

## **SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: OBJETIVOS PENDIENTES EN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS**

Ricardo Rivero Ortega\*

### **Sumario**

1. La Directiva de servicios y la crisis económica reclaman simplificación administrativa
2. Lo que se ha hecho en otros países europeos: Alemania, Italia y Portugal como ejemplos
3. Realizar los objetivos de la Directiva de servicios requiere mayores reformas de la Ley de procedimiento administrativo
4. El ejemplo de algunas comunidades autónomas
5. Descarga burocrática y abusos en las cargas administrativas
6. El silencio administrativo
7. Espere usted seis meses: la asignatura pendiente de la agilización de los procedimientos
8. La panacea de la Administración electrónica

---

\* Ricardo Rivero Ortega, profesor titular de derecho administrativo (acreditado CU), Universidad de Salamanca, Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca. Campus Miguel de Unamuno, 37007, Salamanca, ricriv@usal.es.

Artículo recibido el 25.10.2010. Evaluación ciega: 9.11.2010. Fecha de aceptación de la versión final: 9.11.2010.

## 1. La Directiva de servicios y la crisis económica reclaman simplificación administrativa

Reforma y modernización administrativa son tópicos recurrentes hace décadas, sostenidos a lo largo del tiempo por la necesidad constante de responder a las nuevas demandas de las personas a las que la Administración debe servir, poniendo a la altura de las circunstancias sociológicas y técnicas sus estructuras y procedimientos. Unas y otros se hacen cada vez más sofisticados –reflejando la creciente complejidad social– llegando a un punto disfuncional para sus propios objetivos.<sup>1</sup>

El incremento del número de órganos y entes administrativos trae consigo la multiplicación de los trámites procedimentales, produciendo como efecto la ralentización de los tiempos de respuesta e incrementando también el riesgo de contradicción o falta de coherencia interna organizativa. Una Administración mayor no es, por su mera dimensión organizativa, siempre más eficaz. Al contrario, más Administración a menudo aporta menor rendimiento administrativo.<sup>2</sup>

Cuando el coste de las decisiones públicas deviene excesivo en términos económicos o temporales, parece conveniente disociar lo esencial o imprescindible de aquellos elementos organizativos o procedimentales innecesarios o redundantes. Simplificación administrativa supone así, en primer lugar, reducción de estructuras, pues aunque el número no sea la única ni principal causa de complejidad, favorece otras, como el surgimiento de funciones que deben asignarse a sus nuevos titulares.<sup>3</sup>

---

1. La bibliografía sobre la reforma y modernización administrativas es demasiado abundante para ser resumida aquí. Me limitaré por ello a destacar algunos títulos relevantes. En España, destaca por su directa comprensión de la realidad el estudio de Martín-Retortillo, Sebastián, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, Civitas, 1983. Internacionalmente, en los años noventa, no puede pasarse por alto el movimiento de reinención del Gobierno (*Reinventing Government*), del que resulta el documento patrocinado por el Gobierno Federal de los Estados Unidos, *Creating a Government that Works Better and Cost Less: The Report of the national Performance Review*, dirigido por Al Gore (a la sazón, vicepresidente) y Tom Peters.

2. En un estilo jocos y elocuente formuló Cyril Parkinson sus tres leyes fundamentales de la burocracia, señalando el crecimiento natural de las organizaciones de este jaez con independencia de su aportación real a la sociedad. Véase Parkinson, Cyril, *La Ley de Parkinson*, 1961.

3. Las tres especies de la simplificación administrativa son, como nos explicó también Sebastián Martín-Retortillo, la normativa, la organizativa y la procedimental. Véase Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, «De la simplificación de la Administración pública», *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre 1998.

En España podemos referir programas recurrentes en este sentido durante los últimos años, pero apenas cabe celebrar algunos resultados positivos del empeño. El pleno desarrollo fractal del árbol administrativo descentralizado ha traído consigo un crecimiento natural de órganos y funciones, contrarrestando inevitablemente los afanes racionalizadores. La muestra del universo instrumental de entes públicos es, en este sentido, elocuente, al menos hasta las muy recientes operaciones de reducción acometidas en el Estado y varias comunidades autónomas.<sup>4</sup>

Ha sido la crisis la que ha obligado a nuestras administraciones públicas a hacer de la necesidad virtud, planteándose por primera vez seriamente, al menos en los últimos quince años, qué es o no prescindible, qué merece ser mantenido en todo caso y qué debe desaparecer para conservar lo más necesario. Reflexión proyectable tanto sobre las estructuras como sobre las normas y los procedimientos que llevan años realizando seriamente los estados más desarrollados.<sup>5</sup>

Hasta fechas recientes, el análisis coste-beneficio no ha parecido marcar la agenda administrativa española. Ni a la hora de acometer proyectos, ni al diseñar y crear nuevas estructuras, ni al dictar normas. Estas técnicas –hoy contempladas en la Ley de economía sostenible– se vuelven la única alternativa razonable para decidir las simplificaciones pertinentes, fijando un orden de prioridades entre previsiones burocráticas que han de mantenerse y las que deben desaparecer.

Pues bien, este ejercicio, clave de la sostenibilidad de nuestro modelo administrativo, está siendo catalizado por la obligada transposición de la Directi-

---

4. Así, el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 aprobó la racionalización de estructuras en la Administración General del Estado (reducción de 32 altos cargos) y la reordenación de su sector público empresarial (desaparición de 14 sociedades mercantiles y fusión de otras 24). La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha redujo su estructura de Gobierno de diez a siete consejerías, recortando también sus entes instrumentales (organismos autónomos, empresas, fundaciones, consorcios) de 93 a 40. Otras comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Castilla y León...) han manifestado intenciones de desarrollar programas semejantes.

