

La reducción de las cargas burocráticas en los Procedimientos Administrativos. Últimos avances en el Ordenamiento Español

Andrés Molina Giménez*

Las nuevas tecnologías presentan novedosas herramientas para el Derecho Administrativo. El presente artículo proporciona un análisis sobre la relación e-Administración y los administrados, haciendo énfasis en los beneficios que podrían recibir los últimos. Finalmente, el autor reflexiona sobre la creación de mecanismos que garanticen un Procedimiento eficaz y oportuno.

I. LAS CARGAS BUROCRÁTICAS DERIVADAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Procedimiento Administrativo tiene una incuestionable vertiente de garantía para los derechos de ciudadano. Permite encauzar las decisiones de la Administración a través de un *iter* formal en el que el interesado conoce todas las actuaciones y puede plantear sus pretensiones, argumentos y pruebas. Además, la sujeción a las formas comporta una suerte de autocontrol para la propia Administración, que forma su voluntad a través de un esquema ordenado como es el expediente que debe integrar de manera suficiente para motivar la decisión.

Esa vertiente de garantía, sin embargo, va acompañada casi indefectiblemente de una contrapartida menos deseable, como es la ralentización de las actuaciones, que genera serias dificultades para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos; esta deficiencia es especialmente visible en relación con la libertad de empresa tanto en los derechos de establecimiento como en el ejercicio y cesación de la actividad.

Uno de los principales retos del Derecho Administrativo moderno pasa por alcanzar una Administración más ágil y que al mismo tiempo resulte igualmente garantista. Es necesario por ello una reforma profunda de los mecanismos formales de la actuación administrativa, y entre ellos del procedimiento. No estamos ante un objetivo meramente programático, sino que nos enfrentamos ante una exigencia derivada del principio constitucional de eficacia, que obliga a la Administración a ejercer sus potestades

con economía de medios y tiempos, con el consiguiente derecho del ciudadano a exigirlo¹.

Para lograr este propósito son necesarias varias estrategias de modernización que en buena medida pasan por reformular las formas clásicas de operar en el ámbito de la Administración. Por un lado, es imprescindible avanzar en la e-Administración y los servicios públicos electrónicos, que han experimentado un extraordinario desarrollo en los últimos años. Al mismo tiempo, resulta necesario repensar los procedimientos para reducir y simplificar las tramitaciones, ajustando sus costes económicos y temporales especialmente en el ámbito de las actividades económicas.

Las nuevas tecnologías son esenciales tanto para garantizar una buena información a los ciudadanos sobre los procedimientos disponibles, sus características, requisitos y derechos asociados, como para encauzar las tramitaciones administrativas a través de fórmulas ágiles y eficaces. Por ello estamos asistiendo a la creación de un procedimiento administrativo electrónico cuyos principales hitos normativos son la Ley N° 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAE), la Ley N° 56/2007 de 28 de diciembre, de impulso de la sociedad de la información, la Ley N° 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y la Ley N° 34/2002 de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico².

Junto a este paquete legislativo general contamos con un impulso modernizador adicional con la incorporación a nuestro ordenamiento de la Di-

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante (España).

1 En este sentido, el artículo 103º en su apartado primero de la Constitución Española dice: "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

2 Estas normas estatales son en su gran mayoría de carácter básico, por lo que, afectan por igual a todas las Administraciones al menos en sus aspectos basales. Algunas de las medidas que contienen son, sin embargo, de tipo organizativo; por lo que, no son extensibles a todas ellas, salvo las que afectan al procedimiento administrativo común. Sobre el particular, véase MARTINEZ GUTIERREZ, R. *Administración pública electrónica*, Civitas, Madrid, 2009, pp. 342 y 343.

rectiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta estrategia pretende también simplificar trámites y procedimientos, aunque con un enfoque sectorial. Exige entre otros aspectos reconfigurar la regulación del silencio administrativo en el contexto económico, y potenciar la administración electrónica en las tramitaciones, especialmente a través de instrumentos de coordinación administrativa como las ventanillas únicas.

Su trasposición en España se ha realizado mediante una norma de alcance general como es la Ley N° 17/2009, de 23 noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, denominada "*Ley paraguas*", a la que ha seguido una norma de contenido más específico que se ha encargado de modificar numerosas leyes para adaptar sus requisitos, formas y procedimientos a las exigencias comunitarias: la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como "*Ley ómnibus*".

Estas Leyes tienen como objeto principal regular las actividades que se desarrollan en el mercado, que se definen, en palabras de la propia Directiva, como "*cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50° del Tratado de la Comunidad Europea*". Pese a ello, se ha aprovechado su aprobación para incluir algunas normas de carácter horizontal aplicables a todos los procedimientos administrativos, como tendremos oportunidad de comprobar.

Resumiendo, podemos concluir en que son dos las líneas principales de reducción de las cargas burocráticas en que estamos inmersos. Ambas son complementarias e interactúan continuamente. Una general, omnicompreensiva, como es la progresiva implantación de los servicios públicos electrónicos. Otra más específica pero de extraordinario alcance, como es la reestructuración de formas y procedimientos en el ámbito de la intervención administrativa económica, que pasa también, en parte, por la utilización de la relación jurídica electrónica. Sobre estos dos extremos desarrollaremos la exposición.

II. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

1. Introducción

En este apartado no se pretende realizar un análisis exhaustivo de las relaciones jurídicas electrónicas entre la Administración y el ciudadano. Para ello me remito a las obras de referencia que existen sobre

este tema. Se trata simplemente de destacar las principales aportaciones que presenta esta nueva utilidad desde el punto de vista de la modernización y agilización de los procedimientos administrativos, es decir, de la reducción de las cargas burocráticas que afectan al ciudadano en sus relaciones habituales con la Administración³.

Estamos en esencia ante una herramienta horizontal que sirve a todos los ámbitos de la actuación administrativa. De hecho, las últimas novedades legislativas apuntan a la generalización de esta forma de relacionarse con la Administración. Es más que posible que en los próximos años, lo que hasta ahora ha sido un modelo de relación secundario pase a ser la regla general en la tramitación de los procedimientos administrativos.

Para ello la legislación ha puesto las bases necesarias, reconociendo el derecho del ciudadano a relacionarse en todo caso con la Administración por vía electrónica, y estableciendo como contrapartida la obligación jurídica para esta última de aceptar ese modelo relacional adaptando sus procedimientos a tal exigencia.

Lógicamente, la implantación efectiva de este derecho precisará importantes esfuerzos reguladores y cambios sucesivos en las formas de actuación, amén de establecer las adaptaciones tecnológicas precisas y garantizar la interconexión efectiva entre las distintas Administraciones públicas. Pero no cabe duda de que los fundamentos ya existen y el proceso es imparable.

2. El derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios telemáticos

La aspiración de promocionar el uso de las nuevas tecnologías en la Administración tiene su primera plasmación legal en nuestro ordenamiento en la versión originaria de la Ley N° 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).

Su artículo 45° dice: "*Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes*". Una cláusula amplia y necesariamente indeterminada, que puso las bases para la progresiva tecnificación tanto de las "*back offices*" (intranet) de la Administración, como más recientemente de sus "*front*

3 Entre las obras más interesantes, por su enfoque general, podemos destacar la coordinada por VALERO TORRIJOS, J. y GAMERO CASADO, E. *La Ley de administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2° ed. 2009. También la ya citada de MARTINEZ GUTIERREZ, R. *Administración pública electrónica*, así como el trabajo de CERRILLO MARTINEZ, A. *Administración electrónica*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2007, y de VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2004 (1° ed) y 2007 (2° ed), entre otros. Son por otra parte muchos los trabajos que abordan aspectos específicos o concretos de la Administración electrónica, algunas de las cuales se citarán a lo largo de este trabajo.

offices" (sedes electrónicas), y por tanto, de la prestación externa de servicios públicos electrónicos.

Complementariamente, el artículo 38º de la Ley ordenó la informatización de registros y archivos, contemplando además, tras la reforma efectuada por Ley Nº 24/2001 de 27 de diciembre, el establecimiento de registros electrónicos. Esta misma reforma permitió la notificación electrónica al modificar el artículo 59º e incorporar una disposición adicional decimotercera para regular la cuestión; ambas normas, que fueron fundamentales para la implantación de los primeros procedimientos electrónicos, han sido sustituidas por la LAE, que recoge un régimen completo y actualizado de la notificación electrónica.

Todo este equipamiento normativo general y los desarrollos reglamentarios y autonómicos que siguieron, pusieron las bases para el despegue de la Administración electrónica en España. El último paso ha sido, precisamente, la aparición de nuevos paquetes legislativos que convierten lo que era facultativo en obligatorio. Es decir, mientras que la normativa señalada configuraba la administración electrónica como una posibilidad de relación, la LAE la convierte en obligatoria, declarando el derecho del interesado a relacionarse electrónicamente con la Administración (artículo 6.1).

Esta legislación es el producto de una lenta evolución de nuestro ordenamiento que tuvo en el Programa Nacional de Reformas de España de 2005 uno de sus hitos iniciales. Este Programa estableció en su eje número cinco, entre las prioridades de actuación, el "Impulso de la Administración electrónica", recomendando a las Administraciones públicas su implantación progresiva⁴.

En ese marco se desarrolló el Plan CONECTA para el impulso de la Administración electrónica hasta 2007, con el propósito de facilitar la transparencia,

eficiencia y conectividad entre las Administraciones, y entre éstas y los ciudadanos⁵. También tuvo su importancia el Plan MODERNIZA, vigente entre 2006 y 2008, entre cuyas actuaciones destaca la puesta en marcha de un programa de modernización tecnológica y simplificación administrativa en la Administración General del Estado, y la creación de una Red de Oficinas integradas (red 060) con las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos⁶.

