

LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DIRECTIVA RELATIVA A LOS SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.

Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición

HELENA VILLAREJO GALENDE

*Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Público.
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.*

SUMARIO: I. La Directiva de Servicios: breves consideraciones generales: 1. *Objetivos principales y elementos clave.* 2. *La supresión de los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento.* II. La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios: 1. *Consideraciones previas:* 1.1. «Cut red tape»: Reducir el conjunto de trámites burocráticos. 1.2. Adiós al «vuelva usted mañana»: Evitar el vía crucis burocrático de los emprendedores. 2. *Las previsiones comunitarias sobre la sociedad de la información.* 3. *Las previsiones sobre la simplificación administrativa en la Directiva de Servicios:* 3.1. Simplificación de los procedimientos. 3.2. Ventanillas únicas. 3.3. Derecho de información. 3.4. Procedimientos por vía electrónica. III. El desafío: Plazo de transposición y otros plazos. IV. El camino recorrido: del «vuelva usted mañana» a la administración del siglo XXI: 1. *La simplificación administrativa en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).* 2. *Otras iniciativas en el campo de la sociedad de la información.* 3. *Algunos ejemplos de simplificación administrativa ya en práctica en nuestro país:* 3.1. Ventanillas únicas. 3.2. Realización de trámites por vía electrónica. 4. *La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la transposición parcial de la Directiva de Servicios.* V. Retos para un futuro muy próximo. BIBLIOGRAFÍA.

Este artículo ha sido evaluado favorablemente por miembros del Equipo de Evaluación de esta Revista.

¿Para esto he echado yo mi viaje tan largo? ¿Después de seis meses no habré conseguido sino que me digan en todas partes diariamente: *Vuelva usted mañana*, y cuando este dichoso mañana llega en fin, nos dicen redondamente que *no*? ¿Y vengo a darles dinero? ¿Y vengo a hacerles favor?

MARIANO JOSÉ DE LARRA. *Vuelva usted mañana*, 1833.

La simplificación administrativa es un proceso que consiste en reducir los trámites del procedimiento administrativo y suprimir las barreras burocráticas y, al mismo tiempo, en agilizar y mejorar el servicio de las Administraciones Públicas¹. A la vista de la complejidad que la Administración ha alcanzado en los últimos tiempos, la exigencia de la simplificación necesariamente se impone, tanto para lograr una mayor eficacia en su funcionamiento, reduciendo los elevados gastos generados por el complejo engranaje administrativo, como para lograr un mejor servicio a los ciudadanos, liberándolos de cargas procedimentales innecesarias en sus relaciones con la Administración². Pues bien, la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como Directiva de Servicios o Directiva *Bolkestein*, dedica una especial atención a la simplificación administrativa, con el objetivo de facilitar el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros.

Este artículo se estructura en cinco partes. Comienza con unas brevísimas pinceladas generales sobre la Directiva de Servicios, que sirven para enmarcar el objeto principal de este trabajo. A continuación, se examina sumariamente el significado general de la simplificación administrativa, para, después, analizar con detenimiento el contenido de cada uno de los preceptos que integran el Capítulo II de la Directiva, junto con algunas otras previsiones e iniciativas comunitarias para la sociedad de la información. En el apartado tercero, se aborda el desafío que supone la transposición del contenido de la norma comunitaria al Derecho español. Lo cual nos llevará, seguidamente, a relatar los pasos que hasta ahora se han dado en nuestro país en el camino de la simplificación administrativa. Y, por último, se concluye con una referencia a algunos de los retos que la Administración electrónica plantea.

¹ Acudiendo al Diccionario de la Real Academia, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO nos recordaba que el término «simplificación» tiene una doble acepción: simplificar es, por una parte, hacer más sencilla o *menos complicada* una cosa, y, por otra, *reducirla* («De la simplificación de la Administración Pública», *RAP*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998, p. 7).

² *Ibidem*, p. 8.

I. LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: BREVES CONSIDERACIONES GENERALES

El Parlamento Europeo terminó aprobando en diciembre de 2006 una versión muy suavizada del controvertido borrador presentado en enero de 2004 por el entonces comisario de mercado interior, el liberal holandés Fritz Bolkestein³; un borrador que provocó una gran contestación social especialmente en Francia, Bélgica y Alemania⁴.

1. Objetivos principales y elementos clave

El principal objetivo de la Directiva de Servicios es crear un marco jurídico que suprima los obstáculos que se oponen a la libre circulación de los servicios y a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y mejorar la calidad de los servicios⁵.

³ Como se subraya en el comentario editorial titulado «The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?» del núm. 43 (2006) de la *Common Market Review*: Las enmiendas del Parlamento europeo transformaron la propuesta inicial de la Directiva Bolkestein en un «queso suizo», con más agujeros que sustancia (p. 309).

⁴ En el editorial precitado se destaca cómo la Propuesta de Directiva –y, en especial, su elemento central (el principio del «país de origen»)– se convirtió en el foco de las iras de todos aquellos que denuncian la naturaleza antisocial del mercado y llegó a ser uno de los principales símbolos del «non» francés y del «nee» holandés en los respectivos referenda sobre la Constitución europea (p. 308). Sobre el principio del «país de origen», recientemente, DAVIES, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle and reforming public administration», *European law review*, Vol. 32, N. 2, April, 2007, pp. 232-245.

⁵ Una de las cuestiones más controvertidas en torno a la Directiva ha sido la suscitada por el concepto de «servicios». Sin entrar en una polémica que excede con mucho el contenido de este artículo, digamos que la Directiva se aplica a todos los servicios, tanto servicios a empresas como servicios a consumidores, salvo los expresamente excluidos o los que están cubiertos por otras disposiciones comunitarias. Incluye, por tanto, una amplísima gama de actividades como los servicios de asesoramiento a empresas, gestión, consultoría, certificación, mantenimiento, publicidad, relacionados con la contratación de personal (aunque las agencias de trabajo temporal están excluidas) o los servicios de agentes comerciales. Algunos de los ejemplos citados en el texto son servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, agencias inmobiliarias, construcción, incluidos los servicios de arquitectos, distribución y centros comerciales, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes, guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones. La Directiva no se aplica a los servicios no económicos de interés general (artículo 2.1). La definición de estos servicios compete a cada Estado miembro. Por otra parte, quedan excluidos los servicios sanitarios, los servicios sociales y los servicios proporcionados por asociaciones de beneficencia. También los servicios audiovisuales y los servicios cinematográficos. Asimismo, figuran entre las exclusiones los servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración. Finalmente, no se incorporan al ámbito de aplicación de la Directiva los servicios de las empresas de trabajo temporal, los servicios sanitarios, las actividades de juego por dinero (incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas), los servicios de seguridad privados y la fiscalidad, conforme a lo previsto en los distintos apartados del artículo 2.1.

Esta Directiva se inscribe en el contexto de la «Estrategia de Lisboa»⁶ y propone cuatro objetivos principales para conseguir un auténtico mercado interior de servicios en el año 2010: facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios en la UE; reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios; fomentar la calidad de los servicios; y establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

La Directiva, en fin, establece un marco jurídico general que favorece el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, así como la libre circulación de los servicios, sin olvidarse de garantizar un elevado nivel de calidad de los servicios.

Y con todo ello se pretende fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo. Elemento clave para la consecución de tal objetivo es la competitividad. Una competitividad que en la actualidad se ve debilitada, a juicio de la Directiva, por el gran número de barreras en el mercado interior que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior (considerando 2). La supresión de las barreras para la circulación transfronteriza de servicios «es prioritaria para conseguir el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con el fin de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo de aquí al año 2010, con más y mejores empleos» (considerando 4). Por otra parte, una mayor competitividad proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos⁷.

2. La supresión de los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento

La complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos son algunas de las principales dificultades a que se enfrentan las

⁶ El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, se marcó el ambicioso objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social». Desde entonces, el Parlamento Europeo ha aprobado toda una serie de medidas económicas, dirigidas fundamentalmente a la apertura de los mercados de diversos bienes y servicios. Lo que se conoce como «la estrategia o agenda de Lisboa» requiere la adopción de decisiones en diversos frentes: el mercado interior, la sociedad de la información, la educación, las reformas económicas estructurales, una moneda estable y una combinación de políticas macroeconómicas favorable al crecimiento y a unas finanzas públicas sostenibles.

⁷ Los beneficios económicos de la implantación de la Directiva de Servicios fueron puestos de manifiesto por un informe elaborado por la consultora COPENHAGEN ECONOMICS para la Comisión Europea que lleva por título: «Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services», Copenhagen, Denmark, 1 de enero de 2005. El informe completo está disponible en <http://www.copenhageneconomics.com>

empresas en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La simplificación administrativa es contemplada por la Directiva como la acción de modernización que, además de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, elimina los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, «trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados» (considerando 43). La eliminación de los obstáculos jurídicos que impiden el establecimiento de un auténtico mercado interior hace que la Directiva preste especial atención a los *regímenes de autorización*⁸ establecidos por los Estados miembros para el acceso a la prestación de servicios. Las normas relativas a los procedimientos administrativos no tienen por objeto la armonización de dichos procedimientos, sino suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos, que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta. En concreto, la autorización previa obligatoria se limita a aquellos casos en que sea indispensable (artículo 9) y se introduce el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado (considerando 43).

Así, en primer lugar, la Directiva establece una serie de concretas medidas de simplificación administrativa –como la ventanilla única o la presentación de trámites por vía electrónica– que constituyen el objeto de análisis de este trabajo. En segundo término, se señalan una serie de principios que deben respetar, en todo caso, los *regímenes de autorización* (artículo 10). Los criterios en que se basen los procedimientos autorizatorios no serán discriminatorios, habrán de estar justificados por una razón imperiosa de interés general y serán proporcionados al objetivo que se pretende de interés general; asimismo, habrán de ser claros e inequívocos, objetivos, transparentes y accesibles y hechos públicos con antelación.

En tercer lugar, se prohíben una serie de requisitos. Por ser considerados especialmente restrictivos, la autorización no puede quedar supeditada a ellos. Estos criterios se encuentran definidos taxativamente en el artículo 14 de la Directiva. Entre otros, esta «lista negra» está integrada por los siguientes: requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad; prohibición de estar establecido en varios Estados miembros o de estar inscrito en los registros o colegios o asociaciones profesionales de varios Estados miembros; aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el

⁸ Según se señala en el considerando 39: *El concepto de «régimen de autorización» debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos mediante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional.*

mercado; intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes; obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros existentes en el territorio nacional o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio.

Y, en cuarto lugar, la Directiva define también lo que se ha dado en llamar una «lista gris». Se trata de una serie de requisitos «dudosos», enumerados en el apartado 2 del artículo 15, como por ejemplo, la imposición de límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores; requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular; prohibición de disponer de varios establecimientos en un mismo territorio nacional; requisitos que obliguen a tener un número mínimo de empleados; o tarifas obligatorias mínimas y/o máximas que el prestador debe respetar. Estos supuestos deberán ser evaluados por los Estados miembros, al objeto de comprobar que los requisitos impuestos cumplen con el triple test de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, en los términos expuestos en el apartado 2 del artículo 15.

II. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

1. Consideraciones previas

El punto de partida para llevar a cabo la simplificación administrativa es el gran número de obstáculos que impiden o frenan el desarrollo de los servicios entre los Estados miembros (considerandos 2 y 3). Y el fin último de estas medidas, como se viene señalando, no es otro que facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior (considerando 46).

La Directiva quiere eliminar las trabas que hasta ahora encuentran las empresas cuando pretenden instalarse en otro Estado miembro. Así, los Estados miembros tendrán la obligación de simplificar sus procedimientos y formalidades, cuando, sometidos a examen, éstos no sean «*lo suficientemente simples*». También se apuesta por el establecimiento de ventanillas únicas para simplificar los trámites y para que el prestador pueda resolver todas las gestiones a través de un único punto de contacto, en lugar de tener que ir de una ventanilla a otra. La posibilidad de realizar los procedimientos por vía electrónica es otro de los «envites» de la Directiva de Servicios. Con ello será mucho más fácil para un prestador de servicios establecer su empresa en otro Estado miembro. Por ejemplo, una empresa que desee abrir un hotel o un parque de ocio en otro Estado no tendrá que tratar con las diferentes autoridades en el nivel nacional, regional o local, sino que una única autoridad a través de una ventanilla única se ocupará de todas las formalidades.

1.1. «Cut red tape»: Reducir el conjunto de trámites burocráticos

Todas las estas iniciativas se enmarcan en el concepto anglosajón de *cut red tape*⁹. La esencia del debate acerca de la denominada «*red tape*» se refleja en la definición ampliamente citada de BOZEMAN («*rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden but [do] not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve*»)¹⁰. «*Red tape*» es sinónimo de excesiva regulación o de servidumbre de rigideces formales que se considera redundante o burocrática y que dificulta o impide las decisiones públicas. El término se aplica normalmente al Gobierno, a la Administración Pública, pero también puede aplicarse a otras organizaciones de carácter privado como las empresas. Por lo general, se utiliza cuando han de rellenarse inútiles o prescindibles formularios, cuando han de obtenerse innecesarias o redundantes licencias; cuando varias personas o comités son los encargados de aprobar una decisión; o cuando la existencia de varios niveles de toma de decisiones hacen que éstas sean más lentas o más difíciles.

1.2. Adiós al «vuelva usted mañana»: Evitar el vía crucis burocrático de los emprendedores

En 1833, Mariano José DE LARRA publicó su famoso artículo *Vuelva usted mañana*. En él narraba las peripecias de Monsieur Sans-Délai, un francés dispuesto a invertir sus caudales en España, que recorre los despachos y covachuelas de los centros oficiales y siempre se encuentra con la misma respuesta: *Vuelva usted mañana*. La anécdota le sirve a LARRA para caracterizar la pereza y la ineptitud de la Administración española de la época. ¿Cuánto han cambiado las cosas desde entonces hasta hoy?

Los avances tecnológicos han propiciado que el ciudadano pueda llamar a un teléfono de información, consultar en su ordenador los datos que necesita, o, el no va más, recibir en su móvil un sms en el que se le comunica la concesión de la licencia solicitada. Por no hablar de esos casos en los que la Administración, en un alarde de diligencia y celeridad, remite a los contribuyentes la liquidación del impuesto sobre la renta para que no tengan que molestarse lo más mínimo con enojosos trámites.

Sin embargo, en la actualidad, una empresa sigue teniendo que cumplir un mínimo de trece trámites administrativos para su constitución, decidir en cuáles de los

⁹ Los orígenes de la expresión «*red tape*», que hoy se usa como sinónimo de burocracia, son oscuros. Al parecer, en el siglo XVII en Inglaterra, se usaban cintas de tela de color rojo para atar las resmas de documentos legales empleadas para adjudicar los casos de *common law*. Véase BREWER, G.A y WALKER, R. M, «What you see depends on where you sit: Managerial perceptions of red tape in English Local Government», *8th Public Management Research Conference*, School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California, Los Angeles, September 29-October 1, 2005, p. 2. Tradicionalmente también, los documentos del Vaticano estaban atados también con cintas rojas.

¹⁰ Cfr. BOZEMAN, B., *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000, p. 12.

más de cincuenta registros públicos se inscribe, solicitar un promedio de cinco permisos y autorizaciones y realizar las gestiones ante más de veinte organismos públicos, lo que supone una comunicación de más de 10.000 datos. De éstos, como mínimo, un 80% se solicita más de una vez. Para cumplir con todos estos trámites, tendrá, además, que desembolsar una media de seis mil euros y tardará veinticuatro semanas. Los datos son especialmente llamativos si se comparan con los de otros países como Estados Unidos o el Reino Unido donde una semana y un solo procedimiento son suficientes para crear una empresa¹¹. El empresario tiene que peregrinar de ventanilla en ventanilla, de papel en papel, de institución en institución, y así hasta conseguir los ansiados documentos que le permitan iniciar su actividad.

2. Las previsiones comunitarias sobre la sociedad de la información

La administración electrónica o «e-government» se define como la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las Administraciones públicas, asociada a cambios en la organización y nuevas aptitudes del personal. Como matiza Erkki LIKKANEN, Comisario Europeo para la empresa y la sociedad de la información, las TIC pueden ayudar a los gobiernos a enfrentarse a los numerosos retos que se les presentan. Sin embargo, no hay que centrarse en las TIC, sino en la utilización de estas tecnologías *junto con* un cambio organizativo y con nuevos métodos para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas¹².

Según los resultados de una amplia encuesta publicada en enero de 2004¹³, las empresas y los ciudadanos conceden calificaciones superiores a las Administraciones públicas que combinan el recurso a las TIC para prestar nuevos servicios con la reorganización del trabajo. La reorganización y el uso de las TIC en las Administraciones públicas permiten reducir los costes, aumentar la productividad, conseguir una mayor flexibilidad y establecer estructuras organizativas más simples. Las ventajas prácticas para la población y las empresas son una disminución del número de visitas a la Administración y unos servicios más rápidos, baratos, accesibles y eficaces, pero también un menor número de errores, unos sistemas más fáciles de usar y un mejor control por parte de los usuarios.

La iniciativa en favor de una Europa electrónica denominada «eEuropa» es *«una iniciativa política dirigida a asegurar que las generaciones venideras de la*

¹¹ Este es el sombrío panorama que dibujan las Cámaras de Comercio en el estudio *La creación de empresas en España. Análisis por regiones y sectores*, publicado en 2001 y disponible en internet https://www.camaras.org/publicado/estudios/pdf/otras_pub/crea_emp/creacion.pdf (p. 35).

¹² LIKKANEN, E., «La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro», UOC, Barcelona, 2003 (<http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>), p. 1.

¹³ El documento, elaborado por CAP GEMINI ERNST & YOUNG para la Comisión Europea, lleva por título *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey in Electronic Public Services*. Puede consultarse en http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf

Unión Europea sacan el máximo provecho de los cambios que está produciendo la sociedad de la información. Estos cambios, los más significativos desde la Revolución Industrial, son de enorme trascendencia y de alcance mundial. No se trata solamente de cambios tecnológicos. Se trata de cambios que afectarán a todos y cada uno de nosotros, en todas partes, que permitirán acortar las distancias entre los mundos rural y urbano, crear prosperidad y compartir el conocimiento, por lo que encierran un enorme potencial de enriquecimiento de la vida de todos»¹⁴.

Esta iniciativa arranca de la Comunicación realizada por la Comisión con motivo del Consejo Europeo de Helsinki [COM (1999) 687], que se vio reforzada por el Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria da Feira (2000), en el que los Estados miembros acordaron el *Plan de Acción eEuropa 2002*. Desde entonces, la actividad en esta línea ha sido ininterrumpida:

- Comunicado de la Comisión Europea «eEuropa 2002: Accesibilidad para los Sitios Web Públicos y su Contenido» [COM (2001) 529].
- Plan de Acción eEuropa del Consejo Europeo de Sevilla [COM (2002) 263].
- Comunicación de la Comisión «i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo» [COM (2005) 229].
- Comunicación de la Comisión: «El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa» [COM (2003) 1038]; señala un conjunto de actuaciones tendentes a mejorar la situación existente y a promover la modernización de las administraciones como medio para lograr los objetivos de Lisboa.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos» [COM (2006) 173].

El Plan de acción sobre administración electrónica i2010, adoptado en 2006, pretende introducir una mayor eficacia en los servicios públicos, modernizarlos y concentrarse más en las necesidades de la población. Propone una serie de prioridades y una hoja de ruta con el objetivo de acelerar la implantación de la Administración electrónica en Europa. Se indican cinco grandes objetivos. En primer lugar, el acceso para todos o la inclusión social, esto es, que «ningún ciudadano se quede atrás». En segundo término, un aumento de la eficacia y la eficiencia, contribuyendo de forma significativa a la transparencia, la satisfacción de los usuarios, la rendición de cuentas y el aligeramiento de la carga administrativa. En tercer lugar, la implantación de servicios electrónicos de gran impacto para ciudadanos y empresas,

¹⁴ La cita está tomada del primer párrafo de la Comunicación sobre una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa que lleva por título *eEurope: Una sociedad de la información para todos* [COM (1999) 687]. El texto en español puede consultarse en <http://www.csi.map.es/csi/pdf/eeurope.pdf>. Sobre el desarrollo posterior de estas propuestas iniciales, puede encontrarse muchísima información en http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm

en particular, el de la contratación administrativa¹⁵. El cuarto de los objetivos es el establecimiento de herramientas claves que permitan a los ciudadanos un acceso autenticado, cómodo, seguro e interoperable de los servicios públicos en toda Europa. Y, por último, el fortalecimiento de la participación efectiva y del debate en el proceso de decisión democrático.

Sobre la base de estos pilares, este plan de acción pretende mejorar los servicios públicos, reforzar los procesos democráticos y apoyar a las políticas públicas¹⁶.

3. Las previsiones sobre la simplificación administrativa en la Directiva de Servicios

De acuerdo con la Directiva de Servicios, los Estados miembros verificarán y, según proceda, simplificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. En concreto, la norma comunitaria prevé: la creación de ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad y la obligación de posibilitar la realización de estos procedimientos por vía electrónica.

A continuación, se examinan detenidamente los cuatro artículos que integran el capítulo II de la Directiva, intitulado «Simplificación administrativa».

3.1. Simplificación de los procedimientos

El artículo 5 de la Directiva comienza estableciendo una obligación de naturaleza genérica, pero, al mismo tiempo, muy clara: «Los Estados miembros *verificarán* los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los *simplificarán*». Como fácilmente puede intuirse, el mayor escollo para dar cumplimiento a esta obligación radica en la dificultosa determinación del concepto jurídico indeterminado «lo suficientemente simples».

¹⁵ El campo de la contratación pública, especialmente en la fase de adjudicación de los contratos, es idóneo para el desarrollo e implantación de las nuevas tecnologías, de ahí que actualmente la contratación administrativa esté afectada por un proceso de reformas. Las instituciones comunitarias han sido pioneras en la implantación de los medios electrónicos a la contratación pública. Sobre el particular, véase, por ejemplo, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «La Administración y las nuevas tecnologías», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre, 2002, pp. 215-220; PADROS I CASTILLON, X., «La contratación pública electrónica», en *Jornadas sobre La Contratación Pública en Europa*, organizadas por IEAP-CER, Barcelona, 28 de noviembre de 2003; GIMENO FELIÚ, J.M., «La utilización de las nuevas tecnologías en la contratación pública», Documento de trabajo 2004-3, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, 2004 (disponible en www.dteconz.unizar.es/DT2004-03.pdf) y ARROWSMITH, S., «An assesment of the new legislative package on public procurement», *Common Market Law Review*, núm. 41 (5), 2004, pp. 1277-1325.