5. Alemania, desde la caída del muro de Berlín particularmente (para poder financiar la reunificación), así como también Inglaterra, han ensayado experiencias desburocratizadoras y de mejora regulatoria más ambiciosas que las españolas. Sobre el caso británico, pueden consultarse los múltiples documentos elaborados por su Ministerio de Mejora Regulatoria, entre ellos el programa *Cutting red tape*.

va 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, DS), una norma que puede ser interpretada como proceso de reconsideración de cada exigencia pública proyectada sobre las iniciativas empresariales. Partiendo del diagnóstico del exceso de trabas que reflejan los sucesivos informes sobre el estado del mercado interior de servicios, se propone su progresiva reducción.<sup>6</sup>

Así, en el considerando 42 de la DS, dedicado a las normas de los procedimientos administrativos, se destaca como objeto: «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». Porque, según expresa el considerando 43: «una de las principales dificultades a que se enfrentan las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos».

Por ello se pretende realizar el principio de simplificación, mediante la sustitución de la autorización previa por otras técnicas que permitan «[...] eliminar los retrasos, costos 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 autorizaciones competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados».<sup>7</sup>

Los considerandos siguientes relacionan toda una serie de medidas concretas asociadas a la simplificación administrativa que deben ser tenidas en cuenta y aplicadas por los estados miembros en la transposición de la DS: introducción de formularios armonizados a escala comunitaria (considerando 44); eliminación de redundancias y costes excesivos (considerando 45); derecho a la infor-

---

6. Véase Comisión 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*, Bruselas, 2002.

7. Véase Villarejo Galende, Helena, «Simplificación administrativa al servicio del mercado interior europeo», en *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», en Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Madrid, 2009.

mación y procedimientos por vía electrónica (considerando 46); criterio restrictivo en las exigencias documentales de originales o copias compulsadas (considerando 47); ventanillas únicas (considerando 48); acceso a información vía Internet (considerando 50); procedimientos y trámites por vía electrónica (considerando 52).

En el articulado de la Directiva, todo el capítulo II está dedicado a la simplificación administrativa, comenzando con el artículo 5, que exige la simplificación de los procedimientos mediante la revisión de los mismos por parte de los estados miembros. No se hace referencia explícita en este artículo al modelo de costes estándar, pero cabe recordar que es la metodología adoptada por los países europeos (y de la OCDE) para llevar a cabo la descarga burocrática.<sup>8</sup>

Este mismo precepto se ocupa de la cuestión práctica de los formularios, que pueden ser aprobados por la Comisión para su validez a escala comunitaria. Asimismo, se establece el mutuo reconocimiento documental entre autoridades administrativas de los estados miembros, porque la DS no persigue principalmente la simplificación –no lo olvidemos– sino la realización del mercado interior, para lo que deben evitarse sobre todo las duplicidades o multiplicidades en la exigencia documental.

Dentro de este capítulo, se dedica una particular atención a la ventanilla única (artículo 6), al derecho a la información (artículo 7) y a los procedimientos por vía electrónica (artículo 8). La ventanilla única responde a la lógica del *One-Stop Government*, que forma parte del conjunto de medidas aplicadas en muchos países (también en el nuestro) para facilitar la iniciativa empresarial, con experiencias de cierto recorrido. El derecho a la información presenta en la DS un componente proactivo que va más allá del derecho a recibirla, pues exige que esté puesta a disposición. Y los procedimientos por vía electrónica implican el derecho a iniciar la prestación de servicios comunicándose con la Administración por estos medios.

Por supuesto, ninguna de estas tres líneas de actuación simplificadora es desconocida en España, como después veremos. Nuestro país dispone de planes de reducción de cargas, ha ensayado experiencias de ventanilla única, reconoce

---

8. Véase Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar*, 2007.

el derecho a la información administrativa y ha regulado el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos hace tiempo. Podría concluirse, por tanto, que cumple los objetivos de simplificación requeridos en la DS, o al menos está en buenas condiciones para lograrlo. ¿Es así? Pues, en mi opinión, no.<sup>9</sup>

En España, la tarea pendiente para realizar las exigencias de simplificación es mayor que la existente en otros países europeos, porque en nuestro país los resultados de estos procesos son de momento escasos. Intentaré demostrar esta afirmación recordando los intentos y los logros españoles en la realización de tres grandes desafíos: la descarga burocrática, el silencio administrativo y la reducción de los plazos en los procedimientos administrativos. Los tres son verdaderas claves de la simplificación procedimental requerida por la Directiva de servicios.<sup>10</sup>

Veremos cómo todavía hoy nuestra necesidad de descarga burocrática supera en un 5% a la de la media de los países de la OCDE, dados los persistentes excesos en las exigencias documentales. Cómo prácticamente no hemos avanzado casi nada en el objetivo de agilización de los plazos en los procedimientos. Recordaremos que el silencio administrativo sigue siendo una grave carga para quienes se relacionan con la Administración, a pesar de los reiterados y fracasados intentos de resolverlo por la vía de su carácter positivo. Y mostraremos las concreciones pendientes en materia de Administración electrónica, herramienta decisiva de la simplificación.<sup>11</sup>

En mi opinión, nuestro país se ha quedado relativamente rezagado en sus reformas para avanzar en la modernización administrativa, circunstancia que se comprueba presenciando los resultados de otras experiencias europeas más avanzadas, cuyo conocimiento puede servir para mostrar las posibilidades que ofrecería la mera emulación de programas de simplificación y agilización más ambiciosos que el español.