Junto a estas actuaciones, el Consejo de Ministros aprobó en el marco del PROGRAMA INGENIO 2010 el denominado Plan AVANZ@ (2005-2009), con una dotación económica de 6.500 millones de euros destinados íntegramente a potenciar la sociedad de la información⁷. Este instrumento ha sido recientemente sustituido por el PLAN AVANZ@2, puesto en marcha en 2009, y cuya estrategia de ejecución 2011-2015 ha sido aprobada por el Consejo de Ministros de 16 de julio de 2010. Esta segunda fase da continuidad al Plan y actualiza sus objetivos iniciales, con especial dedicación ahora a la implantación efectiva de los servicios digitales en las Entidades locales, en el ámbito educativo y sanitario, y en los Registros Civiles⁸.

Pese a todos estos esfuerzos, el desarrollo de la Administración electrónica es todavía insuficiente como reconoce el preámbulo de la LAE. Sin embargo, su derecho transitorio es concluyente al fijar umbrales temporales para dotar de eficacia real al derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración que reconoce su artículo 6º. Esta meta debía alcanzarse a más tardar a 31 de diciembre de 2009, con la excepción de las Administraciones autonómicas y locales que pueden acogerse al dudoso argumento de sus "limitaciones presupuestarias" para retrasar su aplicación (disposición final tercera LAE).

Esta excepción creemos que no está justificada en ningún caso para las Comunidades Autónomas, que

- 4 El Programa Nacional de Reformas (PNR) es la respuesta a la Estrategia de Lisboa que aprobó el Consejo Europeo de Primavera en 2005, y que tiene como objetivo de generar mayor competitividad en el mercado interior común. Presentado a la Comisión Europea en octubre de 2005, constituye la referencia fundamental de la política económica del Gobierno a medio plazo. Está diseñado en torno a siete ejes de actuación, e incluye una batería de objetivos e indicadores que facilitarán su seguimiento y evaluación. que tiene como objetivo de generar mayor competitividad en el mercado interior común.
- 5 El Plan de Modernización Tecnológica de la Administración Pública 2004-2007 (PLAN CONECTA) contó con 43 proyectos, entre los que podemos destacar el e-DNI, la licitación electrónica o el portal ciudadano.es, entre otros.
- 6 El plan unificó los más de mil teléfonos de atención ciudadana que funcionaban hasta ese momento, así como eliminó más de veinte millones de documentos en papel. Por otra parte, se digitalizaron más de ochocientos nuevos formularios administrativos y se crearon más de cien nuevos servicios digitales accesibles con el nuevo DNI electrónico. Finalmente, se rediseñaron y simplificaron más de trescientos trámites. Para profundizar en estos datos véase la sede electrónica del Ministerio de Presidencia de España: <http://www.mpr.es>
- 7 El Plan AVANZA fue aprobado por el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2005 y forma parte de los ejes estratégicos del Programa Nacional de Reformas. Este Plan se integra en el eje estratégico de impulso al I+D+I (Investigación+Desarrollo+Innovación) que puso en marcha el Gobierno a través del PLAN INGENIO 2010. Éste se desarrolla en tres actuaciones, una de ellas es el citado Plan Avanza, al que acompañan los programas CENIT, destinado a aumentar la colaboración público-privada en I+D+I, y CONSOLIDER, dirigido a conseguir la excelencia investigadora. El PLAN AVANZA contenía cuatro grandes áreas de actuación, y la tercera de ellas se concentra en los "servicios públicos digitales". Pretende conseguir una Administración Electrónica completamente desarrollada, garantizar el derecho de ciudadanos y empresas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, y transformar una educación basada en modelos tradicionales en una cimentada en la sociedad de la información. Sobre el particular, véase el Resumen Ejecutivo sobre el PLAN AVANZA, publicado en <http://www.planavanza.es>
- 8 El nuevo plan y su estrategia de aplicación contiene de nuevo una sección dedicada a los servicios públicos digitales, para mejorar la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas en Red; está disponible en <http://www.planavanza.es>

tienen disponibilidades financieras suficientes para acometer esta necesaria modernización. En relación con los Entes locales, la Ley hace un llamamiento a las Diputaciones provinciales o Administraciones autonómicas uniprovinciales para asistir a los Municipios, lo que resulta razonable; ahora bien, no se entiende cómo no se ha establecido un rango poblacional para concretar más los niveles de exigibilidad, ya que en Ayuntamientos medios o de gran población la exigencia debiera resultar plena.

Lógicamente, la puesta en práctica de este sistema relacional precisa adaptaciones en los procedimientos administrativos, muchas veces por vía reglamentaria, así como la adecuación de las sedes electrónicas para convertirlas en portales seguros y con capacidad tecnológica para soportar las tramitaciones electrónicas. Lamentablemente, todavía hay mucho camino por recorrer para que la efectividad del derecho sea plena en los tres niveles de administración territorial, y mucho más todavía en la administración institucional y corporativa.

3. La necesidad de reformular los procedimientos administrativos para su adaptación a la tramitación electrónica

La Administración electrónica tiene un presupuesto ineludible, como es la obligatoria adaptación previa de los procedimientos y su simplificación. Dice a este respecto el artículo 34º de la LAE que: *“La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio”*. Por tanto, las relaciones jurídicas electrónicas con la administración siempre se plantearán en un contexto de racionalización burocrática.

El precepto apunta para ello diversas alternativas, como es la supresión o reducción de la documentación que el ciudadano debe presentar en el procedimiento ordinario, o su sustitución por documentos electrónicos que el interesado no tiene que aportar. También recoge la necesidad de prever medios de participación efectiva del interesado en el procedimiento electrónico, garantizar la máxima transparencia e información sobre el expediente, reducir plazos y tiempos de respuesta, y racionalizar el trabajo y las comunicaciones en la intranet administrativa.

En cuanto a la reducción de plazos, no se trata necesariamente de reducir los tiempos de presentación de documentos o de respuesta administrativa. Probablemente esta solución no es ni siquiera la más óptima, puesto que en el primer caso reduciría las

garantías y derechos del ciudadano, y en el segundo afectaría a la calidad de las resoluciones salvo en procedimientos automatizados. Un periodo razonable de deliberación y análisis siempre es necesario. Sin modificaciones traumáticas, la reducción de plazos en la administración electrónica se alcanza sobre todo por la velocidad de transmisión documental⁹.

Ello no obsta, sin embargo, a que en determinados procedimientos sea posible la reducción específica de plazos de tramitación. Por ejemplo, la Ley Nº 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público ha establecido plazos más breves en los procedimientos de subasta pública y en los procedimientos dinámicos de adquisición. Son situaciones en que la respuesta administrativa es prácticamente automática y no ocasiona mermas en las garantías, al tratarse de actos reglados. Los procedimientos automatizados son, de hecho, terreno abonado para este tipo de soluciones.

4. El acceso a la e-Administración: la sede electrónica

Conforme establece la LAE, todas las Administraciones deben disponer de una sede electrónica, es decir, un portal web en el que se centralizarán sus relaciones jurídicas electrónicas con los administrados. Su artículo 10.3º establece que cada Administración determinará las condiciones e instrumentos de creación de sus sedes, por lo que cada una de ellas debe fijar tanto sus características como el contenido del portal, y decidir cuál será el instrumento de creación (Acto o Reglamento). Todo ello forma parte de su autonomía organizativa.

Uno de los principales problemas prácticos que plantea la sede electrónica radica precisamente en su reconocimiento como tal. Para eludir las importantes consecuencias derivadas de la calificación de una página web pública como sede electrónica, a menudo se ha pretendido excluir del concepto numerosos portales web administrativos accesibles al público en general. El objetivo no es otro que excluir la responsabilidad patrimonial en caso de potenciales deficiencias de calidad de la página que puedan inducir al error a los ciudadanos que confían legítimamente en su contenido.

En mi opinión, no toda página web pública es sede electrónica en sentido estricto. Aunque la LAE no define el contenido mínimo que la identifica, cosa que si hacen algunas legislaciones autonómicas como la valenciana, contiene varios principios y normas específicas que permiten deducir algunos aspectos de su contenido esencial¹⁰.

9 MARTINEZ GUTIERREZ, R. *Administración pública electrónica*, op cit, p. 366 y ss distingue entre los procedimientos y trámites que requieren elaboración intelectual y aquellos que permiten un tratamiento automatizado. En estos últimos podrán reducirse los plazos con mayor facilidad. El autor pone el acento no tanto en aplicar esas reducciones, sino en hacer cumplir los plazos actuales, así como en generalizar la técnica del silencio positivo en los procedimientos, reduciendo las excepciones legales a la regla general.

10 Artículo 15º de la Ley Nº 3/2010 de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana.

Así, de ellos se deduce que toda sede deberá contener información sobre las normas y trámites disponibles, un registro electrónico, un tablón de anuncios, una aplicación para que el interesado pueda acceder al estado de tramitación de sus procedimientos, así como, acceder a documentos y copias obrantes en los expedientes electrónicos. También, como mínimo, información específica y secciones de tramitación para prestadores de servicios. Y todo ello de manera clara, estructurada, precisa y en condiciones de calidad prestacional. El Real Decreto N° 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE ha venido a clarificar definitivamente el contenido de las sedes electrónicas en la Administración General del Estado, tanto en relación con los servicios informativos electrónicos como documentales o transaccionales.

