

HACIA LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO

Eduardo GAMERO CASADO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla
gamero@upo.es

1. LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN EL DEVENIR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

- 1.1.- El Derecho administrativo, en la senda de la simplificación de procedimientos.
- 1.2.- Delimitación conceptual: simplificación administrativa y simplificación de procedimientos.
- 1.3.- La simplificación de procedimientos: ¿moda, necesidad o metodología?

2.- INVENTARIO DE TÉCNICAS DE SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

- 2.1.- *Better Regulation* y *Better Administration* como estrategias complementarias de simplificación procedimental.
- 2.2.- Técnicas de reducción de cargas administrativas
 - 2.2.1.- La cuantificación de cargas administrativas. El *Standard Cost Model*
 - 2.2.2.- La determinación de objetivos cuantitativos de reducción de cargas
 - 2.2.3.- Una por otra (One-In-One-Out)
 - 2.2.4.- El principio de intervención mínima. La prohibición de exigir requisitos no explícitos
 - 2.2.5.- La adaptación del marco regulatorio al tamaño de la empresa
 - 2.2.6.- Breve catálogo adicional de medidas de reducción de cargas
- 2.3.- Técnicas de racionalización y agilización del procedimiento
 - 2.3.1.- Catálogo de procedimientos administrativos. Su clasificación en familias.
 - 2.3.2.- Impulso de oficio
 - 2.3.3.- Supresión de trámites superfluos y sustitución de los preceptivos por facultativos
 - 2.3.4.- Optimización de la emisión de informes
 - 2.3.5.- Agilización de las comunicaciones interiores
 - 2.3.6.- Acumulación en la tramitación
 - 2.3.7.- Evaluación de las cargas de trabajo y supresión de cuellos de botella
- 2.4.- Técnicas mixtas.
 - 2.4.1.- La administración electrónica.
 - 2.4.2.- Técnicas especialmente promovidas por la Directiva de Servicios: restricción de autorizaciones y silencio positivo
 - 2.4.3.- Otras técnicas mixtas: mejora de formularios, reducción de tiempos de respuesta

3.- METODOLOGÍAS DE SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

- 3.1.- Las metodologías transversales
 - 3.1.1.- El rediseño funcional del procedimiento
 - 3.1.2.- La evaluación de impacto normativo
- 3.2.- La simplificación *ex post*: revisión de la legislación existente
- 3.3.- La organización administrativa de la simplificación
- 3.4.- Otros potenciadores de los procesos y programas de simplificación: guías o manuales, cribados, rankings y premios

4.- LA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO COMO CATEGORÍA JURÍDICA

- 4.1.- La simplificación del procedimiento administrativo como principio jurídico: el procedimiento administrativo *adecuado*
 - 4.1.1.- Origen y enunciado del principio
 - 4.1.2.- Caracterización de un principio genuinamente jurídico-administrativo
 - 4.1.3.- Contenido y finalidades del principio
 - 4.1.4.- Límites del principio
 - 4.1.5.- El procedimiento administrativo adecuado
- 4.2.- La simplificación del procedimiento administrativo como Derecho estatal básico
 - 4.2.1.- El carácter básico del principio de simplificación del procedimiento: engarce en el art.149.1.18ª CE, en cuanto que norma conformadora de los procedimientos administrativos
 - 4.2.2.- Contenido necesario de la legislación básica estatal en relación con el principio de simplificación del procedimiento
- 4.3.- Los controles para el cumplimiento del principio de simplificación del procedimiento

CONCLUSIÓN. NI MÁS NI MENOS REGULACIÓN: HACIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO

1.- LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS EN EL DEVENIR DEL DERECHO ADMINISTRATIVO¹

1.1.- El Derecho administrativo, en la senda de la simplificación de procedimientos

Una de las escasas constantes históricas que caracterizan al Derecho administrativo es la de encontrarse en un proceso continuo de transformación, pues como ya advirtiera Marcel HAURIUO: “el campo de la vida administrativa es el campo de lo provisional, de lo revocable y pasajero”. Se trata, en efecto, de una afirmación válida en cualquier tiempo, y verdaderamente no puede —no debe— ser de otra manera: estando el Derecho administrativo vocacionalmente abocado a regular la realidad social y económica, y encontrándose ésta en constante mutación, es inevitable y hasta necesario que evolucione incesantemente para adaptarse a esa realidad subyacente. Es más, el Derecho administrativo debería posicionarse en la vanguardia de los cambios en lugar de venir supeditado a ellos, para no estorbar al progreso quedando a remolque de las necesidades regulatorias, sino más bien anticiparse a los nuevos requerimientos, predecirlos, y ser una palanca que contribuya a liderar la satisfacción de las necesidades sociales en lugar de un lastre para la consecución de sus aspiraciones.

Lo que cualifica al Derecho administrativo contemporáneo no es por tanto su transformación, sino la radicalidad y vertiginosidad que han adquirido los cambios, también como reflejo de una realidad subyacente que evoluciona a un ritmo exponencial. Asistimos cada día a la caída de un mito o al abandono de un dogma, se postulan y aceptan las novedades con una naturalidad ciertamente pasmosa, y los cambios son tan profundos, pero al mismo tiempo tan aparentemente asistemáticos, que cuesta interpretarlos como grandes desplazamientos o transformaciones estructurales, escondidos como están en la vorágine de normas y en la infinita multiplicación de sus centros de producción.

Sentada esta premisa, parece obvio que lo verdaderamente significativo no es recordar que el Derecho administrativo cambia, sino detectar en cada caso cuáles son los rasgos estructurales de su transformación: es decir, seleccionar entre el minucioso detallismo

¹ Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación DER 2010/16543, “Simplificación administrativa”, del Plan Nacional de I+D+i, al igual que otros resultados de investigación en los que confluye hoy una triple condición: ya han sido corregidas sus pruebas de imprenta, pero no están aún disponibles para el lector a la hora de entregar este texto, aunque es probable que su distribución haya comenzado al momento de celebrarse nuestro congreso. Se trata de un artículo que aparecerá en el nº 160 (2013) de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, con el título “La simplificación del procedimiento administrativo: *Better Regulation, Better Administration*”; de una obra colectiva que he coordinado con el título *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, y que publica Tirant lo Blanch con fecha de 2014 (si bien sus pruebas ya se han dado corregidas a la imprenta); y un capítulo del libro coordinado por el profesor José Luis PIÑAR MAÑAS en el que se contienen las actas del XIX Congreso Ítalo-español de profesores de Derecho administrativo, celebrado en la Universidad CEU-San Pablo de Madrid los días 18 a 20 de octubre de 2012, en el que se recoge la comunicación: “La simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho administrativo ante la crisis”. Omito aquí muchos de los temas tratados en esas aportaciones, y prescindo en parte del aparato bibliográfico y documental que las acompaña.

normativo, y dentro el marasmo de planes, actuaciones y programas públicos en que se traduce su actividad, cuáles son los pilares vertebradores de las grandes metamorfosis; pues, pegada su vista al vertiginoso día a día, el jurista puede perder el norte de los cambios de rumbo estructurales y representativos de una nueva época, cuando lo que en realidad le corresponde es predecir dichos cambios e incluso anticiparse a ellos, ingeniando las técnicas y herramientas que los hacen posibles.

Entre esos análisis globales y prospectivos se ha apreciado el inicio de un nuevo período histórico, la *Era de la Información*², cuyo rasgo característico, el uso generalizado de las tecnologías de la información y la comunicación, debe impregnar asimismo el quehacer administrativo; y existe, por otra parte, la reputada opinión de que la dogmática clásica del Derecho administrativo, asentada sobre la potestad, el acto unilateral y el monopolio, ha desplazado sustancialmente su centro de gravedad como consecuencia de una reinterpretación del papel que corresponde al poder público en general y a la Administración en particular, pasando a erigirse en *Estado garante*³. Una Administración que tendía a asumir y ejercer directamente cualquier función o actividad que comprometiese los intereses públicos, que prestaba los servicios públicos en régimen de monopolio, ejerciente de un Derecho que se sustentaba en potestades tremendamente incisivas de intervención, que supeditaba masivamente la actividad privada a actos administrativos previos habilitantes (autorizaciones o licencias, concesiones), que regulaba minuciosamente las actividades imponiendo un sinfín de cargas... actualmente se encuentra empeñada en contraerse para resultar menos asfixiante, promueve el inicio de actividades mediante simples comunicaciones previas de los particulares, privatiza los servicios públicos ideando otras fórmulas que garanticen su continuidad y regularidad, renuncia a controlar por sí misma las actividades transfiriendo esas funciones al sector privado (auditorías, inspecciones técnicas, acreditaciones), al que incluso cede un amplio espacio de capacidad normativa (autorregulación), y pretende hacer todo eso sin omitir ni relajar la protección de los intereses públicos subyacentes, sino engendrando nuevas técnicas y modos de actuación menos invasivos, pero igualmente eficaces, con los que conciliar de mejor manera todos los intereses en presencia. En ese contexto resulta preciso encuadrar las iniciativas de simplificación de procedimientos administrativos sobre las que reflexionamos hoy.

1.2. Delimitación conceptual: simplificación administrativa y simplificación de procedimientos

En el plano internacional y en el Derecho comparado la locución “simplificación administrativa” suele venir asociada a instrumentos de calidad normativa orientados a

² La obra precursora de esta opinión, hoy en día unívoca, es CASTELLS, M.: *La Era de la Información. La sociedad red*, Alianza editorial, Madrid, 1997 (1ª edición).

³ Véase principalmente ESTEVE PARDO, J.: “La regulación de la economía desde el Estado garante”, en VV.AA.: *La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Actas del Congreso de la AEPDA, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp.79 ss.; antes ya lo apuntaba el mismo autor en *Autorregulación. Génesis y efectos*, Aranzadi, Pamplona, 2002. Fue precursora en esta línea de pensamiento MALARET GARCÍA, E.: “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos”, *RAP*, nº 145, 1998, pp.49 ss.

la reducción de cargas⁴, en el contexto de políticas de mejora regulatoria (utilizando aquí el término *regulación* en el sentido de intervención u ordenación económica⁵). Sin embargo, en nuestro Derecho interno esta noción adquiere dimensiones más amplias, dando cobijo a contenidos diversos⁶, pues “se recurre a la expresión simplificación administrativa para referirse a una pluralidad de actuaciones necesarias para adecuar la Administración a los nuevos retos”⁷; así, S. MARTÍN-RETORTILLO las agrupa en tres categorías⁸: simplificación *normativa*, dirigida a reducir la complejidad del sistema normativo; simplificación *orgánica*, que conduce a mejorar las estructuras u organizaciones públicas; y simplificación *procedimental*, mediante la que se pretende intervenir sobre los procedimientos administrativos para hacerlos menos complejos y más eficientes. Aquí nos centramos en la última faceta de la simplificación, que el propio autor bifurca a su vez en dos vertientes⁹: la simplificación de los trámites contenidos en cada procedimiento, y la simplificación del número de procedimientos existentes.

Con un esfuerzo más detenido por deslindar el concepto, aunque con un enfoque meramente analítico, podemos describir dos grandes aspectos sobre los que se proyecta la simplificación de los procedimientos administrativos, diferenciando entre reducción de cargas administrativas y racionalización o agilización del procedimiento administrativo. Aunque profundizo en la cuestión más tarde (§ 2), describo aquí ambas

⁴ Como se aprecia en la siguiente definición: “Simplificación administrativa es una herramienta de calidad normativa para la revisión y simplificación de la regulación administrativa: la documentación y formalidades mediante las que la Administración recopila información e interviene en las decisiones económicas individuales”; cfr. OCDE: *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, OECD, Paris, 2010, p.9. En la misma línea: “Las estrategias de simplificación administrativa se diseñan para reducir la complejidad e incertidumbre regulatorias, y disminuir los requisitos reduciendo las cargas innecesarias creadas por la burocracia y el papeleo. Su objetivo final es promover el imperio de la ley, la eficiencia y los entornos económicamente favorables”, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy Makers*, OECD, Paris, 2009, p.5.

⁵ Que era la noción más común entre nosotros para referirse a este conjunto de potestades hasta los estudios de ESTEVE y MUÑOZ MACHADO. Aunque existen otras aportaciones previas de los propios autores en esta materia, a efectos de este trabajo baste con remitir a MUÑOZ MACHADO, S. y ESTEVE PARDO, J. (dirs.): *Derecho de la regulación económica*, vol.1: *Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel, Madrid, 2009; y en particular, el capítulo 5 de dicha obra, elaborado por el segundo de estos autores: “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho público”, pp. 387-405.

⁶ Aunque existen excepciones que se alinean con la acepción de simplificación administrativa que opera en el Derecho comparado; así, el informe *Reforma de las Administraciones Públicas* presentado al Consejo de Ministros el día 21 de junio de 2013 (conocido como informe CORA, por el acrónimo de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas, que lo ha elaborado), en su pág.141, bajo la rúbrica “Concepto de simplificación administrativa”, afirma: “El proceso de simplificación administrativa y de reducción de cargas burocráticas tiene por objeto medir los costes administrativos e identificar y reducir las cargas administrativas”.

⁷ Cfr. TORNOS MAS, J.: “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, 2000, p.42.

⁸ Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1998): “De la simplificación de la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 147, p.8.

⁹ Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “De la simplificación...”, *op.cit.*, p.27.

nociones¹⁰, en el bien entendido de que empleo en lo sucesivo la locución “simplificación procedimental” como equivalente a la suma de ambos conceptos:

- *Reducción de cargas administrativas*: Reducir o, en su caso, eliminar documentos, trámites y procedimientos administrativos con el fin de evitar desplazamientos, economizar tiempo y ahorrar costes.
- *Racionalización y agilización del procedimiento administrativo*¹¹: Ordenar el procedimiento administrativo conforme a un criterio razonable del tiempo, del coste y de la norma, a fin de que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que configuran el procedimiento administrativo para imprimir celeridad, eficiencia y eficacia a la actividad administrativa.

La simplificación administrativa se puede encuadrar por otra parte en el contexto más amplio (pero estrechamente vinculado) de la modernización o reforma administrativa¹², que a su vez comprende medidas de carácter organizativo y tecnológico con las que se pretende mejorar la eficacia de la actuación administrativa: las iniciativas que se generan en ese marco más amplio de la modernización o reforma de la Administración pública pueden contener medidas o instrumentos específicos de simplificación de procedimientos¹³, como ocurre señaladamente con las soluciones de administración electrónica¹⁴.

En la dimensión que se aborda aquí la simplificación de procedimientos administrativos se circunscribe a los elementos puramente formales o de gestión y tramitación procedimental. No abarca a los requisitos de orden material que puedan contenerse en las normas reguladoras del procedimiento administrativo y que

¹⁰ Cuyo enunciado se inspira esencialmente en la *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos de Castilla y León*, accesible en <http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1266397056865/ / / /> (última visita: 29/11/2013); si bien dicho documento califica como “simplificación” lo que nosotros designamos como “reducción de cargas administrativas”. Se trata, por otra parte, de una clasificación que carece de toda pretensión dogmática, pues tan sólo persigue sistematizar el cuadro de técnicas disponibles en aras de una mayor claridad expositiva. En cualquier caso, PORTOCARRERO, M.: *Modelos de simplificação administrativa. A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no direito administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, pp.37 ss.: destaca los “mecanismos de aceleración de procedimientos urgentes” como categoría específica entre las técnicas de simplificación administrativa, en una línea similar a la que adopto aquí.