---

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

10. Sobre la simplificación procedimental, véase Tornos Mas, Joaquín, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero-abril 2000.

11. Véase 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.

## 2. Lo que se ha hecho en otros países europeos: Alemania, Italia y Portugal como ejemplos

La simplificación administrativa se traduce en Alemania como *Verwaltungsvereinfachung*, asociándose a la descarga administrativa (*Bürokratieabbau*) y a la reforma y agilización de los procedimientos administrativos, tópicos que se tomaron muy en serio en el marco del programa de promoción de las inversiones tras la reunificación, en el ánimo de financiar la tan costosa reconstrucción de la ex República Democrática.<sup>12</sup>

En Alemania, la reforma administrativa ha sido un propósito de primer orden en los últimos veinte años, durante los que se ha discutido el nuevo modelo de dirección y sus proyecciones sobre el derecho administrativo.<sup>13</sup> Particularmente intensas serían las repercusiones sobre el procedimiento administrativo, que ha sido objeto de sesudas reflexiones dogmáticas hasta alcanzar su actual estado de cuarta generación, superador de los paradigmas iniciales de la Ley de 1976.<sup>14</sup>

Las reformas de la Ley de procedimiento administrativo se han sucedido en los últimos años también. Precisamente una de las más recientes –la cuarta– persigue directamente el propósito de trasponer la Directiva de servicios, mediante varias modificaciones: introducción de un procedimiento ante una instancia única, regulación de la ficción de autorización y cláusula de apertura para permitir que las cámaras de industria y comercio actúen como interlocutor único.<sup>15</sup>

En Italia, al igual que en Alemania, también puede comentarse una serie de reformas de la Ley de procedimiento administrativo, contextualizables en un ambicioso programa de modernización de la Administración desarrollado bajo las responsabilidades del ministro Brunetta, conocido por sus contundentes in-

---

12. Véase 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.

13. Véase König, Klaus, *Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung*, Baden-Baden, Nomos, 2000.

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

15. Véase Suelst Cock, «La implementación de la Directiva de Servicios en Alemania», *Revista de Estudios Locales*, núm. 122, 2009, pp. 25, y ss.

tervenciones sobre el estatuto de los empleados públicos. Desde 2008, los proyectos de cambio en Italia se han multiplicado extraordinariamente.

Más allá de estas polémicas leyes y decretos sobre funcionarios, en el plano del procedimiento administrativo algunas de las iniciativas italianas merecen ser destacadas. Así, centrándonos en la más reciente, la Ley 69 de 2009, que reduce a 30 días el plazo de tiempo para resolver un procedimiento cuando otra norma no ha fijado plazo distinto. En este mismo texto se fija el plazo máximo de 90 días para todos los procedimientos.

En Portugal también podemos señalar avances notables en el punto concreto de la agilización de los procedimientos, precisamente promovidos por las normas de transposición de la DS. En nuestro vecino ibérico, la modificación de las normas comerciales incluye la previsión de una licencia para las grandes superficies comerciales (a partir de una superficie más de tres veces mayor a la prevista en casi todas las comunidades autónomas españolas) que se concede (o no) en un plazo de 30 días, pudiendo por supuesto tramitarse por vía telemática.<sup>16</sup>

Contrastan las reformas de otros países del sur, como Italia o Portugal, con la falta de una operación modificadora de los plazos de los procedimientos en el nuestro. Cabe recordar que durante la tramitación de la reforma de la Ley de comercio se debatió la posibilidad de abreviar el plazo para los procedimientos autorizatorios de seis a tres meses, concluyéndose este debate con el significativo resultado de dejar el plazo en su original duración de seis meses.

### **3. Realizar los objetivos de la Directiva de servicios requiere mayores reformas de la Ley de procedimiento administrativo**

¿Serían aplicables las soluciones alemanas o italianas en España? Sin duda, pero para ello sería necesario alterar fortísimas inercias y resistencias contrarias a los efectos reales de la simplificación administrativa. No es difícil imaginar el impacto que sobre las oficinas públicas podría producir una reducción a la mitad de los tiempos de los procedimientos, pero tampoco es complejo argumentar que estamos ante una de esas reformas estructurales imprescindibles.

---

16. Véase Gonçalves, Pedro, «La transposición de la Directiva de Servicios en Portugal», *Revista de Estudos Locales*, núm. 122, 2009.



bles para hacer competitiva nuestra economía: la reinterpretación del principio de celeridad.<sup>17</sup>

Claro que España es un país de profunda tradición burocrática, cuyos orígenes pueden situarse en la época de Felipe II (el «rey papeler»). Desde la Constitución de 1978 y el desarrollo del Estado de las autonomías, además, el número de órganos y funcionarios públicos no ha dejado de crecer, circunstancia que complica sobremanera cualquier intento simplificador. Pero lo cierto es que en los últimos tres años, mientras Alemania e Italia aprobaban sus recientes reformas del procedimiento administrativo, nuestra Ley 30/1992 no se adaptaba en suficiente medida a las nuevas exigencias europeas e internacionales.