El artículo 6° del Decreto establece que toda sede electrónica dispondrá del siguiente contenido informativo mínimo:

- a) Identificación de la sede, así como, del órgano u órganos titulares y de los responsables de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma y, en su caso, de las subsedes de ella derivadas.
- b) Información necesaria para la correcta utilización de la sede incluyendo el mapa de la sede electrónica o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.
- c) Servicios de asesoramiento electrónico al usuario para la correcta utilización de la sede.
- d) Sistema de verificación de los certificados de la sede, que estará accesible de forma directa y gratuita.
- e) Relación de sistemas de firma electrónica que, conforme a lo previsto en este Real Decreto, sean admitidos o utilizados en la sede.
- f) Normas de creación del registro o registros electrónicos accesibles desde la sede.
- g) Información relacionada con la protección de datos de carácter personal, incluyendo un enlace con la sede electrónica de la Agencia Española de Protección de Datos

En cuanto a los servicios que se pondrán a disposición del ciudadano en la sede electrónica, el precepto recoge como mínimo los siguientes:

- a) Relación de los servicios disponibles en la sede electrónica.
- b) Carta de servicios y carta de servicios electrónicos.
- c) Relación de los medios electrónicos a los efectos de notificaciones electrónicas.
- d) Enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.

- e) Acceso, en su caso, al estado de tramitación del expediente.
- f) En su caso, publicación de los diarios o boletines.
- g) En su caso, publicación electrónica de actos y comunicaciones que deban publicarse en tablón de anuncios o edictos, indicando el carácter sustitutivo o complementario de la publicación electrónica.
- h) Verificación de los sellos electrónicos de los órganos u organismos públicos que abarque la sede.
- i) Comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos u organismos públicos que abarca la sede que hayan sido autenticados mediante código seguro de verificación.
- j) Indicación de la fecha y hora oficial

En puridad, toda sede electrónica debiera ser una plataforma o portal web que proporcione todos los servicios administrativos que pueden prestarse en sede física y no requieren una actividad presencial. Llama la atención, sin embargo, que en algunos apartados fundamentales, que no plantean excesivos problemas en cuanto a su prestación electrónica, como la publicación de diarios oficiales, tableros de anuncios, etc, el precepto utilice el término “en su caso”, lo que parece convertir su presencia en la sede en facultativa.

En otro orden de cosas, es necesario apuntar que los apartados tres a cinco del artículo 10° de la LAE contienen una serie de requisitos o presupuestos técnicos y materiales que debe respetar toda sede electrónica. Son fundamentalmente exigencias de seguridad técnica en las comunicaciones, así como, presupuestos y condiciones para publicar información, prestar servicios electrónicos, y realizar transacciones telemáticas.

Todo lo anterior no significa, sin embargo, que otras páginas web que no sean propiamente sede en el sentido apuntado determinen una exención total de responsabilidad. No se les podrá exigir el contenido indicado, pero sí que la información que proporcionen sea veraz y actualizada. Si la Administración no puede realizar un adecuado mantenimiento e integración de contenidos en sus páginas web, lo mejor que puede hacer es, o no utilizar esta posibilidad, o incorporar en ellas sólo la información de la que se pueda responsabilizar.

Por otra parte, es muy importante garantizar la igualdad en el acceso a la sede electrónica, puesto que, no todos los ciudadanos están en condiciones de acceder o utilizar las nuevas tecnologías en los mismos términos y posibilidades. Por ello, la legislación española, tanto estatal como regional, ha previsto puntos de acceso electrónico bajo la atención personalizada de funcionarios, o con el formato de “cajeros automáticos” de auto-administración que facilitan el acceso a la sede a cualquier ciudadano.

La Ley Nº 3/2010 de 5 de mayo de Administración electrónica de la Comunidad Valenciana prevé incluso que estos “cajeros automáticos” se sitúen fuera de la sede física de la Administración, y por tanto en la vía pública, con las suficientes garantías de seguridad. Esta posibilidad permite por ejemplo presentar documentos electrónicos durante las veinticuatro horas del día en el registro de la sede electrónica, lo que sería imposible si el cajero estuviera situado en el interior de la sede física.

Finalmente, hay que indicar que las sedes electrónicas deben ser accesibles para las personas con discapacidad. El Real Decreto Nº 1494/2007 de 12 de noviembre, que aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, incorpora a nuestro ordenamiento las exigencias y criterios normalizados internacionales.

Estos estándares son de obligado cumplimiento para todas las Administraciones en sus sedes electrónicas, así como en las páginas webs privadas que pretendan obtener financiación pública. Estamos ante normativa básica, puesto que se posiciona directamente como desarrollo del artículo 4º de la LAE¹¹.

Existen tres niveles de accesibilidad en el estándar internacional: básico (A), medio (AA) y alto (AAA), que se corresponden con los niveles uno a tres que prevé la normativa española. (NORMA UNE 139803:2004). Cada nivel se establece en función de determinados criterios de accesibilidad (*checkpoints*). La transitoria única del Real Decreto define los plazos de adaptación de las Sedes públicas o con financiación pública a estos criterios.

Las nuevas deben ajustarse a la prioridad 1 (básico) desde su confección; las anteriores al Decreto, a la misma prioridad en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor. Todas cumplirán la prioridad

2 (medio) desde diciembre de 2008. Lamentablemente, sólo un porcentaje no superior al 15% de las webs públicas de la Administración General del Estado cumplen con estos parámetros en la actualidad¹².

5. El expediente electrónico

5.1. Formación e integración del expediente: los documentos electrónicos administrativos y de parte

La mera existencia de un expediente integrado telemáticamente constituye en sí mismo un factor esencial para la simplificación y agilización de las tramitaciones administrativas. El expediente electrónico, como cualquier expediente físico, se compone de una serie de actos de trámite administrativos y de parte que culminarán en una Resolución Administrativa definitiva.

Como destaca el artículo 53º del Real Decreto Nº 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE, la formación del expediente electrónico es responsabilidad del órgano competente según la normativa organizativa de la Administración correspondiente, que puede ser el que tramita el expediente u otro instrumental.

Para garantizar la interoperatividad del expediente, lo que es esencial para el intercambio electrónico documental, éste debe construirse y gestionarse conforme a los estándares técnicos fijados en el Esquema Nacional de Interoperabilidad¹³. Junto a ello, es imprescindible garantizar la seguridad en la manipulación de datos y gestión del expediente electrónico, lo que se pretende lograr a través de los protocolos y mecanismos previstos en el Esquema Nacional de Seguridad¹⁴.

La principal particularidad de los documentos electrónicos que integran un expediente de estas características radica en la necesidad de su autenticación; para ello es necesario que el documento

11 Asimismo, respecto a la lengua de signos, las citadas páginas de internet tendrán en cuenta lo dispuesto en la Ley 27/2007 de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas.

12 En el informe del Consejo Superior de Administración Electrónica: “Las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, IRIA 2008”, disponible en su página web: <http://www.csi.map.es>, se pone de manifiesto que el porcentaje de portales de la Administración del Estado con accesibilidad para discapacitados es del 13%. En la Administración local la situación es sin embargo mejor, puesto que las Diputaciones provinciales y Cabildos tienen sus webs adaptadas en un 82% de los casos. Los Municipios de más de 500.000 habitantes todos ellos, y entre 100.000 y 500.000 habitantes un 83%. Los porcentajes se van reduciendo conforme el número de habitantes es menor, pero incluso en los municipios más pequeños, con poblaciones entre los 500 y 1000 habitantes el porcentaje de webs accesibles se sitúa en el 50%. El informe no dispone de datos sobre la situación en las Comunidades Autónomas.

13 El Esquema Nacional de Interoperatividad está regulado en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. Integra un conjunto de criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones, que deben tenerse en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa y técnica de los datos, informaciones y servicios. Entre sus principales objetivos está garantizar el cumplimiento de las exigencias que se derivan de los principios de neutralidad tecnológica e interoperatividad que recoge la LAE.

14 El Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. Se trata de un conjunto de principios y requisitos mínimos que se precisan para una protección adecuada de la información telemática. Es de obligatoria aplicación por las Administraciones públicas para asegurar el acceso, integridad, disponibilidad, autenticidad, confidencialidad, trazabilidad y conservación de los datos, informaciones y servicios.

sea firmado fehacientemente por el ciudadano (identificación), y que el firmante acepte y reconozca su contenido, que ha de ser íntegro (autenticación propiamente dicha). Estas exigencias requieren una serie de garantías técnicas que proporciona la firma electrónica¹⁵, bien sea común, avanzada o reconocida, y que afectan tanto a los documentos administrativos, que también precisan firma, como a los de parte, para los que la normativa normalmente exige firma avanzada reconocida¹⁶.

Explicar el régimen jurídico del expediente electrónico, su conservación, integridad, los documentos resultantes, la firma electrónica, o incluso el sistema de registro electrónico, nos llevaría a un análisis extenso imposible atendiendo al alcance de este trabajo. Por ello, simplemente destacaremos algunos aspectos que inciden específicamente en la rapidez y agilidad de las tramitaciones que permite este formato.

En primer término, el expediente electrónico permite al ciudadano un mayor nivel de conocimiento y una mayor inmediatez en el servicio informativo. Las sedes electrónicas informan de normativas y procedimientos, pero su obligación no acaba ahí cuando en su seno se tramitan expedientes electrónicos. En este caso la sede debe incluir una utilidad o sección que permita el acceso continuado e inmediato del interesado para conocer el estado de tramitación del expediente, con al menos la relación íntegra de los actos de trámite realizados y un resumen sucinto de su contenido y alcance. Además, la sede puede habilitar la utilidad de obtener copias electrónicas de los documentos que lo integran¹⁷.

Otra utilidad de la tramitación electrónica de los expedientes administrativos radica en la puesta a disposición del interesado en sede electrónica de documentos normalizados adaptados a cada procedimiento. El documento normalizado permite al menos dos cosas: de un lado, facilita la

presentación electrónica de los escritos del ciudadano, garantizando su corrección; de otro, permite almacenar en los servidores de la Administración únicamente los datos que el interesado aporta, incorporándolos a un archivo electrónico con economía de medios¹⁸.