¹¹ En Alemania se conoce esta vertiente como *aceleración* del procedimiento administrativo; *vid.* SCHMIDT-ASSMAN, E.: *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons-INAP, Madrid, 2003, p.365.

¹² Sintetizada en su día por LÓPEZ RODÓ con las siguientes palabras: “una simplificación de los trámites, una reducción de los costos y una mayor eficacia y rapidez en los servicios. Los administrados exigen de nosotros que les liberemos de la pesadilla del *vuelva Vd. mañana* que satirizó Larra hace un siglo, que sepamos valorar el tiempo del público, que les demos facilidades para ponerse en contacto con la Administración, que la información que les interesan la obtengan con facilidad, que reduzcamos al mínimo los papeles y formalidades, que dotemos a la Administración de un sentido moderno, que la mantengamos abierta a las conquistas del progreso técnico”, *cfr.* DE LA VALLINA VELARDE, J.L.: “La reforma administrativa de López Rodó. Reformistas y reformas de la Administración española, en *VV.AA.: III Seminario de historia de la Administración*, INAP, Madrid, 2005, p.195.

¹³ El Informe CORA, citado, es un claro exponente de cuanto se dice.

¹⁴ Aspecto que se trata *infra*, § 2.4.1.

supediten el ejercicio de libertades o derechos de la ciudadanía al cumplimiento de ciertos requisitos o exigencias de carácter sustantivo: estar en poder de una concreta titulación; no exceder ciertos umbrales de emisión de gases; adoptar medidas o dispositivos de seguridad; etc. Analizamos la simplificación procedimental en un sentido estricto que circunscribe su radio de acción a la reducción de cargas administrativas y a la agilización del procedimiento, en los términos que anteriormente se han apuntado y que se amplían más adelante (§ 2.1).

Todo lo antedicho se puede sistematizar mediante la siguiente tabla:

Simplificación administrativa

Aspectos sustantivos	Supresión o reducción de los requisitos y exigencias de carácter material para el ejercicio de libertades y derechos		
Aspectos organizativos y formales	Simplificación organizativa	Supresión de organismos y optimización de la estructura orgánica	
	Simplificación normativa	Reducción del número de normas existentes suprimiendo formalmente las materialmente derogadas, mejora de su calidad formal	
	SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL	Reducción de cargas administrativas	Reducir o, en su caso, eliminar documentos, trámites y procedimientos administrativos con el fin de evitar desplazamientos, economizar tiempo y ahorrar costes
		Agilización y racionalización del procedimiento	Ordenar el procedimiento administrativo conforme a un criterio razonable del tiempo, del coste y de la norma, a fin de que sea más ágil y económico, mediante la revisión, simplificación, supresión o modificación de los parámetros que lo configuran, para promover celeridad, eficiencia y eficacia a la actividad administrativa

1.3.- La simplificación de procedimientos: ¿moda, necesidad o metodología?

Aunque existen antecedentes que datan de épocas anteriores, las iniciativas sistemáticas en materia de simplificación de procedimientos administrativos arrancan a mediados de los años 90¹⁵. Actualmente, su grado de implantación es asombroso,

¹⁵ Me abstengo de reproducir aquí el análisis de las más relevantes iniciativas de simplificación en el Derecho comparado que ya he expuesto en otros trabajos; véase especialmente “La simplificación...” (nº 160 REDA, en prensa), *op.cit.*, apdo.3. Otras fuentes bibliográficas a las que resulta particularmente oportuno acudir son las obras publicadas por la OCDE; además de las dos obras ya citadas, conviene mencionar *Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa*, INAP, Madrid, 2008 (publicado originalmente en inglés y francés: *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification*, Paris, 2006); así como *Comparing Administrative Burdens across Countries*, OECD, Paris, 2007. La OCDE ha publicado asimismo estudios monográficos sobre países de referencia, debiendo destacarse, por lo valioso de tales modelos, *Administrative Simplification in the Netherlands*, OECD, Paris, 2007; y *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal – Administrative Simplification and e-Government*, OECD, Paris, 2009. Sobre el interesante modelo portugués deben verse, además, MORA RUIZ, M.: “La experiencia portuguesa en materia de simplificación administrativa”, *Revista Vasca de Administración Pública* (en prensa); y el más antiguo, pero no por ello menos interesante trabajo de PORTOCARRERO, M.: *Modelos de simplificação administrativa*, *op.cit.*, *passim*. Además, son útiles las obras publicadas por la OCDE con el sello *better regulation*, que ha

tanto por su amplitud geográfica como por la intensidad de algunos de sus modelos de aplicación. Sin embargo, tanto esfuerzo no parece traducirse siempre en los efectos esperados, y en particular, la sociedad no percibe avances a pesar del éxito formal en la consecución de sus resultados por parte de los programas implantados¹⁶. El mismo título de esta ponencia es muy expresivo: *hacia* la simplificación del procedimiento administrativo; una tendencia, un deseo muy generalizado, pero que no se sabe cómo o no se consigue alcanzar.

generado ya una amplia colección de estudios por países, en una línea editorial que arranca con la obra *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD, Paris, 2002; pero cuyo fruto más expresivo es un conjunto de volúmenes que analizan las medidas de mejora de la regulación en cada país, de acuerdo con el patrón común consensuado en un grupo de trabajo específico. Estas publicaciones ostentan el título común de *Better Regulation in Europe*, al que añaden el país sobre el que versa el estudio en cuestión. En 2010 se publicaron 13 obras, relativas a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España (existe traducción al español, publicada por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en 2011), Francia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia. Los estudios sobre Italia y Grecia se publicaron en 2012.

Por otra parte, una visión sintética de las iniciativas europeas, con una densa recapitulación del aparato bibliográfico existente hasta esa fecha, puede verse en RADAELLI, C.M. y MEUWESE, A.C.M.: “Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform”, *Public Administration*, vol.87, nº.3, 2009 pp.639 ss. En ese mismo sentido también es valiosa la aportación de WIENER, J.B.: “Better Regulation in Europe”, *Current Legal Problems*, nº 130, 2006 (versión electrónica accesible en <http://ssrn.com/abstract=937927> , última visita 29/11/2013). De gran utilidad es, asimismo, el informe publicado por el Grupo de Alto Nivel de Partes Independientes sobre Cargas Administrativas titulado *Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU Legislation in the least burdensome way*, High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens, Warsaw, 15 November 2011 (accesible en http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf ; última visita: 29/11/2013) .

Por lo que respecta a los Estados Unidos, las fuentes más cualificadas son RENDA, A.: *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of State*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006; y SUNSTEIN, C.R.: *Simpler. The future of Government*, Simon & Schuster, New York, 2013. En todo caso, BETANCOR, A.: *Mejorar la regulación: una guía de razones y de medios*, Marcial Pons-Fundación Rafael del Pino, Madrid, 2009, pp.107 ss., lleva a cabo una excelente exposición de las iniciativas estadounidense y británica.

Por último, en lo que se refiere a las CCAA, es pertinente remitir a los trabajos de CANALS AMETLLER, D.: “La simplificación administrativa en Cataluña en el marco de la política de mejora regulatoria”; MÉNDEZ FERNÁNDEZ, J.: “La simplificación de los procedimientos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León”; y GAVARA ESTAÑOL, A.: “La simplificación de procedimientos y la reducción de cargas administrativas en la Generalitat de la Comunitat Valenciana”; todos ellos capítulos del libro que he coordinado yo mismo, *Simplificación del procedimiento...*, *op.cit.*, pp.345 ss. También es valiosa la aportación de la propia CANALS AMETLLER, D.: “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, en VV.AA.: *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2010, pp.43 ss.

¹⁶ Una idea en la que abunda OCDE: *Why Is Administrative...*, *op.cit.*, pp.34 ss. El estudio revela con datos estadísticos que, a pesar del éxito en la consecución de objetivos de los planes de reducción de cargas, la sociedad no percibe avances en este campo, y en particular los empresarios muestran su frustración por la lentitud de los progresos y por la irrelevancia de los efectos que producen a pequeña escala: así, aunque estos programas suelen concluir con cifras contundentes de miles de millones de euros de reducción de las cargas administrativas, a nivel *micro* (en cada caso individual) los empresarios no perciben ahorros efectivos.

El análisis del acervo existente en materia de simplificación de los procedimientos administrativos permite identificar, ya de entrada, una serie de factores que estorban a su plena efectividad. Se pueden destacar los siguientes:

1. *Escasa visibilidad.* Los instrumentos mediante los que se promueve la simplificación no son conocidos, y a pesar del extraordinario valor que adquieren las iniciativas, no han alcanzado un grado suficiente de difusión y divulgación en el conjunto de operadores, tanto políticos como económicos y jurídicos. Esta invisibilidad de las estrategias, técnicas y métodos de simplificación administrativa reduce indudablemente su potencial, pues no sólo limita la extensión “geográfica” de las técnicas a ámbitos territoriales donde no se las conoce, sino que también ha supuesto la inexistencia de un enfoque sistemático y global que aglutine todo este bagaje en procesos o programas integrales, mediante los que se aplique la totalidad de las categorías disponibles (por un lado, las de estricta reducción de la carga regulatoria; por otro, las de racionalización y agilización de trámites del procedimiento), extrayendo el máximo provecho del amplio acervo disponible.
2. *Asimetrías en su grado de implantación:* No todas las Administraciones públicas avanzan de igual manera en la implantación de la simplificación de procedimientos. Las Entidades Locales constituyen, desde luego, el exponente más débil de todas las iniciativas de simplificación administrativa, siendo así que en nuestro sistema político les corresponden incisivas potestades de intervención. Cualquier metodología de simplificación administrativa que se emprenda en el futuro debe afrontar la necesidad de integrar a las Entidades Locales en el proceso.
3. *Debilidad de los instrumentos normativos; carencia de carácter vinculante.* En efecto, en ninguno de los ordenamientos analizados se percibe la incorporación de las metodologías de simplificación administrativa a instrumentos normativos de rango suficiente, y sobre todo, de carácter vinculante. Se presentan algunas excepciones, como la *Legislatory and Regulatory Reform Act* británica, el Decreto-ley “simplifica Italia”, o algunas disposiciones puntuales del Estado y las Comunidades Autónomas; pero al margen de esos hitos, todo el esquema de aplicación se fundamenta en *soft law*, esto es, programas y planes de actuación o metodologías de carácter meramente orientativo, cuya fuerza de obligar es muy débil. Esto representa un gran obstáculo en organizaciones políticas fuertemente descentralizadas, como ocurre en la Unión Europea respecto de sus Estados miembros; o en el caso español, del Estado respecto de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
4. *Insuficiente categorización jurídica.* La simplificación de los procedimientos administrativos ha sido una tarea emprendida desde ramas del conocimiento ajenas al Derecho, dando lugar a una falta de construcción (de identidad) jurídica. Aparece requerida de una aproximación jurídica que la encuadre, la module y la racionalice en el contexto del ordenamiento jurídico, acabando con un cierto desapego o incluso desprecio por el potencial dogmático y técnico-jurídico que pueda encerrar esta cuestión. En el resto de este apartado me detengo sobre este extremo.
5. *Carácter asistemático, ausencia de un enfoque global.* Consecuencia derivada de lo anterior —y al mismo tiempo, concausa de la situación—, se percibe un

claro desorden, una asistemática, una falta de guía, racionalización o enfoque global en la implantación de medidas de simplificación del procedimiento. Con la excepción de las meticolosas y depuradas aproximaciones que han tenido lugar en algunos ordenamientos —los que se indican más tarde como modelos de referencia—, es obvio el carácter casi anárquico con el que se están adoptando las medidas de simplificación en la mayoría de los sistemas jurídicos, y particularmente entre nosotros. Así, en la Administración del Estado basta con ensamblar los contenidos dispersos en diferentes normas para percibir el desorden con el que se está afrontando la simplificación procedimental: la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicio; la Ley 25/2009, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior; la Ley 2/2011, de economía sostenible (principalmente, arts.3 a 7); la Ley 14/2013, de apoyo a de emprendedores (especialmente arts.36 y ss.); y la inminente Ley de garantía de unidad de mercado. En cada una de estas leyes se contienen determinaciones que son esenciales para el conjunto del sistema jurídico y afectan a las demás, pero no se establecen conexiones normativas entre ellas ni existe ningún indicio consistente de que respondan a una filosofía o programa compartido. El Informe CORA pretende cualificar todas estas iniciativas dispersas y mostrar una coordinada univocidad.

Es evidente el carácter jurídico que adquiere esta metodología de la simplificación procedimental. Sin embargo, llama poderosamente la atención la escasez de estudios dirigidos a analizar las técnicas de simplificación de los procedimientos administrativos desde este punto de vista. Existe ya un fabuloso acervo jurídico (tanto normativo como doctrinal) en lo relativo a las medidas de simplificación derivadas de la Directiva de Servicios, y también se han producido algunas aproximaciones en materia de calidad normativa (en relación con la evaluación de impacto normativo); pero el volumen e intensidad de las técnicas y planes de simplificación de procedimientos existentes a nivel mundial se presenta sin un respaldo o sustento jurídico-administrativo, si bien es de justicia notar que, entre los pocos juristas atraídos por estos temas, en España contamos con valiosos exponentes¹⁷. La mayoría de aportaciones disponibles proceden especialmente de la ciencia económica y de la ciencia política y de la Administración, asentadas en enfoques muy distintos del que a los juristas nos es propio, pues omiten por lo general el análisis de cuestiones que para nosotros resultan absolutamente cruciales¹⁸; en particular, no aparecen debidamente tratados ciertos

¹⁷ Aunque primordialmente focalizadas a la calidad normativa; véanse, principalmente, BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, *passim*; TORNOS MAS, J.: “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, nº 151. 2000, pp.39 ss.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “De la simplificación...”, *op.cit.*, pp.7 ss.; CANALS AMETLLER, D.: “Mejora normativa...”, pp.43 ss.; PONCE SOLÉ, J.: “Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites”, en VV.AA.: *Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Madrid, pp.203 ss. y MIR PUIGPELAT, O.: “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en TORNOS MAS, J. (coord.): *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, pp.521 ss.

¹⁸ No en vano se ha advertido que el procedimiento administrativo constituye una materia en la que confluyen ciencias y técnicas diversas, destacándose particularmente el papel que corresponde a la Ciencia Política y de la Administración: *vid.* GONZÁLEZ NAVARRO, F.: “Artículo 1”, en la obra de la que es autor junto a GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007,

límites o salvaguardias, como la consideración de los intereses generales¹⁹ presentes en la regulación y su articulación con la intervención que se diseña (en definitiva, la adecuada aplicación del principio de proporcionalidad), el importante factor de perturbación que suponen las relaciones interadministrativas en los procesos de simplificación, o la preservación de los derechos de la ciudadanía a lo largo de la instrucción del procedimiento administrativo (alegaciones o audiencia, proposición de pruebas, etc.) como límites a la simplificación.