Ello a pesar de que esta década se inicia con un diagnóstico memorable del entorno normativo en nuestro país: el informe de la OCDE *Regulatory Reform in Spain (Government Capacity to Assure High Quality Regulation)*. Este documento marcaba buena parte de las reformas a realizar, muchas de las cuales se iniciaron, porque los esfuerzos de reforma administrativa se han sucedido a lo largo del tiempo, pero han perdido impulso recientemente, tras la supresión del Ministerio para las Administraciones Públicas.<sup>18</sup>

La transposición de la DS no ha cambiado totalmente esta situación. El artículo 17 de la Ley de libre acceso y ejercicio a las actividades de servicios, dedicado a la simplificación de los procedimientos, se limita a reproducir el texto de la Directiva, por lo que la necesidad de una reforma de la Ley de procedimiento administrativo persiste, y no se despeja con las escuetas previsiones de la ley ómnibus, ni tampoco queda resuelta por mor de la Ley de economía sostenible. En mi opinión, hubiera sido preferible una reforma más amplia y profunda de la Ley 30/1992 para cumplir con las exigencias de la DS.<sup>19</sup>

---

17. Véase Rivero Ortega, Ricardo, «Principio de celeridad», en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (dir.), *Principios del Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.

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

19. Véase Rivero Ortega, Ricardo, «La transposición de la Directiva de Servicios en España», en Rivero Ortega, Ricardo (dir.), *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Civitas, 2010.

Por supuesto, ya digo que no faltan iniciativas en este sentido, como las recogidas en el denominado Plan E, que incluye en su capítulo de modernización de la economía un plan de acción para la reducción de cargas administrativas –aprobado por el Consejo de Ministros el 20 de junio de 2008–, con el fin de rebajar en un 30% nada menos las cargas soportadas por trabajadores autónomos y empresas en sus relaciones con la Administración. Pero mientras las previsiones sobre tiempos, silencio o exigencias documentales no varíen en la Ley 30/1992, el efecto de esas medidas será en mi opinión menor.

#### **4. El ejemplo de algunas comunidades autónomas**

No puede decirse, sin embargo, que el principio de simplificación no haya sido recibido en el derecho positivo español. Varias reformas autonómicas han impulsado esta línea de reforma en soluciones normativas de considerable rango y alcance. Entre las experiencias más avanzadas pueden señalarse las emprendidas por algunas comunidades autónomas: vamos a ver los ejemplos de Navarra, Cataluña, Castilla y León o Baleares.

Navarra destaca por la aprobación de la Ley foral de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, publicada en su Boletín Oficial de 26 de noviembre de 2009. Desde su exposición de motivos, esta norma evoca la necesidad de revisión de los procedimientos administrativos, la eliminación de las cargas prescindibles, la apuesta por la Administración electrónica y la modernización procedimental.

La norma se pone al día de las técnicas internacionalmente reconocidas para lograr sus objetivos: protocolos con información procedimental, estudios de cargas o análisis de impacto normativo. Sobre las licencias, en lugar de utilizar la socorrida y falaz solución del silencio positivo, se recurre a la técnica del condicionamiento, que permite lograr un mayor equilibrio entre intereses públicos y privados afectados. Asimismo, se contempla una reducción de plazos de tramitación de los proyectos de interés foral, en línea similar a la contemplada en otras comunidades autónomas, como Aragón.

En Cataluña, algunas de las carencias de la normativa común de procedimiento administrativo han sido solventadas con la aprobación de las nuevas leyes de régimen jurídico y Administración electrónica. El legislador catalán ha

reaccionado ante las insuficiencias de las reformas en la legislación básica, y lo ha hecho con una intensidad considerable, aprobando prácticamente textos coincidentes en sus ámbitos regulados con las leyes 30/1992 y 11/2007.

La primera de las leyes aprobadas es la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, norma que declara entre sus propósitos tanto «promover una administración pública ágil, eficaz y eficiente, y hacer accesibles sus relaciones con la ciudadanía, con independencia del soporte que se utilice», como «mejorar la actuación de las administraciones públicas catalanas mediante la regulación de las medidas de simplificación de trámites y procedimientos, para la reducción de cargas administrativas» (artículo 2, Finalidades, apartados *b* y *c*).

Se concretan estos propósitos en el reconocimiento del derecho a la buena administración (artículo 22), antes previsto en el Estatuto de autonomía de Cataluña, el derecho al uso de los medios electrónicos (artículo 24), o el derecho a una información veraz y de calidad (artículo 28). Derechos que pretenden reforzarse con el enunciado de principios, entre los que se encuentra el de «simplificación y racionalidad administrativa».

A la simplificación administrativa se dedica su capítulo III, estrechamente relacionado con las previsiones de la DS, pues regula entre otras figuras las declaraciones responsables (artículo 35) y comunicaciones previas (artículo 36), sus modelos normalizados (artículo 37), las inscripciones de oficio (artículo 39) y la ventanilla única (artículo 40).

La segunda norma es la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, ley que se propone implantar el modelo catalán de Administración electrónica, un concepto que merece ciertos matices teniendo en cuenta las exigencias europeas de interoperabilidad, que más bien aconsejarían promover un modelo europeo. Pero positivamente debe elogiarse el enunciado de la simplificación entre sus principios (artículo 4), así como medidas concretas entre las que cabe destacar la reducción de los plazos asociada a la utilización de las nuevas tecnologías (artículo 18).

En Cataluña se ha seguido el mismo esquema normativo del Estado: una ley para el régimen jurídico y procedimiento administrativo (muy similar a la 30/1992) y otra para la Administración electrónica (en la línea de la 11/2007),

obviando los evidentes paralelismos y necesidades de entrecruzamiento entre ambos textos. La realización de los principios y derechos de los ciudadanos, hoy, pasa por la implantación de las nuevas tecnologías, luego el acoplamiento o integración de los dos textos puede ser una opción a barajar al regular estas cuestiones.

