

# **SIMPLIFICACIÓ ADMINISTRATIVA I ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA: OBJECTIUS PENDENTS EN LA TRANSPOSICIÓ DE LA DIRECTIVA DE SERVEIS**

Ricardo Rivero Ortega\*

## **Sumari**

1. La Directiva de serveis i la crisi econòmica reclamen simplificació administrativa
2. El que s'ha fet en altres països europeus: Alemanya, Itàlia i Portugal com a exemples
3. Realitzar els objectius de la Directiva de serveis requereix més reformes de la Llei de procediment administratiu
4. L'exemple d'algunes comunitats autònomes
5. Descàrrega burocràtica i abusos en les càrregues administratives
6. El silenci administratiu
7. Esperar-vostès sis mesos: l'assignatura pendent de l'agilitació dels procediments
8. La panacea de l'Administració electrònica

---

Ricardo Rivero Ortega, professor titular de dret administratiu (acreditat CU), Universitat de Salamanca, Facultat de Dret de la Universitat de Salamanca. Campus Miguel de Unamuno, 37007, Salamanca, ricriv@usal.es.

Article rebut el 25.10.2010. Avaluació cega: 9.11.2010. Data d'acceptació de la versió final: 9.11.2010.

## 1. La Directiva de serveis i la crisi econòmica reclamen simplificació administrativa

Reforma i modernització administrativa són tòpics recurrents fa dècades, mantinguts al llarg del temps per la necessitat constant de respondre a les noves demandes de les persones a qui l'Administració ha de servir, posant a l'alçada de les circumstàncies sociològiques i tècniques les seves estructures i procediments. Unes i altres es fan cada vegada més sofisticats —com a reflex de la creixent complexitat social— fins que arriben a un punt disfuncional per als seus propis objectius.<sup>1</sup>

L'increment del nombre d'òrgans i ens administratius implica la multiplicació dels tràmits procedimentals i això té com a efecte l'alentiment dels temps de resposta, cosa que incrementant també el risc de contradicció o falta de coherència interna organitzativa. Una administració més gran no és, per la seva mera dimensió organitzativa, sempre més eficaç. Al contrari, més Administració sovint aporta un rendiment administratiu menor,<sup>2</sup>

Quan el cost de les decisions públiques esdevé excessiu en termes econòmics o temporals, sembla convenient dissociar l'essencial o imprescindible d'aquells elements organitzatius o procedimentals innecessaris o redundants. La simplificació administrativa suposa així, en primer lloc, reducció d'estructures, ja que encara que el nombre no sigui l'única causa de complexitat ni principal, n'afavoreix d'altres, com l'aparició de funcions que s'han d'assignar als nous titulars.<sup>3</sup>

A Espanya podem referir programes recurrents en aquest sentit durant els darrers anys, però amb prou feines es poden celebrar alguns resultats positius d'aquesta tasca. El ple desenvolupament fractal de l'arbre administratiu descentralitzat ha implicat un creixement natural d'òrgans i funcions, la qual cosa contraresta inevitablement els afanys racionalitzadors. La mostra de l'univers instrumental d'ens públics és, en aquest sentit, eloqüent, almenys fins a les operacions molt recents de reducció efectuades en el si de l'Estat i diverses comunitats autònomes.<sup>4</sup>

Ha estat la crisi la que ha obligat les nostres administracions públiques a fer de la necessitat una virtut, quan per primera vegada s'han plantejat seriosament, almenys en els darrers quinze anys, què és o no prescindible, què val la pena mantenir en tot cas i què ha de desaparèixer per conservar el més necessari. Una reflexió projectable tant

---

<sup>1</sup> La bibliografia sobre la reforma i modernització administratives és massa abundant per ser resumida aquí. Em limitaré per això a destacar alguns títols rellevants. A Espanya, destaca per la seva directa comprensió de la realitat l'estudi de Martín-Retortillo, Sebastián, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, Civitas, 1983. Internacionalment, durant els anys noranta, no es pot passar per alt el moviment de reinvenió del Govern (*Reinventing Government*), del qual resulta el document patrocinat pel Govern Federal dels Estats Units, *Creating a Government that Works Better and Cost Less: The Report of the national Performance Review*, dirigit per Al Gore (aleshores, vicepresident) i Tom Peters.

<sup>2</sup> En un estil jocós i eloqüent va formular Cyril Parkinson les seves tres lleis fonamentals de la burocràcia, on assenyalava el creixement natural de les organitzacions d'aquesta mena amb independència de la seva aportació real a la societat. *Vid.* Parkinson, Cyril, *La Ley de Parkinson*, 1961.

<sup>3</sup> Les tres espècies de la simplificació administrativa són, com ens va explicar també Sebastián Martín-Retortillo, la normativa, l'organitzativa i la procedimental. *Vid.* Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, «De la simplificación de la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, setembre-desembre 1998.

<sup>4</sup> Així, el Consell de Ministres de 30 d'abril de 2010 va aprovar la racionalització d'estructures a l'Administració General de l'Estat (reducció de 32 alts càrrecs) i la reordenació del seu sector públic empresarial (desaparició de 14 societats mercantils i fusió d'unes altres 24). La Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa va reduir la seva estructura de Govern de deu a set conselleries i també va retallar els seus ens instrumentals (organismes autònoms, empreses, fundacions, consorcis) de 93 a 40. Altres comunitats autònomes (Andalusia, Catalunya, Castella i Lleó...) han manifestat intencions de desenvolupar programes semblants.

sobre les estructures com sobre les normes i els procediments que ja fa anys que es plantegen seriosament els estats més desenvolupats.<sup>5</sup>

Fins a dates recents, l'anàlisi cost-benefici no sembla que hagi marcat l'agenda administrativa espanyola. Ni a l'hora d'emprendre projectes, ni de dissenyar i crear noves estructures, ni de no dictar normes. Aquestes tècniques —avui previstes en la Llei d'economia sostenible— esdevenen l'única alternativa raonable per decidir les simplificacions pertinents, ja que fixen un ordre de prioritats entre previsions burocràtiques que han de mantenir-se i les que han de desaparèixer.