¹⁶ Para más información <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226j.htm>

Además, el párrafo segundo del mismo artículo dispone que la Comisión podrá establecer formularios armonizados a escala comunitaria referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador.

El párrafo tercero contiene una obligación para los Estados miembros: la de aceptar, cuando soliciten a un prestador que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente. Esta obligación no afectará al derecho de los Estados miembros a exigir traducciones no juradas de documentos en sus propias lenguas oficiales.

Cuando soliciten documentos de otro Estado miembro, no obligarán a presentar el original, una copia compulsada o una traducción compulsada, salvo en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad.

La obligación contenida en el párrafo tercero se diluye por las numerosas excepciones que se contienen en el siguiente párrafo. Así, no se aplica, por ejemplo, a la adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; al ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título o a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado.

3.2. Ventanillas únicas

Conforme al artículo 6, los Estados miembros garantizarán que los prestadores puedan llevar a cabo a través de ventanillas únicas todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial, las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales. Igualmente, garantizarán que también las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios puedan presentarse también a través de ventanillas únicas.

Para la Directiva, la creación de ventanillas únicas no implica una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional (artículo 6, párrafo 2). Esta declaración se explica con mucho más detalle, como en tantas otras ocasiones, en la parte expositiva de la Directiva. Así, el considerando 48 aclara que el número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar, según las competencias regionales o locales o según las actividades de que se trate. Cuando varias autoridades tengan competencias a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador de las demás. Las ventanillas únicas –se dice– pueden estar constituidas no solo por autoridades administrativas sino también por cámaras de comercio o de oficios, colegios profesionales u organismos privados a los que los Estados

miembros encomienden esta función. Las ventanillas únicas están al servicio del prestador, «ya sea como autoridad directamente competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios, ya sea como intermediario entre el prestador y dichas autoridades directamente competentes» (considerando 48 *in fine*).

En cuanto a la tarifa que puedan cobrar las ventanillas únicas, en el considerando 49 se dispone que sea proporcional al coste de los procedimientos y trámites de que se ocupen. Y se añade que esto no impedirá que los Estados miembros encarguen a las ventanillas únicas el cobro de otros derechos administrativos, tales como los honorarios de los organismos de supervisión.

Las ventanillas únicas son también tomadas en consideración desde la perspectiva de los usuarios de los servicios. Aquéllas habrán de representar para éstos el principal punto de contacto, respecto de las informaciones que pretendan conseguir sobre un prestador de servicio y/o sobre las condiciones en las que un servicio se ofrece. La información sobre los prestadores y sus servicios es una de las garantías de la calidad de los servicios (artículo 22).

3.3. Derecho de información

El apartado 1 del artículo 7 de la Directiva de Servicios preceptúa que los Estados miembros «harán lo necesario» para que los prestadores y los destinatarios puedan acceder fácilmente a la siguiente información por medio de ventanillas únicas: los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y ejercerlas; los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse directamente en contacto con ellas; los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios; las vías de recurso y los datos de las asociaciones u organizaciones a las que puedan dirigirse para obtener ayuda práctica.

Además, los prestadores y destinatarios podrán recibir asesoramiento de las autoridades competentes, que consistirá en información sobre la forma en que se interpretan y aplican generalmente los requisitos de acceso y ejercicio a las actividades de servicios. De nuevo, los Estados miembros «harán lo necesario» (artículo 7.2). Para ello, elaborarán una guía simple y detallada, que contenga la información de forma clara e inteligible y debidamente actualizada. Será accesible a distancia y por vía electrónica. El apartado 4 del artículo 7 plasma el principio de celeridad: los Estados miembros se asegurarán de que las ventanillas únicas y las autoridades den respuesta lo antes posible a toda solicitud de información o de ayuda. Por otra parte, los Estados miembros, y también la Comisión, fomentarán que toda la información a la que se viene haciendo referencia sea accesible en otras lenguas comunitarias.

En cualquier caso, esta obligación de prestar asesoramiento no alcanza al asesoramiento jurídico en casos particulares, se refiere únicamente a información general sobre la forma en que suelen interpretarse o aplicarse los requisitos para acceder y prestar un servicio (artículo 7.6).

A estas consideraciones, se añade alguna otra importante en la parte expositiva, como la de que los Estados miembros deben determinar cuestiones como la responsabilidad en caso de que la información facilitada sea incorrecta o engañosa (considerando 51 *in fine*).

3.4. Procedimientos por vía electrónica

Recurriendo una vez más a la vaga expresión de «harán lo necesario», la Directiva, en su artículo 8, interpela a los Estados miembros para que «todos los procedimientos y trámites relativos al acceso 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».

Sin duda, y así lo pone de manifiesto el considerando 52 de la Directiva, la creación, en un plazo de tiempo razonablemente corto, de un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica es fundamental para lograr la simplificación administrativa en materia de actividades de servicios, en beneficio de prestadores, destinatarios y autoridades competentes.

Es claro también que la observancia de esta obligación requerirá la adaptación de las legislaciones nacionales y de otras normas aplicables a los servicios.

Por otra parte, esta obligación no impide que los procedimientos y trámites se lleven a cabo a través de otros medios diferentes, además de los electrónicos.

Para que los trámites y procedimientos puedan efectuarse a distancia, los Estados tendrán que asegurarse de que se puedan realizar a nivel transfronterizo. De todos modos, la obligación de resultado que impone la Directiva no afecta a aquellos procedimientos o trámites que, por su propia naturaleza, no se pueden realizar a distancia. Tampoco interfiere con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.

III. EL DESAFÍO: PLAZO DE TRANSPOSICIÓN Y OTROS PLAZOS

Es de todos conocido que las Directivas tienen como destinatarios a los Estados miembros, no a los ciudadanos propiamente, y que sobre los primeros recae un deber de incorporación a su Derecho interno del contenido de la Directiva. Se trata, por tanto, de un instrumento de coordinación de los Derechos nacionales.

Los destinatarios de esta Directiva de Servicios son, pues, los Estados miembros, que deberán poner en vigor «las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento» a la mencionada Directiva en un plazo de transposición que ha quedado cifrado en tres años desde su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* (artículo 45).

El artículo 44 de la Directiva de Servicios especifica que el 28 de diciembre de 2009 es la fecha límite para su transposición.

No obstante, la Directiva menciona otros plazos. El artículo 39 señala que, antes del 28 de diciembre de 2009, cada Estado miembro deberá presentar un *informe* a la Comisión en el que se indiquen qué regímenes de autorización se mantienen y cuál es su justificación; los requisitos existentes en sus derechos nacionales para su-peditar el acceso a la actividad de servicios; requisitos que deberán respetar, en todo caso, los principios de no discriminación, necesidad o proporcionalidad, según quedan definidos en el artículo 15.1, párrafo tercero¹⁷. Además, el citado informe incluirá información sobre las actividades multidisciplinares a las que se refiere el artículo 25 de la Directiva¹⁸.

Para llevar a cabo una «evaluación recíproca», los informes recibidos serán enviados por la Comisión a los Estados miembros, para que, en el plazo de seis meses desde su recepción, presenten sus observaciones sobre cada uno de los informes. En ese mismo plazo, la Comisión consultará a las partes interesadas acerca de los informes presentados (artículo 39.2). La Comisión presentará los informes y las observaciones de los Estados miembros al Comité que la asiste para que éste formule observaciones (artículo 39.3). A la vista de las observaciones realizadas por los Estados miembros y el Comité, la Comisión, antes del 28 de diciembre de 2010, presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de síntesis, al que adjuntará, si procede, propuestas complementarias (artículo 39.4).

El artículo 38, por su parte, se refiere también al 28 de diciembre de 2010, como fecha límite para que la Comisión examine la posibilidad de presentar nuevas propuestas de instrumentos de armonización en el caso de determinadas actividades. En concreto, para el acceso a las actividades de cobro de deudas por vía judicial y a los servicios de seguridad privada y transporte de fondos y objetos de valor.

Finalmente, el artículo 41 fija otra fecha tope, el 28 de diciembre de 2011, y un calendario trianual, en esta ocasión para que la Comisión presente informe al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva. El citado informe versará, en particular, sobre la aplicación del artículo 16. Se referirá también a la necesidad de adoptar medidas adicionales sobre asuntos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. Y, si procede, formulará propuestas para la modificación de la Directiva con vistas a completar el mercado interior de los servicios.

A la vista de todos estos plazos, no puede olvidarse que el trabajo para realizar la transposición de la Directiva ya ha comenzado. Cada Estado miembro tiene hasta el 28 de diciembre de 2009 para asegurarse de su cumplimiento, lo cual exige una labor que se centra principalmente en cuatro aspectos. La primera tarea consiste en efectuar una revisión de las distintas regulaciones que regulan el acceso y la prestación de los servicios, con el fin de eliminar o modificar cualquier ley o práctica que

¹⁷ La presencia de este tipo de requisitos, condicionantes del acceso a determinadas actividades de servicios, deberán estar justificadas por la concurrencia de razones imperiosas de interés general, como el orden público, la seguridad pública, la salud pública o la protección del medio ambiente.

¹⁸ Indicando cuáles son los prestadores sujetos a requisitos que les obliguen a ejercer exclusivamente una actividad específica o que limiten el ejercicio conjunto o en asociación de distintas actividades, el contenido de dichos requisitos y los motivos por los que consideran que están justificados.

genere barreras injustificadas de entrada. En cuanto a la ventanilla única, han de crearse portales «online» a través de los cuales las empresas puedan completar las formalidades y trámites necesarios para poner en marcha un negocio. En tercer lugar, es importante profundizar en la asistencia mutua. Los reguladores tendrán que cooperar más eficientemente con sus homólogos en otros Estados miembros, de cara a reducir las cargas burocráticas para las empresas. Y, finalmente, no debe soslayarse que la Directiva también incluye provisiones sobre los derechos de los destinatarios de los servicios, dirigidas especialmente a fomentar la calidad de los servicios.

Respecto a la simplificación administrativa y, más concretamente, respecto a las obligaciones contenidas en los artículos 7 y 8 sobre la necesidad de facilitar determinadas informaciones, conviene recordar ahora que el contenido obligacional se construye en la Directiva sobre la base de un concepto indeterminado de contornos bastante difusos: «hacer lo necesario».

En última instancia, el control sobre el grado de aplicación y cumplimiento de los contenidos de la Directiva de Servicios –previa apertura de los oportunos procedimientos de infracción– corresponde al Tribunal de Justicia mediante los correspondientes procesos de incumplimiento (también podría conocer de asuntos vía cuestión prejudicial). A él le corresponderá concretar en qué consiste en realidad la obligación, ciertamente imprecisa, de «hacer lo necesario».

IV. EL CAMINO RECORRIDO: DEL «VUELVA USTED MAÑANA» A LA ADMINISTRACIÓN DEL SIGLO XXI

Conforme a lo señalado anteriormente, los Estados miembros disponen de un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Directiva para adoptar las medidas necesarias al efecto de lograr la simplificación administrativa. La consecución de los objetivos marcados por la Directiva exige, sin duda, un impulso decidido de la llamada Administración electrónica.