Esta es la estrategia seguida por la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de gestión pública, una norma cuyo texto trata simultáneamente del derecho a la buena administración previsto en el Estatuto de autonomía y de las nuevas tecnologías. Sus contenidos muestran la combinación de derechos asociados al régimen y procedimiento administrativo tanto como medidas modernizadoras.

También se enuncia entre los principios de la Ley el de simplicidad, que en un afán propedéutico se explica en el apartado *e* del artículo 5: «La Administración de la Comunidad ha de utilizar técnicas y métodos que permitan la simplificación de trámites, la eliminación de procedimientos innecesarios y la disminución de tiempos de espera». Y este principio recibe refuerzos concretos mediante el reconocimiento de medidas de racionalización administrativa y Administración electrónica.

El artículo 41 está monográficamente dedicado a la simplificación, por cierto avanzada con un desarrollo reglamentario previo incluso a la aprobación de la ley, cual es el contenido en el decreto de simplificación documental, Decreto 23/2009, de 26 de marzo, una norma que pretende realizar de una vez el derecho de los ciudadanos (de las personas en general) de no presentar documentos que se encuentren en poder de la Administración autonómica.

Tanto la Ley catalana 26/2010 como la 2/2010 de Castilla y León tienen en común la invocación de la DS en sus exposiciones de motivos. Así, la primera nos dice que «[...] no puede rehuirse la necesidad de incorporar las reglas de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y de regular las medidas de simplificación administrativa a que obliga su transposición». Y la castellanoleonesa se refiere a la DS calificándola de «[...] hoja de ruta de las reformas estructurales, demostrando las estrechas conexiones entre competitividad económica y derecho a una buena administración».

Para terminar con esta sucinta exposición de reflejos del principio de simplificación exigido por la DS, una mínima referencia a la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares, que dedica su artículo 2 a la simplificación de los procedimientos administrativos, estableciendo en su apartado segundo lo siguiente: «En todo procedimiento administrativo que tramite la Administración autonómica, una vez superado el plazo establecido para cada acto de trámite, se declarará de oficio y sin demora su preclusión y, sin perjuicio de la responsabilidad en la que hayan podido incurrir quienes hayan causado su incumplimiento, debe continuarse la tramitación del procedimiento e impulsarlo, de oficio, las veces que sea necesario». En su título III, sobre medidas en el sector turístico, también se dedica un artículo a la simplificación procedimental, el 21, sobre la autorización sectorial turística única, que unifica los de autorización previa y de apertura.

## 5. Descarga burocrática y abusos en las cargas administrativas

Como hemos podido ver, tanto el Estado como las comunidades autónomas aceptan la necesidad de simplificación, pero habría que comprobar en concreto en qué medida se están cumpliendo sus exigencias. Comenzando por la tan necesaria descarga burocrática, una línea de reformas que se está impulsando a nivel internacional, como muestran los estudios comparativos sobre la materia.<sup>20</sup>

En octubre de 2010, el ministro de Industria anunció el fin del papel en la Administración del Estado para el año 2015. Es un pronóstico excesivamente ambicioso, aunque marque el camino a seguir. La implicación de la CEOE en la exigencia de reducción de cargas administrativas es otro dato que debe tenerse en cuenta, porque demuestra su necesidad y repercusiones económicas.

Las conexiones entre esta política y la Directiva de servicios han sido incluso apreciadas por la jurisprudencia, como muestra por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2010 (ponente: Santiago Martínez-Vares García), cuyo fundamento jurídico tercero, refiriéndose a una posible du-

---

20. Véase *Reducir el papeleo. Comparación internacional de las cargas administrativas*, Madrid, INAP, 2009 (traducción de Ana Roselló Olivares).

plicidad de comunicaciones, apunta que tales redundancias burocráticas «[...] responden a una forma de legislar que pretende desterrar la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior, y que obliga a las administraciones públicas a eliminar trámites innecesarios».

Según el informe del Ministerio de Economía sobre la transposición de la DS, este proceso habría producido un notable rendimiento en lo relativo a la descarga burocrática, resultado que cuantifica en 594 los requisitos burocráticos eliminados. Sólo en el capítulo de autorizaciones, se refiere a 116 autorizaciones menos en el nivel estatal y 633 en el nivel autonómico. Y a estas cifras habría que sumar la descarga burocrática en los ayuntamientos.<sup>21</sup>

A pesar de todos estos resultados, que son esperanzadores por supuesto, los ciudadanos y empresarios españoles muestran aún su insatisfacción con los excesivos costos administrativos. Percepción generalizada que puede estar vinculada con la falta de cumplimiento real del derecho previsto en la Ley de procedimiento desde 1992 a no presentar los documentos en poder de la Administración actuante. La mayoría de las administraciones públicas siguen exigiendo documentos que tienen en su poder, por carecer de medios técnicos suficientes para evitar hacerlo.

Una buena muestra nos la ofrece el incompleto cumplimiento del Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Una norma que evoca el principio de simplificación, los derechos de los ciudadanos y la mejora de la competitividad, reconociendo en su exposición de motivos que la exigencia de aportar esta fotocopia «[...] ha quedado claramente obsoleta y discordante con una situación administrativa y social decididamente orientada a disminuir las cargas y barreras burocráticas mediante un uso racional de las técnicas y recursos disponibles».

El derecho a no aportar la fotocopia del DNI se corresponde con la obligación del órgano instructor de hacer las pertinentes comprobaciones de oficio,

---

21. Véase de la Peña, Rosa, «Exceso de cargas burocráticas en los Ayuntamientos», *Revista de Estudios Locales*, núm. 12, 2009.