Doncs bé, aquest exercici, clau de la sostenibilitat del nostre model administratiu, està sent catalitzat per la transposició obligada de la Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis al mercat interior (d'ara endavant, DS), una norma que pot ser interpretada com a procés de reconsideració de cada exigència pública projectada sobre les iniciatives empresarials. Partint del diagnòstic de l'excés de traves que reflecteixen els successius informes sobre l'estat del mercat interior de serveis, se'n proposa la reducció progressiva.<sup>6</sup>

Així, en el considerant 42 de la DS, dedicat a les normes dels procediments administratius, es destaca com a objectiu: «suprimir els règims d'autorització, procediments i formalitats excessivament onerosos que obstaculitzen la llibertat d'establiment i la creació de noves empreses de serveis que aquesta comporta». Perquè, tal com expressa el considerant 43: «Una de les dificultats principals a què s'enfronten les PIME en l'accés a les activitats de serveis i el seu exercici rau en la complexitat, l'extensió i la inseguretat jurídica dels procediments administratius».

Per això es pretén realitzar el principi de simplificació, mitjançant la substitució de l'autorització prèvia per altres tècniques que permetin «[...] eliminar els retards, costos i efectes dissuasius que ocasionen, per exemple, tràmits innecessaris o excessivament complexos i costosos, la duplicació d'operacions, les formalitats burocràtiques en la presentació de documents, el poder arbitrari de les autoritzacions competents, terminis indeterminats o excessivament llargs, autoritzacions concedides amb un període de vigència limitat o despeses i sancions desproporcionades».<sup>7</sup>

Els considerants següents detallen tota una sèrie de mesures concretes associades a la simplificació administrativa, que han de ser tingudes en compte i aplicades pels estats membres a l'hora de transposar la DS: introducció de formularis harmonitzats a escala comunitària (considerant 44); eliminació de redundàncies i costos excessius (considerant 45); dret a la informació i procediments per via electrònica (considerant 46); criteri restrictiu en les exigències documentals d'originals o còpies compulsades (considerant 47); finestretes úniques

<sup>5</sup> Alemanya, des de la caiguda del mur de Berlín particularment (per poder finançar la reunificació), com també Anglaterra, han assajat experiències desburocratitzadores i de millora reguladora més ambiciosos que les espanyoles. Sobre el cas britànic, es poden consultar els múltiples documents elaborats pel seu Ministeri de Millora Reguladora, entre ells el programa *Cutting red tape*.

<sup>6</sup> Vid. Comissió Europea, *El estado del mercado interior de servicios. Informe presentado en el marco de la primera fase de la estrategia para el mercado interior de servicios*, Brussel·les, 2002.

<sup>7</sup> Vid. Villarejo Galende, Helena, «Simplificación administrativa al servicio del mercado interior europeo», a *Retos y oportunidades para la transposición de la Directiva de Servicios*. Libro Marrón del Círculo de Empresarios, Madrid, 2009. Nevado-Batalla, Pedro, «Simplificación administrativa: El allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009.

(considerant 48); accés a informació via Internet (considerant 50); procediments i tràmits per via electrònica (considerant 52).

En l'articulat de la Directiva, tot el capítol II està dedicat a la simplificació administrativa, començant amb l'article 5, que exigeix la simplificació dels procediments mitjançant la seva revisió per part dels estats membres. No es fa referència explícita en aquest article al model de costos estàndard, però cal recordar que és la metodologia adoptada pels països europeus (i de l'OCDE) per dur a terme la descàrrega burocràtica.<sup>8</sup>

Aquest mateix precepte s'ocupa de la qüestió pràctica dels formularis, que poden ser aprovats per la Comissió perquè siguin vàlids a escala comunitària. Així mateix, s'estableix el reconeixement documental mutu entre autoritats administratives dels estats membres, perquè la DS no persegueix principalment la simplificació —cal no oblidar-ho—, sinó la realització del mercat interior, per a la qual cosa s'han d'evitar sobretot les duplicitats o multiplicitats en l'exigència documental.

Dins d'aquest capítol, es dedica una atenció particular a la finestra única (article 6), al dret a la informació (article 7) i als procediments per via electrònica (article 8). La finestra única respon a la lògica de l'*One-Stop Government*, que forma part del conjunt de mesures aplicades a molts països (també al nostre) per facilitar la iniciativa empresarial, amb experiències d'un cert recorregut. El dret a la informació presenta en la DS un component proactiu que va més allà del dret a rebre-la, ja que exigeix que estigui posada a disposició. I els procediments per via electrònica impliquen el dret a iniciar la prestació de serveis comunicant-se amb l'Administració per aquests mitjans.

Sens dubte, cap d'aquestes tres línies d'actuació simplificadora no és desconeguda a Espanya, com veurem després. El nostre país disposa de plans de reducció de càrregues, ha assajat experiències de finestra única, reconeix el dret a la informació administrativa i ha regulat l'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics fa temps. Es podria concloure, per tant, que compleix els objectius de simplificació requerits en la DS, o almenys està en bones condicions per aconseguir-ho. És així? Doncs, segons la meua opinió, no.<sup>9</sup>

A Espanya, la tasca pendent per realitzar les exigències de simplificació és més gran que l'existent en altres països europeus, perquè al nostre país els resultats d'aquests processos són de moment escassos. Intentaré demostrar aquesta afirmació recordant els intents i els assoliments espanyols en la realització de tres grans desafiaments: la descàrrega burocràtica, el silenci administratiu i la reducció dels terminis en els procediments administratius. Tots tres són veritables claus de la simplificació procedimental requerida per la Directiva de serveis.<sup>10</sup>

Veurem que encara avui la nostra necessitat de descàrrega burocràtica supera en un 5% la de la mitjana dels països de l'OCDE, donats els persistents excessos en les exigències documentals. Que pràcticament no hem avançat gairebé res en l'objectiu d'agilitació dels terminis en els procediments. Recordarem que el silenci

---

<sup>8</sup> Vid. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar*, 2007.