Como el periodista Tomás DELCLÓS expresara hace unos años en su comparecencia en la Comisión Especial de Redes Informáticas del Senado, «el día que los ciudadanos puedan controlar sus expedientes a través de la red la relación entre la Administración y los administrados, o entre los ciudadanos y los gobiernos puede ser muchísimo más fluida y transparente, y quizá podamos enviarle un saludo al cielo a don Mariano José DE LARRA, porque se habrán terminado los problemas que él tan bien describía»¹⁹.

Ciertamente, la Administración electrónica es una manera muy eficaz de prestar servicios públicos de mejor calidad, reducir tiempos de espera y mejorar la relación coste/rendimiento, aumentar la productividad y mejorar la transparencia y la

¹⁹ Cfr. DELCLÓS I JUANOLA, T., *DSS* de 15 de junio de 1998, núm. 305, p. 19. Tomado de SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Comares, Granada, 2000, p. 93.

responsabilidad. La administración electrónica puede ayudar al sector público a enfrentarse a las contradictorias exigencias de ofrecer más y mejores servicios con menos recursos²⁰. Como recientemente ha escrito VILLARINO, «si deseamos un Administración eficaz, exenta de burocracias innecesarias, ágil en las tramitaciones, moderna y segura, no sólo no se puede dar la espalda a las nuevas tecnologías, sino que es necesario volcar los esfuerzos de cara a su plena implantación»²¹.

Desde los albores del siglo XXI, las Administraciones públicas se enfrentan al reto de mejorar su eficiencia, su productividad y la calidad de sus servicios. Y deben hacerlo con unos presupuestos iguales o incluso inferiores. Esto sólo es posible gracias a la utilización adecuada de las TIC. Sin embargo, las TIC por sí solas no son suficientes, deben utilizarse combinadas con cambios organizativos y procedimentales²².

En esta línea, nuestro país ya ha recorrido un importante camino, que ha culminado con la reciente aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE núm. 150, de 23 de junio), si bien faltan aún muchas barreras que superar.

1. La simplificación administrativa en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)

Las nuevas tecnologías ofrecen hoy en día muchas posibilidades en la tarea de facilitar y aligerar los trámites procedimentales. Son un apoyo imprescindible para la Administración²³. En los últimos años ha habido una intensa producción norma-

²⁰ LIKANEN, E., «La administración electrónica...», *op. cit.*, p. 1.

²¹ Cfr. VILLARINO MARZO, J., «El acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas», *La Ley*, núm 5, 17 de julio de 2007, p. 21.

²² CARRASCO GRANDE, A. y TEJERO PINA, C., «IRIS: La integración de la intervención en el proceso de tramitación telemática de expedientes de gasto, estrategias y planes de desarrollo de Administración electrónica», *Comunicación al Congreso TECNIMAP*, Sevilla, 30 de mayo a 2 de junio de 2002, p. 3.

²³ El uso de las nuevas tecnologías por las Administraciones públicas, ha suscitado un notable interés en la doctrina administrativista española. Sin ánimo de agotar todas las referencias bibliográficas: AA.VV., «El Gobierno y la Administración», *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997; AA.VV., «Nueva economía. Sociedad de la información. Comercio electrónico», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 31, monográfico, Generalitat Valenciana, 1996; BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, octubre-diciembre de 2000, pp. 25-76; GÓMEZ FERNÁNDEZ-CABRERA, J., *Derecho y Administración Pública en Internet*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000; OCHOA MONZÓ, J., «¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?», *Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo: El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI* (coord.: F. Sosa Wagner), t. I, Valencia, 2000, pp. 151-171; AGIRREAZKUENAGA, I. y CHINCHILLA, C., «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Pú-

tiva destinada a proporcionar cobertura legal para la aplicación intensiva de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en los procedimientos administrativos, liderada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, a través de determinadas técnicas relacionadas con la simplificación administrativa²⁴.

El artículo 45 dio un impulso al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, por la Administración para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, que permite que los ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones cuando sea compatible con los «medios técnicos de que dispongan». Se trata de una previsión facultativa, que deja en manos de las propias Administraciones la determinación de si los ciudadanos podrán relacionarse o no de modo efectivo con ellas.

Mediante la informatización de registros y archivos, el párrafo 9 añadido al artículo 38 por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, permitía el establecimiento de registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones por medios telemáticos²⁵. Asimismo, el artículo 38.4.b) se refiere a la fórmula de la «ventanilla única». Establece que las solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a los órganos de

blicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109, enero-marzo de 2001, pp. 35-59; CRIADO GRANDE, J.I. y RAMILO ARAUJO, M.C., «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, (I), septiembre-diciembre de 2001, pp. 11-43; GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., «La Administración y las nuevas tecnologías», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre 2002, pp. 215-237; MESTRE DELGADO, J.F., «Nuevas tecnologías y Administración Pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 265-266, enero-agosto, 2003, pp. 117-136; GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa*, INAP, Madrid, 2003; VALERO TORIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004; CASES I PALLARES, J., «Análisis de la evolución del proceso e implantación de la administración electrónica», *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, noviembre-diciembre, 2005, pp. 14-20. Recientemente, RIVERO ORTEGA, R., *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007.

²⁴ Ya en su día, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, «hizo un guiño a la modernización». En su artículo 30 –nos recuerda CORONA HERRERO–, fomentaba «el empleo de las llamadas máquinas adecuadas, con vista a implantar una progresiva mecanización y automatismo en las oficinas públicas» (CORONA HERRERO, J.U., «Una nueva Administración: modernidad y tecnología», *La Ley*, núm 5, 17 de julio de 2007, pp. 11-12). A partir de la publicación de la Ley 30/1992, la referencia a las nuevas tecnologías ha sido muy frecuente, como destaca, por ejemplo, Zulima Sánchez, con mención expresa al artículo 70.3 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, que preconiza un impulso a la utilización de las TIC en el ámbito de la Administración local (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., «Las nuevas tecnologías de la información y modernización de la Administración pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2005 (disponible en www.laley.net)).

²⁵ La Ley 24/2001, añadió también una disposición adicional decimotava en la que se obliga a «utilizar los medios telemáticos para la presentación de solicitudes, comunicaciones y documentos para las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del IVA».

las Administraciones Públicas podrán presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio²⁶. La mencionada regulación supone un evidente avance en la línea de facilitar las relaciones de los ciudadanos con la pluralidad de Administraciones públicas que coexisten en nuestro país y un importante instrumento de la necesaria cooperación entre aquéllas, en cuanto que implica el inicio de un proceso de intercomunicación de los registros de todas las Administraciones Públicas y de conversión de los pertenecientes a las entidades locales, en auténticas «ventanillas únicas» de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cual sea en cada caso la Administración competente.

Entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, el artículo 35 enuncia el de no presentar documentos no exigidos expresamente por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, lo cual, de manera razonable, exime al administrado de la tediosa tarea de presentar más y más documentos que ya obran en poder de la Administración²⁷.

El artículo 59, en la redacción otorgada por la Ley 24/2001, permite la notificación por medios telemáticos, siempre que el interesado hubiera señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización²⁸.

Entre los diferentes aspectos que podrían seguir mencionándose, hay uno que no debe pasarse por alto, aunque no corresponda aquí examinarlo en profundidad: el del régimen del silencio administrativo. El artículo 13.4 de la Directiva de Servicios –tal y como se anuncia en el considerando 63 de su parte expositiva– establece que «a falta de respuesta en el plazo fijado o ampliado con arreglo al apartado 3, se considerará que la autorización está concedida. No obstante, se podrá prever un régimen distinto cuando dicho régimen esté justificado por una razón imperiosa de interés general, incluidos los legítimos intereses de terceros». Así pues, nos encontramos con que la regla general va a ser la del silencio positivo de carácter estimatorio. El Derecho español ha optado por idéntica solución, excepto en los supuestos excluidos taxativamente por el artículo 43 LRJAP-PAC. La fórmula del silencio positivo, como escribiera el profesor MARTÍN-RETORTILLO, «puede producir una nota-

²⁶ A título de ejemplo, puede verse el 21 de mayo de 1997, el Convenio Marco formalizado el 21 de mayo de 1997 entre la Administración General del Estado y la Comunidad de Madrid, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad de Madrid y las Entidades Locales del ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma (publicado en *BOE* núm. 138, de 10 de junio de 1997).

²⁷ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO, S., «De la simplificación...», *op. cit.*, p. 32.

²⁸ Aunque se volverá sobre ello más adelante, es necesario hacer constar que la nueva Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos ha derogado expresamente el apartado 9 del artículo 38, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45 y el apartado 3 del artículo 59 de la Ley 30/1992.

ble agilización en el operar de la Administración, al tiempo que la responsabiliza mayormente»²⁹.

En aplicación de las previsiones comunitarias, el mantenimiento en un futuro del silencio negativo en el caso de los procedimientos autorizatorios del acceso a una actividad o servicio, habrá de estar justificado en alguna razón imperiosa de interés general o en la posible afectación a terceros (artículo 13.4 *in fine*). Esta será una, entre tantas, de las cuestiones que deberá someterse a evaluación por las distintas Administraciones Públicas en el proceso de transposición de la Directiva.

En definitiva, la simplificación administrativa va a exigir, por una parte, la supresión de determinadas intervenciones por innecesarias e inútiles. Y, por otra, en aquellos casos en los que la intervención se mantenga, los mecanismos habituales del actuar administrativo habrán de ser reconsiderados o reconvertidos. Y ese es el camino que en su día emprendió la Ley 30/1992, homogeneizando el plazo general para resolver y notificar; regulando el tiempo del procedimiento en cuanto a su iniciación, desarrollo y terminación (artículo 42)³⁰.

2. Otras iniciativas en el campo de la sociedad de la información

En cumplimiento muchas veces de lo ya previsto en la Ley 30/1992, se han ido elaborando distintas normas reglamentarias³¹, entre las que cabe destacar el RD 263/1996, de 16 de febrero, de utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado (AGE); el RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la AGE, la expedición de copias de documentos y la devolución de originales y el régimen y funcionamiento de las oficinas de registro; y el RD 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. El RD 522/2006, de 28 de abril, suprime la aportación de fotocopias del DNI en los procedimientos administrativos de la AGE y el RD 523/2006, de 28 de abril, elimina la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia³².

²⁹ MARTÍN-RETORTILLO, S., «De la simplificación...», *op. cit.*, p. 33.

³⁰ *Ibidem*, p. 34.

³¹ «Es de notar en este punto que la regulación jurídica de la actividad de las Administraciones públicas ha adoptado un posición que permite y obliga a la normal asunción de las innovaciones tecnológicas que se vengán produciendo, en todo caso bajo las adecuadas condiciones de legalidad, garantía, constancia, seguridad y respeto a los derechos de los ciudadanos, siempre exigibles de los poderes públicos». Cfr. CLIMENT BARBERÁ, J., *Derecho y nuevas tecnologías*, Servicio de Publicaciones, Universidad Cardenal Herrera-CEU, Valencia, 2001, pp. 64-65.