«[...] de acuerdo con los datos de identificación que obren en sus archivos, bases de datos u otros fondos documentales». Pues bien, casi cinco años después del dictado de esta norma, la realidad en un buen número de oficinas de la Administración General del Estado –como bien saben tanto los ciudadanos como los funcionarios– es que a menudo se sigue solicitando la fotocopia del DNI.

Los abusos en las exigencias documentales siguen produciéndose, a pesar de normas como las anteriormente citadas, incumpléndose reiteradamente el derecho formulado en 1992 por el artículo 35 de la LPC.<sup>22</sup> Si esto es así, ¿cómo van a dejar los responsables administrativos de solicitar copias compulsadas o traducciones juradas a los prestadores de servicios? La DS permite su exigencia por razones imperiosas de interés general, pero obviamente no cualquier razón tiene este carácter, salvo que aceptemos la trivialización de las excepciones del derecho europeo.

En otro punto esencial se verá el grado de realización de la descarga burocrática: la elaboración de los formularios de declaraciones responsables y comunicaciones previas, tanto para facilitar el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como para clarificar el marco jurídico del nuevo sistema de controles. Pues bien, en muchas administraciones (especialmente en el nivel local) todavía se carece de tales formularios, y en otras se han regulado las nuevas figuras de intervención, de tal modo que apenas se diferencian de las clásicas autorizaciones.

## 6. El silencio administrativo

La regulación del silencio administrativo en España se ha calificado con razón de anacrónica.<sup>23</sup> La reforma de 1999 fue sin duda bienintencionada, pero no resolvió la mayoría de los problemas planteados por esta ficción,<sup>24</sup> expuestos por la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las licencias urba-

22. Véase Núñez Gómez, Teresa, *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Barcelona, Atelier, 2005.

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

24. Véase 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.

nísticas adquiridas por silencio positivo. Se pone de manifiesto, una vez más, cómo este difícil asunto se cerró en falso, pues ni es aceptable adquirir derechos contra el ordenamiento y el interés general sólo por la pasividad de la Administración, ni tal inactividad puede resultar totalmente impune, como de hecho ocurre en la mayoría de los casos.<sup>25</sup>

Pero el legislador español parece no ser consciente de esta situación, como nos muestra la solución lampedusiana de la ley ómnibus, que por un lado parece exigir una razón imperiosa de interés general para el silencio negativo (en la nueva redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992), pero luego mantiene los regímenes preexistentes en una disposición cuarta que termina dejando todo como está.<sup>26</sup>

Puramente aparente es asimismo la ampliación del silencio positivo en la Ley de economía sostenible, en un artículo 40 cuyo texto merece ser reproducido por lo absurdo de sus consecuencias: «1. Con el fin de agilizar la actuación de las administraciones públicas, el Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta ley, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. 2. Las comunidades autónomas evaluarán igualmente la existencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen el mantenimiento de los efectos desestimatorios del silencio administrativo en los procedimientos administrativos regulados por normas anteriores a la redacción del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, derivada de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. De acuerdo con los resultados de dicha evaluación, sus consejos de Gobierno presentarán, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, un

---

25. Sobre el problema, sigue siendo una obra imprescindible el libro de Gómez Puente, Marcos, *La inactividad de la Administración*, 2ª edición, Aranzadi, 2000.

26. Véase 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.



proyecto de ley a sus respectivas asambleas, de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por dichas razones imperiosas de interés general».

La solución lampedusiana de la ley ómnibus deriva en sarcasmo a la vista de esta redacción de la Ley de economía sostenible, que fía a la presentación de un proyecto de ley ulterior (cómo no, en el plazo de tres meses) la revisión de los supuestos de silencio negativo. Es decir, tras la ley paraguas y la ley ómnibus se tramita un proyecto de ley (éste de economía sostenible) que se limita a exigir uno más cuyo resultado será, probablemente, muy distinto.

Los ingenieros de sistemas utilizan la expresión bucle o *loop* de programación para referirse a una acción que se repite sucesivas veces, hasta que una de sus condiciones deja de cumplirse. Pues bien, esto es lo que parece suceder con las modificaciones en pos del silencio positivo. Si no fuera porque estas novedades se presentan como arbitrios para mejorar la competitividad de nuestra economía, lo expuesto parecería una broma, pero en nuestras actuales circunstancias, tramitar tres proyectos de ley para llegar al resultado de la necesidad de uno más recuerda el cuento de la buena pipa.

Pongámonos, sin embargo, en la más optimista de las actitudes y creamos —es una remota hipótesis— que nuestros legisladores no van a reiterar sus opciones tras la reforma de la Ley de procedimiento común en 1999, cuando pese a declararse con carácter general la regla del silencio positivo, las excepciones superaron con creces este presunto principio. ¿Sirve para algo reducir los supuestos de silencio negativo?

En mi opinión, no, por dos razones de peso al menos. La primera: si se llega a la convicción de que puede permitirse el desarrollo de una actividad sin respuesta expresa, el medio menos restrictivo sería la declaración responsable o la comunicación previa, según los casos, pues el procedimiento autorizatorio parecería prescindible. Segunda: el silencio positivo es una trampa para las empresas que necesitan seguridad.