<sup>9</sup> Vid. Rivero Ortega, Ricardo, «Reformas administrativas para 2010: La difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2009.

<sup>10</sup> Sobre la simplificació procedimental, vid. Tornos Mas, Joaquín, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, gener-abril 2000.

administratiu continua sent una càrrega greu per als qui es relacionen amb l'Administració, malgrat els reiterats i fracassats intents de resoldre'l per la via del seu caràcter positiu. I mostrarem les concrecions pendents en matèria d'Administració electrònica, eina decisiva de la simplificació.<sup>11</sup>

Segons la meua opinió, el nostre país s'ha quedat relativament endarrerit en les seves reformes per avançar en la modernització administrativa, circumstància que es comprova presenciant els resultats d'altres experiències europees més avançades, el coneixement de les quals pot servir per mostrar les possibilitats que oferiria la simple emulació de programes de simplificació i agilitació més ambiciosos que l'espanyol.

## 2. El que s'ha fet en altres països europeus: Alemanya, Itàlia i Portugal com a exemples

La simplificació administrativa es tradueix a Alemanya com a *Verwaltungsvereinfachung*, la qual s'associa a la descàrrega administrativa (*Bürokratieabbau*) i a la reforma i agilitació dels procediments administratius, tòpics que es van prendre molt seriosament en el marc del programa de promoció de les inversions després de la reunificació, amb vista a finançar la tan costosa reconstrucció de l'antiga República Democràtica.<sup>12</sup>

A Alemanya, la reforma administrativa ha estat un objectiu de primer ordre els darrers vint anys, durant els quals s'ha discutit el nou model de direcció i les seves projeccions sobre el dret administratiu.<sup>13</sup> Particularment intenses serien les repercussions sobre el procediment administratiu, que han estat objecte de profundes reflexions dogmàtiques fins a assolir el seu actual estadi de quarta generació, superador dels paradigmes inicials de la Llei de 1976.<sup>14</sup>

Les reformes de la Llei de procediment administratiu s'han succeït els darrers anys també. Precisament una de les més recents —la quarta— persegueix directament l'objectiu de traslladar la Directiva de serveis, mitjançant diverses modificacions: introducció d'un procediment davant una instància única, regulació de la ficció d'autorització i clàusula d'obertura per permetre que les cambres d'indústria i comerç actuïn com a interlocutor únic,<sup>15</sup>

A Itàlia, igual com a Alemanya, també es pot comentar una sèrie de reformes de la Llei de procediment administratiu, contextualitzables en un ambiciós programa de modernització de l'Administració desenvolupat sota la responsabilitat del ministre Brunetta, conegut per les seves contundents intervencions sobre l'estatut dels empleats públics. Des de 2008, els projectes de canvi a Itàlia s'han multiplicat extraordinàriament.

Més enllà d'aquestes lleis i decrets polèmics sobre funcionaris, en el pla del procediment administratiu algunes de les iniciatives italianes mereixen ser destacades. Així, centrant-nos en la més recent, la Llei 69 de 2009, que

<sup>11</sup> Vid. Cierco Seira, César, «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 19, 2002.

<sup>12</sup> Vid. Bullinger, Martin, «La Administración, al ritmo de la economía y la sociedad: Reflexiones y reformas en Francia y en Alemania», *Documentación Administrativa*, núm. 234, 1993.

<sup>13</sup> Vid. König, Klaus, *Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

<sup>14</sup> Vid. Schneider, Jens-Peter, «La evolución del procedimiento tipo de la Ley de Procedimiento Administrativo Alemana de 1976: Hacia un modelo integrado y comprensivo», a Barnés, Javier (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2008.

<sup>15</sup> Vid. Sueli Cock, «La implementación de la Directiva de Servicios en Alemania», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, 2009, pàg. 25 i seg.

redueix a 30 dies el termini de temps per resoldre un procediment quan cap altra norma no ha fixat un termini diferent. En aquest mateix text es fixa el termini màxim de 90 dies per a tots els procediments.

A Portugal també podem assenyalar avenços notables en el punt concret de l'agilitació dels procediments, promoguts precisament per les normes de transposició de la DS. Al nostre veí ibèric, la modificació de les normes comercials inclou la previsió d'una llicència per a les grans superfícies comercials (a partir d'una superfície tres vegades més gran que la prevista a gairebé totes les comunitats autònomes espanyoles) que es concedeix (o no) en un termini de 30 dies i que es pot tramitar, sens dubte, per via telemàtica.<sup>16</sup>

Les reformes d'altres països del sud, com Itàlia o Portugal, contrasten amb la falta d'una operació modificadora dels terminis dels procediments al nostre. Cal recordar que durant la tramitació de la reforma de la Llei de comerç es va debatre la possibilitat d'abreujar el termini per als procediments autoritzadors de sis a tres mesos, però aquest debat va acabar amb el resultat significatiu de deixar el termini en la seva durada original de sis mesos.