No cabe duda, por otra parte, que un avance extraordinario en términos de rapidez y simplificación son los expedientes automatizados. Los procedimientos administrativos telemáticos pueden en muchos casos tramitarse sin intervención de ningún funcionario; para ello, basta con diseñar el programa informático de tal manera que pueda prever todas las alternativas posibles para dictar la resolución correspondiente.

La automatización, de hecho, está presente en mayor o menor medida en todos los procedimientos electrónicos. Si un ciudadano presenta un documento en un registro electrónico está generando de hecho un acto de parte automatizado, así como al menos un Acto Administrativo también de este tipo, puesto que ningún funcionario está recibiendo ese documento; el interesado obtiene un recibo de la presentación, que no es otra cosa que un acto de tramite automatizado.

Pero la automatización no queda ahí, sino que algunos procedimientos pueden diseñarse íntegramente así, desde su inicio hasta su Resolución. Esta opción es relativamente sencilla en procedimientos de naturaleza reglada, pero no es imposible en procedimientos que conlleven algún grado de discrecionalidad cuando la aplicación informática pueda discriminar los datos aportados por el interesado, y optar entre las distintas alternativas posibles por la más adecuada en función de los parámetros previamente introducidos.

En conclusión, las relaciones jurídicas electrónicas que conforman un expediente electrónico son per-

15 Un análisis detallado de la firma electrónica puede verse en MARTINEZ NADAL, D. Comentarios a la Ley 59/2003 de firma electrónica, Thomson-Civitas, Madrid, 2004. Más recientemente, puede consultarse ORTEGA DIAZ, J.F. *La firma y el contrato de certificación electrónica*, Thomson Reuters-Aranzadi, Pamplona, 2008.

16 Según dispone el artículo 41.2 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE: "Los documentos administrativos electrónicos deberán, además de cumplir las anteriores condiciones, haber sido expedidos y firmados electrónicamente mediante los sistemas de firma previstos en los artículos 18º y 19º de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y ajustarse a los requisitos de validez previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre".

17 Para un mejor seguimiento de los procedimientos, resulta a nuestro juicio imprescindible que las distintas Administraciones territoriales establezcan las medidas necesarias para adaptar sus páginas webs de manera que resulte posible un acceso continuado del interesado al estado de su expediente. Es perfectamente posible que el usuario disponga de información actualizada sobre la situación de su expediente, los trámites realizados, y los pendientes de realizar. Puede recibir además avisos mediante e-mail u otras fórmulas telemáticas (i.e. sms) en relación con los avances producidos en la tramitación. En los procedimientos tramitados de forma presencial, así como en los tramitados parcialmente en forma electrónica, la Administración puede facilitar al interesado un acceso en la sede electrónica para que pueda conocer el estado de tramitación, pero las exigencias informativas son en este caso más limitadas, puesto que, basta con informar del trámite y de la autoridad competente.

18 Los datos aportados por el interesado son los que se digitalizan y almacenan, no el conjunto de campos y datos que integran el documento formulario y que éste no necesariamente rellena. Pensemos por ejemplo en una declaración telemática del impuesto de la renta de las personas físicas. El documento contiene muchísimos datos, casillas, etc, de los cuales el ciudadano sólo rellena algunos. Evidentemente, sólo estos se codifican y archivan, porque la conservación íntegra, además de redundante e innecesaria, supondría un consumo masivo de recursos de almacenamiento. En el caso de que posteriormente dicho documento deba ser reconstruido e incluso elaborada una copia física (por ejemplo, para su remisión a un juzgado en un expediente de naturaleza tributaria), basta con recomponerlo íntegramente y remitirlo con firma electrónica.

fectamente válidas, acreditan su integridad, son seguras y tienen plena eficacia jurídica, y todo ello generalmente con mayor rapidez y eficacia que las tramitaciones ordinarias.

5.2. El derecho a no aportar al expediente electrónico documentos que obren en poder de la Administración

Uno de los principales avances que permite la administración electrónica radica en facilitar la efectividad del derecho de los ciudadanos a que no se les requiera la aportación de documentos administrativos que ya obren en poder de la Administración. Esta utilidad puede extenderse incluso al intercambio documental entre Administraciones diferentes, previo convenio. Es desde luego un aspecto fundamental para reducir las cargas burocráticas que asolan al ciudadano y le obligan a menudo a peregrinar ante diferentes Administraciones recabando documentos, certificaciones, sellos, etc, para tramitar sus procedimientos.

El derecho está recogido con carácter general en el artículo 35.f LRJPAC, y específicamente en el ámbito de las sedes electrónicas y para la tramitación telemática de procedimientos en el artículo 6.2.b, LAE.

Este reconocimiento se complementa con otras previsiones importantes. Así, el artículo 4.1.c LRJPAC obliga a las Administraciones públicas a facilitar la información que precisen el resto de Administraciones, y el 78.1 de la misma Ley, sobre instrucción de procedimientos, recoge el principio de impulsión de oficio de los expedientes, lo que incluye recabar los documentos necesarios para su tramitación. Para la actividad en sede electrónica, el artículo 27.7º de la LAE sitúa como preferentes los medios electrónicos en las comunicaciones interadministrativas, y el artículo 20º reconoce la validez y autenticación de los documentos transmitidos en intranet.

Finalmente, el Real Decreto N° 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE, proporciona reglas de aplicación concretas para hacer efectivo este derecho en el ámbito de la Administración del Estado, tanto en relación con sus órganos como con sus organismos descentralizados.

Para empezar, en relación con los expedientes que se tramitan íntegramente en el seno de la Administración estatal, el consentimiento para la transmisión de datos entre sus órganos internos se recabará del interesado informándole previamente de que su emisión supone habilitar al órgano u organismo

para recabar los datos o documentos necesarios de aquellas dependencias donde se encuentren. No se trata lógicamente de un consentimiento general, ya que sólo operará en el marco del expediente concreto que se está tramitando. El consentimiento además es libremente revocable en cualquier momento.

La transmisión de los datos por parte del órgano cedente será electrónica y lo tendrá que hacer en los plazos que se determinen reglamentariamente, que no podrán ser superiores a diez días. Si el órgano que tramita el expediente no puede obtener esos datos o documentos por la razón que fuere, lo debe comunicar al interesado indicándole la causa y proporcionándole un plazo razonable para que los aporte personalmente. En cualquier caso, el interesado puede interponer queja conforme prevé el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

Mayores dificultades presenta la transmisión de datos entre Administraciones públicas. Para este supuesto el Real Decreto, consciente de la necesidad de promover esta utilidad para dar cumplimiento al artículo 9 de la LAE, ordena a la Administración General del Estado y sus organismos públicos promover acuerdos o convenios con las restantes Administraciones, para concretar los procedimientos de relación necesarios y hacer efectivo el derecho con las suficientes garantías¹⁹.

El límite para estos intercambios está en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuyo Reglamento de desarrollo no aporta mucho más a este tema (Real Decreto 1720/2007 de 21 de diciembre). Lo fundamental es conjugar dos elementos, como es la existencia de consentimiento por parte del interesado, y la valoración del fin de la obtención de datos.

El consentimiento no es en principio necesario si la transmisión tiene como objeto ejercer competencias que versen sobre las mismas materias que motivaron la recogida inicial de los datos; en caso de materias distintas, el consentimiento si lo es, aunque puede ser electrónico.

Tampoco es necesario el consentimiento cuando los datos se recogieron precisamente para transferirse. Los registros administrativos están interconectados (art. 38.4 LRJPAC) y los ciudadanos pueden presentar válidamente escritos en una administración con destino a otra, siempre que exista convenio entre ambas. Aquí la Administración que recibe el dato tiene una

19 El artículo 9º establece que para hacer efectivo el derecho del artículo 6.2.b de la Ley todas las administraciones deben facilitar al resto los datos de los interesados que obren en su poder en soporte electrónico. Para ello deben especificarse las condiciones protocolos y criterios técnicos de acceso, y garantizar que éste se realiza con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, conforme a la normativa sobre protección de datos. El acceso a los datos se limitará sin embargo a aquellos que expresamente son requeridos en las tramitaciones correspondientes, de acuerdo a su normativa reguladora.

función meramente instrumental, sólo lo hace llegar a la que figura como destinataria del escrito.

En los casos de acceso directo, por ejemplo para verificar datos como la identidad o la residencia de un ciudadano a través de redes de comunicación interadministrativas, a las que las Administraciones se adhieren mediante convenio, la transmisión siempre estará justificada si el procedimiento lo inició el interesado, puesto que, supone aceptación tácita de que se recaben esos datos. En los de oficio, deberán seguirse las reglas generales expuestas, es decir, ver la finalidad para la que se recaban y para la que se obtuvieron, y en su caso la constancia del consentimiento²⁰.

Las redes de interconexión entre los sistemas de información de las Administraciones públicas son un instrumento muy importante para el intercambio de documentos. Además de la RED SARA (Red de Sistemas, Aplicaciones y Redes para Administraciones), que es el portal principal de acceso que proporciona la Administración General del Estado, en este momento existen varias redes en funcionamiento diseñadas para prestar servicios de intercambio de información a las Administraciones que se adhieran²¹.

Así, tenemos la RED DE DATOS DE IDENTIDAD Y RESIDENCIA, gracias a la que los ciudadanos ya no tienen que aportar copia de su documento nacional de identidad o certificaciones de empadronamiento en los procedimientos correspondientes. Junto a ésta, contamos también con la PLATAFORMA DE VALIDACIÓN Y FIRMA ELECTRÓNICA (AFIRMA), el SISTEMA DE NOTIFICACIONES TELEMÁTICAS SEGURAS Y DE DIRECCIÓN ELECTRÓNICA, y el SERVICIO DE COMUNICACIÓN DE CAMBIO DE DOMICILIO PARA LA ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO.

