningún tipo de ajuste, redundará en la mejora de la agilidad y sencillez de cualquier procedimiento. Y el caso es que este planteamiento apodíctico está penetrando con fuerza también en el criterio de los responsables de pergeñar las labores de simplificación en el seno de cada Administración; digamos que se respira en el ambiente la consigna de aplicarse al máximo para que la teletramitación se proyecte a toda costa sobre el conjunto del panorama procedimental, liberando a esta receta de la necesidad de pasar por el tamiz para valorar antes su conveniencia y acierto.

(45) Véanse los arts. 6.1.a) y 8.1 de la DSer. Sólo quedan a salvo de estos mandatos omnicomprendivos, por razones obvias, las actuaciones de orden inspector que requieren de una personación *in situ* —como es el caso de la visita del lugar y de la comprobación de los utensilios y maquinaria empleadas en la prestación del servicio—; y, por idénticos motivos, se dejan aparte también las actuaciones tendentes a examinar personalmente al prestador a los efectos de valorar su capacidad o integridad personal (art. 8.2 *ibidem*).

(46) Tengo en mente, por poner un simple ejemplo, lo previsto en el art. 11 (*Uso de medios técnicos*) de la Ley catalana 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades: «las relaciones interadministrativas, y las de la ciudadanía con las administraciones ambientales, deben llevarse a cabo con técnicas y medios telemáticos, respetando las garantías y los requisitos dictados por las normas de procedimiento administrativo». Ahí queda el mandato; sin más ropajes.

El valor que lleva ínsito el principio de simplificación reclama, por el contrario, una forma distinta de hacer las cosas, más proclive a la serenidad y a la prudencia y, por eso mismo, más en sintonía con una transformación electrónica meditada, que avale el tránsito del procedimiento administrativo sólo allí donde este aporte un valor añadido en grado de hacer más sencilla la actuación del interesado.

No pretendo poner en duda con lo anterior que los avances de la Administración electrónica puedan repercutir de manera positiva y significativa en la simplificación de la acción administrativa. Está fuera de toda discusión que el formato electrónico acumula grandes virtudes: se eliminan los desplazamientos; se suprimen las colas; se ofrece una mayor libertad horaria en tanto en cuanto se permite realizar las gestiones en cualquier momento del día y se facilita, en fin, la consulta habitual de la marcha del expediente (47). Ventajas todas ellas relevantes, sin duda. Ventajas que, además, vienen a saldar un débito en relación con extremos que el ciudadano percibe como importantes focos de complejidad a la hora de relacionarse con la Administración y que no en vano de siempre han estado en el punto de mira de las críticas a su funcionamiento.

Ahora bien, sin perjuicio de esta formidable carta de presentación, lo que trato de significar es que también la horma electrónica, en tanto que instrumento de un fin, debe superar el examen que impone medir su eficacia y eficiencia a cuenta de alcanzar los designios del principio de simplificación. Y de ahí que su utilización como útil de simplificación debiera venir acompañada, en buenos principios, por dos precisiones que importa mucho resaltar: que la aplicación de moldes electrónicos a la actuación de la Administración no la hace, *eo ipso*, más sencilla (2); y que la opción electrónica no agota las vías de simplificación, como tampoco representa siempre su mejor exponente (3).

2. La tramitación electrónica tiene también importantes dosis de complejidad

Para comenzar, es importante dejar sentado que la sola conversión de un trámite convencional en electrónico no tiene por qué hacerlo más sencillo.

La afirmación precedente se comprende mejor si nos situamos en la posición del ciudadano, destinatario principal a fin de cuentas de los esfuerzos de la simplificación administrativa. Conviene no olvidar a este respecto que,

(47) A veces se eleva el tono del elogio y se esgrime en su favor efectos más remotos como su contribución a la sostenibilidad ambiental de resultados de la reducción de las emisiones de carbono y su papel de motor económico gracias a la innovación.

por mucho que para la realización del trabajo doméstico de la Administración las tecnologías de la información y de la comunicación aparezcan como una medida claramente ventajosa en términos de ahorro de energías y recursos, su valoración puede ser muy distinta desde la óptica del ciudadano y es este el punto de vista que, en última instancia, debe primar puesto que así lo exige el carácter vicarial de la Administración que la CE elevó a pared maestra del edificio administrativo.

Para el ciudadano, la transformación digital de un procedimiento administrativo convencional puede entrañar complicaciones importantes, acaso mayores a las que ya acarrea la versión tradicional. Y no me refiero sólo a los problemas relacionados con la famosa «brecha digital». Aparte de las posibles fracturas sociales —en razón de la edad, la discapacidad, la riqueza, la formación, o el lugar de residencia, entre otras causas—, es lo cierto que la tramitación electrónica requiere de una serie de engranajes —desde los sistemas de identificación y autenticación, pasando por los registros electrónicos o las nuevas formas de notificación en clave electrónica— cuyo manejo dista de ser, por el momento, fácil y natural. No está al alcance de todos, pongamos por caso, aplicar con agilidad los certificados de firma electrónica —el que integra el documento nacional de identidad electrónico, sin ir más lejos— y no digamos ya entender los rudimentos técnicos de su funcionamiento (48).

Se dirá, sin embargo, que la superación de esta complejidad es sólo cuestión de tiempo y que, como en toda mudanza, tanto más si es de tamaño profundidad, es preciso conceder un cierto tiempo de adaptación a los nuevos usos y lenguajes. Probablemente así sea. Pero más que poner en duda la necesidad de esta aclimatación y su éxito futuro, la constatación de estos obstáculos debe servir para llamar la atención sobre el eje en torno al cual ha de girar la simplificación y, por tanto, el baremo para medir el grado de eficacia de la Administración electrónica a cuenta de este objetivo: el ciudadano. Habrá que estar, pues, especialmente atentos a la percepción del público y tomar el pulso de la aceptación social de los instrumentos electrónicos de simplificación. Por ahora, se sabe que el resultado de ese pulso no es del todo alentador a tenor de los datos que ofrecen algunos estudios sociológicos, reveladores de la importancia que el ciudadano concede a la atención

(48) La cosa cambia, ciertamente, cuando la destinataria de las medidas de Administración electrónica es la empresa. Aunque es éste un género que aglutina especies muy distintas, cabe afirmar en términos generales que la introducción de medios electrónicos en la gestión administrativa se contempla desde la empresa de una manera distinta tanto en lo que se refiere a su necesidad —que se juzga mucho más urgente— como en lo que atañe a la capacitación —la brecha digital se estrecha en el mundo empresarial. No es extraño por eso mismo que el desarrollo de la e-Administración se preste a la bifurcación en dos ramales (ciudadanos y empresas) con dos velocidades claramente distintas.

personal en detrimento de otros beneficios de la Administración electrónica como la ausencia de colas o la evitación de desplazamientos (49). Primer aviso, pues, a navegantes.

3. La posible existencia de alternativas más eficientes para con los fines de la simplificación

Supuesta la idoneidad de la opción electrónica para simplificar un procedimiento administrativo, hay que someter a continuación esta estrategia, por mor de la eficiencia, a la comparación con otras posibles opciones igualmente aptas para alcanzar el objetivo pretendido. Porque más allá del instrumental que brinda la Administración electrónica perviven otras técnicas convencionales de simplificación. Es más, si bien se mira, la reducción de la complejidad de un procedimiento administrativo suele prestarse por lo general a aproximaciones diversas.

Pues bien, de este juicio comparativo no siempre ha de salir triunfante la fórmula electrónica. De entrada, porque por encima de la conversión electrónica se impone una opción que, de ser hacedera, resulta más intensa en su contribución simplificadora. Me refiero a la supresión del factor de complejidad —que no del procedimiento en sí (50). No hay línea más recta para simplificar que liquidar el elemento que causa la complicación. Así, por poner un par de ejemplos, antes que cualquier variante electrónica para la presentación de un determinado documento, es seguro que el interesado verá más reducida su carga si directamente se suprime la exigencia de contar con dicho documento en la tramitación del expediente en cuestión. Lo mismo que eliminar una tasa aventaja en este orden a la mejor tecnología destinada a facilitar su pago por medios electrónicos; y así siguiendo (51).

En otro orden de consideraciones pero sin cambiar de tercio, no puede ocultarse el coste económico que requiere la puesta en práctica de la Administración electrónica. Se trata de una apuesta cara, que, no obstante su amorti-

(49) Para profundizar en esta línea de reflexión y descubrir sus principales claves puede acudir al estudio de CRIADO (2009).

(50) Me parece importante puntualizar que la idea de supresión a la que me refiero debe ser entendida como la eliminación de aquellos trámites, documentos, costes o dilaciones que complican de forma innecesaria la sustanciación de un procedimiento administrativo. Lejos queda esta idea de supresión, así concebida, de preconizar la desaparición, lisa y llana, del procedimiento mismo.

(51) Importa significar, de todas maneras, que la supresión constituye un remedio aplicable únicamente a las formalidades superfluas cuyo papel en la formación de la decisión administrativa resulte prescindible. De lo contrario, se corre el riesgo de empobrecer el material de instrucción hasta el punto de hacer peligrar la capacidad de la Administración de resolver con acierto.

zación futura y su rentabilidad a medio y largo plazo, exige una considerable inversión inicial en recursos tecnológicos y humanos (52).

Añádase, sobre ello, que ese coste económico de la vía electrónica se incrementa como consecuencia de dos importantes exigencias que emanan del propio modelo de Administración electrónica acogido en España. La primera exigencia tiene que ver con la convivencia entre los medios electrónicos y el «papel». La vía electrónica, aunque sea de resultados de una lectura discutible del principio de igualdad, no viene acompañada, como postulado de base, de la coetánea supresión de su trasunto convencional, sino que ambas vías deben, en línea de principio, coexistir (53). La segunda exigencia trae causa de la pluralidad de lo electrónico: en contraste con el «papel» —que a estos efectos es uno solo—, aglutina aquella vía todo un ramillete de posibles medios de relación que van desde Internet hasta el teléfono pasando por otros canales menos desarrollados como la televisión digital terrestre (54). Pues bien, rige

(52) Para amortiguar el impacto de este coste, el legislador ha hecho bien en insistir en la cooperación entre las Administraciones Públicas como posible fórmula para compartir aplicaciones informáticas, pensando sobre todo en el auxilio al mundo local. De esta forma, aplicaciones desarrolladas por una Administración pueden ser puestas a disposición gratuita de otras Administraciones, promoviendo la reutilización e incluso la mejora, a imagen de lo que ya ocurre con respecto al denominado «software libre» (véanse los arts. 45 y 46 de la LAE).

Entre otras muchas iniciativas de este tenor, pueden citarse las lideradas por el Ministerio de la Presidencia a través de la red SARA (acrónimo de Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) o por el Consorcio Administración Abierta de Cataluña a escala autonómica —sobre la singularidad de este consorcio como mecanismo para impulsar, desde la cooperación entre el nivel local y el autonómico, el desarrollo de la Administración electrónica, véase BERNADÍ GIL (2008: 320-326).

(53) Y, como se ha indicado, en términos paritarios (art. 4. b de la LAE).

Esta doble vía (convencional y electrónica) admite, eso sí, algún estrechamiento excepcional como el que habilita el art. 27.6 de la LAE a los efectos de imponer, como única opción, la comunicación con la Administración por medios electrónicos en relación con las personas jurídicas y con aquellos colectivos de personas físicas más capacitados para dar el salto por razones económicas, técnicas o profesionales. Un saliente al que algunas Administraciones no han tardado en aferrarse en busca, precisamente, de una gestión más simple que evite las complicaciones de la aludida dualidad. Testimonio bien elocuente de ello es el RD 1363/2010, de 29 de octubre, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

(54) Sucede, no obstante, que el tratamiento que reciben los distintos medios electrónicos en el desarrollo de la e-Administración no es ecuaníme. Casi todas las miradas suelen centrarse en los medios informáticos y telemáticos y a ellas se destinan las más de las previsiones. El interés que se presta en cambio a otros medios electrónicos —señaladamente, el teléfono— es, en comparación, netamente inferior. Bueno sería, por muchas razones, profundizar más en su regulación.

Por cierto que también el teléfono, herramienta de Administración electrónica, debe pasar por el tamiz cuando es puesto al servicio de la simplificación. En un nuevo ejemplo de cómo de importante es abordar con amplitud de miras el fenómeno de la complejidad administrativa, el *Síndic de Greuges* de Cataluña ha denunciado que la utilización del teléfono para facilitar la realización de ciertos

entre nosotros la necesidad de adoptar un planteamiento plural que, en vistas de mitigar la fractura digital, permita al ciudadano escoger entre varios canales electrónicos, lo que, obviamente, también representa un esfuerzo económico añadido para los poderes públicos (55).