Siendo ello llamativo, más aún lo es la ausencia de juristas en la implementación de programas y planes de simplificación administrativa, como ha puesto de relieve NAVAMUEL²⁰. Esta postergación del plano jurídico ha concedido el protagonismo en esta materia a otros colectivos muy diversos, entre los que destacan los ingenieros (de sistemas y de procesos) y los politólogos. El propio autor (cuya dilatada experiencia práctica confiere especial significado a sus palabras) pone de manifiesto el fiasco con el que han concluido muchos de estos planes, debido, precisamente, a la ausencia del factor jurídico en su implementación. La mera obsesión por la informatización o la modelización de los procedimientos ha conducido a visiones cortoplacistas que han impedido la perdurabilidad de las soluciones, privándolas de un sustento técnico-jurídico que les resulta imprescindible y abocándolas a estrepitosos fracasos.

En este punto, y para cerrar las reflexiones introductorias propias de este primer apartado, conviene resaltar que *la categorización jurídica de la simplificación del procedimiento administrativo constituye a día de hoy una verdadera exigencia*, una imperiosa necesidad que reclama no solo la coherencia institucional del Derecho administrativo en cuanto que rama científica, sino que además representa una verdadera exigencia social; una aspiración colectiva que se traduce en una reivindicación hacia los poderes públicos en general, y hacia la Administración en particular, para que responda a las aspiraciones sociales contemporáneas: mantener un sistema de Administraciones públicas *más eficiente*, que satisfaga plenamente las razones que justifican su propia existencia (la plena realización del interés general), del modo menos invasivo posible, ampliando correlativamente, y tanto como quepa, el espacio de la libertad ciudadana. A ese empeño nos aplicamos a continuación todavía torpemente, con el solo propósito de estimular el debate y la reflexión sobre una cuestión que a todos nos interpela y que en la que todos nos vemos impelidos a involucrarnos.

tomo I, p.37 (aunque existen otras posteriores, en este trabajo cito normalmente la cuarta edición, por ser la más completa en los temas referenciados).

¹⁹ Cuidadosamente lo advierte BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, p.60: “La perspectiva jurídica sobre esta cuestión tiene sus matices diferenciales respecto de otras como la económica. Mientras que ésta busca la regulación óptima entendida como la que contribuye de manera más eficaz y eficiente a la correcta distribución de los recursos, la perspectiva jurídica asume esta perspectiva pero sólo como medial o instrumental respecto de lo que han de ser los objetivos finales o últimos de la regulación: lo que genéricamente se denomina interés general”.

²⁰ Véase NAVAMUEL GONZÁLEZ, D.: “Diseño, ejecución y valoración de proyectos de simplificación: experiencia desde la práctica profesional”, en la obra que yo mismo he coordinado, *Simplificación del procedimiento...*, *op.cit.*, p.169 (cito sobre pruebas de imprenta).

2.- INVENTARIO DE TÉCNICAS DE SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1.- *Better Regulation* y *Better Administration* como estrategias complementarias de simplificación procedimental

El análisis de los planes y programas de simplificación de procedimientos desplegados hasta hoy muestra la existencia de iniciativas extraordinariamente valiosas y variadas, tanto en el plano supranacional, como en el Derecho comparado y en nuestro propio ordenamiento jurídico. La panorámica del conjunto permite apreciar que existen dos movimientos paralelos y complementarios: el primero, que podríamos calificar como *Better Regulation*²¹, se aprecia en Holanda y en países de la órbita anglosajona (EE.UU., Reino Unido), de menor tradición jurídico-administrativa, que han focalizado sus esfuerzos en programas de reducción de cargas administrativas, inclusive las técnicas de mejora regulatoria (análisis de impacto normativo); el segundo, que cabe designar como *Better Administration*, se expresa en ordenamientos con mayor tradición jurídico-administrativa, como España (por lo que se refiere a las CCAA), Italia, Alemania o Portugal, y centra sus esfuerzos en técnicas orientadas a la racionalización del procedimiento administrativo para lograr una gestión administrativa más eficiente.

Es de significar que esta diferencia en las aproximaciones no resulta meramente superficial, sino que representa un rasgo característico que anida en el origen mismo de tales iniciativas y resulta revelador de otras concepciones de fondo, de raíz estrictamente política. En efecto, la oleada anglosajona y centroeuropea (característica también en las iniciativas de la OCDE) arranca con las corrientes neoliberales auspiciadas por el Presidente Ronald REAGAN en Estados Unidos y por la Primera Ministra Margaret THATCHER en el Reino Unido, bajo el prisma de la carga regulatoria y la necesidad de levantar controles y restricciones a las actividades económicas a fin de dinamizar el desarrollo económico e incrementar la competitividad. Se circunscriben, por tanto, al área de la (des)regulación: subyace en ellos una pretensión estrictamente económica, pues su finalidad es el incremento de la competitividad derivado de la supresión de cargas regulatorias que permite liberar recursos para destinarlos a fines productivos. Esta concreta orientación finalista de tales estrategias de simplificación no les resta un ápice de legitimidad y utilidad, ni la constatación de tal orientación específica debe interpretarse como una crítica, aunque en ocasiones se pueda reprochar atinadamente que se estimulen estas iniciativas con un mero pretexto desregulador y no como una metodología de simplificación administrativa que tome suficientemente en consideración todos los intereses en presencia²². Por otra parte,

²¹ La expresión *Better regulation* parece tener origen en los trabajos de la OCDE, que la emplea a partir de 1995; el Gobierno laborista británico la hizo suya en 1997, dando así un giro terminológico y filosófico desde la “desregulación” a la “mejor regulación”; véase BALDWIN, R. (2005): “Is better regulation smarter regulation?”, *Public Law*, p.486. Desde esos focos se irradió por toda Europa, gozando de gran predicamento, si bien a partir de 2010 desde las instituciones comunitarias se tiende a reemplazarla por la expresión “Smart regulation”, e incluso actualmente, por “Regulatory fitness”.

²² Tal y como ha sucedido entre nosotros con ocasión de los cambios en el régimen de ejercicio de actividades que se viene articulando tras la Directiva de Servicios y especialmente con ocasión de la crisis económicas; entre estas críticas entre las que destaco especialmente la que subyace en NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades:

también cabe decir que, por lo limitado del enfoque, resulta ser una visión insuficiente y parcial de la simplificación de los procedimientos administrativos.

Por el contrario, desde la perspectiva subyacente en los países de mayor tradición jurídico-administrativa (y debemos destacar especialmente las estrategias de simplificación promovidas por Andalucía, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, así como Alemania y Portugal), lo que se persigue con estos planes y programas es la mejora del funcionamiento de la Administración pública entendida como entidad servicial, a la que se quiere despojar de un arcaico componente burocrático e intervencionista para refinar y depurar sus instrumentos de intervención, al mismo tiempo que se potencian y mejoran sus técnicas internas de gestión a fin de ejercer más eficientemente las tareas que le atribuye el ordenamiento jurídico. Este segundo enfoque carece de las limitaciones materiales subyacentes en el grupo anterior, en cuanto que las estrategias de simplificación no distinguen las áreas o familias de procedimientos requeridos de rediseño funcional por su grado de afección a la libertad de empresa (o dicho en términos más generales, a las actividades económicas privadas), sino que se extiende al conjunto de actuaciones de la Administración, al total de procedimientos administrativos preexistentes. Es más, las estrategias o programaciones de la simplificación que emprenden las Administraciones inspiradas por este propósito no suelen priorizar los procedimientos por su grado de afección a la iniciativa privada, sino por el volumen de tramitación que generan, situándose en las primeras posiciones de la parrilla de salida a los procedimientos-masa, que afectan a un mayor número de ciudadanos. Esto supone que la agenda de rediseño funcional de los procedimientos administrativos pueda comenzar por procedimientos de carácter prestacional (por ejemplo, el otorgamiento de subvenciones), en lugar de por los relativos a los títulos habilitantes para el inicio de actividades (como las autorizaciones administrativas). La situación puede representarse mediante la siguiente tabla:

Panel comparativo de técnicas de simplificación de procedimientos

Técnicas de simplificación	REDUCCIÓN DE CARGAS	AGILIZACIÓN DE TRÁMITES
Ordenamientos característicos	EE.UU, Reino Unido, Holanda, Unión Europea	España (sobre todo en CCAA), Portugal, Alemania, Colombia, etc.
Objetivo	Reducir los costes de las actividades económicas <i>(Better Regulation)</i>	Eficiencia de la actuación administrativa <i>(Better Administration)</i>
Procedimientos implicados	Los relativos al inicio y ejercicio de actividades económicas	Cualesquiera procedimientos, con especial énfasis en los que tengan mayor impacto en la población
Beneficiarios	Principalmente empresas	Conjunto de la ciudadanía
Técnicas de articulación	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Standard Costs Model</i> - Reducción de aportación documental (con objetivos cuantitativos o con otras técnicas) - Evaluación de impacto normativo - Una por otra (One-in-One-Out) - Sustitución de autorizaciones por 	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de legislación sobre procedimiento común - Catálogo de procedimientos - Clasificación de procedimientos en familias - Impulso del procedimiento de oficio - Sustitución de trámites preceptivos por

¿reactivación económica o pretexto desregulador?”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo (Actas del VI Congreso de la AEPDA)*, INAP, 2011, pp.212-187.

	declaraciones y comunicaciones - Ampliación del silencio positivo	facultativos - Optimización de emisión de informes (preferiblemente mediante formularios)
Técnicas mixtas o combinadas	- Implantación de soluciones de administración electrónica - Dotación y depuración de formularios - Reducción de los plazos y de los tiempos de respuesta	

No obstante, en la evolución de todos estos movimientos empiezan a despuntar signos inequívocos de intercomunicabilidad. Así, los británicos, mediante un ambicioso y reciente programa denominado *Red Tape Challenge*²³ han empezado a extender las técnicas de simplificación al conjunto de actividades de la Administración; y en los países latinos se han aplicado programas de reducción cuantitativa de la carga regulatoria bajo los auspicios de la Comisión Europea, así como comienza a generalizarse la técnica del análisis de impacto normativo.

Antes de adentrarnos en la exposición de las técnicas de simplificación procedimental, conviene recordar, como hace REGO BLANCO, que el concepto de carga administrativa es un neologismo en proceso de juridificación²⁴, por lo que no es fácil precisar sus contornos. Lo propio cabe decir de las técnicas de agilización y racionalización del procedimiento, e incluso de la eventual diferenciación dogmática que pueda subyacer entre una y otra categoría. Reitero aquí las propuestas de definición adelantadas anteriormente (§ 1.2), que tienen un afán meramente descriptivo y no necesariamente taxativo. Debido a la contención que debe tener este trabajo, no puedo extenderme en precisar sus perfiles, y tampoco puedo exponer, al describir estas técnicas, toda la problemática subyacente en su aplicación, pues en algunos casos (como la sustitución de las autorizaciones por declaraciones responsables y comunicaciones previas, por poner solo un ejemplo), su aplicación plantea tal cúmulo de cuestiones, que son suficientes por sí solas para dedicarles estudios monográficos. Abordo pues la exposición dejando suficientemente claro que el propósito que ahora atendemos es únicamente el de referenciar un catálogo o panel de herramientas, para ofrecer una visión global de las técnicas disponibles en orden a la simplificación del procedimiento.

2.2.- Técnicas de reducción de cargas administrativas

2.2.1.- La cuantificación de las cargas administrativas. El *Standard Cost Model*.

Este tipo de técnicas se apoya en los instrumentos de medición de cargas administrativas que poco a poco se han ido alumbrando por las diferentes organizaciones que inciden en la cuestión. El que goza de mayor reputación es el que elabora la red *SCM Network*²⁵. Reposan sobre la determinación de una serie de requisitos o cargas administrativas (aportación documental, suministro de datos, etc.), cuya cuantía se estandariza estableciendo una tabla de costes unitarios, a fin de que

²³ Para conocer su alcance puede consultarse el portal de internet mediante el que se instrumenta este ambicioso programa: <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/> (última visita: 29/11/2013).

²⁴ Vid. REGO BLANCO, M.D.: "Las cargas administrativas: concepto y régimen jurídico para su reducción", en GAMERO CASADO, E. (coord.): *Simplificación del procedimiento...*, op.cit., p.248.

²⁵ Accesible, como también quedó dicho, en <http://www.administrative-burdens.com/>

pueda medirse el impacto económico que supone incluir o suprimir dicho requisito. A su vez, el modelo permite llevar a cabo análisis homologables entre todos los operadores, pudiéndose llevar a cabo estudios comparativos entre Estados. Da lugar a cálculos aproximados, no completamente fiables, pero que sirven para orientar sobre el efecto que supone la imposición o la supresión de ciertas cargas administrativas.

Por ejemplo, es carga administrativa la exigencia de presentación de una solicitud, la aportación de documentación complementaria, la comunicación de actividades o de datos, la inscripción en un registro, la conservación de documentos, informaciones o datos, la renovación de licencias, autorizaciones o permisos, la llevanza de libros, la realización de auditorías, la formalización de una actuación en documento público, etc. El Modelo Estandarizado de Costes (*Standard Costs Model* o SCM) contiene una relación de todas las actuaciones que se consideran cargas administrativas, y les asigna un precio o tarifa estándar para poder realizar el cálculo de su coste. Dicho cálculo toma asimismo en consideración otros factores, como la periodicidad con que se impone la carga, o la población (universo) de obligados. Como se puede inferir de lo expuesto, la cuantificación de los costes difiere enormemente según la escala territorial sobre la que se proyecte, variando tanto por lo que se refiere al país o región de referencia (una hora de trabajo no tiene el mismo valor en Suecia que en Malta), como por el sector económico o productivo en examen (no es igual el ámbito de las empresas tecnológicas, la banca o la industria), etc. Esta circunstancia exige acordar la cuantificación estándar de los costes en escalas adecuadas, previamente al análisis específico (a la determinación de los costes) en un concreto ámbito. Por ello, la documentación general (internacional) del SCM carece de una tabla de costes, que debe confeccionarse en ámbitos territoriales determinados. En España, para afrontar esta situación con un mínimo de homogeneidad a fin de disponer de cálculos homologables a escala nacional, se ha acordado un “Sistema compartido” de cuantificación elaborado de común acuerdo por todas las Administraciones públicas²⁶. La tabla de costes estándar consensuada por las Administraciones públicas españolas es la siguiente²⁷:

²⁶ Se trata del denominado *Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Sistema compartido de las Administraciones públicas*, de 18 de diciembre de 2009. Posteriormente se ha integrado como Anexo V a la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, aprobada mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

²⁷ La figura ha sido tomada de MACÍA GONZÁLEZ, A. (dir.): *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas*, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2012, Anexo 6, p.5. Accesible en http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Informes/Informes_de_Evaluacion/Evaluaciones_2011/E31.html (última visita: 30/04/2013), debido a que resulta más clara que su fuente original, esto es, el documento en el que se plasma el *Método simplificado*, cit.

Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas		EUROS
1	Presentar una solicitud presencialmente	80
2	Presentar una solicitud electrónica	5
3	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos...)	35
4	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5*
5	Presentación de una comunicación presencialmente	30
6	Presentación de una comunicación electrónicamente	2
7	Presentación electrónica de documentos, facturas o requisitos	4*
8	Aportación de datos	2*
9	Presentación de copias compulsadas (acumular al coste del documento)	1*
10	Presentación de un informe y memoria	500
11	Obligación de conservar documentos	20
12	Inscripción convencional en un registro	110
13	Inscripción electrónica en un registro	50
14	Llevanza de libros	300
15	Llevanza de libros en vía electrónica	150
16	Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	1.500

Tabla para la medición de costes de cargas		EUROS
17	Información a terceros	100
18	Formalización en documentos públicos de hechos o documentos	500
19	Obligación de comunicar o publicar	100

Tabla para la medición del coste agregado de la reducción		Reducción (Euros)
1	Renovación automática de autorizaciones y licencias	175
2	Implantación de tramitación proactiva	100
3	Establecimiento de respuesta inmediata en un procedimiento	200
4	Reducción de plazos de respuesta de la Administración	**
5	Establecimiento de sistemas específicos de ayuda a la cumplimentación	30
6	Puesta en marcha de campañas de información a interesados	15

Nota : si alguna medida de simplificación no puede encuadrarse en la clasificación anterior, actuar sobre posible asimilación. Los costes y ahorros podrán ser acumulables.

**Escala de valores en función del tiempo reducido	EUROS
Del 1 al 25%	20
Del 26 al 50%	60
Del 51 al 75%	110
Del 76 al 99%	180

La dinámica del modelo se comprende bien con la siguiente explicación, que expone el tipo de costes estandarizados y el modo de proceder a su cálculo²⁸:

Las *obligaciones de información* son las que derivan de la regulación a fin de facilitar informaciones y datos al sector público o a terceros. Ello no significa necesariamente que la información deba comunicarse a los poderes públicos o a terceros, pues puede limitarse al deber de elaborar de información disponible para inspecciones o de remitirla a demanda. Cada información consiste en uno o más *requerimientos de datos*. Para facilitar la información relativa a cada requerimiento de datos pueden resultar necesarias una serie de *actividades administrativas* (léase de gestión). El SCM calcula el coste de cumplimiento de cada actividad. Las actividades pueden hacerse internamente o ser externalizadas (por ejemplo, auditorías). Puede ser necesario realizar adquisiciones para completar una actividad específica, y cuando se llevan a cabo exclusivamente para cumplir el requerimiento han de ser incluidas en la estimación. Para cada actividad administrativa hay una serie de *parámetros de costes* necesarios para su cálculo. Son los siguientes: i) *El precio*, que consiste en una tarifa, los costes salariales y los gastos generales (*overheads*) cuando se trata de actividades internas, o los costes por hora cuando se trata de proveedores de servicios externos; ii) *El tiempo*, que es la cantidad de tiempo necesaria para completar la actividad administrativa; y iii) *La cantidad*, que toma en consideración el volumen de población (universo) de empresas afectadas, así como la frecuencia en que la actividad debe realizarse cada año. La combinación de esos elementos ofrece la fórmula básica de SCM: Coste por actividad administrativa (o por requerimiento de datos) = Precio x Tiempo x Cantidad (población x frecuencia). Adicionalmente, se deben añadir los gastos aproximados anuales de adquisición prorrateados en función de la duración prevista de lo adquirido.

²⁸ Cfr. *International Standard Cost Model Manual*, SCM Network, 2005, pp.8 ss., en donde figura este ejemplo.

Por ejemplo, si una actividad administrativa requiere 3 horas de dedicación (tiempo), y el coste por hora del personal de la empresa es 10 € (tarifa); el precio es por tanto de 30 euros. Si este requerimiento se aplica a 100.000 empresas (población), que deben cumplirlo dos veces al año (frecuencia), el coste anual de la carga administrativa es de 200.000 €/año. Por consiguiente, el coste total de la carga administrativa en el conjunto del sistema es de $200.000 \times 30 = 6.000.000$ €/año.

Además de articular la cuantificación de una determinada carga administrativa y su peso en el conjunto del sistema económico, el SCM también permite visualizar fácilmente los ahorros que se consiguen modificando la regulación vigente e implantando medidas de simplificación administrativa que supriman o reduzcan las cargas preexistentes. Así, de acuerdo con la tabla de costes implantada en España, la exigencia de presentar una solicitud por medios presenciales tiene un coste estimado de 80 €, mientras que la presentación de una solicitud por medios electrónicos tiene un coste estimado de 5 €. Si el universo de sujetos obligados es de 1.000 (por ejemplo, número de empresas que cada año se crean en el sector objeto de ordenación), la supresión del requisito supone un ahorro estimado en el conjunto del sistema de 80.000 €/año; y la articulación de cauces electrónicos para la presentación de la solicitud supone un ahorro estimado de 75.000 €/año. De igual manera, la inscripción en un registro en la tabla española tiene un coste estimado de 110 €; si el trámite de inscripción por parte del interesado se sustituye por una comunicación e inscripción de oficio por parte de la Administración una vez satisfechas otras cargas (por ejemplo, tras obtener una autorización), en el sector de ordenación anteriormente apuntado la medida supondría un ahorro estimado en 110.000 €.

Con todo lo discutible que resulta el modelo, es una herramienta útil y cada vez más extendida, por cuanto que permite disponer de un cálculo (siquiera sea aproximado) de los costes que supone la realización de una determinada actividad, así como visibiliza muy expresivamente las consecuencias económicas derivadas de la incorporación o de la eliminación de un determinado trámite. Ello permite a su vez llevar a cabo una ponderación más afinada respecto del interés público comprometido en la regulación, a fin de decidir si las cargas impuestas sobre el ejercicio de la actividad son razonables o resultan desproporcionadas, como se verá más adelante, cuando exponga la metodología de la evaluación de impacto normativo.

2.2.2.- La determinación de objetivos cuantitativos de reducción de cargas

Esta técnica consiste en el establecimiento de un porcentaje o una cantidad alzada de reducción de la carga administrativa en un plazo determinado: por ejemplo, del 20% en tres años. Su presupuesto de aplicación es la previa implantación de un modelo de medición de cargas (como el SCM), a fin de cuantificar los costes iniciales y el efecto de las medidas de reducción de cargas que se aprueben para alcanzar el objetivo.

Su origen se encuentra en Holanda, que la viene aplicando desde la última década del siglo pasado²⁹. Actualmente constituye una técnica muy extendida, especialmente en las instituciones europeas: la Comisión Europea aprobó un programa de reducción de cargas administrativas que estableció para el período 2007-2012 el objetivo de reducir en un 25% los costes que representa el cumplimiento de la regulación³⁰. El Programa de Acción comunitario se centró en las obligaciones de información obsoletas, redundantes o reiterativas, que deben distinguirse claramente de las características de diseño legislativo que son coherentes o necesarias para hacer realidad los beneficios de la legislación. Aunque se trataba principalmente de reducir las cargas administrativas innecesarias que pesaban sobre las empresas, el programa pretendía aportar asimismo considerables mejoras para los ciudadanos en general y los consumidores en particular, dado el abaratamiento de los precios que indirectamente se logra mediante la reducción de los gastos de producción.

Los resultados del programa han sido altamente satisfactorios en cuanto al cumplimiento de sus objetivos cuantitativos. Por lo que se refiere, en primer lugar, a la reducción de las cargas directamente establecidas en la legislación comunitaria europea, la cifra de ahorro final ha sido de 37.600 millones de euros, lo que representa el 30'5% de la carga administrativa total preexistente en la normativa comunitaria³¹. En cuanto al conjunto de los Estados miembros, los últimos datos disponibles³² revelan que los objetivos se han cumplido en diferente grado, desde el 15% de Malta o Luxemburgo, hasta el 30% en Lituania y España.

En relación, precisamente, con el cumplimiento de tales objetivos en nuestro país, su consecución se articuló mediante el Programa de Mejora de la Reglamentación y Reducción de Cargas Administrativas, aprobado por el Consejo de Ministros el 4 de mayo de 2007³³. Se estableció un objetivo más ambicioso, de reducción de cargas en un 30%, cuyo cumplimiento se canalizó a través de un Plan de Acción aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 junio de 2008, y que ha dado lugar a 6 paquetes de medidas (283 iniciativas), sucesivamente recogidas en Acuerdos del

²⁹ Se encontró inicialmente prevista en un programa aprobado por el Gobierno neerlandés en 1994; véase OCDE: *Administrative simplification in the Netherlands*, *op.cit.*, p.20 y p.31.

³⁰ Mediante la Comunicación de la Comisión COM(2007) 23 final, de 24 de enero, que establece las líneas maestras del programa y que fue expresamente respaldado en el Consejo Europeo de primavera de 2007. Su precursor es el documento de trabajo de la Comisión COM(2006) 691: "Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union"; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2006) 689 : "A strategic review of Better Regulation in the European Union".

³¹ Los datos que se expresan a continuación proceden del informe que evalúa la culminación del programa: el documento de trabajo de la Comisión "Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU final report", SWD(2012) 423 final, de 12 de diciembre.

³² Véase el informe STOIBER, E. (ed.): *Europe can do better. Report on best practice in Member States to implement EU legislation in the least burdensome way*, High Level Group on Stakeholders on Administrative Burdens-European Commission, Varsovia, 15 de noviembre de 2011, elaborado por el Grupo de Alto Nivel de Partes Independientes sobre Cargas Administrativas de la Comisión Europea.

³³ Véase la Resolución de 23 de mayo de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de mayo de 2007, sobre impulso del programa de mejora de la reglamentación y reducción de cargas administrativas, BOE núm. 140, de 12 de junio.

Consejo de Ministros de 27 de junio de 2008, 14 de agosto de 2008, 17 de abril de 2009, 23 de diciembre de 2010, 13 de mayo de 2011, y 16 de septiembre de 2011³⁴. El balance de tales iniciativas ha sido una reducción de cargas estimada en casi 6.000 mill.€, si bien a finales de 2012 la estimación del ahorro asciende a un total de 18.000 mill.€³⁵.

No se puede desconocer la extraordinaria importancia que ha tenido para el cumplimiento de estos ambiciosos objetivos la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, con la consiguiente obligación de articular el acceso electrónico a todos los procedimientos de la Administración General del Estado antes del 31 de diciembre de 2009, un objetivo que no se consiguió completamente en la fecha marcada, pero sí poco después.

Ahora bien, por lo que respecta al efecto cualitativo, las valoraciones parecen no haber sido tan satisfactorias. En efecto, según fuentes cualificadas, la percepción de los actores sociales es que la situación no ha mejorado como consecuencia del cumplimiento de estos objetivos, y que se encuentran con las mismas o más dificultades para crear empresas y desarrollar sus actividades que antes de aplicar estos objetivos cuantitativos de reducción de cargas³⁶. Esto revela la conveniencia de buscar instrumentos más afinados de reducción de las cargas administrativas. Como apunto más tarde (§ 4.1.4), el verdadero objetivo debe ser producir *mejor* regulación, no *más* o *menos* regulación.

2.2.3.- Una por otra (One-In-One-Out)

La regla One-in One-out (OIOO) constituye una norma peculiar implantada en el Reino Unido como consecuencia de su política de mejora de la regulación: en su virtud, cada vez que se implante una nueva carga administrativa, en unidad de acto se debe proceder a suprimir otra. Su expresiva denominación excusa la necesidad de ampliar su concepto, si bien conviene apuntar que el Gobierno británico ha elaborado una amplia guía metodológica dirigida a explicar cómo funciona esta regla, y con la que especialmente se pretende evitar que la carga suprimida sea menos gravosa que la implantada, o dicho de otra manera, que la nueva carga suponga un incremento de la carga regulatoria en términos absolutos³⁷. El proceso se gestiona mediante la técnica de evaluación de impacto normativo. Actualmente se encuentra en examen un

³⁴ Una valoración de las medidas adoptadas puede verse en IVAÑEZ GIMENO, J.M.: “Una primera evaluación de una política de reducción de cargas en España”, en VV.AA.: *Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Madrid, pp.309 ss.

³⁵ Son datos contenidos en el Informe CORA, *cit.*, p.142.

³⁶ Intervención de Charles-Henri MONTIN, Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre *Better Regulation* de la OCDE, en el Seminario organizado por la Cátedra Mutations de l’Action et du Droit Public, dirigida por Jean-Bernard AUBY, en Sciences-Po, París, el 16 de enero de 2013. En el mismo sentido se expresa el documento OCDE: *Why Is Administrative...*, *op.cit.*, pp.34 ss. También abunda en la idea la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Normativa inteligente en la Unión Europea*, COM(2010) 543 final, de 8 de octubre, p.3.

³⁷ Véase *One-in, One-out methodology (OIOO)*, Department for Business, Innovation and Skills, 2011.

endurecimiento de las condiciones, que se traduciría en una nueva regla aún más exigente: One-in Two-out (OITO).

En España esta técnica ya ha encontrado acogida en el art.37 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que dispone: “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias creen nuevas cargas administrativas para las empresas eliminarán al menos una carga existente de coste equivalente”. Su aplicación se circunscribe a la regulación de nuevas cargas sobre las empresas, sin extenderse al conjunto del ordenamiento jurídico; y únicamente vincula a la potestad reglamentaria (si bien, de todas las Administraciones públicas), no afectando a las regulaciones que emprendan los poderes legislativos.

La implantación de este tipo de criterios cuantitativos no puede hacerse con el radical simplismo que muestra este precepto, pues exige una adecuada ponderación de los diferentes intereses en conflicto. La aplicación maximalista de la regla posterga implacablemente la consideración del interés general implicado en las opciones de política regulatoria: se abandonan completamente los argumentos que colisionan con la reducción de la carga regulatoria y que exigen la toma en consideración de otros valores o intereses en conflicto, como la protección del medio ambiente, de los consumidores y usuarios, la seguridad y los riesgos potenciales, etc. Estas otras necesidades implicadas en el contenido de las normas no se relegan aquí a planos secundarios, sino que son completamente excluidos del análisis. Por lo demás, y como ya quedó dicho en relación con los programas cuantitativos de reducción de la carga regulatoria, la opinión de los afectados es desfavorable aun cuando se hayan saldado con el cumplimiento formal de sus objetivos, pues no perciben avances en la presión regulatoria. Es preferible el empleo de técnicas cualitativas que permiten análisis más ponderados de las circunstancias, como la evaluación de impacto normativo, sin perjuicio de seguirlas depurando y potenciando a medida que nuestros conocimientos nos permiten avanzar en el diseño de tales técnicas.

2.2.4.- El principio de intervención mínima. La prohibición de exigir requisitos no explícitos.