Algunas legislaciones regionales han creado mecanismos técnicos interesantes para facilitar el intercambio efectivo de información. Por ejemplo, la reciente Ley Nº 3/2010 de 5 de mayo de Administración electrónica de la Comunidad Valenciana, ha creado la llamada “*carpeta personal electrónica*”

(artículo 34°); una utilidad que debe instalarse en todas las sedes electrónicas de las Administraciones, órganos o entidades públicas de la Comunidad. Consiste básicamente reservar un espacio de almacenamiento accesible en línea para conservar los diferentes documentos electrónicos generados tanto por el ciudadano como por la Administración titular de la Sede.

La Ley califica esta aplicación como un “servicio público de la sede electrónica”, lo que conlleva una obligación de mantenimiento, gestión y asunción de responsabilidades del máximo nivel en cuanto a su correcto funcionamiento y protección de datos. En esa carpeta podrán archivar, conservarse, gestionarse y poner a disposición de terceros todos los documentos electrónicos relativos a la esfera de interés del ciudadano. Al disponer de tales documentos en línea, pueden ser fácilmente intercambiados por la Administración titular de la sede electrónica, así como cederlos a otras Administraciones para la tramitación de los expedientes en los que se requieran, con las garantías expuestas en materia de protección de datos personales.

El interesado en todo momento puede controlar autónomamente y con confidencialidad el contenido de la carpeta, determinando qué documentos puede contener y las condiciones de uso y cesión en el marco de las diferentes relaciones electrónicas. Consentimiento y condiciones que pueden revocarse o modificarse en cualquier momento.

5.3. La notificación electrónica

Mención aparte merece la notificación electrónica como mecanismo de simplificación procedimental. El ciudadano puede ser notificado por medios telemáticos siempre que lo haya autorizado previamente, autorización que se entiende implícita si ha iniciado el expediente precisamente por vía electrónica. La notificación por estos medios es más eficiente que la presencial por muchas razones, pero fundamentalmente por su inmediatez y por lo innecesario de utilizar agentes interpuestos (servicios de correos, mensajería, etc).

20 Sobre el régimen y condiciones de transmisión de datos electrónicos, desde el punto de vista de su protección, véase el reciente trabajo de VV.AA. *La protección de datos en la Administración electrónica*, Thomson Reuters-Aranzadi. 2009. También el interesante análisis de MARTINEZ GUTIERREZ, R. *Administración pública electrónica*, op cit, p. 359 y ss.

21 Las redes de comunicaciones de las Administraciones españolas vienen reguladas en el artículo 43° de la LAE, con el objeto de interconectar los sistemas de información de todas las Administraciones territoriales españolas y comunitarias, y permitir el intercambio de información y servicios entre ellas. En aplicación de esta previsión se ha creado la red SARA, así como el resto de redes a las que este portal da acceso. El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad establece en su artículo 13 que “Al objeto de satisfacer lo previsto en el artículo 43° de la Ley 11/2007, de 22 de junio, las Administraciones públicas utilizarán preferentemente la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas para comunicarse entre sí, para lo cual conectarán a la misma, bien sus respectivas redes, bien sus nodos de interoperabilidad, de forma que se facilite el intercambio de información y de servicios entre las mismas, así como la interconexión con las redes de las Instituciones de la Unión Europea y de otros Estados miembros.” Dice también que “La Red SARA prestará la citada Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas”. En su artículo 14°, finalmente, dispone que “Las Administraciones públicas aplicarán el Plan de direccionamiento e interconexión de redes en la Administración, aprobado por el Consejo Superior de Administración Electrónica, para su interconexión a través de las redes de comunicaciones de las Administraciones Públicas”. A través de esta red puede además accederse a la red europea, denominada Red STETA.

Así, cuando el ciudadano ha designado este medio como preferente (artículo 39.3 LRJPAC, sustituido actualmente por el 28.1 LAE), la Administración le enviará un mensaje electrónico por el canal que haya precisado, o en algunos procedimientos pondrá a su disposición el documento electrónico para su acceso en la sede electrónica.

El Real Decreto N° 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE detalla el régimen de la notificación electrónica y establece los diferentes canales que permiten realizarla. El interesado puede indicar como domicilio electrónico a efecto de notificaciones una dirección electrónica habilitada (requiere firma electrónica avanzada y reconocida), un sistema de correo electrónico con acuse de recibo que garantice la recepción, la comparecencia electrónica en una sección de la sede electrónica de la Administración correspondiente, o cualquier otro medio de recepción electrónica que garantice la constancia de la recepción del documento (artículo 35°).

Para garantizar el conocimiento efectivo del documento notificado, e impedir que el interesado simplemente no acceda voluntariamente a la información, la Ley equipara esta situación al rechazo de la notificación física, de manera que si la Resolución es puesta a disposición del interesado y en el plazo de diez días naturales no accede al documento, se considerará que lo ha rechazado (artículo 28.3° LAE). La legislación no prevé una publicación sustitutiva ni tampoco un segundo intento de notificación. Tampoco exige un sistema de comunicación o aviso alternativo, como podría ser un mensaje telefónico automático, un correo electrónico, u otros²².

Sólo si el interesado acredita la imposibilidad técnica o material de recibir la notificación esta solución de rechazo decaería. Esta circunstancia puede darse por problemas en el propio servidor

de la Administración, o también por situaciones de caída general de la red para toda la población. Algún autor apunta también a causas subjetivas, como puede ser la imposibilidad física del interesado de acceder a la sede electrónica por razones no informáticas sino personales²³.

III. LA DIRECTIVA SERVICIOS Y SU TRANSPOSICIÓN EN ESPAÑA

1. Introducción

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende garantizar entre otros objetivos la libertad de establecimiento y prestación de servicios en la Unión Europea. Uno de sus ejes principales es la simplificación administrativa, de manera que impone a los Estados miembros simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a actividades de servicios y a su ejercicio²⁴.

La creación de empresas y la prestación de servicios está plagada de obstáculos jurídicos y administrativos. La Comunidad Europea pretende superarlos y armonizar la regulación en esta materia en todos los países comunitarios, lo que contribuirá sin duda a perfeccionar el funcionamiento del mercado único, incrementar su competitividad, y depurarlo de discriminaciones²⁵.

La simplificación de los trámites administrativos es por otra parte un objetivo de política económica y una prioridad estratégica. Los procedimientos no deben tener un carácter disuasorio ni complicar o retrasar innecesariamente la prestación del servicio²⁶. De ahí que la Directiva exija que los Estados modifiquen sus normativas y reduzcan los procedimientos y gastos innecesarios, sobre la base de un criterio de razonabilidad y proporcionalidad. Crear

22 GAMERO CASADO "Notificaciones telemáticas", Bosch, Barcelona, 2005, p. 224, entiende que la publicación sustitutiva sería razonable por razones de seguridad jurídica.

23 Sobre el particular, véase VALERO TORRIJOS, J. *El régimen jurídico de la e-administración*, Comares, Granada, 2ª ed, 2007, p. 179 y ss.

24 Esta Directiva se enmarca en la denominada "Estrategia de Lisboa", que vino a cumplimentar una petición del Consejo Europeo (a la Comisión) para elaborar una política comunitaria dirigida a suprimir obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios.

25 Existe el compromiso del Estado español, asumido en mayo de 2007 en sede Comunitaria, de reducir en al menos un 25% las trabas administrativas actuales que soportan las empresas antes de 2012. Dichas limitaciones y obstáculos alcanzan tanto a los procedimientos en sí mismos como a los plazos para su tramitación, así como los costes asociados a los mismos.

26 Los costes de tramitación para la constitución de empresas son especialmente gravosos en España, lo que nos sitúa en una posición competitiva inferior en el ámbito comunitario. Según datos provisionales elaborados en Octubre de 2007, recogidos por AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios), la creación de una empresa en la Unión europea cuesta como media 485 euros, mientras que en España esta cantidad asciende a 688 euros; estos datos se refieren a los trámites necesarios para constituir la personalidad jurídica de la empresa, ya que el resto de costes son muy variables en función del tipo de actividad a desarrollar (tasas, impuestos directos, coste de proyectos, estudios ambientales, etc). Según datos del Banco Mundial la cantidad indicada sería ligeramente superior: unos 699 euros. AEVAL calcula que entre el 51 y 80% del coste total es imputable a las administraciones regionales y locales por la repercusión que sus tasas y gastos comportan en la iniciativa empresarial. Las exigencias formales y documentales pueden variar bastante en esos niveles territoriales, lo que redundará en una gran oscilación en los costes en las distintas Comunidades autónomas y poblaciones; por consiguiente, es muy difícil determinar una pauta media a estos efectos. Fuente. Informe: "Trámites administrativos para la creación de empresas en España" (AEVAL)

ventanillas únicas físicas o telemáticas, y generalizar los procedimientos electrónicos, completan la estrategia²⁷.

La incorporación al ordenamiento español de esta Directiva se ha realizado en primer término a través de una Ley de carácter horizontal, que pretende constituir un marco general común para todas las actividades de servicio, blindándolas frente a normativas sectoriales que pudieran soslayar los principios fundamentales del nuevo modelo. La Ley N° 17/2009 de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, denominada “Ley paraguas”, asume por consiguiente la tarea de eliminar las trabas burocráticas innecesarias en este importantísimo sector.