### **3. Realitzar els objectius de la Directiva de serveis requereix més reformes de la Llei de procediment administratiu**

Serien aplicables les solucions alemanyes o italianes a Espanya? Sens dubte, però per a això caldria alterar fortíssimes inèrcies i resistències contràries als efectes reals de la simplificació administrativa. No és difícil imaginar l'impacte que podria produir en les oficines públiques una reducció a la meitat dels temps dels procediments, però tampoc no és complex argumentar que estem davant una d'aquestes reformes estructurals imprescindibles per fer competitiva la nostra economia: la reinterpretació del principi de celeritat.<sup>17</sup>

És clar que Espanya és un país de profunda tradició burocràtica, els orígens de la qual es poden situar en l'època de Felip II (el «rei paperer»). Des de la Constitució de 1978 i el desenvolupament de l'Estat de les autonomies, a més, el nombre d'òrgans i funcionaris públics no ha parat de créixer, circumstància que complica sobre manera qualsevol intent simplificador. Però el cert és que els darrers tres anys, mentre que Alemanya i Itàlia aprovaven les seves reformes recents del procediment administratiu, la nostra Llei 30/1992 no s'adaptava de manera suficient a les noves exigències europees i internacionals.

I això malgrat que aquesta dècada s'inicia amb un diagnòstic memorable de l'entorn normatiu al nostre país: l'informe de l'OCDE *Regulatory Reform in Spain (Government Capacity to Assure High Quality Regulation)*. Aquest document marcava bona part de les reformes per fer, moltes de les quals es van iniciar, perquè els esforços de reforma administrativa s'han succeït al llarg del temps, però han perdut impuls recentment, després de la supressió del Ministeri per a les Administracions Públiques.<sup>18</sup>

La transposició de la DS no ha canviat totalment aquesta situació. L'article 17 de la Llei de lliure accés i exercici de les activitats de serveis, dedicat a la simplificació dels procediments, es limita a reproduir el text de la

<sup>16</sup> Vid. Gonçalves, Pedro, «La transposició de la Directiva de Servicios en Portugal», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, 2009.

<sup>17</sup> Vid. Rivero Ortega, Ricardo, «Principio de celeridad», a Santamaría Pastor, Juan Alfonso (dir.), *Principios del Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.

<sup>18</sup> OCDE, *Regulatory Reform in Spain. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, 2000.

Directiva, per la qual cosa la necessitat d'una reforma de la Llei de procediment administratiu persisteix, i no s'aclareix amb les previsions escarides de la llei òmnibus, ni tampoc queda resolta per mor de la Llei d'economia sostenible. La meua opinió és que hauria estat preferible una reforma més àmplia i profunda de la Llei 30/1992 per complir les exigències de la DS.<sup>19</sup>

Sens dubte, ja dic que no falten iniciatives en aquest sentit, com les recollides en l'anomenat Pla E, que inclou en el capítol de modernització de l'economia un pla d'acció per reduir càrregues administratives —aprovat pel Consell de Ministres el 20 de juny de 2008—, a fi de rebaixar en un 30% ni més ni menys les càrregues suportades pels treballadors autònoms i les empreses en les seves relacions amb l'Administració. Però mentre les previsions sobre temps, silenci o exigències documentals no variïn en la Llei 30/1992, l'efecte d'aquestes mesures serà segons la meua opinió escàs.

#### 4. L'exemple d'algunes comunitats autònomes

No es pot dir, però, que el principi de simplificació no hagi estat rebut en el dret positiu espanyol. Diverses reformes autonòmiques han impulsat aquesta línia de reforma en solucions normatives d'un rang i abast considerables. Entre les experiències més avançades es poden assenyalar les empreses per algunes comunitats autònomes. En veurem els exemples de Navarra, Catalunya, Castella i Lleó o les Balears.

Navarra destaca per l'aprovació de la Llei foral de simplificació administrativa per a la posada en marxa d'activitats empresarials o professionals, publicada al seu Butlletí Oficial de 26 de novembre de 2009. Des de l'exposició de motius, aquesta norma evoca la necessitat de revisió dels procediments administratius, l'eliminació de les càrregues prescindibles, l'aposta per l'Administració electrònica i la modernització procedimental.

La norma es posa al dia de les tècniques reconegudes internacionalment per aconseguir els seus objectius: protocols amb informació procedimental, estudis de càrregues o anàlisi d'impacte normatiu. Sobre les llicències, en lloc d'utilitzar la solució útil i fal·laç del silenci positiu, es recorre a la tècnica del condicionament, que permet aconseguir un major equilibri entre interessos públics i privats afectats. Així mateix, es preveu una reducció de terminis de tramitació dels projectes d'interès foral, en línia similar a la que preveuen altres comunitats autònomes, com Aragó.

A Catalunya, algunes de les mancances de la normativa comuna de procediment administratiu han estat resoltes amb l'aprovació de les noves lleis de règim jurídic i Administració electrònica. El legislador català ha reaccionat davant les insuficiències de les reformes en la legislació bàsica, i ho ha fet amb una intensitat considerable, aprovant texts pràcticament coincidents en els seus àmbits regulats amb les lleis 30/1992 i 11/2007.

La primera de les lleis aprovades és la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, norma que declara entre els seus objectius tant «promoure una administració pública àgil, eficaç i eficient, i fer accessibles les seves relacions amb la ciutadania, amb

<sup>19</sup> Vid. Rivero Ortega, Ricardo, «La transposició de la Directiva de Servicios en España», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Civitas, 2010.

independència del suport que s'utilitzi», com «millorar l'actuació de les administracions públiques catalanes mitjançant la regulació de les mesures de simplificació de tràmits i procediments, per a la reducció de càrregues administratives» (article 2, Finalitats, apartats *b* i *c*).

Aquests propòsits es concreten en el reconeixement del dret a la bona administració (article 22), que ja preveia l'Estatut d'autonomia de Catalunya, el dret a l'ús dels mitjans electrònics (article 24) o el dret a una informació veraç i de qualitat (article 28). Són drets que es pretenen reforçar amb l'enunciat de principis, entre els quals es troba el de «simplificació i racionalitat administrativa».