Sólo hay un camino aceptable, en mi opinión, para resolver los problemas planteados por el silencio administrativo: reforzar la exigencia de cumplimiento de la obligación de resolver desarrollando más la figura del responsable del procedimiento, tomada en su día de la Ley italiana de 1990, pero sin consecuen-

cias prácticas en nuestra Ley 30/1992. Otras reformas italianas recientes, como la incorporación de un derecho de los particulares a ser indemnizados en los supuestos de dilaciones procedimentales que les producen perjuicios, favorecerían claramente el dictado de resoluciones expresas.<sup>27</sup>

## 7. Espere usted seis meses: la asignatura pendiente de la agilización de los procedimientos

El ejemplo italiano de reducción de plazos (los 30 días como plazo común), sumado a la regulación legal de la indemnización por dilaciones, enfatiza una de las claves de la simplificación exigida por el derecho europeo, también por supuesto en la DS. La Administración pública del siglo XXI tiene que adaptarse a los ritmos sociales y económicos de nuestros días, que son ya distintos a los que marcaban nuestra vida hace apenas una década.<sup>28</sup>

Un opúsculo de Villar Palasí nos recuerda la previsión del derecho romano imperial: «*omnis publica actio intra sex menses post litis contestationes peragatur*», así como su transmisión a las causas fiscales, obra de los glosadores: «*omnis causa fiscales post eam contestatam, finiendo est intra sex menses*». Desde su punto de vista, ahí se encuentra la raíz del plazo clásico en nuestra legislación de procedimiento administrativo, también reconocido por la jurisprudencia como término para considerar el normal o anormal funcionamiento del servicio público.<sup>29</sup>

Hoy, el derecho a la buena administración, que incluye el derecho de los ciudadanos a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable, parece cada vez más difícil de conciliar con unos tiempos de respuesta de la Administración medidos en términos de meses, que son los contemplados en la gran mayoría de las normas reguladoras de los procedimientos concretos. La agilización de los procedimientos administrativos es, pues, una exigencia europea que trasciende la DS.

---

27. Véase Rivero Ortega, Ricardo, «La obligación de resolver», en Quintana López, Tomás (dir.), *El silencio administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

28. Véase Rivero Ortega, Ricardo, «Principio de celeridad», en Santamaría Pastor, Juan Alfonso (dir.), *Principios de Derecho administrativo*, Madrid, La Ley, 2010.

29. Véase Villar Palasí, José Luis, *Técnicas remotas del Derecho administrativo*, Madrid, INAP, 2001.

¿Se ha avanzado algo en la agilización de los procedimientos en España? El Plan de medidas de simplificación de procedimientos administrativos y agilización de los trámites de la Junta de Andalucía (enero 2009) se propuso reducir a la mitad el tiempo de los procedimientos administrativos que no excedieran de seis meses (de seis a tres) y fijar un plazo reducido para aquellos procedimientos en que fuera superior a los seis meses. Sorprende sin embargo el elevado número de procedimientos para los que la normativa contemplaba plazos superiores a un año, así como los muchos en los que el plazo previsto era de seis meses, demostrando los escasos avances producidos desde la aprobación de la LPC de 1992 en este aspecto.

En algunos municipios se han aprobado cartas de servicios comprometiéndose a resolver determinados procedimientos en tiempos menores a los que la normativa reguladora contempla, pero no es ésta aún una política generalizada, ni se ha conferido todavía a las cartas de servicios el reconocimiento jurídico que podrían llegar a tener, pasando de ser meros instrumentos de promoción de la calidad a documentos vinculantes y generadores de consecuencias y responsabilidades en la relación con los ciudadanos.

## 8. La panacea de la Administración electrónica

A pesar de las declaraciones de la exposición de motivos de la Ley 30/1992, que en su día pretendió nada menos que sustituir las «técnicas formalistas, supuestamente garantistas», dándolas por caducadas (*sic*), por las nuevas tecnologías, con la destacable excepción de la Agencia Tributaria, el desarrollo de la Administración electrónica en España presenta cierto retraso respecto de las naciones más desarrolladas, al menos hasta fechas recientes.

Nuestra doctrina ha ido por delante del legislador en estas cuestiones, mostrando las principales cuestiones jurídicas que debían ser tratadas. En comparación con los países más avanzados (Estados Unidos, Alemania, Francia), nuestro marco legal de la Administración electrónica también está rezagado, no por las previsiones legales sino debido al tiempo empleado para los desarrollos ulteriores, que son los que deben realizar los puntos más difíciles, verdaderas claves de la simplificación.

Y es que, aunque la Ley de acceso electrónico se aprueba en 2007, su desarrollo reglamentario se demorará más de dos años, hasta la aprobación del Real

Decreto 1671/2009, de 22 de junio, de desarrollo parcial. Muchos aspectos relevantes de la ley, estrechamente relacionados algunos con el cumplimiento de las exigencias de la DS, se concretan en esta norma, así: las sedes electrónicas, la identificación, las comunicaciones y notificaciones electrónicas o las cuestiones documentales (documento, expediente y archivo electrónico).

Por cierto que hubo que esperar aún más, hasta el 2010, para ver en el Boletín Oficial del Estado otros dos desarrollos reglamentarios claves de la Ley de acceso electrónico, cuales son las normas de interoperabilidad y seguridad, respectivamente aprobados por reales decretos 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad, y 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica.

Debe ser recordada, en este sentido, la mención que hace a la DS en el punto IV de su exposición de motivos: «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».

Recordemos que estos artículos son los dedicados a la ventanilla única (artículo 6, posibilidad de realizar todos los procedimientos y trámites por esta vía, especialmente para la obtención de autorizaciones o la inscripción en registros); el derecho de información (artículo 7, sobre los requisitos, datos de autoridades competentes, medios y condiciones de acceso, vías de recursos y datos de organizaciones o asociaciones a las que dirigirse en caso de necesitar ayuda); y los procedimientos por vía electrónica (artículo 8, que todos los procedimientos y trámites relativos a una actividad se puedan realizar a distancia y por vía electrónica).