Siendo esto así, el dato del gasto de implantación de la vía electrónica no debería caer en saco rato; reclama, antes bien, cierto peso a la hora de hacer un balance entre el haber y el debe de los distintos instrumentos de simplificación. Lo impone, de hecho, la propia CE ex art. 31.2. Y de hacerse ese balance, es factible, por qué no, que la insistencia en la tramitación electrónica de un determinado procedimiento administrativo deba ceder, en atención a su elevado precio, ante otras opciones más baratas e igualmente aptas para los fines de la simplificación.

Además de las circunstancias económicas, está, por otra parte, la propia vastedad del conjunto procedimental. Con tantos y tan variados lugares donde recalar, resulta del todo imaginable que el examen de la necesidad y proporcionalidad de la transformación electrónica desaconseje en algunos casos el uso de esta medida, a pesar incluso de las notables ventajas inmanentes que reúne, y justifique, en cambio, la aplicación de otras soluciones de formato no electrónico. Y si no para renunciar a la tramitación electrónica como medida de simplificación en aquellos procedimientos más impermeables a sus bondades, una posición crítica con respecto a su implementación indiscriminada debería contribuir, al menos, a ensanchar las miras y a admitir una aplicación combinada con otras fórmulas simplificadoras.

No se me escapa que asumir una eventualidad de este tenor puede chocar. Desde luego, con las previsiones legales que, como ya se dijo, ordenan una conversión indiscriminada de todo el panorama procedimental. Pero también con la propia inercia de la implantación de la Administración electrónica cuyo deslumbramiento hace sombra a los medios convencionales de simplificación —condenados al cuarto trastero si no se remedia.

En cualquier caso, puestos a realizar este ejercicio de comparación —o, por qué no, de combinación—, bueno sería comenzar por atender la precariedad de la regulación de los mecanismos alternativos a la simplificación electrónica, ayunos como están en su mayoría de una normación común de referencia. Sin un repertorio claro, ordenado y bien armado de técnicas de simplificación, no es fácil exigir ningún cotejo. Y no me cabe la menor duda

trámites suponga para el interesado un gasto superior que el que resultaba de la antigua manera presencial —por la tarifa telefónica aplicada. Véase su *Informe al Parlamento* (2009: 32-33).

(55) El art. 6.2.a) de la LAE recoge el derecho de los ciudadanos «a elegir, entre aquellos que en cada momento se encuentren disponibles, el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas».

de que ese repertorio, como elemento basilar del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, debería ubicarse en la LAP. ¿Para cuándo entonces un catálogo de útiles simplificadores en la LAP (56)?

4. Un débil amarre para serenar el tránsito a lo electrónico: el análisis de rediseño funcional y simplificación

La asimilación acrítica de las virtudes simplificadoras de la mutación electrónica del procedimiento administrativo constituye, por las razones recién expuestas, un riesgo que es conveniente sortear. Y, puestos a hacerlo, la LAE incorpora una figura que, si se asume con rigor, puede ser de gran utilidad al respecto.

En efecto, la LAE introduce la necesidad de llevar a cabo un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento antes de aplicar medios electrónicos en la gestión de los procedimientos administrativos (57).

Qué haya de abarcar este análisis no queda acotado con precisión. En todo caso, como su propio nombre indica, parece lógico que comprenda, antes que nada, el estudio de la composición de la secuencia del procedimiento de turno a fin de proceder a su rediseño sobre la base de detectar si arrastra trámites prescindibles o susceptibles de mejora, ya sea alterando su ubicación, acumulándolos con otros trámites o cambiando la forma en que se desarrollan.

Juntamente con esta operación de rediseño de la secuencia, dicho análisis ha de abordar otros factores de complejidad que sí se enuncian expresamente en la LAE. En concreto, deberán tomarse en especial consideración cuatro aspectos: a) la supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación; b) la previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información; c) la reducción de los plazos y tiempos de respuesta; y d) la racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas (58).

(56) Es un avance que el legislador estatal se haya preocupado de alumbrar un tratamiento común para dos importantes instrumentos de simplificación —hoy en boga— como son la declaración responsable y la comunicación previa. Sin embargo, queda muchísimo trecho. Y la línea a seguir, a mi juicio, es la que algunos legisladores autonómicos ya han acertado a emprender. Un buen ejemplo lo encontramos en la Ley catalana de régimen jurídico y de procedimiento administrativo que, como ya quedó apuntado, dedica un capítulo específico a la regulación de las medidas de simplificación administrativa. A pesar de que alguna técnica se eche en falta y de que existan algunos desajustes, estimo meritorio y aleccionador este ánimo de sistematizar una materia tan necesitada de orden.

(57) Este análisis se contempla en el art. 34 (*Criterios para la gestión electrónica*).

(58) Un comentario detenido de estos cuatro apartados puede verse en PALOMAR OLMEDA (2008: 417-421).

A la vista está que, de tomarse en serio la confección de este análisis, estamos ante una figura que avanza en la dirección correcta y que puede ayudar a prevenir, y en su caso enderezar, una eventual torcedura del rumbo. Y no sólo por la profundidad de su contenido. También por su carácter previo. Exigir antes de ahorrar electrónicamente un procedimiento una reflexión de este tenor puede frenar el automatismo en la conversión, imponiendo un alto en el camino que serene el empuje irreflexivo hacia lo electrónico y haga al cabo el tránsito más juicioso.

Ocurre, por desgracia, que hay motivos para dudar de la virtualidad real de esta figura. No es un buen comienzo así que la previsión donde se recoge esté fuera de las normas básicas de la LAE (59). Es verdad que ello no obsta a que, así sea con un rótulo distinto, acabe expandiéndose la misma idea de fondo fruto de la lógica que la inspira. Una lógica que es válida para cualquier Administración. De hecho, existen ya muestras de figuras de índole similar tanto en el ámbito autonómico (60) como local (61). Con todo, tengo para mí que el carácter básico de esta previsión —plausible, a mi juicio— habría contribuido a fortalecer la significación de este análisis y su implantación.

Vienen después los claroscuros que rodean su capacidad de vincular. Porque el tono imperativo que emplea el legislador para imponer el análisis como requisito previo a la transformación electrónica de todo procedimiento tropieza con un buen número de carencias: no se especifica qué forma tendrá (informe, propuesta...); no se da la más mínima indicación sobre su atribución orgánica (quién lo hará y a quién se dirigirá el análisis) y los pasos a seguir en su confección (62); nada se dice de su vigencia y, por ende, de la más que

(59) Los arts. 33 y 34, donde se contienen las disposiciones comunes en relación con la gestión electrónica de los procedimientos, no están incorporados al catálogo de normas básicas enumerado en la disposición final primera de la LAE.

(60) En el caso de Cataluña, por ejemplo, la LUMEC establece que la incorporación de medios electrónicos en la actuación de las Administraciones ha de ser el resultado de «un proceso documentado de rediseño funcional y de racionalización y simplificación normativas y administrativas» (art. 16). Un proceso en el que, además, habrán de tomarse en consideración aspectos tales como la simplificación documental, la viabilidad económica o la interoperabilidad.

(61) A propósito del mundo local, GAMERO CASADO (2008: 221) da cuenta de algunas previsiones en este sentido como en el caso del «proyecto de incorporación» que recoge la Ordenanza del Ayuntamiento de Barcelona reguladora de la Administración electrónica (2006, art. 35).

(62) En relación con el proceso de elaboración del análisis de rediseño funcional y simplificación se echa en falta especialmente alguna alusión a la participación de los potenciales usuarios (ciudadanos, empresas y entes públicos) en la identificación de las rémoras del procedimiento administrativo; así como a la consulta de los empleados públicos encargados de la tramitación del procedimiento afectado cuya opinión interesa mucho conocer. A esta dimensión participativa sí han prestado más atención los legisladores autonómicos. Sirvan de ejemplo las previsiones contenidas en la Ley Foral 15/2009 (art. 10.1 *in fine*) y en la LUMEC (art. 15.2).

conveniente revisión periódica (63); tampoco hay rastro de las consecuencias anudadas al incumplimiento; y, lo que es más importante, queda en el aire la fuerza que hayan de tener las conclusiones alcanzadas; extremo trascendente si se tiene en cuenta que muchas veces la purga de un factor de complejidad puede demandar la intervención de una instancia distinta o superior a la que elaboró el análisis o incluso la modificación de una norma (64).

Así las cosas, no queda más remedio que admitir que el carácter imperativo del análisis de rediseño funcional y simplificación se presta mucho a diluirse en la práctica hasta quedar tal vez, es de esperar que no —y tengo feliz constancia de testimonios que dan prueba de la implicación de algunos órganos—, en una buena invitación, a expensas del criterio del responsable público de turno.

IV. LA AUSENCIA DE UN ABORDAJE INTEGRAL DE TODAS LAS FACETAS VINCULADAS A LA COMPLEJIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. El riesgo de un «deslizamiento» de la complejidad

El segundo peligro capaz de alterar el acertado rumbo de la corriente actual de simplificación administrativa se sitúa, como ya se anunció, en una consideración parcial o fragmentada de los factores de complejidad del procedimiento administrativo. Para llevar a buen puerto la difícil empresa que supone hacer más sencillo un procedimiento administrativo resulta imprescindible incorporar a la estrategia la pluralidad de causas y de variables que dificultan y entorpecen su tramitación. De lo contrario, si se trabaja de manera aislada sobre una concreta rémora, sea cual sea, sin atender a las restantes, es seguro que el logro será menor. Y lo que es mucho peor. Cabe incluso la posibilidad de que la complejidad simplemente «se deslice» hacia otros factores, a veces de forma casi inercial, agravándolos y provocando un resultado que, valorado en conjunto, no difiera mucho de la situación original.

Para captar mejor este deslizamiento de la complejidad bueno será servirse de un par de ejemplos que me parecen elocuentes.

(63) Extremo que sí contempla, bien que mínimamente, el art. 15.3 de la LUMEC.

(64) Y quién sabe si esa modificación normativa estará al alcance, no ya de quien emita o reciba el análisis, sino incluso de la propia Administración actuante.

La cuestión no ha pasado desapercibida para el legislador navarro, aunque la solución dada por éste resulte limitada y un tanto ambigua. Así, se establece que los Departamentos de la Administración autonómica, después de revisar los procedimientos, «promoverán, en los casos en los que sean necesarios, los cambios normativos correspondientes, bien mediante la elaboración y presentación de proyectos reglamentarios o bien mediante anteproyectos de leyes forales» (art. 10.2 de la Ley Foral 15/2009).

A. Reparemos, como primer botón de muestra, en la declaración responsable; una herramienta simplificadora que ya contaba con importantes registros sectoriales en nuestro ordenamiento jurídico, pero que, después de la DSer, está llamada a aumentar su presencia significativamente en tanto que técnica de policía *ex post* sustitutiva de las licencias o autorizaciones. Precisamente en esta línea de favorecer su uso, el legislador estatal ha confeccionado un marco común para la declaración responsable y lo ha depositado en la LAP, sentando de este modo las bases que han de permitir un despliegue sectorial de mayor recorrido (65). No es éste el lugar para glosar en detalle esta novedad, pero sí para realizar una reflexión al hilo de la cuestión que nos ocupa.

A priori, el canje de la autorización por esta declaración responsable supone para el interesado un claro avance simplificador dado que reduce drásticamente la tramitación y acorta el tiempo de respuesta, lo que permite que la actividad de que se trate se ponga en funcionamiento rápidamente (66); una rapidez acentuada, si cabe, merced a la posibilidad de presentar la declaración telemáticamente (67). Sin embargo, cuando se desciende a las entrañas de este mecanismo, se advierte que no se ha reparado en todas las facetas de este trueque, comenzando por la económica. No es de extrañar así que las primeras resistencias a la sustitución de las licencias provengan del mundo municipal y respondan a la preocupación por la consecuente pérdida de ingresos procedentes de las antiguas tasas recaudadas por licencias. Cómo mantener esa importante fuente de recursos —no digamos ya en la coyuntura económica de nuestros días— es hoy un tema capital y es probable que se traduzca en la búsqueda de alternativas recaudatorias —preferentemente localizando amarres para nuevas tasas— que, quién sabe, compliquen todavía más al interesado su intervención o le supongan un mayor desembolso económico.

Siguiendo con el discurso, tampoco se ha atendido a la vertiente documental y no es del todo claro si la presentación de la declaración va a ser más onerosa que la tradicional solicitud en términos de documentación a reunir y conservar. Algo que está en íntima conexión con la seguridad que estará en grado de ofrecer este mecanismo al interesado, llamado a suscribir, bajo su responsabilidad, «que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o

(65) Art. 71 *bis* de la LAP introducido por la Ley ómnibus.

(66) Con carácter general, la declaración responsable permitirá el ejercicio del derecho o el inicio de la actividad «desde el día de su presentación» (art. 71.*bis*.3).