A la simplificació administrativa es dedica el capítol III, relacionat estretament amb les previsions de la DS, ja que regula entre altres figures les declaracions responsables (article 35) i les comunicacions prèvies (article 36), els seus models normalitzats (article 37), les inscripcions d'ofici (article 39) i la finestra única (article 40).

La segona norma és la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics en el sector públic de Catalunya, llei que es proposa implantar el model català d'Administració electrònica, un concepte que mereix alguns matisos tenint en compte les exigències europees d'interoperabilitat, que més aviat aconsellarien promoure un model europeu. Però s'ha d'elogiar positivament l'enunciat de la simplificació entre els seus principis (article 4), com també mesures concretes entre les quals es pot destacar la reducció dels terminis associada a la utilització de les noves tecnologies (article 18).

A Catalunya s'ha seguit el mateix esquema normatiu de l'Estat: una llei per al règim jurídic i el procediment administratiu (molt similar a la 30/1992) i una altra per a l'Administració electrònica (en la línia de l'11/2007), obviant els evidents paral·lelismes i les necessitats d'entrecreuament entre ambdós texts. La realització dels principis i drets dels ciutadans, avui, passa per la implantació de les noves tecnologies; per tant, l'acoblament o la integració de tots dos texts pot ser una opció per considerar en regular aquestes qüestions.

Aquesta és l'estratègia seguida per la Llei 2/2010, d'11 de març, de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'Administració de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó i de gestió pública, una norma el text de la qual tracta simultàniament del dret a la bona administració previst a l'Estatut d'autonomia i de les noves tecnologies. Els seus continguts mostren la combinació de drets associats al règim i el procediment administratiu i també mesures modernitzadores.

Entre els principis de la Llei també s'enuncia el de simplicitat, que en un afany propedèutic s'explica en l'apartat *i* de l'article 5: «L'Administració de la Comunitat ha d'utilitzar tècniques i mètodes que permetin la simplificació de tràmits, l'eliminació de procediments innecessaris i la disminució de temps d'espera». I aquest principi rep reforços concrets mitjançant el reconeixement de mesures de racionalització administrativa i Administració electrònica.

L'article 41 està dedicat monogràficament a la simplificació, avançada, per cert, amb un desplegament reglamentari previ fins i tot a l'aprovació de la Llei, com és el contingut en el decret de simplificació documental, Decret 23/2009, de 26 de març, una norma que pretén realitzar d'una vegada el dret dels ciutadans (de les persones en general) de no presentar documents que es trobin en poder de l'Administració autonòmica.



Tant la Llei catalana 26/2010 com la 2/2010 de Castella i Lleó tenen en comú la invocació de la DS en les seves exposicions de motius. Així, la primera ens diu que «[...] no es pot defugir la necessitat d'incorporar les regles de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior, i de regular les mesures de simplificació administrativa a què obliga la seva transposició». I la castellanolleonesa es refereix a la DS qualificant-la de «[...] full de ruta de les reformes estructurals, que demostra les estretes connexions entre competitivitat econòmica i dret a una bona administració».

Per acabar amb aquesta exposició succinta de reflexos del principi de simplificació exigint per la DS, una mínima referència a la Llei 4/2010, de 16 de juny, de mesures urgents per a l'impuls de la inversió a les Illes Balears, que dedica l'article 2 a la simplificació dels procediments administratius, on l'apartat segon estableix el següent: «En tot procediment administratiu que tramiti l'Administració autonòmica, una vegada que s'hagi superat el termini establert per a cada acte de tràmit, se n'ha de declarar d'ofici i sense demora la preclusió i, sens perjudici de la responsabilitat en què hagin pogut incórrer els qui n'hagin causat l'incompliment, s'ha de continuar la tramitació del procediment i impulsar-lo, d'ofici, les vegades que calgui». En el títol III, sobre mesures en el sector turístic, també es dedica un article a la simplificació procedimental, el 21, sobre l'autorització sectorial turística única, que unifica els d'autorització prèvia i d'obertura.

## 5. Descàrrega burocràtica i abusos en les càrregues administratives

Com hem pogut veure, tant l'Estat com les comunitats autònomes accepten la necessitat de simplificació, però caldria comprovar concretament en quina mesura s'estan complint les seves exigències. Començant per la tan necessària descàrrega burocràtica, una línia de reformes que s'està impulsant a escala internacional, com ho demostren els estudis comparatius sobre la matèria.<sup>20</sup>

L'octubre de 2010, el ministre d'Indústria va anunciar la fi del paper en l'Administració de l'Estat per a l'any 2015. És un pronòstic excessivament ambiciós, encara que marqui el camí que cal seguir. La implicació de la CEOE en l'exigència de reducció de càrregues administratives és una altra dada que cal tenir en compte, perquè demostra la seva necessitat i les repercussions econòmiques que té.

Les connexions entre aquesta política i la Directiva de serveis han estat apreciades fins i tot per la jurisprudència, com ho demostra, per exemple, la Sentència del Tribunal Suprem de 17 de març de 2010 (ponent: Santiago Martínez-Vares García), on el fonament jurídic tercer, en referència a una possible duplicitat de comunicacions, apunta que aquestes redundàncies burocràtiques «[...] responen a una manera de legislar que pretén desterrar la Directiva 2006/123/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis del mercat interior, i que obliga les administracions públiques a eliminar tràmits innecessaris».

D'acord amb l'informe del Ministeri d'Economia sobre la transposició de la DS, aquest procés hauria produït un rendiment notable pel que fa a la descàrrega burocràtica, resultat que quantifica en 594 els requisits burocràtics eliminats. Només en el capítol d'autoritzacions, es refereix a 116 autoritzacions menys en el nivell estatal i 633 en el nivell autonòmic. I a aquestes xifres caldria sumar la descàrrega burocràtica als ajuntaments.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Vid. *Reducir el papeleo. Comparación internacional de las cargas administrativas*, Madrid, INAP, 2009 (traducció d'Ana Roselló Olivares).