³² El Ministerio de Administraciones Públicas estima que anualmente se aportan cuatro millones de fotocopias del DNI para trámites administrativos en la AGE. En cuanto a los certificados de empadronamiento, las estimaciones ministeriales son de 3,2 millones de cambios de domicilios al año. Por cada uno, los Ayuntamientos emiten 3 volantes de empadronamiento, el 60% destinados a la AGE. El

Tampoco pueden olvidarse otras normas con rango legal como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico; la Ley 59/2003, de 13 de diciembre, de firma electrónica y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos³³.

El impulso a las TIC ha tenido su reflejo en la organización administrativa. El Consejo Superior de Administración Electrónica, regulado por RD 589/2005, de 20 de mayo, es el órgano colegiado adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, encargado de la preparación, la elaboración, el desarrollo y la aplicación de la política y estrategia del Gobierno en materia de tecnologías de la información, así como del impulso e implantación de la Administración electrónica en el ámbito estatal³⁴.

Igualmente, han sido numerosos los Planes y proyectos liderados, en términos generales, por el Ministerio de Administraciones Públicas, con los que se ha pretendido impulsar la Administración electrónica: Inforius, Info XXI, Pista, e-España, Sara, Avanza, Silice, Ceder, Consolider, Conecta, Red 060, Ingenio 2010, Moderniza, etc.

Entre ellos destaca *Moderniza*, un plan de medidas para la mejora de la Administración 2006-2009, aprobado por Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2005, con el objetivo de dar un impulso a los servicios públicos, con una organización más flexible y eficaz, haciendo una apuesta decidida por la implantación de la Administración electrónica. Este plan contempla varios objetivos. En primer lugar, la aprobación de una Ley de Administración electrónica. El Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos fue presentado en el Congreso de los Diputados el 7 de diciembre de 2006³⁵, con la finalidad de reconocer los derechos y deberes de los ciudadanos en su relación telemática con las Administraciones, generalizar el uso de la firma electrónica, extender los procedimientos telemáticos en la AGE y contribuir a la cooperación de las Administraciones en materia de Administración electrónica.

En segundo término, *Moderniza* se ocupa de la simplificación de trámites para los ciudadanos, mediante la *Red de Oficinas integradas de atención al ciudadano* (Red 060). En la AGE existen 2.800 oficinas de atención (20.000 en todas las Administraciones Públicas); 1.000 números de teléfono, más de 500 páginas web. Con la creación de una Red Integrada se busca que los trámites de todas las Administraciones puedan efectuarse en las oficinas más cercanas al ciudadano y con los me-

objetivo es eliminar estos volantes y sustituirlos por acceso a bases de datos internos por parte de los funcionarios. Vid. *Plan Moderniza 2006-2008*, p. 12. Disponible en www.map.es

³³ Mediante RD 1418/2006, de 1 de diciembre, ha sido creada la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que, a juicio de BARRIUSO, está llamada a ser uno de los principales instrumentos de la Administración para conseguir la mejora y modernización de los servicios públicos (BARRIUSO RUIZ, C., *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007, p. 27).

³⁴ Para más detalle sobre los órganos de la Administración electrónica y sus funciones, vid. BARRIUSO RUIZ, C., *Administración electrónica...*, op. cit., pp. 29-52.

³⁵ *BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. A-116-1, de 15 de diciembre de 2006.

dios más accesibles: Red de oficinas 060, Teléfono unificado 060 y Portal en internet www.060.es

Este nuevo modelo para las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública fue impulsado por el Acuerdo de 15 de julio de 2005 del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución de 19 de julio de la Secretaría General para la Administración Pública (BOE número 184, de 3 de agosto de 2005), para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en colaboración con las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local. La creación de una red de espacios comunes de atención al ciudadano supondrá que en el futuro los ciudadanos puedan acceder a un acervo creciente de servicios normalizados de presentación de documentos, información y gestión con dos importantes particularidades: una, el conjunto de servicios prestados corresponderá a los diversos niveles administrativos existentes en nuestro país (estatales, autonómicos y locales); y dos, el ciudadano podrá acceder a dichos servicios a través de una red de oficinas integrales cuya titularidad corresponderá a las distintas Administraciones Públicas o bien por medio de otros canales puestos a su disposición (el teléfono, Internet, los dispositivos móviles...).

Significará un cambio fundamental en la manera en que las Administraciones actúan y se relacionan con los ciudadanos: sin colas de espera y abierto 24 horas al día.

Las Oficinas Integradas 060 son espacios comunes de atención a los ciudadanos para la prestación, por medio presencial, de servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación sobre determinados aspectos de la actividad administrativa. Las Oficinas Integradas se clasifican, en función de sus capacidades y del nivel de servicios que prestan, en varias categorías. Son *oficinas de contacto* aquellas que prestan servicios de nivel primario consistentes en recepción, registro y remisión de comunicaciones del ciudadano. Las *oficinas de información*, además de los servicios atendidos por las oficinas de contacto, desarrollan servicios de nivel intermedio consistentes en la atención y orientación personalizada a las personas sobre los servicios públicos e informaciones más relevantes de las Administraciones intervinientes. Finalmente, las *oficinas de gestión integral*, junto con los propios de las dos categorías anteriores, asumen la prestación de servicios integrales de gestión que comprenden la tramitación conjunta de procedimientos y trámites de competencias de las distintas Administraciones³⁶.

El Acuerdo de 15 de julio de 2005 del Consejo de Ministros, en su apartado tercero, prevé que el Ministro de Administraciones Públicas, en el ejercicio de las competencias que le atribuye la normativa vigente, podrá negociar y formalizar con los órganos de las Comunidades Autónomas *Convenios Marco* para articular medi-

³⁶ Todas estas oficinas se ubicarán aprovechando las infraestructuras públicas pertenecientes a las Administraciones participantes y respetando las adscripciones orgánicas y funcionales existentes, así como su identificación institucional, que coexistirá con el símbolo que se determine por los firmantes de este Convenio para identificar su pertenencia a la Red de Oficinas Integradas de Atención a la Ciudadanía en el ámbito de la Comunidad Autónoma correspondiente.

das e instrumentos de colaboración para la implantación coordinada y normalizada de una red de espacios comunes de atención a la ciudadanía, entendiendo por espacios los modos o canales por los que las personas pueden acceder a las informaciones y servicios públicos (oficinas de atención presencial, atención telefónica, páginas en Internet y otros). Mediante estos Convenios Marco podrá, también, establecerse un marco general de obligaciones para permitir, de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del artículo 38.4 LRJAP-PAC, que los ciudadanos puedan presentar, en los registros de las Entidades Locales del ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma que se adhieran voluntariamente a los Convenios, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a los órganos y entidades de derecho público de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los Convenios pueden, además, fijar compromisos para intercambiar, compartir e integrar medios e instrumentos de información a la ciudadanía y en particular para la agregación y sindicación, cuando resulte posible, de determinados contenidos de las páginas en Internet de la responsabilidad de los intervinientes. Asimismo, a través de esta fórmula puede configurarse la progresiva prestación conjunta de servicios de gestión mediante la simplificación e integración de los trámites y procedimientos administrativos en que participen las administraciones intervinientes y la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas de información que los soporten. En los mencionados Convenios habrá de preverse un instrumento para que puedan adherirse las Entidades Locales y Corporaciones de Derecho Público en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma que así lo soliciten.

Con este nuevo concepto de prestación del servicio público se ambiciona ofrecer un servicio integral para las necesidades que pueda tener un ciudadano; optimizando en su beneficio la pluralidad de Administraciones Públicas sobre el territorio, «de manera que, lejos de suponer una carga sucesiva, se convierta en un factor de progreso y competitividad»³⁷.

3. Algunos ejemplos de simplificación administrativa ya en práctica en nuestro país

3.1. Ventanillas únicas

La Directiva de Servicios propugna el establecimiento de un único punto de contacto para garantizar que todo prestador tenga un único interlocutor al que pueda dirigirse para realizar los procedimientos y trámites administrativos correspondientes a las

³⁷ Resolución de 19 de julio de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local (*BOE* núm. 184, de 3 agosto 2005).

actividades de servicios. Las ventanillas únicas no son desconocidas en nuestro país, antes al contrario, existe una cierta experiencia en su funcionamiento.

La *Ventanilla Única Empresarial* (VUE) es un programa de simplificación administrativa de las condiciones para la creación de empresas impulsado conjuntamente por todas las Administraciones Públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Administraciones Locales) y las Cámaras de Comercio³⁸. Desde su puesta en funcionamiento, se han inaugurado ya treinta y una Ventanillas Únicas Empresariales en trece Comunidades Autónomas y en las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Está prevista la incorporación del resto de Comunidades y la ampliación de la red de oficinas al servicio del emprendedor.

La VUE tiene por objeto el apoyo a los emprendedores en la creación de nuevas empresas, mediante la prestación de servicios integrados de tramitación y asesoramiento empresarial.

La VUE pone a disposición de los emprendedores **centros presenciales** de tramitación y de asesoramiento integral al emprendedor y, también, el *portal ventanilla única empresarial virtual*. Los espacios únicos integrados de tramitación y asesoramiento empresarial están ubicados en las Cámaras de Comercio. En ellos los interesados en la creación y puesta en marcha de una empresa reciben orientación sobre el proyecto empresarial (medios de financiación, posibles formas jurídicas, ayudas a la creación de empresas, requisitos y trámites necesarios) y, además, pueden llevar a cabo la tramitación integral del proceso administrativo de creación de una empresa.

El *portal ventanilla única empresarial virtual*, al objeto de garantizar la máxima accesibilidad y alcance del servicio, ofrece información general sobre creación de empresas, una herramienta de orientación personalizada y tutorizada sobre los trámites de cada proyecto empresarial, así como un sistema de seguimiento individualizado de los trámites que se realicen para la puesta en marcha de una empresa.

En tanto que instrumento de racionalización y mejora de las condiciones de creación de empresas, la VUE entronca con las diferentes iniciativas de simplificación administrativa impulsadas desde las Administraciones públicas e instituciones participantes, permitiendo su coordinación y recíproco enriquecimiento.

Asimismo, la VUE es reflejo de los esfuerzos de consolidación de una auténtica Administración electrónica o e-Administración, mediante el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación, requisito indispensable para la construcción de una Sociedad de la Información³⁹.

³⁸ Los sitios web de la VUE son <http://www.vue.es/> y <http://www.ventanillaempresarial.org/>

³⁹ Por citar sólo alguno de los variados programas que sirven de fundamento a la VUE, cabe señalar, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Programa «Ventanilla Única» del Ministerio de Administraciones Públicas, los Planes Generales de Simplificación Administrativa, los Planes de Acción para el Empleo, el Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la Competitividad de la PYME o el Plan INFO XXI.

3.2. Realización de trámites por vía electrónica

La Administración electrónica se configura como una nueva forma de «atención al ciudadano», al que se le facilita una posibilidad más para la realización de gestiones a través de internet. El sistema se basa en dos elementos. Por un lado, en la acreditación de las partes que se relacionan e intercambian documentos o informaciones electrónicas, garantizando su identidad, integridad y autenticidad (certificados electrónicos) y, por otro, en la disponibilidad de un «registro» que acredite y certifique estas transacciones (el «registro telemático»). Sobre estas dos realidades, se asienta un complejo catálogo de documentos, aplicaciones y herramientas informáticas que posibilitan desde el envío de solicitudes, documentos, o datos, hasta efectuar pagos, o realizar consultas, en definitiva, el conjunto de servicios, trámites o gestiones, que configuran lo que se viene a denominar «Administración electrónica».