(67) Posibilidad que la Administración habrá de contemplar en todo caso, según se desprende de lo dispuesto en el art. 71.*bis*.5:

«Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica».

para su ejercicio» y que, además, «dispone de la documentación que así lo acredita» (68). Y ello so pena de que cuando la Administración detecte alguna inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial se deduzcan las responsabilidades oportunas: además de cesar de inmediato la habilitación para el ejercicio del derecho o actividad, podrá obligarse al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad, impidiéndole, en fin, que pueda instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un determinado período de tiempo; sin olvidar, por otra parte, la posible subsunción de su conducta en algún tipo de infracción administrativa o penal —singularmente, asoma aquí el delito de falsedad (69). Bien puede ocurrir que el ciudadano, precisamente por la sensación de inseguridad y por el temor a las consecuencias fruto de una incorrecta apreciación suya, vaya en busca de amarres «paralelos» que le pongan a cubierto y que protejan su proyecto o iniciativa gracias a la intervención de un tercero ducho en grado de filtrar y valorar la adecuación a la legalidad de la declaración. Sí así acontezca, el examen que realizaba la Administración a través de la autorización vendrá trocado en la práctica por una verificación privada cuyo coste deberá sufragar, eso sí, el interesado y que, vista desde fuera, tal vez no resulte mucho menos onerosa que el anterior régimen de autorización. Veremos cuál es el resultado de las cuentas.

Y la reflexión no acaba aquí. Porque, como seguramente habrá intuido el lector, está por ver también si la implantación de esta técnica no va a parar simplemente en un traslado de la complejidad dentro del ciclo de control administrativo, aliviando mucho el antes, pero dando pie en el después a procedimientos de comprobación, control o inspección que, sin los acomodos oportunos, acaso representen para el interesado una carga mayor en términos, sin ir más lejos, de documentación a generar y custodiar (70). A falta

(68) Precisamente por la importancia de esta asunción de responsabilidad, la declaración responsable exige de la Administración la confección de modelos en los que se recoja de manera expresa, clara y precisa los distintos requisitos cuya veracidad el interesado va a suscribir (art. 71.bis, apartados primero y quinto).

(69) Lógicamente, la declaración responsable, como su propio nombre indica, supone un plus de asunción de responsabilidad por parte del interesado que la suscribe. De ahí que la claridad del cuadro regulador y del modo de funcionar de esta figura devenga imprescindible para disipar temores. No hay que olvidar que, como bien señala LAGUNA DE PAZ (2009: 47), «la sustitución de la autorización por comunicaciones previas —o declaraciones responsables— priva al particular de la reconfortante sensación de tener un papel en el bolsillo, que formalmente declara su derecho a realizar la actividad». En esta misma línea de significar la inseguridad e inquietud que para el particular pueden representar estos instrumentos —algo a lo que contribuye la parquedad e imprecisión técnica de la normación común depositada en la LAP— se ha manifestado MUÑOZ MACHADO (2010, 74-79).

(70) En resumidas cuentas: que se produzca un simple «desplazamiento temporal» de la complejidad desde el momento previo de la licencia al momento posterior del control. De ser así, pronto tocará abordar cómo simplificar la intervención de la Administración *post initiatum negotium*.

de toda señal de ajuste en la LAP, parece que el legislador español olvida que la implantación de la declaración responsable como método ordinario de intervención administrativa no pasa simplemente por subir un punto el nivel de vigilancia posterior, sino que implica transmutar la función de inspección y remozarla de pies a cabeza (71).

Así que, ya escampaba y llovieron guijarros. O se pulen todas estas aristas, o es imaginable que el interesado añore la tradicional espera de la resolución convencional y la carga documental asociada.

B. Sirva aún un segundo ejemplo, esta vez ligado a la reducción de la carga documental. De entre las múltiples formas que existen de hacer frente a este problema, la opción que está en boga, y que abandera ahora la LAE como veremos, consiste en exonerar al interesado de aportar ciertos documentos o información a costa de que sea la propia Administración la encargada de localizarlos y traerlos a colación. Ni que decir tiene que una tal maniobra simplifica como pocas la intervención del interesado; y lo hace, además, sin que se resienta la consistencia del cuerpo de la instrucción (72). Sin embargo, ocurre que, si no median los recursos suficientes para que la Administración lleve a cabo esa búsqueda eficazmente y se hace oídos sordos al incremento de trabajo que tal sistema acarrea, por fuerza se trasladará la presión al tiempo de resolución, que es otro factor de complejidad del procedimiento. Y en ocasiones, por cierto, no un factor más, como sucede —y de aquí proviene la anterior reflexión— en los expedientes vinculados a los servicios sociales cuya pronta resolución no debería nunca desbaratarse so pretexto de la introducción de medidas de simplificación documental (73).

(71) Que no estamos ante un cambio menor es precisamente lo que ha pretendido resaltar PAREJO ALFONSO (2009a: 35-36; 39), advirtiendo al mismo tiempo de las severas carencias de nuestro sistema administrativo para asumir de pronto un traslado masivo de personas, medios y maneras desde el mundo de la policía *ex ante* al de la policía *ex post*.

Si bien no con tanto énfasis, el Consejo de Estado también llamó la atención sobre la forma un tanto frívola con la que el anteproyecto de Ley ómnibus planteaba la sustitución de algunos regímenes de autorización por los sistemas de declaración responsable y comunicación previa sin detenerse después del canje en la previsión de mecanismos alternativos de supervisión *a posteriori* de la actividad, lo cual, a juicio del alto cuerpo consultivo, suponía pasar por alto la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y el fomento de la calidad de los servicios —que son, también, no hay que olvidarlo, otras de las ideas fuerza de la Directiva de Servicios (DCE de 21 de mayo de 2009, expediente 779/2009, § V.2).

(72) Quiere decirse con ello que este mecanismo de simplificación documental, a diferencia de otros, no supone para la Administración una pérdida de información ni en términos cuantitativos ni cualitativos. Se trata de una mutación subjetiva del informante, alterando el sujeto obligado a aportar los datos, nada más.

(73) El *Síndic de Greuges* de Cataluña, en su *Informe al Parlamento* (2008: 276-277), daba cuenta de una serie de quejas relacionadas con los retrasos en la puesta en práctica de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas

Ejemplos como los reseñados enseñan la conveniencia de realizar un abordaje en bloque a la hora de acometer la simplificación del procedimiento administrativo. Y es que al trasluz de esta premisa se advierte cómo las directrices vigentes incurren en una cierta descompensación. Así, la vía que lidera la LAE concentra el grueso de sus fuerzas en encarar el problema de la carga documental de los interesados (2), mientras que la senda que abre la DSer tiene como pilar esencial la instauración de ventanillas únicas con las que combatir la complejidad provocada por la suma de procedimientos sobre un mismo servicio (3). Ambas estrategias, no obstante, tratan con menor dedicación y más superficialidad la cuestión relativa a la simplificación de los trámites (4), y apenas sí inciden en la complejidad asociada al tiempo y al coste del procedimiento (5).

2. La reducción de la carga documental que pesa sobre los interesados. El derecho a no presentar datos y documentos en poder de las Administraciones

Puestos a destacar la principal medida en la que cristaliza la apuesta actual por la simplificación en clave electrónica diría que tal mérito le corresponde al art. 6.2.b) de la LAE. Se acoge en este precepto una auténtica perla: el derecho de los ciudadanos a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración Pública. En razón de su importancia, vale la pena dejar constancia de su tenor literal:

«2. Además, los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, y en los términos previstos en la presente Ley, los siguientes derechos:

b) A no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información (...).».

El derecho a no presentar documentos en poder de la Administración no es, en rigor, un derecho de nuevo cuño. Figuraba ya desde 1992 en el catálogo de derechos del art. 35 de la LAP —concretamente en la letra f—, aunque su contribución real haya sido desde entonces y hasta el momento muy pobre, casi imperceptible para los ciudadanos. Un balance decepcionante provocado por la inclusión en su tenor literal de una férrea limitación que hace excesivamente angosto su radio de acción. En efecto, circunscribir la

en situación de dependencia, y de cómo en descargo de la tardanza el Departamento de Acción Social y Ciudadanía había alegado las dificultades de hacerse por su cuenta con ciertos datos como resultado de haber liberado al interesado, para rebajar su carga documental, de aportar la documentación correspondiente.

invocación de este derecho a los supuestos en que el documento se encuentre en poder de la propia «Administración actuante» deja su virtualidad a merced del estado de una organización administrativa que no se ha caracterizado precisamente en las décadas pasadas por la reducción de organismos públicos, sino, antes al contrario, por la inflación y el crecimiento desbocado. A pesar de ello, no toda la culpa de la pobre cosecha del art. 35.ª) de la LAP es atribuible a la letra de ley. Porque tampoco la disposición y el espíritu de la Administración han sido, a decir verdad, los más propicios. Qué decir si no de los desarrollos reglamentarios que, lejos de allanar, han estrechado todavía más el camino, *contra legem* dicho sea de paso, fijando condiciones para el ejercicio de este derecho no previstas por la LAP como la edad del documento o la necesidad de identificar la concreta oficina en la que el mismo se halla custodiado (74). Sólo en los últimos años cabe dar noticia de algunos tímidos avances como la supresión de la necesidad de aportar la fotocopia de los documentos de identidad y del certificado de empadronamiento en las relaciones con la Administración General del Estado y sus entes institucionales (75).

A primera vista, pues, podría pensarse que el art. 6.2.b) de la LAE no es más que un simple trasunto del art. 35.ª) de la LAP y, en consecuencia, que no hay razones para esperar un impacto sensible en su puesta en escena electrónica. Sin embargo, a medida que se profundiza en su análisis sale a relucir la notoria distancia que separa a ambas previsiones.

La diferencia más importante entre el art. 6.2.b) de la LAE y el art. 35.ª) de la LAP radica en la supresión de la acotación subjetiva. Porque con arreglo al art. 6.2.b) de la LAE el ciudadano tiene el derecho a no aportar documentos que obren en poder «de las Administraciones Públicas», sin más

(74) Tengo en mente lo previsto en el art. 2 (*Aportación de documentos*) del RD 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las normas reguladoras del procedimiento de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones. Se indica allí que el interesado podrá acogerse al derecho a no aportar documentos «siempre que haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento a que correspondan». Es más, se añade que «en los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, debidamente justificada en el expediente, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución».

(75) Acúdase al RD 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes; y al RD 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

precisión. Luego de cualquier Administración (*si lex non distinguit nec nos distinguere debemus*) y no únicamente de la encargada de tramitar la solicitud o de incoar el expediente de que se trate. El salto es, huelga explicarlo, exponencial. Además, el art. 6.2.b) de la LAE amplía igualmente la dispensa por razón del objeto, superando el mundo de los documentos para alcanzar el espacio mayor de los datos (76).

Liberar al ciudadano de no tener que aportar ni documentos ni datos en poder de alguna Administración, la que sea, supone quitar de sus espaldas un pesado fardo. Tan es así que, si se exprime al máximo su significación y no se reduce su influencia a las Administraciones territoriales —algo plausible sin tener que forzar la literalidad del precepto—, estaremos asistiendo a un auténtico hito en la historia de la simplificación administrativa (77). Un hito que encajaría derechamente además con el sentido de las más modernas concepciones del procedimiento administrativo, aquéllas que lo representan como una suerte de crisol donde se funde la información necesaria para adoptar una decisión (78).

(76) Según el parecer de destacados estudiosos de la Administración electrónica (COTINO, 2008: 196-198; MARTÍN DELGADO, 2009: 159), el alcance de este derecho debe interpretarse a la luz de lo previsto en el art. 9 de la LAE para llegar a la conclusión de que su virtualidad ha de quedar constreñida a los datos y documentos que se encuentren en soporte electrónico. No hay duda de que esta lectura cuenta con un apoyo sólido y que contribuye a dar una capa de mayor realismo. Sin embargo, entiendo que lo que pretende el art. 9 no es limitar el alcance del art. 6.2.b), sino señalar el cauce más idóneo para darle plena efectividad. Y es que el derecho a no aportar datos y documentos en poder de las Administraciones admite en realidad diferentes vías de satisfacción. De hecho, el tenor del art. 6.2.b) únicamente indica que se utilizarán «medios electrónicos» en la búsqueda de la información. Medios electrónicos que pueden consistir en la consulta directa de las bases de datos —que es la opción consignada en el art. 9 y, desde luego, la más avanzada—, pero también en otras fórmulas como la transmisión por vía electrónica de la información a petición previa de la Administración instructora. De manera que la limitación a los datos en soporte electrónico que contempla el art. 9 de la LAE constituye un valladar que surge y que tiene sentido cuando se utilice este cauce para obtener la información, pero que no tiene por qué extenderse a la utilización de otras vías o medios electrónicos de obtención de los datos. Dicho en otras palabras, aunque la información no se encuentre en soporte electrónico, ello no impide que la misma pueda ser remitida por vía electrónica a la Administración actuante.

(77) Y es que hay que tener en cuenta que la proyección de este derecho es amplísima; tanto como lo es el número de Administraciones, su dilatada presencia en las distintas parcelas de la realidad y su capacidad contrastada de recopilar y almacenar información personal.