<sup>21</sup> Vid. de la Peña, Rosa, «Exceso de cargas burocráticas en los Ayuntamientos», *Revista de Estudios Locales*, núm. 12, 2009.

Malgrat tots aquests resultats, que són esperançadors, sens dubte, els ciutadans i empresaris espanyols mostren encara la seva insatisfacció envers els excessius costos administratius. Una percepció generalitzada que pot estar vinculada amb la falta de compliment real del dret que preveu la Llei de procediment des de 1992 de no presentar els documents en poder de l'Administració actuant. La majoria de les administracions públiques continuen exigint documents que tenen en poder seu, per manca de mitjans tècnics suficients per evitar de fer-ho.

Ens n'ofereix una bona mostra el compliment incomplet del Reial decret 522/2006, de 28 d'abril, pel qual se suprimeix l'aportació de fotocòpies de documents d'identitat en els procediments administratius de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics vinculats o dependents. Una norma que evoca el principi de simplificació, els drets dels ciutadans i la millora de la competitivitat, ja que reconeix en l'exposició de motius que l'exigència d'aportar aquesta fotocòpia «[...] ha quedat clarament obsoleta i discordant amb una situació administrativa i social decididament orientada a disminuir les càrregues i barreres burocràtiques mitjançant un ús racional de les tècniques i els recursos disponibles».

El dret a no aportar la fotocòpia del DNI es correspon amb l'obligació de l'òrgan instructor de fer les pertinents comprovacions d'ofici, «[...] d'acord amb les dades d'identificació que estiguin als seus arxius, bases de dades o altres fons documentals». Doncs bé, gairebé cinc anys després que es va dictar aquesta norma, la realitat en un bon nombre d'oficines de l'Administració General de l'Estat —com bé saben tant els ciutadans com els funcionaris— és que sovint es continua sol·licitant la fotocòpia del DNI.

Els abusos en les exigències documentals es continuen produint, malgrat normes com les citades anteriorment, de manera que s'incompleix reiteradament el dret formulat el 1992 per l'article 35 de la LPC.<sup>22</sup> Si això és així, com deixaran els responsables administratius de sol·licitar còpies compulsades o traduccions jurades als prestadors de serveis? La DS permet exigir-les per raons imperioses d'interès general, però òbviament qualsevol raó no té aquest caràcter, llevat que acceptem la trivialització de les excepcions del dret europeu.

En un altre punt essencial es veurà el grau de realització de la descàrrega burocràtica: l'elaboració dels formularis de declaracions responsables i comunicacions prèvies, tant per facilitar l'accés a les activitats de serveis i el seu exercici, com per aclarir el marc jurídic del nou sistema de controls. Doncs bé, en moltes administracions (especialment en el nivell local) encara no hi ha aquests formularis, i en d'altres s'han regulat les noves figures d'intervenció, de manera que amb prou feines es diferencien de les clàssiques autoritzacions.

## 6. El silenci administratiu

La regulació del silenci administratiu a Espanya s'ha qualificat amb raó d'anacrònica.<sup>23</sup> La reforma de 1999 va ser sens dubte benintencionada, però no va resoldre la majoria dels problemes plantejats per aquesta ficció.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Vid. Núñez Gómez, Teresa, *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005.

<sup>23</sup> Vid. Baño León, José María, «El silencio administrativo: Notas sobre una regulación anacrónica», a Sosa Wagner, Francisco (coord.), *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo*, València, Tirant lo Blanch, 2000.

<sup>24</sup> Vid. Parejo Alfonso, Luciano, «La nueva regulación del silencio administrativo», *Documentación Administrativa*, núm. 254-255, 1999. Rodríguez-Arana, Jaime, «El silencio administrativo», *Diario La Ley*, núm. 3, 1999.

exposats per la jurisprudència més recent del Tribunal Suprem sobre les llicències urbanístiques adquirides per silenci positiu. Una vegada més es posa de manifest que aquest difícil assumpte es va tancar en fals, ja que ni és acceptable adquirir drets contra l'ordenament i l'interès general només per la passivitat de l'Administració, ni aquesta inactivitat pot quedar totalment impune, com passa de fet en la majoria dels casos.<sup>25</sup>

Però el legislador espanyol sembla que no sigui conscient d'aquesta situació, com ens ho demostra la solució lampedusiana de la llei òmnibus, que d'una banda sembla exigir una raó imperiosa d'interès general per al silenci negatiu (d'acord amb la nova redacció de l'article 43 de la Llei 30/1992), però que després manté els règims preexistents en una disposició quarta que ho acaba deixant tot com està.<sup>26</sup>

Així mateix, l'ampliació del silenci positiu en el projecte de Llei d'economia sostenible és purament aparent; val la pena reproduir-ne l'article 40 per l'absurd de les seves conseqüències: «1. A fi d'agilitar l'actuació de les administracions públiques, el Govern, en el termini de tres mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, remetrà a les Corts Generals un projecte de llei de modificació del sentit del silenci administratiu en els procediments que no es considerin coberts per raons imperioses d'interès general, d'acord amb l'establert a l'article 43 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. 2. Les comunitats autònomes avaluaran igualment l'existència de raons imperioses d'interès general que justifiquin el manteniment dels efectes desestimatoris del silenci administratiu en els procediments administratius regulats per normes anteriors a la redacció de l'article 43 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, derivada de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. D'acord amb els resultats de l'avaluació esmentada, els seus consells de Govern presentaran, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, un projecte de llei a les seves respectives assemblees, de modificació del sentit del silenci administratiu en els procediments que no es considerin coberts per les esmentades raons imperioses d'interès general».