Este principio predica que sólo se debe imponer una carga cuando sea estrictamente necesario. Es una regla a la que invita el puro sentido común. Sin embargo, durante mucho tiempo parece que no se ha sido especialmente sensible a su importancia. La revisión de la legislación sectorial hace que uno se pregunte frecuentemente acerca de la necesidad que tiene esta o aquella exigencia, y demasiado a menudo las cargas se han impuesto por una especie de principio de precaución mal entendido, bajo cuyo prisma debe exigirse la presentación de ciertos documentos o la realización de tales trámites aunque no esté demostrada su utilidad, porque quizá llegado el caso se presente un día en el que se revele finalmente útil debido a un inopinado cambio de las circunstancias o a una necesidad que todavía no nos ha sido revelada. Y de este modo pasa el tiempo sin que se demuestre su utilidad, pero la carga sigue incrustada en la norma sin que resulte inocua como se pretende, pues constituye un importante gasto que, extrapolado al conjunto de la legislación, representa cifras astronómicas, como acaba demostrándose cuando se criba la regulación utilizando el SCM y ya

tuvimos ocasión de comprobar. Pues bien, bajo el principio de intervención mínima no tiene cabida el “por si acaso”: todas y cada una de las medidas impuestas deben contar con una concreta justificación, real y actual, evidente y explícita.

Nuestro Derecho no tiene implantada esta regla, aunque sí una aproximación: el art.39.bis 1 de la Ley 30/1992 que, como es sabido, constituye una trasposición obligada por la Directiva de Servicios. Sí se ha conformado esta exigencia por parte de la jurisprudencia contencioso-administrativa, en relación con los reglamentos que impongan nuevas prohibiciones o restricciones sustantivas, como ha destacado BASSOLS³⁸. Por el contrario, el principio luce expresamente en el Derecho británico, donde ostenta rango legal al haberse incorporado al art.2.3 b) de la *Legislatory & Regulatory Reform Act* de 2006³⁹.

En cualquier caso, no me resisto a expresar que, por encima del principio de intervención mínima, en España haría falta un recordatorio explícito a las autoridades administrativas y a los propios empleados públicos de la prohibición de exigir requisitos no expresamente previstos en la legislación vigente. Una obviedad que deriva del principio de legalidad, pero que parece ser ignorada por ese ejército de quisquillosos funcionarios que malinterpretan el verdadero significado de su misión y tienden a interpretar los requerimientos derivados de la legislación en el sentido más gravoso posible. De tal manera que exigencias documentales y materiales que a cualquier gestor le resultan inexplicables conforme a la literalidad de los textos, pues no aparecen expresamente indicados por ninguna parte, son por el contrario requisitos absolutamente insoslayables para el inagotable celo de tales servidores públicos, que los infieren de las disposiciones normativas según su personal (y peculiar) criterio. Existen infinidad de lamentables ejemplos de estas invenciones increíbles, que erigen barreras tremendamente costosas para los promotores, quienes finalmente las aceptan con resignación porque resulta menos gravoso para ellos cumplir ese requisito fantasioso y ridículo que iniciar interminables litigios a fin de eludir su cumplimiento.

Por otra parte, es oportuno apreciar que la generalización de las declaraciones previas y comunicaciones responsables ha producido un insospechado efecto de mejora de la transparencia: en los ejemplos de mejores prácticas, las ordenanzas municipales reguladoras de obras y actividades han incorporado prolijos anexos que detallan minuciosamente los requisitos formales y materiales que deben satisfacerse por quienes las lleven a cabo. Estos anexos, específicos para cada tipo de actividad, se incorporan después a los formularios de declaración responsable o comunicación previa que corresponda, de tal manera que no constituyen una actuación meramente informativa, sino que se erige también una aceptación formal de conocimiento por parte del ciudadano que presenta el correspondiente formulario firmado. Representan un instrumento que contribuye a preservar la seguridad jurídica, por cuanto que articulan un claro parámetro de contraste que los ciudadanos pueden utilizar para el

³⁸ Vid. BASSOLS COMA, M.: “El control de la elaboración de reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de evaluación de la simplificación y calidad de las normas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 33, 2008, pp.48 ss.

³⁹ Que dice: “sólo se llevarán a cabo actividades regulatorias cuando sea estrictamente necesario”.

autocontrol previo al ejercicio de la actividad y determinar con un mínimo de certeza si en efecto reúnen los requisitos necesarios.

A día de hoy, igual que las Administraciones públicas han de tener publicada una relación de procedimientos administrativos con una serie de datos básicos –art.42.4 LRJPAC–, debería imponerse asimismo el deber de publicar estos listados específicos de exigencias formales y sustantivas que han de satisfacer los ciudadanos en orden al ejercicio de actividades sujetas a control, sea dicho control *ex ante* (mediante autorización o concesión), o sea *ex post*, mediante inspección (una vez presentada declaración responsable o comunicación previa). El Derecho administrativo común debería obligar a que las Administraciones públicas publiquen por medios oficiales las exigencias documentales y sustantivas que imponen a la ciudadanía en los procedimientos administrativos, restringiendo sensiblemente el enorme margen de discrecionalidad que actualmente queda entregado a los tramitadores: empleados públicos que, como ya se ha dicho, aplican un celo mal entendido a la gestión y levantan barreras intolerables al ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, esas relaciones públicas de requisitos deberían ser susceptibles de control jurídico, en vía administrativa y contencioso-administrativa. De tal manera que las organizaciones representativas de los intereses de los diferentes colectivos, puedan emprender las acciones oportunas a fin de remover los obstáculos y exigencias que resulten excesivos, no sólo por no estar contemplados en la legislación aplicable, sino asimismo por contravenir el principio de simplificación del procedimiento, que enunciaré más adelante (§ 4.1). Solo de esta manera podremos apreciar avances significativos en este campo, pues dicho control sería de carácter preventivo y por consiguiente se traduciría en efectos prácticos sobre los procedimientos que se tramiten en lo sucesivo; en la situación actual, a las personas afectadas por las desproporcionadas exigencias de los tramitadores, no les aprovecha emprender acciones que postergarían lesivamente el inicio de la actividad, y acaban transigiendo en la satisfacción de exigencias superfluas, redundantes o puramente ilícitas.

2.2.5.- Adaptación del marco regulatorio al tamaño de la empresa

Entre la opción de no imponer una carga y la de imponerla a todo el mundo existe una posición intermedia que consiste en adaptar el requisito según el tamaño de la empresa. Esta es la filosofía subyacente en las nuevas iniciativas comunitarias respecto a las PYMEs⁴⁰, basadas en la evidencia de que el cumplimiento del marco normativo es siempre porcentualmente más costoso para este tipo de empresas: mientras que una gran empresa gasta un euro por empleado para cumplir con cargas regulatorias, las medianas empresas han de gastar al menos cuatro euros, y las pequeñas más de diez euros⁴¹. Entre nosotros, Según los cálculos del Servicio de Estudios del Banco de España, un 74% de las cargas administrativas en España son soportadas por las

⁴⁰ Como se desprende del informe de la Comisión Europea *Minimizing regulatory burden for SMEs Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises*, COM(2011) 803 final.

⁴¹ Estos datos proceden del informe del Grupo de Expertos *Models to Reduce the Disproportionate Regulatory Burdens on SMEs*, de mayo de 2007.

empresas de menos de diez empleados, que paradójicamente ocupan a tan sólo el 20% del total de los trabajadores⁴²

A consecuencia de esta constatación, la Comisión Europea fundamenta todas sus nuevas propuestas normativas en la premisa de que las microempresas deben ser excluidas de la aplicación de nuevas exigencias o cargas, salvo que se justifique la proporcionalidad de la medida específicamente para ese tipo de entidades. E incluso cuando tal proporcionalidad queda demostrada, se aplican ciertas técnicas para reducir las cargas regulatorias, como por ejemplo:

- Legislación *a medida*: así, la futura reforma sobre el régimen de protección de datos en la Unión Europea examina específicamente las vías para que algunas de estas cargas se alivien para las PYMEs, introduciendo deberes más livianos cuando ello es posible sin que se perjudique la protección del derecho fundamental.
- Un importante volumen de los costes trae causa de la necesidad de cumplimentar registros y archivos, o la de someterse a inspecciones para demostrar el cumplimiento de la regulación. Tales costes pueden abolirse en todo o en parte para las pequeñas empresas, o bien facilitar sus requisitos de cumplimiento.
- La exención parcial de la carga. Por ejemplo, las microempresas están exentas del deber de instalar tacógrafos en sus camiones siempre que transiten en un radio limitado. En algunos campos, los requisitos pueden diferir según que se trate de PYMEs o de grandes empresas.

2.2.6.- Breve catálogo adicional de medidas de reducción de cargas

Una vez expuestos los métodos o herramientas de reducción de cargas, es oportuno ofrecer un listado de las concretas medidas que se pueden aplicar con ocasión de su despliegue para lograr el propósito de reducir la carga regulatoria. Se trata de un sencillo panel de soluciones que no requieren generalmente de mayor explicación, por cuanto que ya vienen siendo bastante conocidas, y no se trata ahora de entrar en la problemática específica que pueda entrañar su concreta aplicación. Sin ánimo de ser exhaustivo, y teniendo presente que más adelante se ofrece también un catálogo de técnicas mixtas, pueden indicarse las siguientes medidas de reducción de cargas administrativas:

- Revisión o supresión de requisitos y obligaciones de información o evaluación (auditorías, llevanza de libros, archivo de documentación...), valoración de su adecuación, y reducción de la frecuencia de su aportación.
- Supresión o reducción de la documentación requerida (documentos superfluos), o su sustitución por declaraciones responsables.
- Remisión general a la finalización del procedimiento como momento para la aportación de la documentación. Por ejemplo, se entregan ciertos documentos (certificados de seguro, avales) sólo en el caso de obtener la autorización o concesión, pero no en el caso de que se deniegue; o también, en materia de contratación del sector público (inclusive en materia de personal), tan sólo se exige

⁴² Vid. IVÁÑEZ GIMENO, J.M.: "Una primera evaluación...", *op.cit.*, p.317.

la presentación de cierta documentación al adjudicatario y no a todos los licitantes, una medida de gran racionalidad que GIMENO reclama sin éxito⁴³.

- Eliminación de la necesidad de compulsar documentos.

Por lo demás, la consulta de la tabla de costes estándar incluida más atrás (§ 2.2.1) permite ampliar esta visión y comprender cabalmente el alcance de las concretas medidas de simplificación administrativa, cuantificando el ahorro que supone la supresión o reformulación de las cargas administrativas.

2.3.- Técnicas de racionalización y agilización del procedimiento

Este tipo de técnicas nos resultan más familiares, y no es extraño, pues han sido cultivadas especialmente en los ordenamientos de nuestro entorno cultural jurídico-administrativo. Los países en los que impera el *régime administratif* somos, efectivamente, sus principales precursores. De hecho, puede sorprendernos que alguna de nuestras más longevas tradiciones, como es la existencia de un código de procedimiento administrativo, se encuentre reputada internacionalmente como técnica de simplificación de procedimientos⁴⁴, en la medida que permite a los gestores establecer claramente el marco normativo de referencia y, por tanto, tramitar los expedientes de manera más eficiente. Me limito por ello a ofrecer un catálogo muy sintético de estas medidas, que han sido especialmente potenciadas por las Comunidades Autónomas referidas más atrás en sus estrategias y programas de simplificación administrativa. Para la exposición subsiguiente me apoyo de manera sustancial en una excelente aportación de PÉREZ MONGUIÓ que aborda este tema de manera específica⁴⁵.

2.3.1.- Catálogo de procedimientos administrativos. Su clasificación en familias.

Una primera técnica de simplificación es la existencia de un catálogo, registro o inventario de procedimientos administrativos, cuya aprobación permite identificar los procedimientos existentes y señalar claramente los órganos responsables de su tramitación, los plazos de resolución, los efectos del silencio administrativo, etc. Actualmente, la elaboración de este catálogo es un deber para todas las Administraciones públicas, conforme al art.42.4 LRJPAC.

Un paso más avanzado en esta racionalización es la clasificación de los procedimientos administrativos en familias y subfamilias (subvenciones, sanciones, autorizaciones,

⁴³ Vid. GIMENO FELIU, J.M.: "Directiva de servicios y contratación pública. Hacia la simplificación", en MOREU CARBONELL, E.: *El impacto...*, op.cit., p.431.

⁴⁴ Así, ZILLER, J.: "Developing administrative simplification: Selected experiences from recent administrative reforms in EU Institutions and Member States", ponencia presentada al Seminario sobre simplificación administrativa celebrado en Ankara, 8-9 May 2008; accessible en <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/41327209.pdf> (última visita: 30/04/2013).

⁴⁵ Se trata de PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: "Criterios de agilización del procedimiento", en GAMERO CASADO, E. (coord.): *Simplificación del procedimiento...*, op.cit., pp.313 ss.

exacciones tributarias...)⁴⁶. Esta técnica permite aplicar soluciones derivadas de simplificación, como por ejemplo la identificación de los trámites comunes a cada familia de procedimiento, procurando que todos los procedimientos de la misma familia tengan los mismos trámites (evitando la exigencia de los superfluos), la familiarización de los empleados públicos con tales categorías de procedimientos (facilitando la adquisición y despliegue de sus aptitudes para la gestión, incluso en casos de movilidad del puesto), la implantación de soluciones horizontales de gestión procedimental (por ejemplo, de herramientas, plataformas y servicios comunes de administración electrónica, que resultan más fácilmente implantables mediante la agrupación de los procedimientos en familias), la elaboración de guías específicas de tramitación por familias que contribuyen a orientar a los tramitadores, y la agilización de los procesos de reingeniería de procesos o rediseño funcional de los procedimientos.

2.3.2.- Impulso de oficio

El impulso de oficio del procedimiento administrativo es un principio clásico en nuestro Derecho, actualmente consagrado en los arts.74 y 78.1 LRJPAC. Pero, como explica PÉREZ MONGUIÓ, cuando esta técnica se invoca en sede de simplificación del procedimiento, lo que se promueve es el reemplazo de trámites que deben realizarse a instancia de parte por actuaciones emprendidas de oficio, de tal manera que no afecta ya solo a la tramitación del procedimiento, sino a su nacimiento mismo⁴⁷. Por ejemplo, cuando después de obtener una autorización se deba proceder a la inscripción en un registro, esta actuación debería realizarse de oficio por la Administración sin necesidad de que la lleve a cabo el interesado⁴⁸.

Una manifestación específica del impulso de oficio es la denominada actuación *proactiva*, esto es, previa incluso a cualquier iniciativa de la ciudadanía. Esa actuación determina el inicio de un procedimiento o lleva a cabo una gestión de manera automática. Un claro exponente de este tipo de actuaciones es el envío del borrador de la declaración del impuesto sobre la renta, y también, el envío de recordatorios de caducidad de las inspecciones técnicas de vehículos a motor, o de certificados electrónicos.