Ello no significa, de todas formas, que no quepa pensar en nuevos avances. Pienso ahora, por poner un ejemplo, en la prolongación de este derecho a los documentos y datos contenidos en registros públicos que no son gestionados por la Administración pero cuya información sí es reclamada por ésta al tramitar no pocos procedimientos administrativos —el caso paradigmático probablemente sea el del Registro Civil.

(78) Un nuevo paradigma que se describe con precisión y agudeza en los distintos trabajos contenidos en la obra colectiva editada y coordinada por BARNES (2008).

El problema está en que la consecución de este hito no parece estar al alcance de las posibilidades actuales de la Administración electrónica. Y es que el entorno preciso a fin de garantizar un uso pleno de este derecho plantea un desafío en mayúsculas, tanto en términos políticos (a), operativos (b), de protección de datos personales (c) y, antes que nada incluso, técnicos (d) (79).

a) En cuanto a los obstáculos políticos, sólo hace falta imaginar los reelos que salen al paso cuando se entra en el campo de la transparencia entre Administraciones Públicas. Y es que el modelo preferido por la LAE para hacer efectivo este derecho pasa nada menos que por un acceso directo de la Administración actuante a los archivos de la Administración custodia del dato o documento en cuestión. No otro es el sentido de la obligación que se cuida de recoger el art. 9 de la LAE: «para un eficaz ejercicio del derecho reconocido en el apartado 6.2.b), cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder y se encuentren en soporte electrónico». Como es fácil intuir, una tal apertura de seguro topará con la inercia al cantonalismo, la estanqueidad habitual de los sistemas, y las posiciones a la defensiva que de inmediato se alzan cuando se trata de compartir datos y de enseñar documentos propios. Y ello a pesar de que, si bien se mira, lo previsto en el art. 9 de la LAE puede reconducirse sin estridencias al pilar básico de la lealtad institucional, uno de cuyos corolarios es el deber de «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» (80).

b) A lo anterior se suman las dificultades operativas que plantea la satisfacción de este derecho en términos de pura gestión administrativa. No hay que olvidar que tras la dispensa del ciudadano hay una mudanza en el modo de trabajar de la Administración y sus empleados públicos, añadiendo una tarea, decisiva y a veces laboriosa, que hasta este momento corría a cargo del propio interesado. No cabe, por eso mismo, ignorar sin más el impacto que va a tener el ejercicio de este remozado derecho en la gestión de los expedientes

(79) Dejo al margen otras vertientes del análisis que no me parecen aquí tan importantes, aunque no por ello hayan de ser tildadas de irrelevantes. Entre esas vertientes figura la cuestión de la distribución del impacto económico provocado por el descenso de los ingresos en concepto de tasas —tasas que venían gravando la dación de cierta información, de ordinario en forma de certificado, y que corrían a cuenta del particular. ¿Cómo y quién compensará esta bajada?

(80) Así se expresa el art. 4.1.c) de la LAP. Desde el mismo punto de vista, el art. 4.e) de la LAE incorpora el «principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos».

administrativos so pena de provocar, como ya se indicó, un desplazamiento de la complejidad en forma, por ejemplo, de tramitaciones más lentas y retrasos en la resolución (81).

c) Las implicaciones de la protección de los datos personales en este ámbito no constituyen un valladar menor, comenzando por que la esencia de este derecho requiere de una comunicación de datos que puede chocar con el principio de finalidad; principio en cuya virtud se imprime un vínculo teleológico a todo dato personal que, de esta suerte, queda asociado a un fin (82). Precisamente por ello, para conjurar cualquier peligro de lesión del derecho a la autodeterminación informativa de resultados de la utilización de un dato personal para un fin incompatible con el que justificó su recogida, la LAE ha optado por exigir que el interesado autorice expresamente la búsqueda de la Administración, es decir, que consienta las comunicaciones de datos que sean menester a los efectos de tramitar y sustanciar su solicitud (83).

(81) Con buen olfato, el art. 33.2 de la LAE se cuida de recordar algo que comparto firmemente: «en la aplicación de medios electrónicos a la actividad administrativa se considerará la adecuada dotación de recursos y medios materiales al personal que vaya a utilizarlos, así como la necesaria formación acerca de su utilización».

(82) En general, sobre la cesión de datos personales entre Administraciones Públicas, véase FERNÁNDEZ SALMERÓN (2003: 228-252).

(83) La opción escogida por la LAE (consentimiento del titular caso por caso) se ha calificado por algunos autores como excesivamente cauta teniendo en cuenta que esa búsqueda de información por parte de la Administración, además de realizarse en beneficio del interesado, puede apoyarse en otras causas de justificación del art. 11.2 de la LOPD sin tener que acudir por ello al consentimiento del interesado —entre otros, COTINO HUESO (2008:198-200); y VALERO TORRIJOS (2008: 274-278). Se ha apuntado así la posibilidad de sustentar estas comunicaciones de datos en la excepción prevista en el art. 11.2.c): «cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica cuyo desarrollo, cumplimiento y control implique necesariamente la conexión de dicho tratamiento con ficheros de terceros». Y, en esta misma línea, no ha faltado quien se ha preguntado por qué el legislador, al tiempo de aprobar la LAE, no hizo uso directamente de la posibilidad que recoge el art. 11.2.a): «cuando la cesión está autorizada en una ley».

Sea como fuere, el caso es que el art. 6.2.b) es meridiano en cuanto a la necesidad de contar con el consentimiento del interesado para recopilar en interés suyo información personal en poder de las Administraciones. Otra cosa es que la Administración instructora pretenda, no ya recavar datos nuevos, sino examinar la veracidad de los que ya han sido aportados por el interesado. A los efectos de proceder a esta verificación, cabe prescindir, aquí sí, del aludido consentimiento. Conclusión que era dado colegir de lo previsto en el art. 35.3 de la LAE, pero que ha quedado claramente asentada en el RD 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, cuyo art. 11 (*Verificación de datos en solicitudes formuladas a las Administraciones públicas*) establece que «cuando se formulen solicitudes por medios electrónicos en las que el interesado declare datos personales que obren en poder de las Administraciones públicas, el órgano destinatario de la solicitud podrá efectuar en el ejercicio de sus competencias las verificaciones necesarias para comprobar la autenticidad de los datos». Sorprendentemente, sin embargo, el Tribunal Supremo acaba de anular este precepto al considerar que la cesión de datos sin consentimiento que supone esta verificación

Sin salirnos de los datos personales, deviene fundamental que la información albergada en los ficheros administrativos cumpla escrupulosamente con las exigencias que dimanán del principio de calidad en lo que hace, especialmente, a la exactitud (84). Flaco favor se hará desde luego al interesado si resulta que la liberación de la carga documental trae consigo la incorporación de información suya inexacta, desembocando a la postre en la desestimación de la pretensión. De donde la conveniencia, a mi modo de ver, de estatuir una suerte de trámite de «confirmación» en el que el interesado tenga la oportunidad de dar por buenos —o, en su caso, rectificar de manera fundada— los resultados de la búsqueda practicada por la Administración.

d) Con ser los anteriores obstáculos importantes, el principal inconveniente y el que lastra ya de entrada el despegue reside, a mi juicio, en el propio apartado técnico. De hecho, a decir verdad, se conoce que el legislador no ha reparado en la magnitud del desafío que supone tener que contar con una digitalización completa y en constante actualización de la información administrativa personal; y, aún más, en poner toda esa información a disposición de las distintas Administraciones en un sistema reticular de acceso compartido y, por tanto, con altas dosis de homogeneidad (85). De haber pasado por el tamiz la cuestión, tal vez se habría introducido una mayor dosis de prudencia en el tenor literal de los arts. 6.2.b) y 9 de la LAE. Porque la interoperabilidad de todos los sistemas de información de las distintas Administraciones Públicas

necesita de una habilitación de rango legal y no meramente reglamentario (STS de 15 de julio de 2010, recurso 23/2008, fundamento de derecho sexto). Aunque sólo sea como apunte, no me resisto a indicar que discrepo de esta conclusión desde el momento en que la autorización legal reclamada puede extraerse sin dificultad, como ya se ha dicho, de lo previsto en los arts. 11.2 de la LOPD y 35.3 de la LAE —preceptos que ni siquiera figuran en el razonamiento de la sentencia.

(84) Es de recordar que, con arreglo al art. 4.3 de la LOPD, «los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado».

(85) La trascendencia que para el éxito de la Administración electrónica —con todas sus bondades detrás, entre ellas el derecho a la no aportación de datos y documentos en poder de las Administraciones— tiene la interoperabilidad de los sistemas de información ha sido destacada por GAMERO CASADO (2009) en un reciente estudio. Tal es su papel protagonista que, en palabras del propio autor, la interoperabilidad es «el mayor paso adelante que se puede lograr en la gestión administrativa, ahorrando cantidades incalculables de tiempo y de dinero a las Administraciones públicas y a los ciudadanos» (p. 293); y, en la misma línea, afirma que estamos ante «el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI» (p. 294). Otros autores, como CERRILLO I MARTÍNEZ (2008), han venido insistiendo también en la interoperabilidad como uno de los pilares de la e-Administración.

Coincido con esta apreciación. Es más, me atrevería a decir que el logro de la interoperabilidad no hace sino poner sobre la mesa cómo de crucial resulta para la empresa de la simplificación el tomar conciencia de que la complejidad administrativa es inabordable hoy por hoy sin una buena dosis de coordinación. Es ésta una materia en la que el principio constitucional de coordinación reclama a voces aparecer en primera plana.

es hoy una entelequia (86). Compartir datos e intercambiar información a la manera que indica el tenor del art. 9 está todavía muy lejos.

En cualquier caso, estas dificultades no deben llevar a bajar los brazos sin más y a desentenderse de lo que es, con la ley en la mano, un derecho subjetivo perfectamente definido del que es portador directo el ciudadano. Que haya que plegarse a la precaria —o limitada— implantación de la tecnología en nuestras Administraciones, como si de una especie de «derecho de configuración técnica» se tratase, no resulta, desde luego, una conclusión que se infiera de la letra o del espíritu de la norma, sino una necesidad forzosa nacida de la realidad del momento. Por fortuna, no se ha instalado la desesperanza —al menos no en todos los niveles de Administración (87)— y se están dando pasos en la buena dirección, tanto en el ámbito estatal (a) como autonómico (b); pasos y avances que, si bien no colman por completo el contenido que dimana del art. 6.2.b) —demostrando, así pues, cómo de conveniente hubiera sido una mayor contención en su formulación—, sí vienen a superar al menos con holgura el listón marcado por el art. 35.f) de la LAP.

a) Por lo que respecta a la Administración General del Estado, interesa conocer que el derecho que nos ocupa ha sido concretado en el Reglamento de desarrollo parcial de la LAE (2009) (88). Lo más llamativo —aunque esperable después de lo recién expuesto— es, sin duda, la renuncia lisa y llana a una inteligencia en términos absolutos de este derecho. Así, el RPLAE no vacila en circunscribir su virtualidad a los datos y documentos obrantes en los registros y archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. Extramuros, en cambio, la efectividad del derecho dependerá de la existencia o no del correspondiente convenio de colaboración con la Administración implicada.

(86) Tengo en mente un ejemplo que alimenta, claro está, el escepticismo. Me refiero a la interconexión de los sistemas autonómicos de información sanitaria. Siendo como es la sanidad un tema central, son notas las dificultades existentes para poder poner en común la información y obtener datos y estadísticas fiables a partir de los sistemas informáticos que cada Comunidad Autónoma en ejercicio de su autonomía ha estatuido por cuenta propia en su territorio. Y ello a pesar de que el Tribunal Constitucional en una célebre sentencia ya dejó establecido que el Estado, con base en su competencia de coordinación sanitaria (art. 149.1.16º de la CE), contaba con la posibilidad de fijar «medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario» (FJ 2º de la STC 32/1983, de 28 de abril). Sobre el particular, véanse las reflexiones críticas de RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO (2008: 267-322).

(87) Al aludir a la desesperanza tengo en mente el estado de ánimo que se percibe en algunos estratos de la Administración local —fundamentalmente en los municipios pequeños— a la hora de interiorizar el reto de afrontar los compromisos en clave de Administración electrónica que se desprenden de la LAE —aun con la moratoria de la disposición final tercera— y de la DSer. De hecho, en algunos casos, la empresa se considera, sencillamente, inabarcable.

(88) Concretamente, en virtud de su art. 2.

La mecánica de ejercicio también difiere de la opción consignada en el art. 9 de la LAE. En primera instancia, es cierto que el RPLAE contempla la obtención del dato o documento a partir del acceso directo por parte del responsable de la instrucción a los ficheros del órgano u organismo depositario de la información interesada. Sin embargo, consciente de que dicha opción no siempre resultará factible, el RPLAE no duda en salirse del cauce para arbitrar dos alternativas residuales: la primera, solicitar al órgano depositario el envío de los datos y documentos por medios electrónicos en un plazo máximo de diez días; y la segunda, en defecto de la anterior, comunicar al interesado la imposibilidad de satisfacer su derecho a fin de que, adviértase la vuelta al principio, sea él quien aporte los datos o documentos (89).