La solució lampedusiana de la llei òmnibus deriva en sarcasme en vista d'aquesta redacció de la Llei d'economia sostenible, que confia a la presentació d'un projecte de llei ulterior (per descomptat, en el termini de tres mesos) la revisió dels supòsits de silenci negatiu. És a dir, després de la llei paraigua i la llei òmnibus es tramita un projecte de llei (aquest d'economia sostenible) que es limita a exigir-ne un altre el resultat del qual serà, probablement, molt diferent.

Els enginyers de sistemes utilitzen l'expressió bucle o *loop* de programació per referir-se a una acció que es repeteix successives vegades, fins que una de les seves condicions es deixa de complir. Doncs bé, això és el que sembla que succeeix amb les modificacions del silenci positiu. Si no fos perquè aquestes novetats es presenten com a arbitris per millorar la competitivitat de la nostra economia, l'exposat semblaria una broma, però en les nostres circumstàncies actuals, tramitar tres projectes de llei per arribar al resultat de la necessitat d'un altre recorda el conte de la bona pipa.

Adoptem, però, l'actitud més optimista i anem a creure —és una hipòtesi remota— que els nostres legisladors no reiteraran les seves opcions després de la reforma de la Llei de procediment comú el 1999, quan malgrat

<sup>25</sup> Sobre el problema, continua sent una obra imprescindible el llibre de Gómez Puente, Marcos, *La inactividad de la Administración*, 2a edició, Aranzadi, 2000.

<sup>26</sup> Vid. López Rodríguez, José Antonio, «La Ley Ómnibus y el silencio administrativo», *Diario La Ley*, núm. 7465, 2010. Lozano Cutanda, Blanca, «Ley Ómnibus: Silencio administrativo, declaración responsable y comunicación previa», *Diario La Ley*, núm. 7339, 2010.

declarar-se amb caràcter general la regla del silenci positiu, les excepcions van superar amb escreix aquest presumpte principi. Serveix per a alguna cosa reduir els supòsits de silenci negatiu?

Segons la meua opinió, no, com a mínim per dues raons de pes. La primera: si s'arriba a la convicció que es pot permetre el desenvolupament d'una activitat sense resposta expressa, el mitjà menys restrictiu seria la declaració responsable o la comunicació prèvia, segons els casos, ja que el procediment d'autorització semblaria prescindible. Segona: el silenci positiu és una trampa per a les empreses que necessiten seguretat.

Només hi ha un camí acceptable, segons la meua opinió, per resoldre els problemes plantejats pel silenci administratiu: reforçar l'exigència de compliment de l'obligació de resoldre desenvolupant més la figura del responsable del procediment, presa al seu dia de la Llei italiana de 1990, però sense conseqüències pràctiques en la nostra Llei 30/1992. Altres reformes italianes recents, com la incorporació d'un dret dels particulars a ser indemnitzats en els supòsits de dilacions procedimentals que els produeixen perjudicis, afavoririen clarament el fet que es dictessin resolucions expresses.<sup>27</sup>

## 7. Esperí vostè sis mesos: l'assignatura pendent de l'agilitació dels procediments

L'exemple italià de reducció de terminis (els 30 dies com a termini comú), junt amb la regulació legal de la indemnització per dilacions, emfatitza una de les claus de la simplificació exigida pel dret europeu, també per descomptat en la DS. L'Administració pública del segle XXI s'ha d'adaptar als ritmes socials i econòmics dels nostres dies, que són diferents dels que marcaven la nostra vida fa a penes una dècada.<sup>28</sup>

Un opuscle de Villar Palasí ens recorda la previsió del dret romà imperial: «*omnis publica actio intra sex menses post litis contestationes peragatur*», com també la seva transmissió a les causes fiscals, obra dels glossadors: «*omnis causa fiscales post eam contestatam, finiendo est intra sex menses*». Des del seu punt de vista, aquí es troba l'arrel del termini clàssic en la nostra legislació de procediment administratiu, també reconegut per la jurisprudència com a terme per considerar el funcionament normal o anormal del servei públic.<sup>29</sup>

Avui, el dret a la bona administració, que inclou el dret dels ciutadans que els seus assumptes siguin resolts en un termini raonable, sembla cada vegada més difícil de conciliar amb uns temps de resposta de l'Administració mesurats en termes de mesos, que són els que preveuen la gran majoria de les normes reguladores dels procediments concrets. L'agilitació dels procediments administratius és, doncs, una exigència europea que transcendeix la DS.

S'ha avançat alguna cosa en l'agilitació dels procediments a Espanya? El Pla de mesures de simplificació de procediments administratius i agilitació dels tràmits de la Junta d'Andalusia (gener 2009) es va proposar reduir a la meitat el temps dels procediments administratius que no excedissin els sis mesos (de sis a tres) i fixar un termini reduït per a aquells procediments en què fos superior als sis mesos. Sorprèn, però, l'elevat nombre de

<sup>27</sup> Vid. Rivero Ortega, Ricardo, «La obligación de resolver», a Quintana López, Tomás (dir.), *El silencio administrativo*, València, Tirant lo Blanch, 2004.

<sup>28</sup> Vid. Rivero Ortega, Ricardo, «Principio de celeridad», a Santamaría Pastor, Juan Alfonso (dir.), *Principios de Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.

<sup>29</sup> Vid. Villar Palasí, José Luis, *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 2001.

procediments per als quals la normativa preveia terminis superiors a un any, així com la gran quantitat en què el termini previst era de sis mesos, la qual cosa demostra els escassos avenços que hi ha hagut des de l'aprovació de la LPC de 1992 en aquest sentit.

En alguns municipis s'han aprovat cartes de serveis on es comprometen a resoldre determinats procediments en temps menors que els que preveu la normativa reguladora, però aquesta no és encara una política generalitzada, ni s'ha conferit encara a les cartes de serveis el reconeixement jurídic que podrien arribar a tenir, passant de ser simples instruments de promoció de la qualitat a documents vinculants i generadors de conseqüències i responsabilitats en la relació amb els ciutadans.