⁴⁶ Así, la Administración de la Junta de Andalucía tiene identificadas 19 familias de documentos en su *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010; accesible en <https://ws024.juntadeandalucia.es/ae/descargar/3581> (última visita: 30/11/2013), p.66., p.40. Son las siguientes: Familia 1: Comunicaciones previas, autorizaciones, acreditaciones e inscripciones registrales; Familia 2: Subvenciones, ayudas, becas y premios; Familia 3: Evaluación y certificación; Familia 4: Expropiación y revisión; Familia 5: Contratación pública; Familia 6: Sancionadores; Familia 7: Conciliación, mediación y arbitraje; Familia 8: Sugerencias, quejas y reclamaciones; Familia 9: Elaboración de disposiciones; Familia 10: Selección, contratación de personal y provisión de puestos; Familia 11: Prestaciones sociales y sanitarias; Familia 12: Responsabilidad patrimonial; Familia 13: Revisión de actuación administrativa y reclamaciones previas; Familia 14: Convenios; Familia 15: Tesorería y deuda.

⁴⁷ Vid. PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: "Criterios de agilización...", *op.cit.*, p.322.

⁴⁸ Así, todas las inscripciones del Registro General Turístico de Canarias se realizan de oficio por parte de las Administraciones públicas; *vid.* art.22 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias.

2.3.3.- Supresión de trámites superfluos y sustitución de los preceptivos por facultativos

Los procedimientos administrativos comprenden a menudo trámites superfluos, que siguen exigiéndose tan sólo porque siempre se ha hecho así, sin que nadie se plantee su necesidad y promueva su eliminación. Es preciso evaluar sensatamente todos y cada uno de los trámites incluidos en los procedimientos para eliminar aquellos que no aporten valor añadido o supongan dilaciones injustificadas del procedimiento.

En esa misma línea, a veces se incluye en los procedimientos la necesidad de solicitar un informe cuya utilidad sólo se presenta realmente en un volumen muy reducido de casos, erigiéndose en el resto en una formalidad inútilmente dilatoria. En tal caso, la fórmula idónea es rediseñar el procedimiento modificando el carácter del informe, que puede establecerse como facultativo, o supeditarlo al caso de que concurran las circunstancias que justifican su petición.

2.3.4.- Optimización de la emisión de informes.

También en relación con los informes es preciso reparar en el modo disfuncional mediante el que se articula normalmente su expedición. Lo usual es que el instructor despache un oficio mediante el que se limite a solicitar el informe invocando las disposiciones en las que se establece dicho trámite. Ese proceder demora la elaboración del informe y entorpece su utilidad posterior: en primer lugar, porque el órgano a quien se reclama el informe puede no estar muy versado en la materia, y perder un tiempo precioso simplemente para encuadrar la petición y centrar el objeto de la consulta; en segundo lugar, porque la emisión del informe se lleva a cabo con estructuras formales diversas según quién lo confeccione, lo que complica a su vez el procesamiento de la información por parte del receptor.

En orden a agilizar los procedimientos administrativos, es de puro sentido común que los informes se soliciten mediante formularios, en los que en primer lugar se citen las normas que fundamentan su petición, y en segundo lugar se señalen los concretos aspectos que deben ser objeto de consideración. El formulario debe ser flexible para que, dentro de una estructura formal común, el emisor redacte el informe con cierta libertad, pero estandarizando siempre el modo de presentar la información a fin de que luego pueda procesarse más rápidamente y atender de manera satisfactoria al propósito por el que se exige el trámite. Esta implantación de memorias normalizadas o modelos-tipo de respuesta resulta particularmente operativa cuando el formulario se remite en soporte electrónico, facilitando la consecución de los objetivos anteriormente expuestos.

Otra fórmula para agilizar la tramitación del procedimiento en relación con los informes es la aplicación del silencio positivo ante la no emisión del informe en plazo.

2.3.5.- Agilización de las comunicaciones interiores.

Es de Perogrullo recordar que una manera de mejorar significativamente la gestión de los procedimientos complejos, que implican a varios órganos distintos, es agilizando las comunicaciones. El mejor modo es favoreciendo el intercambio telemático, pero en el caso de las Administraciones que todavía no han digitalizado los procedimientos resulta esencial disponer de un sistema ágil de reparto del correo interno.

2.3.6.- Acumulación en la tramitación

Esta técnica de simplificación tampoco merece mayor comentario en nuestro Derecho, al encontrarse implantada desde hace tiempo. Por una parte, se podrán acumular para su tramitación todos los procedimientos que guarden identidad sustancial o íntima conexión –art.73 LRJPAC–; de otro lado, se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea –art.75.1 LRJPAC–.

2.3.7.- Evaluación de las cargas de trabajo y supresión de cuellos de botella

En este punto la agilización del procedimiento requiere la aplicación de técnicas de gestión de personal, combinadas con otras de gestión administrativa. Es preciso, por una parte, evaluar la carga de trabajo de cada puesto, mediante aplicación de dos parámetros⁴⁹: la carga de trabajo asociada a la instrucción de un procedimiento administrativo, que es el resultado de la suma de los tiempos dedicados por el personal a la resolución de cada trámite asociados a un expediente; y la carga de trabajo asociada a una tarea, que será el resultado de multiplicar el tiempo utilizado en su resolución, la frecuencia de dicha tarea y el número de personas que la realizan, debiendo eliminarse del cómputo tanto los tiempos de espera como los de inactividad en la tramitación. Tales cálculos se deben extrapolar al conjunto de procedimientos que se tramiten en un determinado puesto de trabajo, en función de su recurrencia. Una vez cuantificadas de este modo las cargas se pueden aplicar criterios para su racionalización, agilizando la tramitación y evitando los cuellos de botella; entre los elementos del análisis cabe mencionar los siguientes⁵⁰:

- Estacionalidad de un procedimiento administrativo. Para evitar la sobrecarga asociada a la estacionalidad se puede estudiar la posibilidad de realizar convocatorias abiertas durante todo el año.
- Análisis de la demanda. La carga de trabajo depende en muchos casos de la demanda de la población potencialmente interesada. De este modo, en la actuación administrativa desconcentrada, la carga de trabajo en los distintos órganos provinciales puede ser muy diferente.
- Evaluación de la secuencia de los trámites. A fin de evitar el traslado del expediente, se podrá cambiar la secuencia de la tramitación concentrando o reduciendo, en la medida de lo posible, las intervenciones de distintos órganos administrativos.
- Especialización. Se considerará la posibilidad de distribuir la carga de trabajo generando órganos o funciones especializadas.

⁴⁹ Véase el *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*, op.cit., p.66.

⁵⁰ Vid. *Manual...*, op.cit., p.41

- Redistribución de cargas de trabajo entre órganos, mediante descentralización, desconcentración o delegación de competencias.

2.4.- Técnicas mixtas.

2.4.1.- La administración electrónica

La implantación de soluciones de administración electrónica se encuentra reputada como uno de los más eficaces instrumentos de simplificación administrativa⁵¹. En particular, la digitalización de procedimientos administrativos que tiene lugar con la implantación de la administración electrónica es una ocasión propicia para la aplicación de las técnicas de simplificación⁵². En este sentido, se ha llegado a decir que la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, reposa en su conjunto sobre un principio de simplificación administrativa, a más de las concretas técnicas de simplificación que incorpora expresamente en su texto⁵³.

En particular, el art.34 de la Ley adquiere extraordinario valor, en cuanto que exige la aplicación de técnicas de simplificación administrativa con ocasión del rediseño funcional de los procedimientos que tiene lugar cuando se procede a su digitalización; aunque este precepto no tiene carácter básico, aplicándose en exclusiva a la Administración del Estado, conviene reproducir su contenido:

Artículo 34. *Criterios para la gestión electrónica.*

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, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos:

⁵¹ El operador que más ha insistido en esta idea es la OCDE, *vid.* especialmente *Reducir el papeleo...*, *op.cit.*, pp.63 ss.; y *Why Is Administrative Simplification...*, *op.cit.*, pp.5 ss.

⁵² Como vengo sosteniendo en GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual básico...*, *op.cit.*, pp.495 ss. Véase asimismo COTINO HUESO, L.: "El derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones y el estatuto del ciudadano e-administrado en la Ley 11/2007 y en su normativa de desarrollo", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *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*, 3ª ed., Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2010, pp.189 ss. Véanse también las relevantes aportaciones de CIERCO SEIRA, C.: "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la administración electrónica", en *Revista General de Derecho Administrativo*, nº.19, 2009; así como, del mismo autor, "La administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº.147, 2011, pp.7 ss. Desde una perspectiva más general, relativa a la transformación que la administración electrónica entraña para el procedimiento administrativo, es útil la consulta de VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, innovación y administración electrónica*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2013, pp.93 y ss.; GARCÍA MACHO, R.: "Procedimiento administrativo y sociedad de la información y el conocimiento", en BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *La transformación...*, *op.cit.*, pp.183 ss.; AGUILAR ROS, R. y PALOMAR OLMEDA, A.: "El procedimiento electrónico (gestión electrónica de los procedimientos)", en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.): *Administración electrónica y ciudadanos*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp.647 ss.; y VV.AA.: *Simplificació vers l'e-Administració. Redisseny i millora d'expedients administratius per unificar procediments, estandaritzar documentació i reduir continguts d'informació*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2012, *passim*.

⁵³ Es la opinión de MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp.333 ss.

- a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación.
- b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.
- c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta.
- d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.

Ahora bien, se debe tener presente que la digitalización de procedimientos es un pretexto que permite desplegar las técnicas e instrumentos de simplificación administrativa, pero la mera informatización de un concreto aspecto de la actividad administrativa (de un procedimiento específico). No supone de suyo simplificación alguna, y puede llegar incluso a producir efectos devastadores, como advierte NAVAMUEL, previniendo sobre la “informatización del caos”⁵⁴.

La implantación de soluciones de administración electrónica tropieza con dos obstáculos primordiales: la interoperabilidad, y el desacompasamiento entre Administraciones públicas. La interoperabilidad⁵⁵ es “la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos”⁵⁶. Son los problemas que plantea la realización de actuaciones por medios electrónicos cuando no se circunscriben a un equipo terminal, sino que requieren la conexión entre diferentes equipos. ¿Quién no ha padecido ya los problemas de incompatibilidad de programas, la desconfiguración de los módulos de firma electrónica, la imposibilidad de recuperar información por encontrarse en un fichero de formato obsoleto, etc.? Si el instrumento más eficaz para la simplificación administrativa es la implantación de la administración electrónica, la interoperabilidad es la principal barrera con la que tropieza, hasta el punto de erigirla en el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI. En un escenario tan políticamente descentralizado como el español, los desarrollos informáticos de las diferentes Administraciones públicas son extraordinariamente diversos y plantean fabulosas barreras a la interoperabilidad. El único modo de poner orden en ese caótico escenario es acordar una serie de reglas comunes que se apliquen por todos los operadores: en cuanto a formato de documentos, metadatos, protocolos de intermediación, expedientes electrónicos, etc.

Las dificultades que entraña la interoperabilidad fueron premonitoriamente percibidas por el legislador estatal básico, quien inoculó en la Ley 11/2007 los instrumentos

⁵⁴ Vid. NAVAMUEL GONZÁLEZ, D.: “Diseño, ejecución...”, *op.cit.*,

⁵⁵ Sobre esta materia *vid.* GAMERO CASADO, E.: “Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor”, *RAP*, nº. 179, 2009, p.293; CERRILLO MARTÍNEZ, A.: “Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *La ley de administración electrónica*, *op.cit.*, pp.760 ss.; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, *op.cit.*, pp.265 ss.; y del mismo autor: “Cooperación y coordinación entre Administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad”, en PIÑAR MAÑAS, J.L. (coord.): *Administración electrónica y ciudadanos*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp.667 ss.

⁵⁶ Definición contenida en el Anexo de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

necesarios para resolverlas. Contempló así la aprobación de un Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) como norma estatal básica, que se dictó efectivamente mediante el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero. Esta disposición resultó un tanto frustrante, al no contener elementos suficientes como para concretar todas las exigencias implicadas en el problema; pero articuló una remisión normativa a una serie de disposiciones de desarrollo, las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI), que se han ido dictando posteriormente hasta completar un panel de 14 disposiciones que regulan pormenorizadamente todos los aspectos implicados. El edificio finalmente erigido es fabuloso y constituye un ejemplo de buenas prácticas a nivel internacional⁵⁷. Sorprende que unas normas que descienden a tal grado de detalle y suponen una recentralización tan potente de competencias en aspectos claramente rayanos en la organización propia de cada Administración pública hayan sido aprobadas con carácter básico sin oposición alguna de los entes territoriales; tanto más, cuando se recuerda la debilidad del instrumento (meras resoluciones de una Secretaria de Estado). Pero este aquietamiento obedece a dos razones bien notorias: la primera, que su procedimiento de elaboración ha sido extraordinariamente participativo, dando entrada al máximo de sensibilidades; y la segunda, que el resultado aprovecha a todos los operadores, pues ya tienen orientaciones claras acerca del tipo de soluciones que deben implantar en el futuro, evitando el error, muy frecuente hasta hoy, de invertir en desarrollos que posteriormente han devenido inútiles por no ser interoperables. El único problema es que la eficacia de todo este acervo se proyecta hacia el futuro, esto es, se aplica para los nuevos desarrollos de administración electrónica que se implanten a partir de ahora, lo cual limita mucho la visibilidad inmediata de sus efectos. Pero indudablemente, constituyen un sólido pilar sobre el que avanzar en este campo, y su efectividad se apreciará en escala exponencial a medida que avance el tiempo. Poco más se puede decir en este asunto.

El otro aspecto requerido de comentario es el desacompasamiento que existe en la implantación de soluciones de administración electrónica por las diferentes administraciones públicas, y en especial, por las entidades locales⁵⁸. Esta asimetría trae causa de la ausencia de imposiciones vinculantes por parte de la Ley 11/2007 en orden a la implantación de servicios de administración electrónica, pues como es sabido, su disposición final 3ª supedita los desarrollos en este ámbito a las disponibilidades presupuestarias de cada Administración, lo cual supone que en muchos casos se carezca incluso de registro electrónico. Para subvenir a esta situación conviene priorizar la puesta en marcha de una serie de servicios, plataformas y herramientas que revisten un carácter estratégico para el impulso de la administración electrónica, al reunir las siguientes características: 1) Constituyen herramientas, aplicaciones o servicios horizontales, utilizables en una extraordinaria variedad de procedimientos o relaciones administrativas; 2) Su implantación no entraña grandes costes, sobre todo en relación con el valor añadido que aportan; 3) Mejoran sensiblemente la posición de la ciudadanía, evitando la realización de trámites presenciales que consumen tiempo y

⁵⁷ El texto de todas las NTIs puede consultarse en el Portal de Administración Electrónica, accesible en http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home (última visita, 30/11/2013), pestaña "interoperabilidad".