El número de trámites y gestiones que tanto los ciudadanos como las empresas pueden realizar a través de internet es cada vez más elevado⁴⁰. En nuestro país, todos conocemos ejemplos de buenas prácticas en el campo de la Administración electrónica. Algunos de ellos, como la Agencia Tributaria, han recibido incluso el reconocimiento europeo. El servicio que ofrece la Agencia Tributaria fue galardonado con el premio «eEuropa 2003» de Administración electrónica. Este servicio simplifica y acelera la entrega de certificados fiscales a los contribuyentes, mediante comunicaciones electrónicas seguras entre las distintas Administraciones y con los ciudadanos. La cooperación entre las Administraciones es un elemento fundamental del servicio que ofrece la Agencia Tributaria⁴¹.

Merced a la incorporación de la identificación electrónica y los pagos electrónicos y gracias a una mayor interactividad, los portales son cada vez más sofisticados. Su uso crece gradualmente, pero todavía no está generalizado. Como señala el Comisario Europeo para la empresa y la sociedad de la información, «la existencia del servicio en línea no garantiza su uso. Tan importante es saber que existen estos servicios como estar dispuesto a usarlos. Lo que cuenta, sobre todo, son los beneficios reales que aportan: cómo se perciben estos servicios, cómo se utilizan, cuáles son los beneficios que notan los usuarios y cuáles los que aporta la administración electrónica a la propia administración»⁴².

⁴⁰ Sin embargo, es infrecuente todavía el acceso a través de otros medios diferentes del ordenador, como la televisión digital o los terminales móviles.

⁴¹ Vid. SEGARRA TORMO, S., «Las nuevas tecnologías en la Administración Tributaria Española. Descripción, análisis y dinamización», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005, pp. 105-118 y, del mismo autor, «La experiencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria», *La Ley*, núm. 5, de 17 de julio de 2007, pp. 5-8.

⁴² Cfr. LIIKANEN, E., «La administración electrónica...», *op. cit.*, p. 8. Como subraya más adelante, «la sofisticación de los servicios en línea (es decir, ir más allá de la mera información y respaldar la interactividad y las transacciones) ha progresado más en servicios para empresas que en servicios para ciudadanos» (p.10).

Frecuentemente, son las Administraciones autonómicas y locales las que se sitúan en la vanguardia de la oferta de servicios en línea⁴³. Son innumerables las muestras de ello. Citemos, por ejemplo, los casos de la Comunidad de Madrid o del Ayuntamiento de Barcelona.

La Administración electrónica de la Comunidad de Madrid (www.madrid.org) permite iniciar la tramitación de procedimientos administrativos, mediante el envío de solicitudes a través del Registro telemático (teletramitación), que serán dirigidas automáticamente, a los servicios competentes para su tramitación. Únicamente podrán iniciarse de manera telemática los procedimientos en los que así se indique y se citen en la oficina virtual. En concreto, los que en la actualidad figuran son los siguientes: obtener duplicados de solicitudes enviadas a través del Registro Telemático; anexas a la solicitud los archivos de los documentos requeridos, en los formatos y extensión previamente indicados; aportar nuevos documentos a los expedientes que se encuentren en cualquier fase de tramitación; utilizar los servicios de respuesta inmediata (SERIS); pedir cita médica *online* durante las 24 horas del día; efectuar el pago de tasas y precios públicos y otros ingresos; realizar declaración y pago de impuestos; presentar quejas y sugerencias sobre los servicios que le presta la Comunidad de Madrid. Asimismo, se podrán realizar diferentes consultas como comprobar la autenticidad de los documentos electrónicos generados por la Comunidad de Madrid, sobre la situación en la que se encuentra el expediente administrativo; consultas y acceso a los certificados de inscripción del Registro de Licitadores de la Comunidad de Madrid; consultas sobre los pagos efectuados a través de internet o los pagos pendientes; estado de las garantías y depósitos; conocer la valoración de los bienes urbanos, vehículos y embarcaciones; información de la situación de procedimientos judiciales (agenda de vistas), etc.

El Ayuntamiento de Barcelona (www.bcn.es) ha aprobado recientemente una Ordenanza reguladora de la Administración electrónica⁴⁴. El objeto de la Ordenanza es regular la utilización de las TIC en las relaciones jurídico-administrativas entre los ciudadanos y la Administración municipal. «Para potenciar el uso aún más intenso de las tecnologías en las relaciones de los ciudadanos y las empresas con el Ayuntamiento y facilitar el pleno aprovechamiento de sus beneficios –puede leerse en la Exposición de Motivos de la norma–, es preciso que éste se dote de un instru-

⁴³ Vid. MARTÍNEZ DE VALLEJO FUSTER, B., «Las Administraciones territoriales en internet, un factor clave de modernización», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005, pp. 25-41. Una de las prioridades del programa de fondos estructurales europeos es, precisamente, el desarrollo de la administración electrónica en los ámbitos regional y local. El gasto en sociedad de la información representa en torno a un 30% en las regiones del Objetivo 1 y un 20% en las regiones del Objetivo 2. Pueden consultarse las siguientes direcciones de internet: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/telecom_en.htm y <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l24226b.htm>

⁴⁴ Sobre el uso de internet en el ámbito local, puede verse SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., «Las nuevas tecnologías de la información...», *op. cit.*; y VALERO TORRIJOS, J., «La prestación de servicios de la Sociedad de la Información por la Administración municipal. Especial referencia a los servicios de intermediación relacionados con Internet», *Revista de Estudios Locales*, núm. extra, julio, 2004, pp. 19-29.

mento normativo que determine los derechos y los deberes de los ciudadanos en este ámbito, que regule las condiciones, las garantías y los efectos jurídicos de la utilización de los medios electrónicos en las relaciones con los ciudadanos y que establezca los principios generales de actuación de la Administración Municipal en esta materia, en especial en el proceso de incorporación a la administración electrónica de los trámites y los procedimientos administrativos. De igual modo, la norma debe dar plena seguridad jurídica, así como agilidad y eficacia, a la actuación ingente que han hecho y hacen todos los servicios municipales para facilitar, a través de Internet y de los canales telemáticos en general, servicios de información, consulta, tramitación y participación». Los trámites más solicitados son permisos de obras, autoliquidación del impuesto de plusvalía, recursos de tributos y multas; permisos para inicio de actividad o de instalación, domiciliación bancaria de tributos, alta o cambio de padrón, volante de residencia, volante de convivencia, certificado del pago de tributos y el punto de información cartográfica.

4. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la transposición parcial de la Directiva de Servicios

El pasado mes de junio apareció publicada en el Boletín Oficial del Estado la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)⁴⁵. Una Ley que reconoce *el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos* (artículos 1.1 y 6.1) y en contrapartida, la obligación de las Administraciones Públicas de dotarse de los medios y sistemas para que ese derecho pueda ejercerse. En la Exposición de Motivos de la Ley se explica que con ello se pretende dar el paso del «podrán» al «deberán». La Ley supone un avance sustantivo en relación con el marco normativo contenido hasta ahora en la Ley 30/1992⁴⁶. En el sentido de que «las previsiones de los artículos 38, 45 y 59 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común son facultativas⁴⁷. Es decir, dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con

⁴⁵ Originariamente, fue denominada «Ley de Administración electrónica». Más tarde, en el proyecto de Ley presentado por el Gobierno el 7 de diciembre de 2006 recibió el nombre de «Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas» y como tal fue tramitada. Finalmente, fruto de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular (la número 78), transaccionada por el Grupo Parlamentario Socialista, el título de la ley se convirtió en «acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos» (BOCG, Diario de Sesiones del Senado, núm. 125, 6 de junio de 2007, p. 7707).

⁴⁶ Como destaca DORREGO DE CARLOS, A., «La Administración electrónica: Luces y sombras de un nueva regulación legal», *La Ley*, núm. 5, de 17 de julio de 2007, p. 1.

⁴⁷ Conviene recordar que la Disposición derogatoria única de la Ley, deroga expresamente el apartado 9 del artículo 38, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45, el apartado 3 del artículo 59 y la disposición adicional decimoctava de la Ley 30/1992.

ellas, según que éstas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración». Para el autor de la norma, «las avanzadas para el momento, pero por otra parte prudentes, previsiones legales, muy válidas en 1992 o en 2001, hoy han quedado desfasadas, ante una realidad en que el grado de penetración de ordenadores y el número de personas y entidades con acceso en banda ancha a Internet, con las posibilidades abiertas a otras tecnologías y plataformas, no se corresponden ya con los servicios meramente facultativos que la Ley citada permite y estimula a establecer a las Administraciones».

El legislador considera también que esta Ley es una respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir de Consejo Europeo de Lisboa. La iniciativa «e-Europa», como explicábamos en páginas anteriores, otorga singular importancia al desarrollo de la administración electrónica y considera que el aprovechamiento de las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías es un factor determinante del futuro económico de Europa.

Pero lo verdaderamente interesante, en relación con las cuestiones que se vienen examinando en este artículo, es un párrafo introducido en el apartado IV de la Exposición de Motivos en uno de los últimos trámites en el Senado, a través de una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista⁴⁸, que reza lo siguiente:

Asimismo, el 12 de diciembre de 2006, y con objeto de avanzar en la consecución del objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, se aprobó la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Esta Directiva establece, entre otras obligaciones para los Estados miembros, la de facilitar por medios electrónicos acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores como para los destinatarios de los mismos.

Por ello, y dada la analogía de esta finalidad con el objetivo de esta Ley, se realiza en la misma una referencia expresa a la información y trámites relacionados con las actividades de servicios, de forma que los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva pueden considerarse traspuestos por esta Ley.

Así pues, a juicio del legislador español, la transposición de la Directiva de Servicios, en algunas de sus previsiones en materia de simplificación administrativa, ya ha sido llevada a cabo en nuestro país. A continuación, vamos a examinar en qué términos y en qué medida ha sido transpuesta la normativa comunitaria.

La Ley 11/2007 se estructura en cuatro títulos. El Título Preliminar se ocupa de definir aspectos generales como el objeto, las finalidades y los principios de la ley.

Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos se recogen en el Título Primero, en el que, asimismo, se hacen constar las obligaciones de las Administraciones para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos: habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos y facilitar a las otras Administraciones los datos de los interesados que se le requieran y obren en su poder, en la tramita-

⁴⁸ «Enmienda núm. 121», *BOCG*, Senado, núm. 97, 21 de mayo de 2007, p. 67.

ción de un procedimiento, siempre que el interesado preste su consentimiento expreso⁴⁹.

El Título Segundo regula el régimen jurídico de la Administración electrónica, con atención a aspectos importantes que han de ser garantizados para su buen funcionamiento. Así, por un lado, la Ley se ocupa de la sede electrónica, como dirección electrónica cuya gestión y administración corresponde a una Administración Pública, que funciona con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que puede accederse a través de ella. Por otro lado, se regulan las formas de identificación y autenticación, tanto de los ciudadanos, como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias. El Documento Nacional de Identidad electrónico está habilitado con carácter general para todas las relaciones con las Administraciones Públicas, y por ello pretende impulsarse como fórmula para extender el uso general de la firma electrónica⁵⁰. Igualmente, cualquier Administración tiene la obligación de admitir los certificados electrónicos reconocidos en el ámbito de la Ley de Firma Electrónica⁵¹. Se regulan, además, los registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas; así como los documentos y archivos electrónicos.