A la vista de lo anterior y sin perjuicio de reconocer el adelanto con respecto a la situación precedente —que lo hay y en la buena dirección—, por fuerza hay que llamar la atención sobre el enflaquecimiento, en forma de reinterpretación a la baja, a que ha sido sometido este derecho por vía reglamentaria. Probablemente se piense, siguiendo el saber popular, que más vale pájaro en mano que ciento volando. Pensamiento que, por lo demás, comparto, pero que no ha de ser óbice para cuestionar la legalidad de este desandar —que choca con el principio de jerarquía normativa— y, en última instancia, para reclamar sin desmayo la cota más alta que ha marcado el legislador al forjar este derecho.

b) Tampoco en el ámbito autonómico parece que vaya a apostarse por llevar la letra del art. 6.2.b) hasta sus últimas consecuencias —planteamiento que en este nivel, a diferencia de lo que ocurre en el estatal, puede cobijarse en la adaptación a medida de las disponibilidades presupuestarias que permite la disposición final tercera de la LAE—, pero sí cabe apreciar un interés por acertar con mecanismos tendentes a encauzar de la mejor forma posible la satisfacción de este derecho. Así, sin perjuicio de insistir en la interoperabilidad de los sistemas de información administrativa (90), va ganando fuerza

(89) Olvidaba que, como colofón, cual si de una suerte de concesión se tratase, el art. 2.1.e) del RPLAE indica que en este supuesto el interesado «podrá formular queja» (*sic*).

Aunque es cierto que esta cláusula de cierre posee naturaleza excepcional y es de esperar que no vaya a ser aplicada salvo en contadísimas ocasiones, no puedo dejar de señalar que, a mi modo de ver, aparte de conculcar abiertamente lo previsto en el art. 6.2.b) de la LAE, deja en el aire los efectos que este círculo de actuaciones va a tener sobre el tiempo del procedimiento y la espera en la resolución.

(90) A tal fin se están ensayando, por cierto, fórmulas muy sugerentes. En el caso de Cataluña, sin ir más lejos, el art. 21 de la LUMEC regula el «Catálogo de datos y documentos interoperables», gestionado por el Consorcio Administración Abierta de Cataluña. En dicho catálogo, las entidades que integran el sector público de Cataluña incluirán una relación actualizada de aquellos datos y documentos que obran en su poder y que pueden ser objeto de consulta electrónica por las restantes Administraciones, indicando los requisitos a que queda supeditada dicha consulta.

en algunas Comunidades Autónomas el diseño de una suerte de carpeta o *dossier* individuales para los ciudadanos y para las empresas —la terminología es dispar: repositorio (91) o catálogo (92) son algunos de los términos empleados— que vendría a hacer las veces de lugar donde almacenar datos y documentos personales de utilidad para la sustanciación de ciertos trámites o procedimientos administrativos, y que se nutriría con información generada y aportada por las distintas Administraciones y por el propio interesado. De este modo, la puesta en práctica del derecho a no aportar datos y documentos requeriría de una simple remisión al *dossier* electrónico, consintiendo así su consulta por parte del instructor de turno.

Con todo, es indudable que queda mucho trecho. Precisamente por esto, resulta muy conveniente, a mi juicio, no descuidar la utilización de otras fórmulas que brinda la implantación de la Administración electrónica para aligerar la presión documental sobre los interesados. Por la fragilidad del art. 6.2.b) de la LAE y porque, además, el derecho a no aportar datos y documentos no deja de ser, como tal, una facultad de libre disposición del interesado (93). Un interesado que puede tener motivos atendibles para no hacer uso del

(91) En Navarra se ha ideado un «repositorio de proyectos técnicos de actividades empresariales o profesionales», donde los interesados podrán depositar sus proyectos y visados, quedando desde entonces exentos de su aportación en los diferentes expedientes administrativos que deban tramitar ante la Administración de la Comunidad Foral y, en su caso, si éstas se adhieren al sistema, ante las Administraciones locales respectivas (art. 15 de la Ley Foral 15/2009).

(92) En Castilla y León hallamos el «catálogo de simplificación documental», concebido como un inventario público de documentos cuya obligación de aportación por el interesado desaparece o simplemente queda sustituida por una declaración responsable (art. 6 del Decreto 23/2009).

(93) Algunos autores han cuestionado agudamente que la no aportación de datos y documentos se haya articulado en forma de derecho subjetivo y no, en cambio, como un deber simple y llano de la Administración que no habría de depender por tanto de la libre activación del interesado —VALERO TORRIJOS (2008: 271-274); y OLIVER CUELLO (2009: 99-100). En sostén de esta posición está, antes que nada, el carácter *ex parte civis* que preside esta medida, orientada a rebajar el peso de la carga documental del interesado; pero también las distorsiones que el uso a discreción de este derecho puede causar a la hora de implantar automatismos en la metodología de trabajo que tan convenientes son en trámites y procedimientos en masa. De hecho, no otro es el planteamiento que subyace en la cada vez más extendida utilización de modelos normalizados de solicitud en los que es la propia Administración quien aporta *ex officio* la información necesaria para rellenar algunos de los campos de la instancia.

Las razones esgrimidas resultan, sin duda, atendibles. En todo caso, puestos a sacar partido a la elección de la LAE, acoger la horma de derecho subjetivo favorece que el interesado tome conciencia de que la Administración va a recabar datos suyos para confeccionar la decisión final y, sobre esta base, le permite ejercer un papel más activo en el proceso de elaboración del acervo informativo —*id est*: en la instrucción del expediente—, permaneciendo atento a la fuente y a la calidad de los datos transmitidos entre los distintos órganos e instancias. Y no sólo eso. Le permite asimismo renunciar a este beneficio y asumir por cuenta propia la carga de acopiar la información necesaria.

Se dirá y es verdad que a tal efecto podrían haberse conjugado un deber de búsqueda de oficio con un trámite de audiencia del interesado para fiscalizar la información obtenida, llegán-

mismo: acelerar, se me ocurre, la respuesta de la Administración; o, por qué no, desconfiar en la selección por ésta de la información más conveniente a sus intereses (94). Siendo esto así, bueno será promover también el progreso de otras medidas más modestas de simplificación documental como es el caso del certificado electrónico, cuya confección puede desarrollarse, por cierto, en régimen de actividad administrativa automatizada (95); o de la declaración responsable, que, como ya vimos más atrás, estrena regulación general y básica en la LAP.

3. La fusión aparente de las autorizaciones conexas en el marco de la Directiva de servicios: la ventanilla única de servicios

En el contexto de la línea de simplificación que impulsa la DSer hay un factor de complejidad que es objeto de una atención preferente. Se trata de la suma de licencias o autorizaciones que tan a menudo es preciso cursar a la hora de establecerse o ejercer una actividad en el campo de los servicios.

La solución que escoge la DSer para abordar este problema pasa por obrar una integración aparente de todas las autorizaciones que recaigan sobre un mismo servicio gracias a la creación de ventanillas únicas capaces de concentrar todos los contactos del prestador con el aparato público de cada Estado, poniéndole a cubierto, de este modo, de la maraña organizativa y del reparto interno de responsabilidades a nivel nacional. Se pretende, por tanto, crear una suerte de antesala en la que las distintas Administraciones

dose al mismo resultado (VALERO, 2008: 273). Las instancias «prefabricadas» son, insisto, un claro exponente de este planteamiento.

Sin embargo, pretendo significar tan solo que la opción del derecho subjetivo tiene el mérito de realzar la posición del interesado dentro de la trama procedimental y de asegurarle un cierto dominio en el flujo informativo.

(94) Porque bien puede suceder que la información que precise la Administración pueda ser cambiante, que se preste a ser matizada o incluso que todavía no haya sido introducida en el sistema y electrónicamente no conste por tanto. Valgan como ejemplo las discordancias detectadas entre los datos catastrales —que a su vez hay que cotejar con los datos del Registro de la Propiedad— y los manejados por la Agencia Tributaria al elaborar los borradores de las declaraciones de la renta. Siendo esto así, no es descabzado preguntarse lo siguiente: ¿escudriñará la Administración, cual gestor aplicado, en busca de los mejores datos desde el punto de vista del interesado?

(95) Por tanto, mediante un sistema de información programado en el que no es preciso que intervenga una persona física para cada caso singular (véanse como cuadro general los arts. 18 y 39 de la LAE). Acerca de la actuación administrativa automatizada destaca el reciente estudio en profundidad de MARTÍN DELGADO (2009; en especial véanse las pp. 367-371, relacionadas con el ámbito de aplicación de este tipo de actuación administrativa).

Es de señalar, por lo demás, que el certificado electrónico cuenta ya con manifestaciones de gran interés como es el caso de los certificados catastrales, tributarios o de la seguridad social, todos ellos de fácil obtención por medios electrónicos y a distancia.

de cada país involucradas en el control de las actividades de servicios aparezcan con un solo rostro virtual ante el prestador de tal manera que, en vez de tener que «peregrinar» por distintas oficinas, en mayor o menor número según las autorizaciones a pedir, pueda aquél encontrar un punto común de encuentro donde obtener la información precisa y el asesoramiento sobre los requisitos burocráticos para pergeñar su proyecto; y aun desde donde poder cursar luego, vía electrónica, todos los trámites y procedimientos administrativos necesarios a tal fin.

La selección de este instrumento simplificador no es casual, sino que obedece a los buenos resultados que ha cosechado a escala nacional esta herramienta en Europa, ensayada con éxito en muchos Estados —naturalmente, con perfiles singulares en cada caso (96). Además de resultar familiar a los Estados, la ventanilla única reúne una tríada de virtudes que han cautivado al legislador comunitario y que han sido determinantes para que la DSer la eleve a una posición protagonista en su plan simplificador. En primer lugar, ofrece un mecanismo de fusión que soporta diferentes planteamientos en cuanto al alcance de la unificación deseada sin necesidad de forzar ninguna intromisión en la distribución competencial interna de los Estados (A); crea, en segundo término, un útil que resulta inmediatamente visible para los ciudadanos (B); y, cómo no, se presta a adaptarse al signo de estos tiempos, es decir, que puede adoptar una forma electrónica (C) (97).

A. La ventanilla única constituye una fórmula de fusión de procedimientos que en contraste con otras recetas más rígidas cuenta en su favor con una marcada elasticidad. Quiere ello decir que a través de la ventanilla pueden integrarse los procedimientos con una intensidad modelable. De esta suerte, en la DSer se ha situado el punto de partida en un estadio inferior, dando a la ventanilla un perfil de integración meramente aparente (a); pero, al mismo tiempo y de forma muy meditada, se ha dejado la puerta abierta para que los Estados puedan soldar en capas más profundas los procedimientos, atri-

(96) Acerca de la utilización de la ventanilla única como instrumento para fusionar procedimientos conexos tuve ocasión de reflexionar en CIERCO SEIRA (2003: 34-47).

(97) De la regulación de estas ventanillas únicas se ocupan, en lo esencial, los arts. 6 y 7 de la DSer.

El listado y el enlace a las ventanillas únicas de servicios creadas por cada Estado pueden verse en la siguiente página web de la Unión Europea: ec.europa.eu/internal_market/eu-go. Desde allí puede accederse a la sede electrónica de la ventanilla española (www.eugo.es).

Si el lector pasa revista a los distintos portales nacionales no tardará en advertir que, a pesar de la labor de coordinación de la Comisión y de la intensa cooperación de los Estados, existen diferencias, lógicas por lo demás, en la configuración del modelo operativo de cada ventanilla única. Pero además, si se entretiene en explorar su contenido, apreciará también rápidamente las variaciones en cuanto a la profundidad de los servicios que se ofrecen al emprendedor.

buyendo paulatinamente a sus respectivas ventanillas funciones de carácter decisor (*b*).

a) El patrón de ventanilla única que recoge la DSer en su articulado retrata un centro donde se unifican los distintos trámites y procedimientos relativos a un servicio. Pero, eso sí, la unificación lo es sólo de puertas afuera, es decir, de cara al prestador que se dirige a la Administración. No afecta, sin embargo, a la división y al reparto internos de competencias de orden decisorio entre los distintos órganos y Administraciones de cada Estado. Es ésta una cuestión que se deja al margen y, además, se insiste en ello, como tratando de sortear cualquier recelo por inmiscuirse en la organización doméstica de los países miembros: «la creación de ventanillas únicas no supone una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional» (art. 6.2 de la DSer) (98).