Esta Ley ha tenido su complemento necesario en la Ley N° 25/2009 de 22 de diciembre, “Ley omnibus”, que facilita la aplicación concreta de sus principios a los diferentes sectores económicos. De lo que se trata es de permitir a los emprendedores la entrada en los diferentes sectores de actividad sin excesivas trabas, y llevar a efecto con mayor rigor el principio comunitario de libertad de establecimiento. Que no sean las limitaciones y restricciones administrativas y procedimentales las que desanimen al emprendedor a incorporarse al mercado.

2. Reestructuración y simplificación de procedimientos

Las Leyes “paraguas” y “omnibus” exigen repensar todos los procedimientos actuales para reestructurarlos en la línea de reducir los trámites existentes.

En primer término, se plantea una regla general que sólo admitirá excepciones expresamente justificadas, como es que los controles de acceso a la actividad “ex ante” quedan suprimidos, trasladándose la intervención administrativa a un momento “ex post”, es decir, una vez iniciada la actividad, y a los efectos de la mera comprobación de que su funcionamiento es correcto.

Desaparece por tanto en la inmensa mayoría de los procedimientos la autorización previa a la apertura; el ciudadano puede iniciar la actividad simplemente con una comunicación a la autoridad competente o una declaración responsable, en la que se justificará el cumplimiento de la normativa general y sectorial.

La Administración podrá o en su caso deberá, según el tipo de procedimiento, comprobar mediante visita e informe o acta de comprobación favorable que tales requisitos se cumplen. Todo esto, lógicamente, precisa de las adaptaciones normativas y aplicativas correspondientes²⁸.

La “Ley omnibus” ha sido de hecho un primer paso en esta dirección, pero el trabajo no finaliza ahí, puesto que es necesario adaptar las normativas legales y reglamentarias, tanto estatales como autonómicas y locales, que todavía diseñan numerosos procedimientos conforme al modelo tradicional. Es necesario identificar y evaluar todos esos procedimientos bajo el prisma de la Directiva (test de necesidad, test de proporcionalidad, existencia de requisitos prohibidos, etc), y acto seguido realizar las reformas necesarias y ponerlas en práctica. El verdadero problema está sobre todo en el nivel reglamentario por su volumen y complejidad.

En el ámbito de la Administración General del Estado, el 12 de junio de 2009 se aprobó por el Consejo de Ministros un Acuerdo sobre adecuación de la normativa estatal reglamentaria a la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, que definió los Reales Decretos que debían ser modificados y concedió a esta tarea carácter prioritario. Posteriormente se han incluido más Reales Decretos y órdenes ministeriales al listado. En las Comunidades Autónomas las reformas están siendo también intensas, aunque en el ámbito local las adaptaciones son más lentas.

Los Ayuntamientos, más de 8.000 en España, son muy diversos. Mientras que algunos superan ampliamente el millón de habitantes, muchos otros apenas alcanzan los 500. Evidentemente, la tarea a realizar para adaptar sus ordenanzas es fuertemente asimétrica, puesto que los medios y capacidades de unos y otros no son en absoluto comparables.

La intervención de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales se muestra así esencial para asistir y apoyar a los pequeños municipios en su adaptación. En la práctica, aún cuando estas normativas no se modifiquen a tiempo o convenientemente, debido a su rango reglamentario devendrán en inaplicables aquellas exigencias procedimentales que choquen con la legislación que estamos considerando.

27 Además, se establece un límite cuantitativo que parece conducir a la configuración legal de las tasas, cuyo importe no puede en ningún caso exceder del coste asociado a la tramitación. (artículo 13.2° de la Directiva).

28 En la práctica, sobre todo en el ámbito local, no eran pocas las ocasiones en que por la vía de los hechos esta misma situación se terminaba produciendo. Es decir, ante la lentitud de los servicios administrativos para conceder las correspondientes licencias y para realizar la visita y comprobación favorable (requisitos ambos necesarios para poder iniciar la actividad), muchos emprendedores, tras presentar la solicitud y proyecto correspondiente, no esperaban a dichos pronunciamientos sino que iniciaban la actividad. Se exponían con ello, lógicamente, a la apertura de expediente sancionador e incluso a la adopción de la medida cautelar de cierre del establecimiento. Con el nuevo modelo se elimina lo que era un control meramente reduplicativo, puesto que la Administración comprobaba primero sobre el papel la corrección de la solicitud y documentación aportada (documentación identificativa, proyectos de apertura, autorizaciones sectoriales previas, etc), y luego visitaba la actividad para comprobar que en realidad se había cumplido lo que sobre el papel parecía cumplir la legalidad.

En el *“Informe ejecutivo sobre la trasposición de la Directiva de Servicios en España”*, de 29 de abril de 2010, se destaca que la reforma que se está acometiendo eliminará 116 procedimientos de autorización sólo en el marco de la Administración General del Estado, unos 633 en el nivel autonómico, y muchos más en el ámbito local. Además, todo ello supondrá la eliminación de 594 requisitos sustantivos de entrada a las diferentes actividades que ahora mismo se exigen (régimen de incompatibilidades, restricciones derivadas de normativas colegiales –colegios profesionales-, inscripciones previas en registros administrativos, etc.)²⁹.

Por otra parte, al margen de la supresión de trámites, la Directiva aborda otro asunto importante para la reducción de las cargas burocráticas que afectan a este tipo de actividades, como son los plazos de tramitación. Estos deben ser ágiles para evitar dilaciones indebidas en la creación y funcionamiento de las empresas. El artículo 12.3 dispone al efecto que *“los procedimientos y trámites de autorización deberán ser adecuados para garantizar a los interesados que se dé curso a su solicitud lo antes posible, y en cualquier caso, dentro de un plazo de respuesta razonable, fijado y hecho público con antelación”*. Se impone por tanto una reducción importante, ya que la situación en España está lejos de ser satisfactoria³⁰.

La Agencia Estatal para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), vinculada al Ministerio de las Administraciones Públicas, señalaba en su informe-evaluación sobre *“Trámites administrativos para la creación de empresas en España”*, que: *“el tiempo es el elemento más importante como obstáculo a la creación de empresas puesto que produce aumentos en los costes de oportunidad de la nueva empresa, en el coste del inmovilizado y en el lucro cesante. Es el indicador más potente para señalar las trabas impuestas por la tramitación administrativa para la creación de empresas”*. Por tanto, lo más gravoso no es tanto la existencia de varios trámites necesarios para su

constitución, sino el tiempo que los mismos tardan en sustanciarse³¹.

Los datos sobre tiempos para creación de empresas en España demuestran que la duración estimada se sitúa muy por encima de la media de los países de la OCDE; existe además una distancia significativa con relación a la práctica totalidad de los Estados de la Unión Europea. La situación por otra parte oscila mucho en las distintas regiones españolas e incluso a nivel municipal³².

Los plazos, además de cumplirse, no necesariamente deben agotarse. Esta puntualización es importante, puesto que los plazos que las leyes y reglamentos administrativos establecen son siempre de máximos, resultando oportuno exigir la resolución en el menor tiempo posible dentro de tales plazos, sin excederlos, y en la medida de lo posible, sin apurarlos; ello encuentra su base y fundamento en el principio de eficacia que debe regir el funcionamiento de la Administración, tal como recoge la Constitución española y la propia LRJPAC (artículo 3º).

Se impone, en definitiva, reestructurar los procedimientos, simplificar las tramitaciones, y exigir un cumplimiento estricto de los plazos a las Administraciones Públicas.

3. Reformulación de la técnica del silencio administrativo

La segunda de las estrategias que define La *“Ley paraguas”* es la potenciación del silencio positivo en los procedimientos administrativos y la definición del carácter reglado de los expedientes de autorización. Si la técnica autorizatoria ha visto mermado su alcance, al desaparecer de numerosos procedimientos, su contenido queda reducido todavía más en tanto en cuanto el artículo 6º las configura con carácter reglado (basadas en requisitos claros, inequívocos, imparciales, objetivos, transparentes y proporcionados al interés general perseguido), y generaliza el carácter positivo de la inactividad formal administrativa³³.

29 Informe disponible en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda de España (<http://www.meh.es>).

30 Esta previsión exigía que antes de diciembre de 2009 tanto el Estado como las Comunidades autónomas y Entes locales dedicaran importantes esfuerzos para adecuar los actuales plazos de resolución a tales criterios.

31 La Constitución de una empresa, en términos generales, precisa cuatro elementos. De un lado, la creación de su personalidad jurídica (notario e inscripción en el Registro Mercantil), de otro, su formalización fiscal (trámites ante Hacienda), en tercer lugar su formalización laboral (trámites de seguridad social), y finalmente, la obtención de los títulos sectoriales necesarios, estatales y autonómicos, así como la licencia ambiental municipal y en su caso de obras.

32 Así, para la puesta en funcionamiento de una Sociedad Limitada se precisan unos ciento ochenta días en Valencia, ciento cincuenta en Murcia y Valladolid, entre setenta y cinco y noventa en Pamplona y Zaragoza, y alrededor de sesenta en localidades como Sevilla, Santander o Mérida. Esta situación contrasta con poblaciones como Toledo o Palma de Mallorca, en las que la creación y puesta en funcionamiento de una empresa no excede los quince días. Fuente. Informe: *“Trámites administrativos para la creación de empresas en España”* (AEVAL). La obtención de licencias de obras, ambientales, de funcionamiento, etc, son las que explican las importantes dilaciones la hora de poder constituir las empresas. Lógicamente, el tiempo de tramitación puede oscilar sustancialmente en un sector u otro, dependiendo de su entidad y características. También la dimensión del Ayuntamiento, sus medios técnicos y humanos, así como su propia eficiencia administrativa, determinarán en buena medida los plazos reales de tramitación.

33 La Directiva 2006/123/CE se inclina a favor de considerar estimatorio el silencio administrativo en los trámites autorizatorios previos al inicio de las actividades económicas o incluso durante su funcionamiento.