El Título Tercero trata de la gestión electrónica de los procedimientos; regula la iniciación, instrucción y terminación de procedimientos por medios electrónicos.

Finalmente, en el Título Cuarto se aborda la cooperación entre Administraciones para el impulso de la Administración electrónica. En él se determina que el Comité Sectorial de Administración electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, es el órgano técnico de cooperación en esta materia de la AGE, de las administraciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades que integran la Administración Local; se establecen los principios para garantizar la interoperabilidad de sistemas de información y las bases para impulsar la reutilización de aplicaciones y transferencia de tecnologías entre Administraciones.

La Ley tiene carácter mayoritariamente básico, en los términos detallados por la Disposición final primera, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de

⁴⁹ Las normas básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos son, como señala DORREGO DE CARLOS, «el elemento vertebral y más elogiado de la nueva regulación» («La Administración electrónica...», *op. cit.*, p. 2).

⁵⁰ Al respecto, resulta muy interesante leer la entrevista a Mauricio PASTOR SERRANO, bajo el título «El DNI electrónico: Un nuevo paso en la libertad individual de los ciudadanos», publicada en el *Diario La Ley*, núm. 5, 17 de julio de 2007, pp. 8-10.

⁵¹ La firma electrónica es una manera de representación y confirmación de la identidad de un sujeto en el medio electrónico. Técnicamente, es un conjunto de datos únicos encriptados (transformados en códigos). Sobre la firma electrónica, pueden verse GARCÍA INDA, A., «Firma electrónica y servicios de certificación. El Real Decreto-Ley 14/1999, sobre firma electrónica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, septiembre-diciembre, 1999, pp. 313-346; ALAMILLO DOMINGO, I., «La firma electrónica en la Administración Pública», *Revista de Estudios Locales*, núm. extra, julio, 2004, pp. 71-81; ALAMILLO DOMINGO, I. Y URIOS APARISI, X., «Comentario crítico de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica», *Revista de la contratación electrónica*, núm. 46, 2004, pp. 3-64; y GARCÍA GARCÍA, S. y IVARS BAÑULS, J.A., «La firma electrónica al servicio del ciudadano», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 12, 2004, pp. 89-112.

la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Entre las finalidades de la Ley que explicita el artículo 3, son varias las que están estrechamente relacionadas con algunos de los preceptos de la Directiva de Servicios. En particular, el apartado 2 se refiere a *facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso*. O, por ejemplo, el apartado 6 alude a *simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales*.

De los innumerables «principios generales» que la Ley enumera en el artículo 4 (respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal, igualdad, accesibilidad a la información y a los servicios, legalidad, cooperación entre las Administraciones públicas, seguridad, proporcionalidad, responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones, neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso, transparencia y publicidad del procedimiento...) conviene destacar que, de nuevo, se menciona la simplificación administrativa. En el apartado j) la simplificación administrativa figura como un principio *por el cual se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa*.

Es cierto, pues, que, como afirma el legislador en la Exposición de Motivos, existen varios puntos en común entre la Ley y la Directiva de Servicios. Pero, además, se han incluido referencias expresas a la información y trámites relacionados con las actividades de servicios.

En concreto, el artículo 6 de la Ley 11/2007, dedicado a los derechos de los ciudadanos⁵², en su párrafo 3, dispone lo siguiente:

3. En particular, en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios, los ciudadanos tienen derecho a obtener la siguiente información a través de medios electrónicos:

a) Los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicio y para su ejercicio.

b) Los datos de las autoridades competentes, en las materias relacionadas con las actividades de servicios, así como de las asociaciones y organizaciones profesionales relacionadas con las mismas.

c) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a prestadores de actividades de servicios y las vías de recurso en caso de litigio entre cualesquiera autoridades competentes, prestadores y destinatarios.

⁵² Las empresas han de entenderse incluidas en la referencia legal a los «ciudadanos». En el Anexo de la Ley, ciudadano es definido como «cualquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas» (letra h).

Este párrafo fue añadido en las últimas horas que la Ley pasó en el Senado⁵³. Con ello, según el autor de la propuesta, se transpone a nuestro ordenamiento el artículo 7 de la Directiva de Servicios. Lo cual, si se recuerda ahora lo que allí se decía, no es del todo cierto. En efecto, el artículo 7 de la norma comunitaria se refiere a la información, pero, además, al asesoramiento. Sin embargo, en la Ley española no se menciona expresamente el derecho a recibir asesoramiento sobre la forma en que las autoridades competentes interpretan y aplican generalmente los requisitos de acceso y ejercicio a las actividades de servicios. Por otra parte, tampoco se hace referencia alguna a la guía simple y detallada, que, según la Directiva, será elaborada por las autoridades competentes. Un guía –recuérdese–, accesible a distancia y por vía electrónica, que habrá de contener toda esa información de forma clara e inteligible y estar debidamente actualizada.

La otra modificación de última hora fue la efectuada sobre el artículo 44, al objeto de transponer los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva de Servicios. El mencionado precepto está dedicado a la *Red integrada de Atención al Ciudadano*. En él se prevé que las Administraciones públicas suscriban convenios de colaboración a fin de establecer medidas e instrumentos de colaboración que permitan la implantación coordinada y normalizada de una red de espacios comunes o ventanillas únicas. Y, en particular –dice el párrafo segundo, incorporado en los términos antes explicados– se implantarán *espacios comunes o ventanillas únicas* para obtener la información prevista en el artículo 6.3 y para realizar los trámites y procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios⁵⁴.

La transposición parcial que se ha realizado de la Directiva ha sido circunstancial y casi anecdótica. No se ha hecho con la reflexión que la cuestión hubiese merecido y se ha dejado pendiente un importantísimo aspecto de la simplificación administrativa, cual es el del análisis detenido de las distintas regulaciones sectoriales, para detectar intervenciones innecesarias que merecen ser suprimidas, trámites que se mantienen por pura inercia. Animaba el profesor RETORTILLO hace ya casi diez años a llevar a cabo una «radical reconversión del actuar procedimentalizado de la Administración», advirtiendo que tal perspectiva no implica un cuestionamiento de la intervención de la Administración ni de su grado, sino de «los procedimientos a través de los que se lleva a cabo»⁵⁵. Hay que examinar los procedimientos y simplificarlos cuando «no sean lo suficientemente simples», prescribe el artículo 5 de la Directiva.

⁵³ «Enmienda núm. 122», *BOCG*, Senado, núm. 97, 21 de mayo de 2007, p. 68.

⁵⁴ La definición de «espacios comunes o ventanillas únicas» que ofrece la letra t) del Anexo de definiciones de esta Ley es la siguiente: «modos o canales (Oficinas Integradas, atención telefónica, páginas en Internet y otros) a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias Administraciones».

⁵⁵ MARTÍN-RETORTILLO, S., «De la simplificación...», *op. cit.*, p. 35.

V. RETOS PARA UN FUTURO MUY PRÓXIMO

Con la entrada en vigor de la LAECSP al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado no habrá por arte de magia digital una Administración electrónica generalizada en nuestro país. La Ley prevé un calendario para la implantación plena de los servicios de la Administración electrónica, que no tendrá lugar hasta esa fecha cuasi mítica que es el 1 de enero del año 2010⁵⁶. En concreto, en la Disposición Final 3ª puede leerse: *Los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009*. Con lo cual, como ha escrito DORREGO DE CARLOS, «la positiva e innovadora regulación del derecho subjetivo de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios telemáticos (art. 6.1 LAESP) y sus elementos accesorios (registro electrónico, notificaciones electrónicas, etc.) queda reducida a una mera *declaración programática* en la Disp. Final Tercera, en la que se contiene la regulación sobre la *aplicación efectiva* de la nueva Ley»⁵⁷.

A lo largo de estas páginas hemos tratado de mostrar que se ha avanzado mucho, pero queda mucho por hacer.

Es indiscutible que la Administración electrónica está mejorando. Lo hace primordialmente para ofrecer información a los ciudadanos, aunque todavía es bastante limitada la interacción entre los ciudadanos y las Administraciones públicas⁵⁸.

Entre los mayores obstáculos con los que se encuentra el desarrollo de la Administración electrónica, podemos citar: las culturas organizativas, el propio régimen jurídico de las Administraciones públicas, la obsolescencia de los equipos, la falta de seguridad o algunos problemas técnicos, como los que se derivan del papel que juegan las empresas privadas como proveedoras del software empleado, del uso de software libre por las Administraciones públicas.

Los funcionarios y el personal al servicio de las AAPP son un factor clave para el desarrollo de la Administración electrónica. Es necesario, por una parte, ofrecer una formación adecuada. En palabras de CELSO NORES, el Director General de Organización Administrativa, la formación de los empleados públicos «es un asunto vital, pues la administración electrónica no será nada sin funcionarios que la asuman, la perfeccionen con su experiencia y la incorporen decididamente a su práctica diaria»⁵⁹. Por otra parte, esta nueva Administración abierta veinticuatro horas al día demanda otras formas de trabajo, me refiero al teletrabajo. En este sentido, ya

⁵⁶ La nueva Ley impone una hoja de ruta a las Administraciones públicas, con sus plazos y tareas, genéricas y concretas, descritas detalladamente por ADSUARA, B., «Hoja de ruta o lista de tareas y plazos de la Ley de Administración electrónica», *La Ley*, núm. 5, 17 de julio de 2007, pp. 15-20.

⁵⁷ DORREGO DE CARLOS, «La Administración electrónica...», *op. cit.*, p. 2.

⁵⁸ En este sentido, BORGE, R. y CERRILLO, A., «La administración electrónica: ¿Tierra prometida o carrera de obstáculos sin resultados?: Síntesis del debate», *UOC*, Barcelona, 2003, p. 1, disponible en <http://www.uoc.edu/dt/20360/index.htm>

⁵⁹ NORES, C., «La Administración electrónica: teoría y práctica, urgencia y necesidades», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005, p. 102.

se han puesto en práctica algunas experiencias piloto, con resultados satisfactorios para los intervinientes⁶⁰. La Disposición final sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, contiene una habilitación al Ministerio de Administraciones Públicas para que, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regulen las condiciones de teletrabajo para la Administración General del Estado antes del 1 de marzo de 2008.

Uno de los retos más importantes que se plantea es lograr el acceso universal a las TIC (formación a los ciudadanos, acceso de calidad, precios asequibles). Hay quienes han planteado que la Administración electrónica puede generar una privatización del espacio público, habida cuenta de que la infraestructura de internet es privada. Hay que reducir desigualdades y así evitar una fractura digital.

En cualquier caso, no se puede continuar haciendo lo mismo. El uso de las nuevas tecnologías en las relaciones con las Administraciones Públicas tiene aspectos positivos para los ciudadanos que no se encuentran en la presencialidad. Las nuevas tecnologías tienen que mejorar la prestación de los servicios públicos. Según la OCDE, «*La tecnología es un facilitador, pero no una solución*». Debemos seguirnos planteando qué servicios públicos queremos y cómo queremos que mejoren. No podemos olvidar que la Administración electrónica es un medio, no un fin.