Siendo esto así, registrada la iniciativa en la ventanilla única, ésta se fragmentará en tantas partes o solicitudes como licencias o trámites a sustanciar, siguiendo cada una la tramitación autónoma y separada que corresponda ante la Administración y el órgano competentes. La ventanilla, por su parte, servirá de contacto entre todas estas instancias y el prestador, pero restará, según el diseño comunitario, desprovista de la competencia para estimar o desestimar lo pedido.

b) Sabedor de que la ventanilla única admite un recorrido mucho mayor que el recién descrito, el legislador comunitario deja las puertas abiertas a la posibilidad de que los Estados incrementen las responsabilidades de sus respectivas ventanillas, dotándolas de funciones de orden decisorio en sustitución de las autoridades competentes. La forma de efectuar este salto no aparece descrita, pero es llano que la integración se refuerza en proporción directa al poder con que se invista a la ventanilla de turno (99). En todo caso, ha de quedar claro que la ventanilla constituye un recipiente moldeable, capaz de albergar diferentes compromisos, más o menos intensos, con la fusión de procedimientos. Que se avance o no en esta línea queda a discreción de cada Estado.

B. En la compleja reforma administrativa que impulsa la DSer, la ventilla única constituye una pieza estratégica y lo es así, entre otras razones, por su visibilidad. No siempre las medidas de simplificación —incluidas las de Administración electrónica— logran tener un impacto visible para el ciudadano. La

(98) Insiste en ello de manera especial el legislador comunitario. Lo significa en el preámbulo (§§ 48 y 60) y, como hemos visto, lo expresa con tersura en el articulado.

(99) Muy gráficas resultan en este sentido las indicaciones que al respecto se realizan en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 20).

puesta en marcha de la ventanilla, sin embargo, permite hacer reconocible los esfuerzos simplificadores en una obra, con todo lo que ello representa en términos de confianza para con un empeño, el de hacer más sencillas las relaciones administrativas, que con razón no goza de buena prensa entre el público. Estamos en este sentido ante un instrumento simplificador que conduce a un resultado tangible y no es éste un plus accesorio para el legislador comunitario, sino todo lo contrario.

C. Finalmente, la ventanilla única puede adaptarse perfectamente al escenario de Internet —otra cosa es la dificultad que ello entraña. Es de notar que en la DSer no se impone expresamente a los Estados la obligación de que la ventanilla única de servicios adquiera un formato electrónico. Se infiere, ciertamente, que ésta es la opción preferente a la hora de dar cuerpo a este instrumento, aunque, eso sí, sin abandonar por completo la posibilidad de articular como vía complementaria una cadena de oficinas o puntos de contacto físicos (100). Un planteamiento que, por otra parte, denota la voluntad de extender a todos los prestadores —también, pues, a los no familiarizados con la telemática— los beneficios de esta herramienta de simplificación que es la ventanilla única de servicios.

En cualquier caso, el formato electrónico no sólo constituye la opción preferida por el legislador comunitario, sino que, en realidad, constituye su destino natural. Hay demasiados factores que empujan en esta dirección, comenzando por la militancia tan clara a favor de la e-Administración que inspira todo el conjunto de la DSer y acabando en la vocación transfronteriza de la ventanilla, destinada a facilitar la interacción con los prestadores extranjeros que, lógicamente, agradecen el uso de medios telemáticos.

Expuestas las bondades de la ventanilla única como receta para hacer frente a la suma de trámites y autorizaciones en el ramo de los servicios, importa significar que su puesta en marcha reviste una sensible dificultad. Y no tanto por la entidad de las funciones que ha de desempeñar —que también—, sino, sobre todo, por su naturaleza reticular, esto es, su articulación como centro neurálgico de una red que conecta a un mosaico de puntos —tantos, de hecho, como Administraciones representadas.

No hay que olvidar que la construcción de la ventanilla única que nos ocupa no concierne únicamente a una sola Administración, sino que, por definición, involucra a todos los organismos e instituciones que ejercen algún tipo

(100) Algo que por cierto parece recomendarse en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* cuando se indica que «en todo caso, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de apoyar el funcionamiento electrónico de estas ventanillas con una cierta infraestructura física, sobre todo si ésta facilita su utilización por los prestadores de servicios no necesariamente familiarizados con los medios electrónicos» (2007: 21).

de control administrativo —en forma de autorización, registro...— sobre las actividades de servicios que son objeto de la Directiva. De manera que si de verdad se aspira a hacer de la ventanilla un lugar único de enlace en grado de cumplir todas las funciones encomendadas por el legislador comunitario, es claro que la implicación de todas las Administración con parte en el negocio pasa a ser una auténtica condición *sine qua non*. Basta con que alguna de esas Administraciones se desentienda o simplemente deje de transmitir la información relativa a los cambios habidos en su respectiva organización y normativa para que todo el edificio se resienta. Pero si la simple desatención puntual va más lejos y se convierte en una conducta persistente, incorregible y extendida entre ciertas Administraciones, se corre el riesgo entonces de que la ventanilla se erija en un testimonio más de la rancia y farragosa burocracia y no en un símbolo de la simplificación administrativa de hoy.

Al tanto de esta circunstancia, el legislador español se ha cuidado de resaltar en la transposición de la DSer que las exigencias nacidas de Europa no sólo reclaman la reacción de la Administración estatal, sino que involucran a todas las Administraciones que ejercen funciones de policía administrativa en el ramo de los servicios. Para dejar este extremo bien sentado, no ha dudado en efectuar un llamamiento normativo rotundo, reclamando *expressis verbis* la movilización de aquellas Administraciones que, en línea de principio y por razones diversas, podrían encontrar mayores frenos para su concurso eficaz: por un lado, los entes locales, cuyo grado de capacitación medido en términos de Administración electrónica es harto heterogéneo y, salvando algunas pocas ciudades, muy discreto (101) ; y, por otro, los Colegios Profesionales, cuya inmersión en el paradigma «oficial» de la Administración electrónica tampoco ha figurado entre los objetivos prioritarios de su agenda reciente —dicho sea, claro es, en general— (102). Pero es que además, por si tal reclamo no surte

(101) El aldabonazo en las puertas locales se ha realizado añadiendo un apartado específico en el art. 70 *bis* de LBRL —la adición es obra de la Ley ómnibus, art. 1.1. En él se reclama con un tono enérgico el compromiso de los entes locales para con el correcto funcionamiento de la ventanilla única virtual de servicios: «las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes». Así pues, deben proporcionar a través de la ventanilla la información pertinente sobre las licencias de su competencia y, a la par, deben poner a disposición de los prestadores los formularios electrónicos que permitan su tramitación a distancia y el seguimiento, también a distancia, de las vicisitudes del procedimiento.

(102) El llamamiento es también aquí contundente. Nada menos que un precepto específico, ubicado en el corazón mismo del régimen de funcionamiento de los Colegios Profesionales, se le dedica a esta cuestión. En él, el nuevo art. 10 de la LCP (*Ventanilla única*) —introducido por el art. 5 de la Ley ómnibus—, se consignan los deberes específicos de las organizaciones colegiales en relación con la ventanilla única virtual de servicios.

efecto y la dejadez o falta de aplicación de estas Administraciones «advertidas» desemboca en la imposición a España de una sanción por incumplimiento del Derecho comunitario, el legislador estatal ha dispuesto nada menos que un procedimiento de arreglo interno de culpas y de reparto consecuente de responsabilidades cuyo desenlace puede llevar a justificar una compensación de deudas con la Administración estatal materializada mediante una deducción sobre las transferencias (103).

Teniendo presente lo anterior, no puede por menos que sorprender que, en lugar de adoptar un lenguaje prudente y de dar una proyección realista a esta ventanilla única de servicios, se haya acudido, digamos que para remarcar su articulación, a la categoría del derecho subjetivo como pretendiendo resaltar el avance simplificador, pero sin tener en cuenta que la proclamación de un derecho al aire no colma por taumaturgia el listón comunitario. Se ha confeccionado así un nuevo derecho que luce hoy en el art. 6.3 de la LAE con el siguiente tenor: «en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia» (104). ¿Se compadece este derecho con la situación real de las más de las Administraciones? ¿De veras se está en grado de brindar a los prestadores de servicios una tramitación electrónica completa de todas las licencias y gestiones burocráticas que les atañen (105)?

Sea como fuere, la feliz consecución de una ventanilla única de servicios con una virtualidad tan ambiciosa exigirá todavía un trabajo arduo y no hay que olvidar, por otra parte, que el problema de la descoordinación de procedimientos conexos no sólo afecta al ámbito de los servicios y que la

(103) Acúdase a la disposición final cuarta (*Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento*) de la LSer.

(104) Tal es la nueva redacción del art. 6.3 de la LAE según la modificación operada por el art. 3 de la Ley ómnibus. En mi opinión, la consagración de este derecho acusa el tono grandilocuente pero falto de realismo que emerge en algunos apartados de nuestra legislación de Administración electrónica. Además, no me resisto a llamar la atención sobre la ubicación sistemática del mismo, en el art. 6 de la LAE, en lo que parece ser un lapsus si tenemos en cuenta el cumplimiento a la carta que para las Administraciones autonómicas y locales respalda la disposición final tercera en lo que hace a la aplicación de este concreto precepto.

(105) Si el lector dedica un poco de tiempo a explorar la funcionalidad de la ventanilla única de servicios española verá que el ideal normativo de la tramitación electrónica en bloque —todos los trámites de todas las autorizaciones— no ha cuajado todavía. El prestador de servicios no tiene hoy a su disposición la posibilidad real de evacuar a distancia todos los trámites que supeditan el establecimiento o el ejercicio de las distintas actividades de servicios. Algunos trámites, es cierto, se han integrado en la ventanilla —como los relacionados con la constitución de sociedades limitadas—. Pero para el grueso de la intervención administrativa sobre los servicios la ventanilla hace las veces más bien de distribuidor; de puente, si se prefiere. El problema está en que no es claro que al otro lado se pueda llegar electrónicamente en la inteligencia de la Directiva de Servicios.

ventanilla única es una de las posibles medidas para combatirlo. Por estas razones, al igual que concluía en el epígrafe anterior, parece del todo oportuno perseverar y avanzar, también, en la utilización de soluciones que aborden la cuestión desde ópticas diferentes —que, en la mayoría de los casos, serán perfectamente complementarias. El acento ha de ponerse, sobre todo, en las técnicas que hagan posible la «participación de la información», es decir, que permitan compartir y sacar provecho a un mismo trámite: ya sea evitando que el interesado esté llamado a presentar la misma información dos o más veces —de nuevo la importancia del derecho a no presentar lo que la Administración *lato sensu* ya tiene—; evacuando de forma conjunta trámites de instrucción como el de información pública; o permitiendo incorporar elementos de juicio obtenidos en otro procedimiento conexo —al estilo de lo que la LJCA prevé para el caso de las pruebas periciales (106).

4. El tratamiento superficial de la complejidad provocada por algunos «baches» de la tramitación común del procedimiento administrativo

El fuerte empeño puesto en los dos objetivos anteriores contrasta con la escasa atención prestada a la revisión de los puntos críticos que entorpecen la tramitación del procedimiento administrativo recurrentemente y a su posible mejora de la mano de las tecnologías de la información y de la comunicación.

Tomando como punto de partida lo previsto al respecto en la DSer, es cierto que el legislador comunitario al imponer la transformación electrónica de todos los trámites y procedimientos relacionados con las actividades de servicios esboza cuáles han de ser las cualidades de estos procedimientos a fin de no disuadir a prestadores interesados en expandir sus actividades: claridad, certeza —o carácter predecible en el sentido de un itinerario definido y apartado de las veleidades del instructor— y rapidez (107). Ahora bien, como es lógico por otra parte en una norma de esta especie, la DSer no profundiza en los cambios concretos o en los ajustes precisos para alcanzar esta tríada ideal, sino que cede el testigo a la autonomía que en materia procedimental se reconoce a los Estados en la transposición de las Directivas comunitarias.

De esperar sería, así pues, un desarrollo a tono en la legislación interna de cada país. Ocurre, no obstante, que, por lo que a España se refiere, la

(106) Con arreglo al art. 61.5 de la LJCA, «el Juez podrá acordar de oficio, previa audiencia a las partes, o bien a instancia de las mismas la extensión de los efectos de las pruebas periciales a los procedimientos conexos».

(107) Cualidades que se deducen de lo previsto en el art. 13 de la DSer.

normativa encargada de incorporar a nuestro Derecho interno la DSer apenas sí alude a esas tres cualidades de claridad, certeza y rapidez. Se tiene la impresión más bien de que la LSer simplemente confía en las bondades inherentes a la transformación electrónica como instrumento de mejora en la tramitación de los expedientes administrativos. Digamos que esa claridad, certeza y rapidez se conciben como atributos naturales que porta consigo el paso al formato electrónico; que se generan espontáneamente en este nuevo ambiente; y que, en consecuencia, no requieren de un tratamiento específico en la LSer.

El problema está en que es éste un apriorismo que a su vez se encuentra muy extendido también en la propia legislación de Administración electrónica. Incidir en la menor complejidad de la trama procedimental a través de cambios en la estructura y en la secuencia encadenada de actos que vertebra todo procedimiento no es opción que en la LAE tenga un recorrido sustantivo. Y no porque no constituya uno de los objetivos a que ha de tender la simplificación administrativa, sino, lisa y llanamente, porque se ve en lo electrónico una forja que por fuerza ha de transmutar en la línea de la claridad, de la certeza y de la rapidez al procedimiento sometido a su oficio.