Según el mismo precepto, los supuestos de silencio negativo en esta materia quedan sujetos a reserva de ley, pero además, el legislador debe “justificar en razones imperiosas de interés general” su eventual decisión a favor de un contenido desestimatorio del acto presunto. Este mandato al legislador, aplicable a los procedimientos de autorización de actividades de servicio, se ha generalizado al conjunto del ordenamiento jurídico administrativo sólo un mes después, mediante la “Ley ómnibus”, que modifica el artículo 43º de la LRJPAC en el mismo sentido.

La “Ley ómnibus”, en efecto, modifica numerosas leyes sectoriales, pero incluye un título primero en el que curiosamente introduce algunas medidas horizontales que la “Ley paraguas” no incorporó. Y no lo hizo, probablemente, porque el objeto de aquella norma es regular las actividades de servicios, en aplicación de la Directiva comunitaria, y no el procedimiento administrativo común. Ahora bien, ese mismo objeto, aunque con alcance ahora sectorial, es el que tiene la “Ley ómnibus”, por lo que todavía parece menos justificado que incorpore nada menos modificaciones en leyes administrativas generales³⁴.

El artículo 43º LRJPAC queda por consiguiente con la siguiente redacción: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (...), el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”.

Este precepto constituye de hecho una auto-limitación del propio legislador, ya que no hay en la Constitución Española ninguna previsión que exija la generalización del silencio positivo, ni mucho menos que imponga al legislador una obligación expresa de justificar su opción por el silencio negativo. La referencia al derecho comunitario, sin embargo, no es una verdadera auto-limitación, sino la plasmación de una exigencia de mayor rango, puesto que la propia Constitución da entrada al ordenamiento comunitario con una posición preordenada frente al nacional³⁵.

En cualquier caso, la técnica del silencio estimatorio no es una solución totalmente satisfactoria, ya que el incumplimiento de la obligación de resolver en tiempo y forma no deja de ser una anomalía jurí-

dica determinante de un mal funcionamiento de la Administración. El acto presunto estimatorio es un Acto Administrativo perfecto del que se deducen derechos subjetivos a favor del solicitante, pero siempre genera cierta inseguridad jurídica en el supuesto beneficiario.

Al no contar con una Resolución expresa, declarativa de derechos, el ciudadano no tiene la seguridad completa de poder hacer valer el contenido del acto plenamente en el futuro, ya que el acto presunto favorable no preconstituye derechos que jurídicamente no correspondan. Es cierto que la Administración no podrá desconocer el acto, pero si detecta que es ilegítimo, deberá iniciar un procedimiento de revisión de oficio por acto nulo o anulable. Esto genera indefinición y no es ciertamente deseable para quienes desean emprender un negocio o desarrollar determinadas actividades asociadas a su empresa.

En conclusión, las Administraciones territoriales deberían extremar sus esfuerzos materiales, personales y organizativos para ajustar los tiempos de resolución al máximo previsto en los distintos procedimientos, tratando además de no apurar los mismos; sólo mediante una resolución definitiva, ajustada al ordenamiento jurídico, debidamente motivada, y dentro de los plazos legales, puede garantizarse un suficiente nivel de seguridad jurídica.

4. Implantación de ventanillas únicas empresariales

El inicio de casi cualquier actividad económica viene precisando que el ciudadano obtenga y presente documentos y certificados de diferente índole ante varias Administraciones; en ocasiones debe obtener previamente autorizaciones sectoriales y desarrollar un sinnúmero de trámites que dilatan en el tiempo la apertura de las empresas, y lo que es más grave, comportan un coste económico muy importante para el interesado sin que haya tenido oportunidad siquiera de arrancar el negocio.

Frente a esta situación la Directiva servicios apuesta por un instrumento interesante en términos de eficiencia administrativa, como es la ventanilla única.

La norma comunitaria recoge en su artículo 6º que los Estados deben adaptar sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, para garantizar que los prestadores de servicios puedan llevar a cabo gran parte de los procedimientos y trámites

34 Así ha ocurrido con la Ley de Bases del Régimen Local, la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, o la Ley Básica de todo el Sistema Administrativo, como es la LRJPAC. Una mejor técnica legislativa, a mi juicio, hubiera requerido una o varias leyes específicas de modificación de estas leyes generales.

35 La Constitución permitió una cesión de soberanía a la Comunidad Europea que se plasmó en los Tratados (derecho originario) y que tiene su proyección en el derecho derivado (reglamentos, directivas, decisiones), por lo que, el legislador español no puede desconocer tales exigencias.

administrativos a través de ventanillas únicas. En concreto, se refiere a los procedimientos de creación de empresas (acceso a la actividad), incluyendo las autorizaciones previas y las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos, o colegios y asociaciones profesionales.

Dado que la norma es respetuosa con el reparto competencial de cada uno de los Estados, cuyo nivel de descentralización es muy diverso, sólo recoge en su preámbulo un criterio general organizativo, en virtud del cual cuando sean varias las autoridades implicadas en un procedimiento una de ellas deberá hacerse cargo del papel de ventanilla única y coordinarlo, lo que exigirá convenios de colaboración con el resto.

Llegados a este punto conviene definir qué se entiende por ventanilla única o “espacio común” de tramitación. La LAE proporciona en su Anexo una definición clarificadora: se trata de “*modos o canales (oficinas integradas, atención telefónica, páginas de internet y otros) a los que los ciudadanos pueden dirigirse para acceder a las informaciones, trámites y servicios públicos determinados por acuerdo entre varias Administraciones*”.

De esta definición se desprenden algunos datos interesantes. Para empezar, la ventanilla única viene ser un portal físico-presencial o telemático de acceso a la Administración. Por tanto, aunque preferentemente sea una técnica propia de la Administración electrónica, no se limita necesariamente a esa forma de administrar. Lo relevante es que en una sede física o informática puedan reconducirse el conjunto de informaciones y tramitaciones necesarias para iniciar y desarrollar una actividad³⁶.

Por otra parte, una característica consustancial es su multifuncionalidad, puesto que deben proporcionar todos los niveles del servicio público ordinario o electrónico, como es el puramente informativo, el documental (actuaciones administrativas o de parte en expedientes físicos o electrónicos), y en su caso el transaccional (prestaciones avanzadas que incluyen por ejemplo transferencias financieras entre las partes)³⁷.

Las primeras iniciativas de implantación en España de este tipo de utilidades aparecen a través de una red de oficinas presenciales (PAITs y VUEs), que entre otros aspectos informan de las tramitaciones necesarias y facilitan el documento único electrónico para crear empresas. Son puntos de tramitación que fueron surgiendo con motivo de convenios y protocolos firmados entre las diferentes administraciones públicas, y que en la actualidad disponen también de acceso electrónico a través de internet³⁸.

Sin embargo, la incorporación legal de las ventanillas únicas al ordenamiento interno español como instrumento general de tramitación ha tenido su plasmación efectiva en la “Ley paraguas”, cuyo artículo 18º se dedica precisamente a regular este instrumento. Lo más destacable es que reconoce el derecho de los prestadores de servicios a acceder electrónicamente a una ventanilla única que debe contener información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a la actividad y su ejercicio.

La ventanilla, además, permitirá realizar trámites telemáticamente, incluidos todos los necesarios para la creación de empresas, para lo que deberá disponer de los formularios correspondientes y en-

36 En el mismo Anexo de la Ley se define el canal como la “*estructura o medio de difusión de los contenidos y servicios, incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico, así como otros que existan en la actualidad o puedan existir en el futuro (dispositivos móviles, televisión digital terrestre, etc)*”.

37 En el libro verde sobre la información del sector público “*La información del sector público, un recurso clave para Europa*” COM (1998) 585, se realizó una clasificación de los servicios de la administración electrónica que distinguía entre “*servicios de información*”, relativos al suministro de información en general y en particular a través de páginas web, “*servicios de comunicación*” o de tipo documental, que permiten la interacción entre individuos o grupos de personas (correo electrónico, mensajes sms, foros de discusión en páginas web, etc), y los “*servicios transaccionales*”, que permiten adquirir productos y servicios en línea, y presentar datos, formularios, etc, por internet o por canal móvil. El Grupo de Trabajo GT-6 de la Televisión Digital en España avanzó en esta clasificación distinguiendo entre los servicios informativos, en los que la Administración suministra información general al usuario sin necesidad de identificación o canal de retorno, los servicios interactivos, que disponen de canal de retorno que facilita una comunicación bilateral, y los servicios transaccionales, en los que a diferencia de los anteriores el usuario debe ser identificado de manera segura y satisfactoria con diferentes grados de autenticación según el caso.

38 Los PAIT “*puntos de asesoramiento e inicio de la tramitación*” son oficinas dependientes de las Administraciones Públicas, aunque también pueden asumir esta función entidades privadas, (Ley Nº 30/2006 de 29 de diciembre) así como Colegios profesionales, Organizaciones empresariales y Cámaras de comercio (Real Decreto 682/2003, de 7 de junio). Las VUEs son las “*ventanillas únicas empresariales*” que se crearon en diversas localidades para unificar la tramitación de la creación de empresas. Pueden funcionar también como PAITs. Tienen su origen en el Protocolo de Colaboración para el desarrollo del proyecto “*Ventanilla Única Empresarial*”, firmado el 26 de abril de 1999 por los Ministros de Economía y Hacienda, de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas y por el Presidente del Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. Cada ventanilla se crea en función de convenios específicos de colaboración. En 1999 se crearon doscientas treinta y un empresas a través de estas ventanillas, 2049 en 2000, 3573 en 2001 y 5498 en 2002. El punto álgido se alcanzó en 2003 con un total de ocho mil trescientos sesenta y seis empresas creadas. En los años siguientes se han cosechado resultados variables: cinco mil cuatrocientos quince en 2004, 6705 en 2005 y 3030 en 2006. Fuente. Informe: “*Trámites administrativos para la creación de empresas en España*” (AEVAL). La inmensa mayoría de las empresas creadas fueron de empresario individual, siendo personas jurídicas un 17.2 %. Las dos primeras ventanillas únicas empresariales se constituyeron en 1999 en las ciudades de Valladolid y Palma de Mallorca.

cauzar su tramitación. Una utilidad muy importante es también la sección que permite al interesado conocer el estado de tramitación de los procedimientos y recibir notificaciones de actos de trámite y definitivos.