⁵⁸ Vid. en este sentido lo que expongo en "La administración electrónica en las entidades locales", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.): *Tratado de Derecho municipal*, Iustel, Madrid, 2011, pp.1307 ss.

recursos en desplazamientos y horas de trabajo. Se trata de los siguientes: a) La sede electrónica; b) El registro electrónico; c) El servicio de notificaciones; y d) La plataforma de pagos electrónicos. Todos ellos deberían declararse como servicios mínimos por parte de la Ley 11/2007, obligando a todas las Administraciones públicas a disponer de ellos. En tanto que no reciban tal calificativo, las Administraciones públicas que no dispongan de estos servicios, plataformas y herramientas deberían priorizar sus acciones procediendo, en primer lugar, a su puesta en marcha, y afrontando seguidamente otros procesos más complejos y exponencialmente menos efectivos, como la digitalización de procedimientos sectoriales.

Además de esto, los municipios, que son las Administraciones más atrasadas en la implantación de soluciones de administración electrónica, deberían utilizar la asistencia técnica de las Diputaciones Provinciales, que no sólo está prevista con carácter general por la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local –art.36.1 b)–, sino que además, se encuentra especialmente potenciada en materia de administración electrónica por la disposición final 3ª de la Ley 11/2007. En este sentido, es importante significar que el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local modifica el art.36.1 LRBRL, atribuyendo a las Diputaciones provinciales “La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes”. Este precepto camina en la senda que propongo, pero suscita un interrogante nada pequeño: ¿a qué concretos servicios de administración electrónica hace referencia?

Para concluir, no puede dejar de mencionarse la extraordinaria utilidad que presentan las ventanillas únicas electrónicas como herramientas para la simplificación del procedimiento; de hecho, la Directiva de servicios se apoya sustancialmente en este instrumento como palanca para favorecer la simplificación administrativa, si bien los resultados obtenidos distan de haber sido los esperados⁵⁹. La digitalización de

⁵⁹ Vid. GAMERO CASADO, E.: “El impacto de la Directiva de servicios en la ventanilla única y en la administración electrónica”, en AGUADO CUDOLÁ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (coords.): *El impacto de la Directiva de servicios en las Administraciones públicas*, Atelier, Barcelona, 2012, pp.113 ss.; VILLAREJO GALENDE, H.: “La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 14, 2008, págs.57 y sigs.; RIVERO ORTEGA, R.: “Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios”, *Revista Catalana de Dret Public*, nº 42, 2011; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: “Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?”, en RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Navarra, 2009, p.191; CIERCO SEIRA, C.: “Administración electrónica y Directiva de Servicios”, en MOREU CARBONELL, E. (Coord.): *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, págs..337 y sigs.; DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: “Directiva de servicios y Administración pública electrónica”, en ARIAS MARTÍNEZ, M.A.; ALMEIDA CERREDA, M. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dirs): *La termita Bolkenstein. Mercado único vs. derechos ciudadanos*, Civitas-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp.157 ss.; en la misma obra, ARIAS MARTÍNEZ, M.A.: “La ventanilla única como instrumento para la simplificación procedimental exigida por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior”, pp.179 ss.; y PALOMAR OLMEDA, A.: “Volver a empezar (a propósito de la aplicación de la Directiva de Servicios a la administración electrónica”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 1/2010.

procedimientos que se vea acompañada de su acceso al ciudadano por medios electrónicos constituye de suyo un importante mecanismo de simplificación, pero las ventanillas únicas representan sin lugar a dudas el mejor instrumento para lograr ese objetivo cuando se trata de materias que implican a diferentes Administraciones públicas. En este sentido, la principal vocación que debe tener una ventanilla única es la de aglutinar en su seno el conjunto de actuaciones que deba realizar el interesado a fin de iniciar o ejercer una actividad o de obtener un derecho, de tal manera que todos los trámites implicados aparezcan claramente indicados en una relación unitaria, que disponga de los hipervínculos necesarios para conectar con los sistemas de información de las Administraciones competentes para su tramitación, ensartando las diferentes actuaciones y canalizando las comunicaciones a través de ese interfaz unitario. Una arquitectura de esta naturaleza convierte en superfluos la mayoría de los obstáculos que actualmente representa la descentralización territorial, por cuanto que permite que cada Administración pública ejerza sus propias competencias sin que ello suponga barreras a la ciudadanía. Un claro (y frustrado) ejemplo es el portal eugo.es, puesto en marcha para articular la ventanilla única de la Directiva de servicios: su concepción subyacente es extraordinaria, por cuanto que integra, efectivamente, en un solo punto de acceso electrónico, el conjunto de hipervínculos que teóricamente permitiría tramitar todos los requisitos establecidos para el inicio de una actividad de servicio, ya sea con la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma, del Municipio, etc.; pero debido precisamente a los problemas anteriormente apuntados (la interoperabilidad y el desfase entre Administraciones), la mayoría de los trámites (y especialmente los correspondientes a las entidades locales) carecen de hipervínculos y no se puede iniciar su tramitación en línea. En aras de la simplificación procedimental sería preciso generalizar las ventanillas únicas, para lo cual se requieren dos elementos: el primero, potenciar la interoperabilidad, en el sentido que hemos indicado un poco más arriba; el segundo, potenciar los instrumentos de cooperación administrativa a fin de que se puedan poner en marcha estas ventanillas únicas en el conjunto de procedimientos administrativos, pues en el actual orden de cosas, a lo más que se alcanza es que cada Administración pública articule el acceso a los procedimientos de su competencia mediante su propia sede electrónica, sin integrar los que corresponden a diferentes administraciones públicas en un mismo punto de acceso electrónico.

2.4.2.- Técnicas especialmente promovidas por la Directiva de Servicios: restricción de autorizaciones y silencio positivo

La Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior, se sustenta toda ella sobre un principio de simplificación administrativa que incorpora importantes manifestaciones de la simplificación de procedimientos⁶⁰, algunos de los cuales ya

⁶⁰ La bibliografía relativa a la simplificación en la Directiva de servicios es monumental y sencillamente inabarcable. A continuación tan solo menciono alguno de los trabajos que pone especial énfasis en la simplificación de procedimientos, como es el caso de RIVERO ORTEGA, R.: "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios", *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 42, 2011, pp.115 ss.; CANALS AMETLLER, D.: "Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: objetivos, medios e incidencias", en MOREU CARBONELL, E. (ed.): *El impacto de la Directiva Bolkenstein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, pp.295 ss.; VILLAREJO GALENDE, H.: "La simplificación

hemos apuntado con anterioridad (como la ventanilla única), y otros, que tratamos ahora, han sido objeto de excelentes, profundos y abundantes análisis doctrinales⁶¹.

Los principales problemas que suscita el régimen de transformación de las autorizaciones en comunicaciones previas y declaraciones responsables son, por una parte, de orden dogmático, y por otra, de carácter organizativo. En cuanto a lo primero, es generalizado el reproche en la doctrina a la escasa fortuna del legislador cuando configuró estas categorías, difuminando sus contornos y bloqueando toda pretensión de precisión dogmática. Por lo que respecta a las cuestiones de carácter organizativo, el problema es que el control de la Administración mediante las autorizaciones tiene lugar mediante empleados *sedentarios*, que reciben el expediente y proponen la resolución que corresponda tras completar la tramitación del procedimiento, en tanto que las declaraciones responsables y las comunicaciones previas requieren un ejército de empleados *patrulleros*, que ostenten además la condición de funcionarios en razón del ejercicio de autoridad, a fin de desplegar las actuaciones de comprobación. Se pone así en valor la función inspectora, a la que hasta ahora se había destinado poca atención⁶², de tal manera que la simplificación del procedimiento administrativo exige correlativamente una considerable reordenación

administrativa en la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 14, 2008, pp.47-82; MELLADO RUIZ, L.: “Directiva de Servicios y simplificación administrativa: un paso adelante en la racionalización de la organización y actuación administrativas”, *Noticias de la Unión Europea*, nº. 317, 2011, pp.73 ss.; NEVADO-BATALLA, P.: “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, en RIVERO ORTEGA, R. (dir.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp.165-187; MEDINA ARNÁIZ, T.: “Impacto sobre la Administración autonómica en cuanto a la simplificación de los trámites aplicables a los prestadores de servicios”, en VICENTE BLANCO, D.J. y RIVERO ORTEGA, R. (dirs.): *Impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Consejo Económico y social de Castilla y León, Valladolid, 2009, pp.425-454; y ALDOMÀ BUIXADÉ, J.: “La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios”, en AGUADO CUDOLÀ, V. y NOGUERA DE LA MUELA, B. (dirs): *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Atelier, Barcelona, 2012, pp.147-174.

⁶¹ Que resulta inviable incluso referenciar aquí en su totalidad; pueden destacarse CUBERO MARCOS, J.I.: *La comunicación previa, la declaración responsable y el procedimiento administrativo: especial referencia al establecimiento de actividades y a la prestación de servicios*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013; LÓPEZ MENUDO, F.: “La transposición de la Directiva de Servicios y la modificación de la Ley 30/1992: el régimen de la declaración responsable y de la comunicación previa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 14, 2010, pp. 111 ss.; FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración”, *Revista Catalana de Dret Public*, nº. 42, 2011, pp.85 ss.; MORA RUIZ, M.: “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad en el ámbito local”, *REDA*, nº 155, 2012, pp.237 ss.; TOSCANO GIL, F.: “Las medidas de reducción de cargas administrativas derivadas de la Directiva de servicios”, en GAMERO CASADO, E. (coord.): *Simplificación del procedimiento...*, *op.cit.*, pp.287 ss.; RODRÍGUEZ FONT, M.: “Técnicas de control en la transposición de la Directiva de servicios: comunicación previa y declaración responsable”, en ARIAS MARTÍNEZ, M.A; ALMEIDA CERREDA, M. y NOGUEIRA LÓPEZ, A. (dirs): *La termita Bolkenstein...*, *op.cit.*, pp.81 ss.; NÚÑEZ LOZANO, M.C.: *Las actividades comunicadas a la Administración: la potestad administrativa de veto sujeta a plazo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

⁶² Con cualificadas excepciones, como es el caso de FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La actividad administrativa de inspección*, Comares, Granada, 2000; GARCÍA URETA, A.: *La potestad inspectora de la Administración pública*, Marcial Pons, Madrid, 2006; y RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Tecnos, Madrid, 2000.

de la organización, dificultando el cumplimiento de los intereses públicos comprometidos en el ejercicio de la actividad.

Por otra parte, la supresión de las autorizaciones no siempre ha de suponer su reemplazo por declaraciones responsables o comunicaciones previas: en particular, cuando se trata de materias en las que concurren autorizaciones cuyo otorgamiento corresponde a Administraciones diferentes, también constituye una técnica de simplificación la sustitución de la autorización por un informe (normalmente preceptivo y vinculante), cuya solicitud se realiza de oficio por parte de una de las Administraciones, a quien se imputa la responsabilidad de instruir el procedimiento⁶³.

2.4.3.- Otras técnicas mixtas: mejora de formularios, reducción de tiempos de respuesta.

La mejora de los formularios e impresos administrativos constituye asimismo una técnica adecuada y útil para reducir las cargas y agilizar la gestión, al contribuir simultáneamente a los siguientes propósitos:

- a) Reducir la complejidad del formulario y el tiempo necesario para su cumplimentación (reducción de cargas).
- b) Estructuración adecuada de la información en orden a facilitar su procesamiento (agilización del procedimiento).

Para concluir, conviene hacer mención a la necesidad de reducir los plazos y los tiempos de respuesta para contribuir a la simplificación del procedimiento, toda vez que el tiempo constituye uno de los elementos más gravosos para la ciudadanía⁶⁴. La generosidad con la que se reconocen los plazos en nuestros procedimientos administrativos es uno de los principales males a combatir, pues todavía se aplica sin suficiente justificación el plazo supletorio de tres meses para infinidad de procedimientos⁶⁵, o bien se establece un plazo específico abusivamente amplio⁶⁶.

⁶³ La legislación andaluza ha implantado esta solución en relación con la instalación de grandes superficies comerciales, correspondiendo a los municipios la tramitación de la licencia de obras, en cuyo procedimiento se insertan el informe comercial y el informe de la Agencia de Defensa de la Competencia, que el Ayuntamiento debe recabar de oficio; *vid.* el art.40 del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del comercio interior de Andalucía.

⁶⁴ Según se ha dicho, "El tiempo es el elemento más importante como obstáculo a la creación de empresas puesto que produce aumentos en los costes de oportunidad, en el coste de financiación del inmovilizado y en el lucro cesante. Es el indicador más potente para señalar las trabas impuestas por la tramitación administrativa a la creación de empresas"; cfr. IVAÑEZ GIMENO, J.M.: "Una primera evaluación...", *op.cit.*, p.365.

⁶⁵ Por ejemplo, en las solicitudes de acceso a la información reguladas por el art.37 LRJPAC, que no establece un plazo específico para tramitar este procedimiento.

⁶⁶ Baste con recordar que las reclamaciones económico-administrativas siguen teniendo previsto el plazo de un año para su resolución, pero tampoco está de más recordar los plazos excesivos que aplican en relación con licencias de obra, procedimientos requeridos de evaluaciones ambientales, etc.

3.- METODOLOGÍAS DE SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

Existen, según PALOMAR, dos aproximaciones a la simplificación administrativa: desde una perspectiva general (legislación básica del procedimiento administrativo, que establece mandatos genéricos o estímulos globales a la simplificación) y desde una perspectiva sectorial (con ocasión de la regulación de sectores específicos), dando lugar a un cierto “desorden” y a un desperdicio de esfuerzos⁶⁷. Esta aparente dicotomía no hace sino presentarnos la necesidad de articular racionalmente la simplificación, distinguiendo, por una parte, las cuestiones metodológicas generales, y por otra, su proyección práctica hacia los diferentes sectores de ordenación jurídica, de tal manera que, una vez configurada la categoría, y diseñados sus instrumentos generales de aplicación, se proceda a su implantación sistemática en el conjunto de la legislación.

3.1.- Las metodologías transversales⁶⁸

3.1.1.- El rediseño funcional del procedimiento

El rediseño funcional del procedimiento ha sido definido por MORA RUIZ como “un proceso permanente y complejo de recopilación de información, análisis de los procedimientos y, finalmente, reconstrucción de los mismos mediante el establecimiento de un nuevo circuito de tramitación con fines de simplificación, esto es, de reducción de cargas y de agilización de trámites, entendidos éstos en sentido técnico, de forma que la reformulación del circuito de tramitación tendrá como límite la realización de los trámites jurídicos esenciales de la Ley 30/1992”⁶⁹. Es la metodología más generalizada para poner en práctica las técnicas de simplificación procedimental, y consiste en i) aplicar técnicas de ingeniería de procesos al (re)diseño funcional de los procedimientos administrativos, mediante la disgregación de su *iter* en actividades cuya eficiencia se valora en términos de manifestación física y mecánica de los actos de gestión o producción⁷⁰; y ii) combinarlas con una simplificación procedimental en sentido estricto, que consiste en la segmentación del procedimiento administrativo en actuaciones consideradas como trámites, que a su vez se dividen en actividades constitutivas de elementos descriptivos del trámite, operando después sobre ellas para reducir las cargas que comportan y agilizar la tramitación del procedimiento.