No se ha dado, pues, en el marco de la Administración electrónica una revisión en profundidad de la posible instrumentación de los nuevos canales electrónicos a fin de mejorar el ciclo convencional de la tramitación de los expedientes administrativos. Sólo cabe dar cuenta de algunas previsiones aisladas que, aun fuera de una estrategia mayor, vale la pena significar por cuanto atañen a tres de los puntos críticos que se identificaron más arriba como escollos habituales: la evacuación de trámites a cargo del interesado (a); las comunicaciones entre órganos y Administraciones (b) y las notificaciones (c) (108).

a) En lo que concierne a los trámites que corresponde evacuar a los interesados, hay en la LAE normas orientadas a simplificar la presentación y el cumplimentar de la solicitud, con el efecto rebote de acelerar la recepción por parte del órgano competente, así como de sortear el uso del trámite de subsanación que tantos atascos genera (109). Junto con estas instancias ya rellenas, en todo o en parte, por la Administración, cabe también reconducir

(108) De los informes, que es otro de los escollos mencionados *supra*, la LAE se limita a contemplar la posible aplicación de los medios electrónicos a los efectos de su emisión y recepción (art. 36.2). Sin perjuicio de la mejora que tal previsión pueda comportar en la práctica cotidiana —cualquier avance en la aceleración de la evacuación de informes ha de ser bien recibido—, no parece preciso realizar un comentario detenido sobre su contenido.

(109) A propósito de las solicitudes telemáticas, la LAE establece que la Administración podrá incorporar comprobaciones automáticas de la información que incorpore el interesado en la instancia, contrastando dicha información con los datos de que disponga la Administración (art. 35.3). Yendo más allá, se prevé incluso el ofrecimiento al interesado de un formulario ya relleno

a este grupo de medidas la posibilidad que se reconoce al interesado de aportar copias digitalizadas de sus documentos sin más que garantizar su fidelidad con el original mediante una firma electrónica avanzada (110).

b) De interés resulta, por otra parte, el tratamiento de las comunicaciones entre órganos y Administraciones. A este respecto, es preciso partir de la base de que, además de la relación con el ciudadano, el despliegue de la Administración electrónica pretende incidir también en las relaciones domésticas entre órganos e unidades, así como en las relaciones interadministrativas (111). Y desde esta óptica hallamos en la LAE el propósito de convertir a los canales electrónicos en la manera corriente de encauzar las distintas gestiones que tienen lugar entre órganos y entes. A tal efecto, se establece la preferencia de la vía electrónica a la hora de intercambiar información y de comunicarse entre sí las Administraciones Públicas (112); y, al mismo tiempo, se sientan las bases para la creación de una red de comunicación al servicio de todas las Administraciones españolas (113). Más allá del propósito, sin embargo, los compromisos que se fijan al respecto en la LAE son escuetos y frágiles. De ahí que tanto en el ámbito estatal como en el autonómico se haya tenido

que simplemente deberá verificar y confirmar, de estar conforme, o, en otro caso, proceder a su modificación (art. 35.3 *in fine*).

Bien está, naturalmente, que a través de medidas de esta clase trate de evitarse la necesidad de acudir a la subsanación anticipando la ayuda al interesado. Pero cosa bien distinta es que al amparo de las mismas se instalen prácticas que de facto lleven a liquidar el trámite de subsanación, de suyo imperativo según la LAP. Pienso, para ser más precisos, en el sutil subterfugio de impedir que la instancia electrónica se tramite en tanto no se completen todos los campos. Práctica habitual en muchas Administraciones cuya ilegalidad ya ha sido denunciada por autores como PALOMAR OLMEDA (2008: 422-425). Cumpla señalar al respecto simplemente que la aplicación de las herramientas electrónicas, según establece el art. 4.d) de la LAE, debe respetar el «mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

(110) Posibilidad que recoge el art. 35.2 de la LAE y que resulta crucial para el cabal funcionamiento de los registros electrónicos. En todo caso, es de señalar que esta singular capacidad reconocida a los interesados para producir copias electrónicas con sus propios medios y avaladas por su propia firma no anula, claro está, la posibilidad de que la Administración efectúe verificaciones y, llegado el caso, excepcionalmente, requiera al particular la exhibición del documento original.

(111) Adviértase en este sentido que el ámbito de aplicación de la LAE incluye a «las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas» (art. 2.1.c).

(112) Según prevé el art. 27.7 de la LAE: «[l]as Administraciones Públicas utilizarán preferentemente medios electrónicos en sus comunicaciones con otras Administraciones Públicas. Las condiciones que regirán estas comunicaciones se determinarán entre las Administraciones Públicas participantes».

(113) Se trata de la ya mencionada red SARA, cuyo anclaje legal ha de buscarse en el art. 43 de la LAE. Sobre su contribución capital a los fines de la interoperabilidad, véase GAMERO CASADO (2009: 320-322).

a bien profundizar en esta línea mediante la imposición de la utilización de los medios electrónicos como canal de comunicación no ya preferente sino obligatorio en el seno doméstico de la Administración (114); y, por lo que hace a las relaciones interadministrativas, la profundización ha venido de la mano de la creación de plataformas desde las que los órganos y organismos públicos pueden comunicarse en un entorno ágil y seguro (115).

c) El tratamiento de la notificación electrónica en la LAE esconde, por último, una valiosa carta de simplificación desde el momento en que diseña un engranaje con la capacidad de eliminar de raíz la eventualidad de que el intento de notificación se frustre, con todas las derivaciones «incómodas» que vienen detrás en términos de gestión. Salvo que se produzca algún tipo de fallo técnico —lo que se antoja raro—, la recepción de la notificación en el domicilio electrónico del interesado no entiende de confusiones como tampoco de ausencias; y la inacción del interesado a la hora de acceder al contenido de la notificación se transforma, en virtud de una *fictio iuris*, en un rechazo que, como tal, permite proseguir la tramitación sin falta (116).

5. Lo que se echa en falta: un compromiso firme por el acortamiento de los plazos y por la gratuidad de las actuaciones

La descompensación que acusa el actual movimiento simplificador se deja sentir especialmente en la desatención de dos importantes factores de complejidad como son el tiempo (A) y el precio (B) del procedimiento administrativo.

A. De una parte, está el problema de la duración temporal de los procedimientos administrativos. Si la aplicación de los avances electrónicos va a simplificar la gestión de los expedientes, no se ve razón para que esta facilitación no se traslade y tenga una repercusión clara en el acortamiento de los plazos de resolución y notificación (117). No casa bien con los signos de la emergente Administración electrónica —en rigor, de una Administración moderna— el mantenimiento de plazos tan dilatados, hasta de años a veces, como los que todavía pueden encontrarse en nuestro catálogo procedimen-

(114) Lo ha hecho la Administración General del Estado (art. 34 del RPLAE); y también algunas Administraciones autonómicas como es el caso de Galicia (art. 6 del Decreto 255/2008).

(115) Sirva de ejemplo la «red de comunicaciones electrónicas de las Administraciones Públicas catalanas» (art. 23 de la LUMEC).

(116) Conjúguense los arts. 28.4 de la LAE y 59.4 de la LAP.

(117) Coincido plenamente con AGUADO I CUDOLÀ cuando concluye que «la irreversible incorporación de las tecnologías de la comunicación e información a los procedimientos administrativos y a las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas debe suponer una reconsideración del factor tiempo en la actuación administrativa» (2006: 231).

tal, justificados otrora por un entorno e instrumental de trabajo que hoy, sin embargo, se ven abocados a una paulatina extinción.

Un rastro de esta preocupación parece asomar tímidamente en la LAE. No en vano, cuando se define el principio de simplificación administrativa se está pensando especialmente en que «se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos» (art. 4.ª). Lo mismo que al describir el contenido del análisis de rediseño funcional se alude de manera expresa a la necesidad de contemplar «la reducción de los plazos y tiempos de respuesta» (art. 34.c).

Ambas previsiones revelan la existencia de una inquietud latente por acortar la duración actual de los procedimientos, pero, fuera de estas declaraciones, no hallamos después indicaciones y resultados más concretos. Ciertamente, en el estado incipiente en que se encuentra la implantación de la Administración electrónica tal vez se juzgase osado fijar un plazo general de resolución y notificación aplicable específicamente a los expedientes tramitados en su integridad, o en su mayor parte, en formato electrónico. A la dificultad de dar con un término ideal, se suma el escaso bagaje acumulado hasta el momento. De todas formas, bien cabía la posibilidad de plasmar alguna directriz más precisa que revelase un compromiso más firme y una concepción distinta del tiempo en los procedimientos administrativos electrónicos (118).

Similar es el acervo que ofrece la DSer. También en ella se pone sobre la mesa la necesidad de hacer frente al problema del tiempo con el objetivo de que los procedimientos relacionados con el mundo de los servicios puedan ventilarse lo antes posible. Pero todo queda en última instancia en un vago mandato a fin de que el plazo de respuesta de los procedimientos de autorización sea «razonable» (119). Una cualidad que, presa de su propia ambigüedad, no ha penetrado en la LSer, donde ni tan siquiera se hace mención a este extremo entre los atributos que han de reunir los procedimientos de autorización (120). Añadamos que, para el caso de que ese plazo razonable no se respete, el legislador comunitario ve con buenos ojos nada menos que la aplicación del

(118) Una pequeña vuelta de tuerca pretende favorecer en Cataluña la LUMEC. Sin llegar a un mandato contundente y a la fijación de un plazo de resolución *ex professo* para el entorno electrónico, sí se prevé al menos que las Administraciones tienen el deber de impulsar la reducción de los plazos cuando utilicen medios electrónicos —art. 18.b) de la LUMEC.

(119) Según prevé el art. 13.3 de la DSer, «[l]os procedimientos y trámites de autorización deberán ser adecuados para garantizar a los interesados que se dé curso a su solicitud lo antes posible y, en cualquier caso, dentro de un plazo de respuesta razonable, fijado y hecho público con antelación».

(120) De ellos dice el art. 6 de la LSer que deberán tener «carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación», pero ni rastro de la alusión al plazo de respuesta razonable.

instrumento del silencio positivo contemplado así como medida de simplificación a favor de los intereses del prestador (121).

Se conoce, en definitiva, que los estiletes normativos no están lo suficientemente afilados como para promover un cambio significativo en la ecuación entre el tiempo y los medios electrónicos (122).

B. De otra parte, se echa de menos un planteamiento que aborde la cuestión del coste económico de los procedimientos. Asunto del que sólo el legislador comunitario parece tener una mínima constancia (123). Así, aun sin un desarrollo acabado, la DSer sí acierta a situar el precio del procedimiento administrativo entre los elementos en grado de disuadir a los prestadores de servicios. Y, en esta línea, reclama que los gastos ocasionados a los solicitantes sean «razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos de autorización» (124).

Semejante inciso bien podría interpretarse como una llamada de atención a la inflación recaudatoria de las tasas, tan recurrente en muchos países, que han llevado a desfigurar el perfil de este tributo, alejando su montante del coste del servicio prestado efectivamente por la Administración. Además, la advertencia

(121) Véase el art. 13.4 de la DSer y el considerando § 63. Como ya indiqué más arriba, cuesta entender que una figura como el silencio administrativo, por más que sea de signo positivo, que no deja de ser un remedio imperfecto a una situación patológica, goce de tan buen predicamento y se conciba como una herramienta de simplificación en un contexto, el de la Administración electrónica, en el que debería quedar proscrita la falta de resolución en plazo. De nuevo me arrimo al parecer de AGUADO I CUDOLÀ (2001: 352 y sigs., y 2006: 228-231).

(122) La reciente aprobación de la reforma de la Ley de Tráfico (Ley 18/2009, de 23 de noviembre) nos proporciona un ejemplo bien elocuente. A pesar de todas las novedades electrónicas que se introducen en la tramitación de los procedimientos sancionadores de este ramo —singularmente, la utilización de la notificación electrónica (a practicar en la «dirección electrónica vial», regulada en el art.59 bis del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo) y de la publicación electrónica (a través del «tablón edictal de sanciones de tráfico», previsto en el art. 78 ibídem— no ha retrocedido un ápice el tiempo de que dispone la Administración para completar el itinerario: un año (art. 92.3 ibídem). ¿Es que acaso tales novedades no suponen ninguna ventaja capaz de traducirse en un ahorro de tiempo? Ciertamente, me resulta difícil entender este planteamiento después de leer el duro alegato contra el tiempo del procedimiento —y contra el procedimiento en sí— que aparece en el preámbulo de la Ley 18/2009.