La norma se ocupa también de garantizar la interoperatividad entre las diferentes Administraciones, lo que es fundamental ya que la constitución de una empresa de servicios precisa normalmente de la participación de numerosas Administraciones que deben realizar actos de trámite en el curso del procedimiento. Por eso, el precepto exige la adaptación tecnológica necesaria y la disposición adicional primera de la Ley obliga a todas las Administraciones a que dispongan de un sistema electrónico de intercambio de información que garantice la efectividad de este derecho.

La “Ley *ómnibus*” introduce a su vez reformas importantes en la legislación administrativa general, a la que accede la ventanilla única como instrumento ordinario de tramitación.

Así, en primer término modifica la legislación local (Ley N° 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local) aplicando la exigencia de ventanilla única para las actividades de servicios en las que intervenga dicha Administración. El nuevo artículo 70 bis, apartado 4 dispone: “*Cuando se trate de procedimientos y trámites relativos a una actividad de servicios y a su ejercicio incluida en el ámbito de aplicación de la Ley N° 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los prestadores podrán realizarlos, por medio de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia, salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio*”³⁹.

Junto a ello, se incorpora en la LAE un importantísimo precepto, que añade un apartado tercero al artículo 6º, que como sabemos regula los derechos de los ciudadanos frente a la administración electrónica. En ese nuevo apartado se establece que: “*En particular, en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia*”.

La implantación efectiva de la ventanilla única dependerá en buena medida de las normas que redefinan y adapten los procedimientos para hacer-

los viables bajo este estándar, así como de lo que establezcan los convenios de colaboración entre las diferentes administraciones afectadas para regular los intercambios correspondientes.

Primero hay que identificar y evaluar todos los procedimientos y trámites afectados, incluidas las autoridades competentes para cada uno de ellos. Tras ello, aprobar un programa de trabajo para la implantación de la ventanilla que permita utilizar las redes de comunicaciones existentes. Finalmente, coordinar a las Administraciones autonómicas y a las locales (a través en este caso de la Federación Española de Municipios y Provincias) para articular los procedimientos respectivos, los estándares técnicos, y los mecanismos de interconexión y autenticación⁴⁰.

Su puesta en marcha se ha resuelto inicialmente a través de un portal web único “<http://www.eugo.es>”, instaurado el 24 de diciembre de 2009. Lógicamente, sus contenidos son todavía limitados, teniendo en cuenta que las leyes “*paraguas*” y “*ómnibus*” son muy recientes, y que estamos en plena adaptación de los procedimientos en el nivel legislativo y reglamentario en todos los niveles de la Administración territorial y no territorial. El portal está preparado para suministrar información sobre normativa y trámites y realizar la tramitación telemática de los procedimientos, para lo que la ventanilla distribuye “*back office*” los asuntos a las autoridades competentes, o en su caso redirige al interesado al portal autonómico correspondiente⁴¹.

En la actualidad solo están disponibles en ese portal tres trámites para la constitución de empresas por vía telemática, como es para la creación de Sociedades de responsabilidad limitada, la sociedad limitada de nueva empresa, y la empresa individual (autónomos). En el futuro deberán incorporarse sucesivamente nuevos trámites, puesto que la Directiva lo exige con carácter general. La coordinación entre las diferentes administraciones es esencial en este terreno.

La implantación del sistema supone por otra parte un modelo de corresponsabilidad entre las diferentes administraciones. No olvidemos que la prestación del servicio de administración electrónica, como todo servicio público, debe realizarse con la suficiente calidad (información veraz, actualizada, servicios documentales y transaccionales correctamente prestados, etc). En otro caso, si del funcionamiento normal o anormal de este servicio se derivan daños y

39 Por tanto, salvo aquellos trámites que implican la personación física del funcionario en la actividad para realizar las comprobaciones correspondientes, lo que es común en el caso de aperturas (actas de comprobación favorable), el resto de los trámites deben poder realizarse por vía telemática y en ventanilla única.

40 Véase el “Informe ejecutivo sobre la trasposición de la Directiva de Servicios en España”, de 29 de abril de 2010, cit, p. 20.

41 El portal necesita un modelo de gestión, organización e interconexión que permita involucrar a todos los interlocutores, públicos y privados, que harán uso de la ventanilla. Por eso es imprescindible una normativa que regule su establecimiento, defina su modelo de organización y gestión, y establezca los espacios de acceso e interconexión de las diferentes autoridades competentes que participarán en los procedimientos.

perjuicios en el interesado, que confía legítimamente en su buen funcionamiento, podría surgir la correspondiente responsabilidad patrimonial⁴².

De ahí que la disposición transitoria sexta de la "Ley Ómnibus" disponga que "con el objetivo de que la información administrativa en la ventanilla única prevista en el artículo 3º de esta Ley sea clara e inequívoca y esté actualizada, se acordará en la Conferencia Sectorial de Administración Pública, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local, el sistema de gestión de la ventanilla única".

El sistema, en definitiva, ya está lanzado y se espera que en los próximos años permita reducir significativamente las cargas burocráticas que todavía afectan al emprendedor, lo que sin ninguna duda redundará en una mayor competitividad de nuestro sector económico.

IV. CONCLUSIÓN

Estamos asistiendo en la actualidad a una verdadera revolución en las formas y procedimientos administrativos. Una revolución, en definitiva, de los métodos y sistemas habituales de relación con la Administración pública. La incorporación de las nuevas tecnologías de la información ha habilitado nuevos canales y utilidades que permiten una relación más directa, inmediata y eficaz con los entes administrativos, y la legislación ha tenido que adaptarse progresivamente a esta situación.

La Administración electrónica presenta nuevos retos en el ámbito del Derecho Administrativo y protagonizará sin duda buena parte de las investigaciones jurídicas en el futuro. La necesidad de ahormar los conceptos tradicionales de la disciplina a este nuevo marco relacional es evidente y necesaria.

En este trabajo hemos tratado de aislar lo que considero constituye la mejor aportación de estas tecnologías al procedimiento administrativo, que no es otra cosa que permitir reducir las cargas burocráticas que a menudo atentan al ciudadano. Por eso, además de referirnos a la Administración electrónica como instrumento horizontal aplicable a todas las relaciones administrativas, he creído conveniente analizar una de sus aplicaciones principales, como es la agilización de los procedimientos de creación y funcionamiento de las empresas de servicios.

Las nuevas aplicaciones deben proporcionar una información veraz, actualizada, real y de calidad al ciudadano y al emprendedor. Las Administraciones deben ser especialmente cuidadosas a la hora de confeccionar sus sedes electrónicas, puesto que el ciudadano, en la confianza legítima de su adecuación, puede exigir que la información que se le proporcione sea correcta, y en su defecto exigir responsabilidad patrimonial si las deficiencias le causan perjuicios.

Pero las utilidades de la Administración electrónica no acaban en el servicio informativo. Las sedes electrónicas pueden prestar servicios adicionales como es el intercambio documental, que se concreta en la tramitación de procedimientos por vía electrónica, o incluso el intercambio transaccional, permitiendo relaciones jurídicas complejas de contenido económico.

La Administración debe adaptar sus procedimientos a esta nueva realidad y hacerlos compatibles con la tramitación telemática. Debe además armonizar sus esquemas técnicos para garantizar la corrección, autenticación y validez de los documentos electrónicos, y garantizar una correcta interconexión y transmisión de datos entre los diferentes órganos y Administraciones participantes en los procedimientos.

Todo ello presenta además dos retos importantes. Por un lado, garantizar la seguridad de todo el proceso, para lo que la firma electrónica avanzada y reconocida es esencial. Y de otro, garantizar una protección adecuada de los datos personales, cuyo tratamiento en esta modalidad debe tener el mismo nivel de garantía que viene garantizado en la tramitación física. Finalmente, es necesario que las nuevas tecnologías sean accesibles para todos, incluidas las personas con discapacidad, por lo que el ordenamiento, y sobre todo las estructuras administrativas y tecnológicas, han de dotarse de los medios necesarios para hacer valer este derecho.

Estas posibilidades son de extraordinario interés en el marco de las actividades económicas, donde se impone la reestructuración de los procedimientos y su simplificación, así como, la reducción de las cargas burocráticas asociadas a la tramitación; el instrumento de las ventanillas únicas, físicas o telemáticas, está sin duda llamado a mejorar el funcionamiento del mercado y eliminar barreras de entrada. En todo ello será fundamental el uso de las nuevas tecnologías y las utilidades que proporciona la administración electrónica. 

42 Sobre este tema, me remito a la bibliografía de referencia; es interesante al respecto el trabajo de VALERO TORRIJOS, J. "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por difusión de contenidos propios en internet", en *Responsabilidad de los proveedores de información en internet*, Obra colectiva, Comares, Granada, 2007, que realiza un interesante análisis sobre la aplicación de los requisitos ordinarios de la responsabilidad patrimonial al funcionamiento de la Administración electrónica. Véase también el completo estudio de este tema que aparece en la obra de MARTINEZ GUTIERREZ, R. *Administración pública electrónica*, ya citada en este trabajo.