No cabe duda de que la Ley 11/2007 supone un avance decisivo en el impulso de la Administración electrónica en España, pero en su articulado no comprobamos el cumplimiento de los artículos de la DS que se dan por traspuestos. Apenas la referencia explícita a las actividades de servicios del apartado tercero del artículo 6: «En particular, en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios, los ciudadanos tienen derecho a obtener la

siguiente información por medios electrónicos [...]». A pesar de esta declaración, no hay preceptos sobre la ventanilla única, ni mayores proyecciones sobre los procedimientos autorizatorios y las exigencias documentales o de interoperabilidad que se deducen de la norma europea.

Por otro lado, la aislada cuña del apartado tercero del artículo 6 no se traduce luego en medidas concretas, como se comprueba por la necesaria reforma de este texto que ha tenido que llevar a cabo la llamada ley ómnibus, Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo artículo 3, dentro del título I (medidas horizontales), reforma la Ley 11/2007 en el meritado apartado tercero del artículo 6, para mencionar (ahora sí) la ventanilla única electrónica, añadiendo entre la información que se puede obtener por estos medios «los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español».<sup>30</sup>

Asimismo, parece intentarse fomentar la cooperación interadministrativa añadiéndose una nueva letra *c* al artículo 40.2 de la Ley 11/2007, dedicado a las funciones del Comité Sectorial de la Administración electrónica, que también tendrá que preocuparse de «asegurar la cooperación entre las administraciones públicas para proporcionar al ciudadano información administrativa clara, actualizada e inequívoca».

La necesaria aprobación de las normas técnicas previstas en la disposición adicional del Real Decreto de interoperabilidad, para despejar cuestiones como el formato homogéneo de los documentos y expedientes electrónicos, pone de manifiesto la falta del necesario desarrollo para cumplir las exigencias de la DS, aunque debe reconocerse al tiempo que la visita a la página web [www.eugo.es](http://www.eugo.es) nos permite encontrar un considerable volumen de información sobre requisitos exigidos a la realización de múltiples actividades de servicios.<sup>31</sup>

Hay, pues, mucho trabajo ya hecho, pero también queda mucho por hacer.

---

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

31. Véase Gamero Casado, Eduardo, «Los municipios y la ventanilla única electrónica», en *Revista de Estudios Locales*, septiembre 2009.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

338.4:35

Ricardo Rivero Ortega, profesor titular de derecho administrativo (acreditado CU), Universidad de Salamanca

### **es Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios**

p. 115-138

La transposición de la Directiva de servicios en España obliga a llevar a cabo un ambicioso programa de simplificación administrativa, también requerido por las difíciles circunstancias económicas que atraviesan nuestras administraciones. Otros países europeos nos muestran reformas concretas que podrían aplicarse, como la agilización procedimental, que también se intentan aplicar en las comunidades autónomas. Sin embargo,

varios desafíos claves de la simplificación siguen necesitando modificaciones más profundas de nuestra Ley de procedimiento administrativo para realizar la eliminación de abusos en las exigencias documentales, evitar las dilaciones procedimentales, terminar con el silencio administrativo y mejorar aspectos de la Administración electrónica, como la interoperabilidad.

---

Palabras clave: Directiva de servicios; simplificación administrativa; descarga burocrática; Administración electrónica.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

338.4:35

Ricardo Rivero Ortega, profesor titular de derecho administrativo (acreditado CU), Universidad de Salamanca

### **es Simplificació administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios**

ca Simplificació administrativa i administració electrònica: objectius pendents en la transposició de la Directiva de serveis

p. 115-138

La transposició de la Directiva de serveis a Espanya obliga a dur a terme un ambiciós programa de simplificació administrativa, també requerit per les difícils circumstàncies econòmiques que passen les nostres administracions. Altres països europeus ens mostren reformes concretes que s'hi podrien aplicar, com l'agilitació procedimental, que també s'intenten aplicar a les comunitats au-

tònomes. Tanmateix, diversos desafiaments claus de la simplificació continuen necessitant modificacions més profundes de la nostra Llei de procediment administratiu per realitzar l'eliminació d'abusos en les exigències documentals, evitar les dilacions procedimentals, acabar amb el silenci administratiu i millorar aspectes de l'Administració electrònica, com ara la interoperabilitat.

---

Paraules clau: Directiva de serveis; simplificació administrativa; descàrrega burocràtica; Administració electrònica.

## ABSTRACT

**Revista catalana de dret públic**, 42, ISSN 1885-5709, 2011

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by authors

---

338,4:35

Ricardo Rivero Ortega, tenured professor of Administrative Law, University of Salamanca (accredited as a full professor)

### **es Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios**

en Administrative Simplification and Electronic Administration: Pending Objectives in the Transposition of the Services Directive

p. 115-138

The transposition of the Services Directive in Spain makes it necessary to implement an ambitious program of administrative simplification, a step that is also necessitated by the difficult economic circumstances our governments are going through. Other European countries show us concrete reforms, such as procedural streamlining, that could be implemented, and efforts are underway to

institute them in the autonomous communities. Nevertheless, various key challenges of simplification continue to require deeper modifications in our Administrative Procedures Act, in order to eliminate abuse in documentary requirements, avoid procedural delay, put an end to administrative silence and improve certain aspects of electronic administration, such as interoperability.

---

Key words: Services Directive; administrative simplification; reduction in bureaucracy; electronic administration.