## 8. La panacea de l'Administració electrònica

Malgrat les declaracions de l'exposició de motius de la Llei 30/1992, que al seu dia va pretendre ni més ni menys que substituir les «tècniques formalistes, suposadament garantistes», que donava com a caducades (*sic*), per les noves tecnologies, amb la destacable excepció de l'Agència Tributària, el desenvolupament de l'Administració electrònica a Espanya presenta un cert retard respecte de les nacions més desenvolupades, almenys fins a dates recents.

La nostra doctrina ha anat per davant del legislador en aquestes qüestions, ja que ha mostrat les principals qüestions jurídiques que havien de ser tractades. En comparació amb els països més avançats (Estats Units, Alemanya, França), el nostre marc legal de l'Administració electrònica també està retardat, no per les previsions legals sinó a causa del temps emprat per als desplegaments ulteriors, que són els que han de dur a terme els punts més difícils, veritables claus de la simplificació.

I és que, encara que la Llei d'accés electrònic va ser aprovada el 2007, el seu desplegament reglamentari es va demorar més de dos anys, fins a l'aprovació del Reial decret 1671/2009, de 22 de juny, de desplegament parcial. Molts aspectes rellevants de la Llei, alguns relacionats estretament amb el compliment de les exigències de la DS, es concreten en aquesta norma, així: les seues electròniques, la identificació, les comunicacions i les notificacions electròniques o les qüestions documentals (document, expedient i arxiu electrònic).

Per cert que caldrà esperar encara més, fins i tot el 2010, per veure al Butlletí Oficial de l'Estat uns altres dos desplegaments reglamentaris claus de la Llei d'accés electrònic, que són les normes d'interoperabilitat i seguretat, aprovats respectivament pels reials decrets 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, i 3/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional de Seguretat en l'àmbit de l'Administració electrònica.

En aquest sentit, cal recordar la menció que fa de la DS el punt IV de l'exposició de motius: «Aquesta Directiva estableix, entre altres obligacions per als estats membres, la de facilitar per mitjans electrònics accés als tràmits relacionats amb les activitats de serveis i a la informació d'interès tant per als prestadors com per als seus destinataris. Per això, i donada l'analogia d'aquesta finalitat amb l'objectiu d'aquesta Llei, s'hi fa una referència expressa a la informació i els tràmits relacionats amb les activitats de serveis, de manera que els articles 6, 7 i 8 de la Directiva es poden considerar transposats per aquesta Llei».

Recordem que aquests articles són els dedicats a la finestra única (article 6, possibilitat de fer tots els procediments i tràmits per aquesta via, especialment per obtenir autoritzacions o inscriure's en registres); el dret d'informació (article 7, sobre els requisits, les dades d'autoritats competents, els mitjans i les condicions d'accés, vies de recursos i dades d'organitzacions o associacions a què dirigir-se en cas de necessitar ajuda); i els procediments per via electrònica (article 8, que tots els procediments i tràmits relatius a una activitat es puguin fer a distància i per via electrònica).

No hi ha dubte que la Llei 11/2007 representa un avenç decisiu en l'impuls de l'Administració electrònica a Espanya, però en el seu articulat no comprovem el compliment dels articles de la DS que es donen per transposats. Amb prou feines la referència explícita a les activitats de serveis de l'apartat tercer de l'article 6: «En particular, en els procediments relatius a l'establiment d'activitats de serveis, els ciutadans tenen dret a obtenir la informació següent per mitjans electrònics [...]». Malgrat aquesta declaració, no hi ha preceptes sobre la finestra única, ni més projeccions sobre els procediments d'autorització i les exigències documentals o d'interoperabilitat que es dedueixen de la norma europea.

D'altra banda, la falca aïllada de l'apartat tercer de l'article 6 no es tradueix després en mesures concretes, com s'ha pogut comprovar per la reforma necessària d'aquest text que ha hagut de dur a terme l'anomenada Llei òmnibus, Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seva adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. L'article 3, dins del títol I (mesures horitzontals), de la Llei òmnibus reforma l'apartat tercer de l'article 6 de la Llei 11/2007, per esmentar (ara sí) la finestra única electrònica, i afageix entre la informació que es pot obtenir per aquests mitjans «els requisits aplicables als prestadors establerts al territori espanyol».<sup>30</sup>

Així mateix, sembla que s'intenta fomentar la cooperació interadministrativa amb l'afegit d'una nova lletra c a l'article 40.2 de la Llei 11/2007, dedicat a les funcions del Comitè Sectorial de l'Administració electrònica, que també s'haurà de preocupar d'«assegurar la cooperació entre les administracions públiques per proporcionar al ciutadà informació administrativa clara, actualitzada i inequívoca».

L'aprovació necessària de les normes tècniques previstes en la disposició addicional del Reial decret d'Interoperabilitat, per aclarir qüestions com ara el format homogeni dels documents i expedients electrònics, posa de manifest la falta del desplegament necessari per complir les exigències de la DS, tot i que s'ha de reconèixer que la visita a la pàgina web [www.eugo.es](http://www.eugo.es) ens permet trobar un volum considerable d'informació sobre requisits exigits en la realització de múltiples activitats de serveis.<sup>31</sup>

Hi ha, doncs, ja molta feina feta, però també en queda molta per fer.

<sup>30</sup> Vid. Sánchez Sánchez, Zulima, «Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿Al servicio del mercado o paradigma de buena administración?», a Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009.

<sup>31</sup> Vid. Gamero Casado, Eduardo, «Los municipios y la ventanilla única electrónica», a *Revista de Estudios Locales*, setembre 2009.