(123) Una toma de conciencia que no es, por otra parte, anecdótica, sino que enlaza con otros registros cuya suma denota una especial sensibilidad del legislador comunitario hacia los efectos disuasorios que para el acceso a la Administración representan los gastos exigidos al particular por los trámites burocráticos.

Uno de esos registros puede encontrarse, por ejemplo, en el ámbito del acceso a la información ambiental, donde la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental, entra a regular las condiciones que ha de reunir la contraprestación económica que le es dado a la Administración exigir por el suministro de información medioambiental. Véase el art. 5 (*Contraprestación económica*).

(124) Lo exige el art. 13.2 de la DSer.

podría servir para ampliar la reflexión al conjunto de los gastos que, ora de forma directa (fianzas, anuncios, etc.), ora indirecta (proyectos, pruebas...), ha de costear el interesado en la tramitación del procedimiento de turno.

Pero el caso es que este llamamiento apenas ha tenido eco en nuestro Derecho interno, donde no se detecta una singular preocupación al respecto. Es cierto que la Ley ómnibus ha venido a incidir en el precio de los trámites administrativos desarrollados en el seno de los Colegios Profesionales, exigiendo, aquí sí, que las cuotas de colegiación o de inscripción no superen en ningún caso los costes asociados a su tramitación (125); y que los visados, cuando sean preceptivos, tengan un precio razonable (126). Sin embargo, fuera de este particular escenario, ninguna revisión crítica ha tenido lugar. De hecho, la LSer en ningún pasaje alude al problema, validando implícitamente la situación del coste en los procedimientos autorizatorios vinculados a las actividades de servicios.

Si volvemos la vista a la senda que lidera la LAE, la situación es parecida. Falta una toma de posición general en pro de la gratuidad o, cuando menos, menor onerosidad de la tramitación electrónica. A lo más y en todo caso extramuros de la LAE, cabe dar noticia de algunas medidas puntuales por las que se fijan deducciones de las tasas allí donde el particular opte por la vía electrónica en lugar de la convencional a la hora de presentar su instancia o de evacuar el trámite (127). No reflejan, de todas formas, ninguna puesta a punto de las bases de las tasas en consonancia con los parámetros nacidos de la Administración electrónica, sino que evidencian tan sólo la voluntad de estimular el uso de los canales electrónicos mediante rebajas fiscales. Cambian las tornas, eso sí, cuando de facilitar el pago se trata. Aquí sí la LAE presta una singular atención, estableciendo el derecho de los ciudadanos a «efectuar pagos» utilizando medios electrónicos (128).

(125) Vid. el nuevo art. 3.2 de la LCP.

(126) Vid. el nuevo art. 13.4 de la LCP.

(127) Valga como ejemplo la bonificación del 10 por ciento de la cuota de la tasa prevista en el art. 1.2-7 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de Cataluña (Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio) para el caso de que la solicitud del servicio o de la actividad se curse por medios electrónicos.

En esta misma línea, con vistas a incentivar el uso del canal electrónico por los ciudadanos, la LUMEC exige a las Administraciones catalanas que valoren el impacto económico que la utilización de los medios electrónicos ha de traer consigo en la tramitación de los procedimientos administrativos y que promuevan en consecuencia la reducción de las respectivas tasas (art. 18.a).

(128) Ex art. 6.1. El pago electrónico de las tasas constituye ciertamente un avance de interés en pos de la simplificación administrativa. Sin embargo, la complejidad asociada al precio del procedimiento no se reduce, claro está, a esta cuestión, sino que tiene, como se ha indicado, un recorrido mucho mayor en el que salen al paso los distintos factores, directos e indirectos, que cifran el coste económico que un interesado ha de sufragar para tramitar un procedimiento.

V. FINAL

Después de pasar revista a los peligros que acechan en este reverdecimiento del movimiento simplificador, no quisiera finalizar sin una reflexión final.

Comenzaba este trabajo destacando el espléndido momento que atraviesa el principio de simplificación en nuestros días y la existencia de unos amarres normativos muy sólidos que dan vigor y proyección de futuro al reto, siempre latente pero sumamente esquivo, de reducir y hacer más fácil la tramitación de los procedimientos administrativos.

Pues bien, no hay que desaprovechar este impulso y permitir que se repita el canto de sirena que rodea a la simplificación administrativa. Y no sólo por motivos de oportunidad. El espaldarazo normativo que se ha forjado para reverdecer esta empresa ha alcanzado esta vez el respaldo regio de la ley, venida tanto de dentro como de fuera. Y, por tanto, habrá que tener presente que, más allá de toda expectativa que se pueda defraudar, está en liza la propia fuerza de su imperio. Así, aunque algunas previsiones, como aquí se ha significado, proyecten medidas de simplificación basadas en un estadio de desarrollo de la Administración electrónica aún por ver —y es probable que no en el horizonte próximo—, no queda más remedio que asumir resueltamente la necesidad de arbitrar los medios necesarios para dar cumplimiento cabal a lo que son, sin ambages, mandatos legales. Esta conclusión se refuerza todavía más si cabe cuando el avance simplificador ha tomado en la ley la forma de derecho subjetivo del ciudadano. Lo vimos con ocasión del nuevo derecho a no aportar datos y documentos en poder de las Administraciones y el mismo camino se ha seguido para cristalizar el derecho de los prestadores de servicios a servirse de la ventanilla única de servicios para realizar por vía electrónica y a distancia todos los trámites y procedimientos. La proclamación de derechos constituye una manera muy lúcida de levantar el edificio de la Administración electrónica, desde luego, pero no puede ahora rebajarse la solemnidad y degradar so pretexto técnico o económico la virtualidad inmanente a un derecho subjetivo.

En definitiva, la ley ha elevado el rango del principio de simplificación pero, al mismo tiempo, ha desmontado el parapeto de lo programático que otras veces sirvió para justificar sin consecuencias el desfallecimiento en la lucha contra la complejidad o la consecución de magros resultados.

Esto sentado, mi intención en las páginas precedentes ha sido la de advertir que el formato electrónico no es la panacea universal para curar todas las enfermedades que, en forma de complejidad, arrastra nuestro procedimiento administrativo. No comparto, pues, una huida desbocada hacia lo electrónico como método simplificador que haya de prosperar a toda costa, a todo trance

y por doquier. Consciente y persuadido de sus fenomenales virtudes, considero que también hay que parar mientes en sus limitaciones a fin de hacer los ajustes pertinentes y de no orillar otras fórmulas de simplificación que hasta el momento han permanecido en un cierto estado de languidez y que bien pueden beneficiarse de este proceso para salir del letargo y contribuir, junto con el torrente de la Administración electrónica, a combatir los factores de complejidad, todos ellos, del procedimiento administrativo.

En última instancia, además de espíritu crítico y amplitud de miras, cabría exigir al movimiento simplificador actual una cualidad postrera: simplificar pensando no sólo en la agilización del procedimiento administrativo, sino también en las demás misiones que le dan sentido, señaladamente, la defensa de los interesados. Porque a menudo se ve en el garantismo un muro que se alza y sólo frena los trabajos de simplificación, cuando no un estorbo acreedor de trámites huecos (129), siendo que, en realidad, la defensa en el procedimiento administrativo agradecería en algunos escenarios un baño simplificador para dinamizar un debate dialéctico desfallecido. Simplificar, pues, no sólo para hacer más cómodo el procedimiento administrativo, que también, sino para ennoblecerlo. Y es que sigue siendo válida esa sabia afirmación que en su día realizara LÓPEZ RODÓ en defensa del entonces proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo: «cuanto más se simplifica una forma, más se ennoblece» (130).

(129) Lamentablemente, tal es la concepción que trasluce la reciente reforma del procedimiento sancionador en materia de tráfico. Me asombra que sin remilgos se le acuse de ser el origen de los actuales fallos del sistema (§ 1 del preámbulo de la Ley 18/2009) y que al cabo haya triunfado una estrategia basada en tres ideas. En primer lugar, la huída del procedimiento administrativo común —hecha efectiva a través de la nueva disposición adicional octava *bis* de la LAP. Una huída cuya inteligencia no comprendo y cuyos efectos están destinados a caer en saco roto si se tiene presente que el grueso garantista de la LAP no hace otra que cosa que ir fortaleciéndose con la savia renovada que porta consigo el emergente derecho a una buena administración contemplado en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que también recogen muchos Estatutos de Autonomía de la nueva hornada; sin olvidar, claro es, que el ejercicio de la potestad sancionadora no puede desmembrarse de las pautas constitucionales que dimanar del art. 24 de la CE. En segundo lugar, la estrategia reposa en el «mercadeo procedimental», consistente en liberar a la Administración de la tramitación del expediente sancionador, incluida la vía administrativa de recurso, a cambio de una rebaja sensible de la sanción, acompañada de ciertos beneficios adicionales —véase el art. 80 (*Procedimiento sancionador abreviado*) del Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo). Y, en tercer término, sólo quedaba, como colofón, minimizar todo el procedimiento en un solo acto, el de denuncia, capaz de transmutarse y convertirse, sin más que el denunciado no formule alegaciones ni abone el importe de la multa en el plazo de quince días, nada menos que en auténtica resolución final (art. 81.5 *ibídem*). Todo el procedimiento reducido a un trámite y todo el expediente contenido en un único documento. ¿Es esta apuesta por la mínima expresión capaz de preservar el significado institucional del procedimiento administrativo?

(130) Véase LÓPEZ RODÓ (1958: 19).

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç, *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- «El silencio administrativo: proceso evolutivo y claves del régimen actual», en el volumen colectivo *El silencio administrativo. Urbanismo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- BARNES, Javier (ed. y coord.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2008.
- BERNADÍ GIL, Xavier, «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», en *Informe sobre la administración electrónica local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», en *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, v. I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en la obra colectiva *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- CIERCO SEIRA, César, «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública. (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 48, 2002.
- «La tramitación integrada de los procedimientos administrativos conexos», en *RVAP*, núm. 65, 2003.
- «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2009.
- «De la gratuidad del procedimiento administrativo», en *RArAP*, núm. 35, 2009.
- «Administración electrónica y Directiva de Servicios», en *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- CONDE ANTEQUERA, Jesús, *Lenguaje administrativo y Derecho: el lenguaje como aspecto de la actividad administrativa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

- COTINO HUESO, Lorenzo, «Derechos del ciudadano», en la obra colectiva *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- CRIADO, J. Ignacio, *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas. Un análisis de la configuración de la Administración Electrónica en la Unión Europea y España (1995-2005)*, INAP, Madrid, 2009.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2003.
- FORTES MARTÍN, Antonio, «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre», en la obra colectiva *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «El procedimiento administrativo electrónico en las entidades locales, con especial referencia al uso de la firma electrónica», en *Informe sobre la administración electrónica local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008.
- «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», en *RAP*, núm. 179, 2009.
- JIMÉNEZ GARCÍA, Francisco, «Variaciones sobre el principio de reconocimiento mutuo y la Directiva 2006/123/CE en el marco de la libre prestación de servicios», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 28, 2007.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos, «Directiva de Servicios: el estruendo del parto de los montes», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009.
- LÓPEZ RODÓ, Laureano, «Directrices de la Ley de Procedimiento administrativo», en *Documentación Administrativa*, núms. 8-9, 1958.
- MARTÍN DELGADO, Isaac, «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada», en *RAP*, núm. 180, 2009.
- «Los derechos de los ciudadanos ante la Administración electrónica», en la obra colectiva *La protección de datos en la Administración electrónica*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, *Administración pública electrónica*, Civitas, Cizur Menor, 2009.
- MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, Sebastián, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983.
- MIRA ROS, Corazón, *El expediente judicial electrónico*, Dykinson, Madrid, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Las regulaciones por silencio (Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados)», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2010.
- NÚÑEZ GÓMEZ, Teresa D., *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Atelier, Barcelona, 2005.
- OLIVER CUELLO, Rafael, «La regulación de la administración electrónica tributaria», en el vol. col. *Administración Electrónica Tributaria*, Bosch, Barcelona, 2009.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto, «Gestión electrónica de los procedimientos», en la obra colectiva *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009.
- «La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado «autoritativo»?», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009.
- PONCE SOLÉ, Juli, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», en *RAP*, núm. 180, 2009.
- PUNZÓN MORALEDA, Jesús, y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Francisco, *La utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la Ley 30/2007, de contratos del Sector Público*, La Ley, Las Rozas, 2009.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás, «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, 2009.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, «¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.

- «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, 2009.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- «Reformas del Derecho administrativo para 2010: la difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», en *RArAP*, núm. 34, 2009.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009.
- RODRÍGUEZ-VIGIL RUBIO, Juan Luis, *Integración o desmoronamiento: crisis y alternativas del Sistema Nacional de Salud español*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- VALERO TORRIJOS, Julián, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 2007, 2ª ed.
- «La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?», en *Revista catalana de dret públic*, núm. 35: «La incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el derecho público: ¿evolución o transformación?», 2007.
- «Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos», en la obra colectiva *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica y el desafío que plantea su transposición», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.