Otro de los grandes problemas para el buen funcionamiento de la Administración electrónica es la seguridad. El ciberterrorismo es una amenaza real. Recientemente hemos visto como piratas informáticos han inhabilitado las webs gubernamentales y administrativas de Estonia⁶¹. Es necesario disponer de las herramientas necesarias para proteger las instituciones oficiales de los ataques informáticos.

La OCDE publicó en 2003 un estudio titulado «*La administración electrónica: Un imperativo*», en el que se resalta el ahorro que la Administración electrónica puede generar al permitir aumentar la eficacia administrativa⁶². Este es el decálogo que la OCDE establece para conseguir una Administración electrónica eficaz:

⁶⁰ El Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un manual para la implantación del teletrabajo, es decir, para que los trabajadores puedan desarrollar su actividad profesional desde casa. El teletrabajo afecta a «toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial», indica el documento, que ha sido remitido a los distintos departamentos del Gobierno y se encuentra a disposición de los ciudadanos en la página www.map.es. El manual concreta el procedimiento a seguir y los requisitos para la organización de programas piloto de teletrabajo. La iniciativa forma parte del Plan Concilia, aprobado en 2005, destinado a buscar fórmulas que faciliten la conciliación de la vida laboral y personal de los empleados públicos.

⁶¹ La noticia aparecía en los periódicos el 17 de mayo de 2007. Estonia, un país de 1.4 millones de habitantes, es una de las naciones más «conectada» de la Unión Europea y pionera en el desarrollo del llamado e-gobierno. Varios servicios públicos del país báltico quedaron paralizados desde finales de abril por los piratas informáticos. Páginas gubernamentales, de partidos políticos, medios de comunicación, bancos y grandes empresas quedaron inhábiles durante días, a veces semanas, con lo que los usuarios no podían visualizarlas.

⁶² OECD, *The e-Government Imperative*, e-Government Studies, Paris, 2003. Para obtener este documento y mayores referencias sobre el *E-government Project* de la OECD, puede visitarse la página: <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>

1. *Liderazgo y compromiso tanto político como administrativo.*
2. *Integración dentro de una política más amplia y en objetivos de prestación de servicios. La administración electrónica como medio, no como fin.*
3. *Colaboración entre organismos, desarrollando infraestructuras compartidas y creando marcos de interoperabilidad.*
4. *Financiación, considerando el gasto TIC como una inversión. Aconseja un marco de financiación central.*
5. *Acceso para todos. Inclusión.*
6. *Elección por parte del usuario de la forma de relacionarse con la Administración.*
7. *Implicación ciudadana con procesos de calidad y con el proceso político.*
8. *Privacidad.*
9. *Responsabilidad.*
10. *Control y evaluación.*

Y, por último, es necesario destacar que la simplificación administrativa no es sólo el uso de las TIC. La simplificación administrativa es algo más que la implantación efectiva de la Administración electrónica. El acceso a los servicios públicos a través de medios electrónicos, la posibilidad de obtener información o de realizar trámites administrativos por vía electrónica, son facetas de una tarea de mayor dimensión y alcance, que no admite demora. Simplificar los procedimientos es hacerlos más sencillos o menos complicados, cometido que, sin duda, puede verse facilitada por las oportunidades que brindan las TIC; pero simplificar implica también reducir los procedimientos y eliminar trámites innecesarios⁶³. La simplificación administrativa ha de proyectarse sobre la complejidad de las regulaciones, que constituyen en sí mismas otra importante barrera, en particular para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios. En este sentido, debe traerse otra vez a colación el artículo 5 de la Directiva de Servicios, «los Estados miembros *verificarán* los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los *simplificarán*». Con el modesto alcance expuesto en páginas anteriores, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ha transpuesto a nuestro ordenamiento jurídico algunos de los aspectos sobre la simplificación administrativa contemplados en la Directiva. Sin embargo, el artículo 5 no ha sido transpuesto todavía. La simplificación normativa exige discernir qué es lo que debe permanecer y qué es lo que debe ser eliminado y hacerlo, además, en sintonía con un examen detenido de los requisitos de autorización, para que no incurran en ninguno de los requisitos prohibidos o supeditados a evaluación que se contienen en los artículos 14 y 15 de la norma

⁶³ Recordamos nuevamente a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: «Puede resultar paradójico, pero la reducción y simplificación de la organización y de los procedimientos administrativos vienen requeridas directamente por la necesidad de fortalecer el propio aparato estatal, liberándole de mil intervenciones inoperantes que a nada conducen y tampoco garantizan nada» («De la simplificación...», *op. cit.*, p. 37).

comunitaria. Ese el verdadero reto que la Directiva de Servicios, en materia de simplificación administrativa, plantea en nuestro país, que deberá ejercerse caso por caso, con ambición y prudencia político-legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, «El Gobierno y la Administración», *Documentación Administrativa*, núms. 246-247, septiembre de 1996-abril de 1997.
- AAVV, «Nueva economía. Sociedad de la información. Comercio electrónico», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 31, monográfico, Generalitat Valenciana, 1996.
- AAVV, *La creación de empresas en España. Análisis por regiones y sectores*, Servicio de Estudios, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de España, Madrid, 2001 (https://www.camaras.org/publicado/estudios/pdf/otras_pub/crea_emp/creacion.pdf).
- ALAMILLO DOMINGO, I., «La firma electrónica en la Administración Pública», *Revista de Estudios Locales*, núm. extra, julio, 2004.
- URIOS APARISI, X., «Comentario crítico de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica», *Revista de la contratación electrónica*, núm. 46, 2004.
- ADSUARA, B., «Hoja de ruta o lista de tareas y plazos de la Ley de Administración electrónica», *La Ley*, núm. 5, 17 de julio de 2007.
- AGIRREAZKUENAGA, I. y CHINCHILLA, C., «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 109, enero-marzo, 2001.
- ARROWSMITH, S., «An assessment of the new legislative package on public procurement», *Common Market Law Review*, núm. 41 (5), 2004.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, octubre-diciembre de 2000.
- BARRIUSO RUIZ, C., *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007.
- BORGE, R. y CERRILLO, A., «La administración electrónica: ¿Tierra prometida o carrera de obstáculos sin resultados?: Síntesis del debate», *UOC*, Barcelona, 2003 (<http://www.uoc.edu/dt/20360/index.htm>).
- BOZEMAN, B., *Bureaucracy and Red Tape*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000.
- BREWER, G.A y WALKER, R. M., «What you see depends on where you sit: Managerial perceptions of red tape in English Local Government», *8th Public Management Research Conference*, School of Policy, Planning, and Development, University of Southern California, Los Angeles, September 29-October 1, 2005.
- CAP GEMINI ERNST & YOUNG, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey in Electronic Public Services*, 2005 (http://ec.europa.eu/information_society/europe/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf).
- CARRASCO GRANDE, A. y TEJERO PINA, C., «IRIS: La integración de la Intervención en el proceso de tramitación telemática de expedientes de gasto estrategias y Planes de desarrollo de Administración Electrónica», *Comunicación al Congreso TECNI-MAP*, Sevilla, 30 de mayo a 2 de junio, 2002.

- CASES I PALLARES, J., «Análisis de la evolución del proceso e implantación de la administración electrónica», *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, noviembre-diciembre, 2005.
- CLIMENT BARBERÁ, J., *Derecho y nuevas tecnologías*, Servicio de Publicaciones, Universidad Cardenal Herrera-CEU, Valencia, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, *eEurope: Una sociedad de la información para todos [COM (1999) 687]*.
- COPENHAGEN ECONOMICS, «Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services», Copenhagen, Denmark, 1 de enero de 2005. Disponible en <http://www.copenhageneconomics.com>
- CORONA HERRERO, J.U., «Una nueva Administración: modernidad y tecnología», *La Ley*, núm. 5, 17 de julio de 2007.
- CRiado GRANDE, J.I. y RAMILO ARAUJO, M.C., «e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, (I), septiembre-diciembre de 2001.
- DAVIES, G., «The Services Directive: extending the country of origin principle and reforming public administration», *European law review*, Vol. 32, N. 2, April, 2007.
- DORREGO DE CARLOS, A., «La Administración electrónica: Luces y sombras de un nueva regulación legal», *La Ley*, núm. 5, de 17 de julio de 2007.
- EDITORIAL COMMENTS, «The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?», *Common Market Review*, núm. 43, 2006.
- GARCÍA GARCÍA, S. y IVARS BAÑULS, J.A., «La firma electrónica al servicio del ciudadano», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, núm. 12, 2004.
- GARCÍA INDA, A., «Firma electrónica y servicios de certificación. El Real Decreto-Ley 14/1999, sobre firma electrónica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, septiembre-diciembre, 1999.
- GARCÍA RUBIO, F., *Las nuevas tecnologías ante el derecho y la organización administrativa*, INAP, Madrid, 2003.
- GIMENO FELIÚ, J.M., «La utilización de las nuevas tecnologías en la contratación pública», Documento de trabajo 2004-3, Facultad de Ciencias económicas y Empresariales, Universidad de Zaragoza, 2004 (www.dteconz.unizar.es/DT2004-03.pdf).
- GÓMEZ FERNÁNDEZ-CABRERA, J., *Derecho y Administración Pública en Internet*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2000.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «La Administración y las nuevas tecnologías», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre, 2002.
- LIIKANEN, E., «La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro», UOC, Barcelona, 2003 (<http://www.uoc.edu/dt/20334/index.html>).
- MARTÍNEZ DE VALLEJO FUSTER, B., «Las Administraciones territoriales en internet, un factor clave de modernización», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., «De la simplificación de la Administración Pública», *RAP*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998.
- MESTRE DELGADO, J.F., «Nuevas tecnologías y Administración Pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 265-266, enero-agosto, 2003.

- NORES, C., «La Administración electrónica: teoría y práctica, urgencia y necesidades», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005.
- OCHOA MONZÓ, J., «¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?», *Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo: El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI* (coord.: F. Sosa Wagner), t. I, Valencia, 2000.
- OECD, *The e-Government Imperative*, e-Government Studies, Paris, 2003 (<http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/egovproweb.nsf>).
- PADROS I CASTILLON, X., «La contratación pública electrónica», en *Jornadas sobre La Contratación Pública en Europa*, organizadas por IEAP-CER, Barcelona, 28 de noviembre de 2003.
- PASTOR SERRANO, M., «El DNI electrónico: Un nuevo paso en la libertad individual de los ciudadanos», *La Ley*, núm. 5, 17 de julio de 2007.
- RIVERO ORTEGA, R., *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2007.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Comares, Granada, 2000.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z., «Las nuevas tecnologías de la información y modernización de la Administración pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2005 (disponible en www.laley.net).
- SEGARRA TORMO, S., «Las nuevas tecnologías en la Administración Tributaria Española. Descripción, análisis y dinamización», *Economía Industrial*, Madrid, núm. 338, 2005.
- «La experiencia de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria», *La Ley*, núm. 5, de 17 de julio de 2007.
- VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004.
- «La prestación de servicios de la Sociedad de la Información por la Administración municipal. Especial referencia a los servicios de intermediación relacionados con Internet», *Revista de Estudios Locales*, núm. extra, julio, 2004.
- VILLARINO MARZO, J., «El acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas», *La Ley*, núm 5, 17 de julio de 2007.