⁶⁷ Vid. PALOMAR OLMEDA, A.: *Procedimiento administrativo*, *op.cit.*, p.33.

⁶⁸ Una excelente exposición de esta cuestión en MORA RUIZ, M: “Metodologías y organización administrativa de la simplificación de procedimientos”, en GAMERO CASADO, E. (coord.): *Simplificación del procedimiento...*, *op.cit.*, pp.83 ss.; y en NAVAMUEL GONZÁLEZ, D.: “Diseño, ejecución...”, *op.cit.*, p.163.

⁶⁹ Cfr. MORA RUIZ, M: “Metodologías...”, *op.cit.*, p.88.

⁷⁰ Sobre la reingeniería de procesos se ha dicho que no constituye propiamente simplificación del procedimiento administrativo, al encontrarse más cercana conceptualmente a los procesos industriales, si bien en la práctica constituye, efectivamente, un componente habitual de los programas de simplificación administrativa; *vid.* NAVAMUEL GONZÁLEZ, D.: “Diseño, ejecución...”, *op.cit.*, p.163.

La primera necesidad que plantea esta operación es la de lograr un catálogo o inventario previo de procedimientos administrativos, pues en muchos casos los poderes públicos ni siquiera saben realmente qué cantidad de procedimientos existen, ni qué normas los regulan. En este punto se dibuja el flujo del procedimiento, a fin de describir adecuadamente cada uno de los trámites o fases que lo componen⁷¹. Se procede entonces a la diagramación del procedimiento⁷² y a aplicar simulaciones para valorar las diferentes opciones de simplificación. Como complemento a la catalogación y a los diagramas de flujo es pertinente agrupar los procedimientos en familias, para identificar sus trámites comunes; una labor que debe hacerse a escala general y que, hasta cierto punto, es presupuesto necesario del diseño funcional. Y asimismo, incorporar al análisis otros elementos cuantitativos, como las frecuencias de tramitación, volumetrías de expedientes, etc. Llegados aquí pueden aplicarse técnicas concretas de simplificación a los trámites integrados en el procedimiento: reducción de plazos, supresión de documentación superflua, acumulación de trámites, diseño de formularios, etc.

Una vez (re)diseñado el procedimiento hay que ponerlo en marcha. Cuando el procedimiento se vaya a digitalizar, ello supone su incorporación al correspondiente gestor de expedientes, parametrizándolo con arreglo a los módulos de tramitación y articulando en cada fase las soluciones necesarias (por ejemplo, el acceso a los interesados a la documentación, la carga en aplicativos de firma electrónica, etc.). Como acertadamente se ha dicho, “el rediseño funcional del procedimiento se concretará en soluciones procedimentales diversas que van, desde la transformación del procedimiento en servicios de respuesta inmediata, al mantenimiento del procedimiento en términos más o menos similares a la situación inicial de partida, pasando por la estandarización completa del mismo, en la medida en que sea susceptible de subsumirse en una familia o subfamilia de procedimientos, o una reconstrucción del mismo, atendiendo a las especialidades que plantee (asociadas al objeto material del procedimiento y al interés general garantizado con el mismo) y, por tanto, a la aplicación concreta de las técnicas de simplificación”⁷³.

⁷¹ Como advierte MORA RUIZ, M: “Metodologías...”, *op.cit.*, p.90: “Es necesaria la estandarización o normalización de las fases del proceso de rediseño, en el sentido de que el mismo consiste en la realización de distintas etapas que deben sucederse progresivamente para llegar a la propuesta final de circuito de tramitación. Cada una de estas fases deberá tener un contenido mínimo o una relación de tareas que habrán de llevarse a cabo por el órgano administrativo encargado del rediseño, a fin de valorar las posibilidades de sistematización de los trámites del nuevo circuito, y, en tal caso, el grado de “modelización” del mismo, así como el momento de su cumplimiento”.

⁷² A cuyo efecto se utiliza “una metodología basada en tres tipos de mapas: i) El mapa de tramitación, que refleja, mediante diagramación, el flujo del procedimiento y su conformidad con los esquemas de tramitación de la familia correspondiente (...); ii) El mapa de atributos, que consiste en una ficha de análisis y asignación de los atributos esenciales del procedimiento (...); y iii) El mapa sistemático, que está formado por varios mapas de segundo nivel: El mapa documental (los formularios y escritos que son gestionados dentro del procedimiento) el mapa organizativo (la estructura de gestión y tramitación del procedimiento), el mapa tecnológico, con las aplicaciones de soporte, y el mapa normativo, con la identificación y clasificación de las normas que le afectan”; cfr. NAVAMUEL GONZÁLEZ, D.: “Diseño, ejecución...”, *op.cit.*, p.163, p.190.

⁷³ Cfr. MORA RUIZ, M: “Metodologías...”, *op.cit.*, p.91.

Paralelamente, hay que articular el nuevo procedimiento mediante el correspondiente instrumento normativo, siendo necesario determinar su rango idóneo (la imposición de algunos trámites, como un régimen de autorización o la inscripción en un registro, puede estar reservada a la Ley), proceder a la adecuada redacción de la norma, y tramitar su aprobación por la vía legal o reglamentaria que corresponda.

3.1.2.- La evaluación de impacto normativo

La evaluación de impacto, a la que es muy frecuente referirse internacionalmente por su concreta denominación en el ámbito comunitario europeo (*Impact Assessment*, o su acrónimo, IA) puede describirse como un conjunto de pasos que deben seguirse al elaborar propuestas políticas, y especialmente durante el procedimiento de elaboración de normas, con objeto de mejorar su calidad. Es un proceso mediante el que se aportan elementos para su valoración por los responsables políticos a fin de informar sobre las ventajas e inconvenientes de cada opción normativa, por lo que se trata de un instrumento de apoyo a la adopción de decisiones políticas⁷⁴. La evaluación de impacto es, simultáneamente, un proceso continuo o de flujo, diseñado para ayudar a la toma de decisiones políticas sopesando las diferentes opciones que existen para alcanzar un objetivo y para comprender las consecuencias que supone cada decisión, y una herramienta utilizada para presentar una previsión de los costes y beneficios (expresados en cantidades económicas) y los riesgos asociados a una determinada propuesta⁷⁵. No obstante, desde el punto de vista de su dimensión jurídica, y en lo que concierne específicamente a la simplificación de procedimientos, la evaluación de impacto normativo se encuadra entre las técnicas de mejora de la calidad normativa y se emplea fundamentalmente como soporte en el procedimiento de aprobación de nuevas disposiciones, tanto legales como reglamentarias.

Aunque tuvo su origen en los Estados Unidos⁷⁶, es en Europa donde más ha evolucionado, combinando elementos del Derecho británico⁷⁷ y aportaciones comunitarias europeas, alcanzando actualmente un grado de “hibridación” (como lo califica WIENER⁷⁸) o retroalimentación que lo han convertido en un instrumento “de

⁷⁴ Véase *Impact Assessment Guidelines*, European Commission, SEC(2009) 92, 15 January 2009, p.4.

⁷⁵ Así se describe esta herramienta en *Impact Assessment Guidance*, Department for Business, Innovation and Skills, Londres, 2011, p.4.

⁷⁶ Mediante la *Executive Order* 12.291, de 17 de febrero de 1981, *Federal Regulation*, que instaura el *Regulatory Impact Analysis* (RIAn). El instrumento ha evolucionado y se ha mejorado sucesivamente mediante disposiciones posteriores, entre las que conviene destacar la *Executive Order* del Presidente Clinton 12.866, de 4 de octubre de 1993, *Regulatory Planning and Review*, la cual perfecciona y generaliza el RIAn, obliga a cada agencia a aprobar planes (globalmente integrados) de revisión de la regulación (*Unified Regulatory Agenda*), revisando y controlando minuciosamente los resultados por un órgano externo a las propias agencias (*Centralized Review of Regulations*). Para conocer los pormenores del Derecho norteamericano (así como del británico), resulta extremadamente útil la lectura de BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, *passim*.

⁷⁷ La asimilación de estos postulados por las instituciones comunitarias europeas puede estudiarse en BALDWIN, R.: “Is better regulation smarter regulation?”, *Public Law*, 2005, pp.485 ss.

⁷⁸ Véase WIENER, J.B.: “Better regulation in Europe”, *op.cit.*, p.4.

primera categoría”⁷⁹. Quizá por ello se trata de las pocas técnicas de simplificación de procedimientos que ha recibido cierta atención científica⁸⁰. Con independencia de su propósito inicial, la evaluación de impacto ha ido incorporando toda una serie de perspectivas que difieren según el país, llegando a evaluarse el impacto ambiental, social, de riesgos, de género, etc., por lo que actualmente es algo más que una herramienta para la reducción de las cargas administrativas. En España se ha implantado a nivel estatal mediante el RD 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que se integra en el procedimiento de aprobación de disposiciones administrativas generales. Para su articulación se aprobó por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 la *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*⁸¹, cuyos contenidos son orientativos, aplicables exclusivamente a la Administración del Estado, y la cual se basa a efectos de reducción de cargas en el Modelo de Costes Estándar (SCM). También algunas Comunidades Autónomas han implantado ya este instrumento, siendo especialmente reseñable el ejemplo de Cataluña⁸², que fue pionera en este aspecto, así como el caso de Castilla y León⁸³.

⁷⁹ Así lo califica, con un autobombo no exento de verdad, la Comunicación de la comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones *Adecuación de la normativa de la UE*, COM(2012) 746 final, de 12 de diciembre, p.6.

⁸⁰ Aunque no resulte posible reflejar aquí las diferentes valoraciones y propuestas que parten de los trabajos que han analizado la evaluación de impacto comunitaria, sí es conveniente remitir a las principales obras que se ocupan de la cuestión, aunque en su mayor parte el enfoque proceda de las Ciencias Políticas y de la Economía más que de la perspectiva estrictamente jurídica; así, RENDA, A.: *Impact assessment in the UE*, op.cit., *passim*; MEUWESE, A.M.C.: *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Wolters-Kluwer, New York, 2008, *passim*; WIENER, J.B.: “Better regulation in Europe”, op.cit., *passim*; RADAELLI, C.M.: “Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe”, *Journal of European Public Policy*, nº 16:8, 2009, pp.1145-1164; TORRITI, J. y LÖFSTEDT, R.: “The first five years of the EU Impact Assessment system: a risk economics perspective on gaps between rationale and practice”, *Journal of Risk Research*, vol.15, nº 2, 2012, pp.169-186; RADAELLI, C.M. y MEUWESE, A.C.M.: “Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform”, *Public Administration*, vol.87, nº.3, 2009, pp.639-654; de los mismos autores: “Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU”, *West European Politics*, vol.33, nº 1, 2010, pp.136-153; LÖFSTEDT, R.E.: “The Swing of Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis”, *The Journal of Risk and Uncertainty*, nº. 28:3, 2004, pp.237-260; JOÃO, E., VANCLAY, F. y DEN BROEDER, L.: “Emphasising enhancement in all forms of impact assessment: introduction to a special issue”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol.29, nº 3, 2011, pp.170-180; y LEE, N. y KIRKPATRICK, C.: “Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol.24, nº 1, 2006, pp.23-33 (este trabajo deriva de un informe previo, más extenso, de los mismos autores: “A Pilot Study of the Quality of European Commission Extended Impact Assessments”, *Impact Assessment Research Centre, Working Paper Series*, nº 8, 2004. En estos trabajos se pone especialmente el acento en la basculación de las políticas de evaluación de impacto normativo desde el principio del riesgo a perspectivas más amplias e integradoras, valorando positivamente (en términos generales) la evolución del modelo, y destacando algunos aspectos en los que todavía se podría seguir avanzando. Los nuevos documentos de la Comisión Europea acerca del *regulatory fitness* caminan precisamente hacia esa dirección.

⁸¹ Disponible en http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/normativa-es/parrafo/3/06_Guia_metodologica.pdf (última visita: 8/10/2012).

⁸² Fue implantada por el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica. Esta disposición implanta en España por primera vez la técnica de la evaluación de impacto normativo. A resultas de esta norma se dictó posteriormente el Acuerdo GOV/63/2010, de 13 de abril, del Gobierno de la Generalitat, por el

El proceso de evaluación de impacto incluye varias fases. De acuerdo con la *Guía de Evaluación de Impacto* de la Comisión Europea, estas fases y sus contenidos pueden describirse globalmente del siguiente modo⁸⁴:

1. *Identificar el problema*: en esta fase se pretende describir la naturaleza y amplitud del problema, identificar a los actores-clave y a la población afectada (a quien se da entrada en el proceso, solicitándole opiniones y sugerencias), y en definitiva, desarrollar de un escenario claro de partida, incluyendo, cuando resulte preciso, evaluación de riesgos y análisis de sensibilidad.
2. *Definir los objetivos*: se trata de establecer los objetivos que corresponden al problema y sus causas primordiales, analizando su coherencia con las políticas europeas.
3. *Desarrollar las principales opciones políticas*: consiste en presentar diferentes alternativas, tamizadas mediante el principio de proporcionalidad, midiendo cada una de ellas con criterios de efectividad, eficiencia y coherencia. Entre las diferentes opciones, debe estar siempre expresamente considerada la de no regular la materia en modo alguno, puesto que en ocasiones esa puede ser la mejor solución⁸⁵.
4. *Analizar el impacto de las distintas opciones*: lo que obliga a considerar expresamente los análisis de impacto, tanto de carácter económico (que se evalúan mediante el SCM anteriormente expuesto), como sociales, medioambientales, etc., exponiendo asimismo las incertidumbres que pueda generar la opción por alguna de las soluciones barajadas. Se exige particularmente una valoración de las cargas administrativas y su potencial simplificación.
5. *Comparar las opciones*: se trata de sopesar los impactos positivos y negativos de cada opción tomando como base criterios estrictamente vinculados a los fines perseguidos, tal y como se expusieron en la segunda fase, presentando comparaciones entre opciones, y decantándose cuando sea posible por una opción preferida frente a las demás.

que se aprueba la *Guía de Buenas Prácticas para la elaboración y revisión de la normativa con incidencia en la actividad económica* (DOGC nº 5609, de 16 de abril de 2010; el texto del acuerdo incorpora la Guía como anexo). Posteriormente, la cuestión ha sido regulada por la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña (concretamente, art.64 y disposición final 3ª). Sobre el régimen de la evaluación de impacto normativo en Cataluña debe verse CANALS AMETLLER, D.: "Mejora normativa...", *op.cit.*, p.43; así como MIR PUIGPELAT, O.: "Procedimiento...", *op.cit.*, pp.521 ss.

⁸³ Castilla y León ha implantado las mejores prácticas del Derecho comparado. En efecto, el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, somete a evaluación de impacto todos los anteproyectos de ley, así como las disposiciones generales con influencia en materia socio-económica.

⁸⁴ Véase *Impact Assessment Guidelines*, European Commission, SEC(2009) 92, de 15 de enero, p.5

⁸⁵ De hecho, en el Derecho británico existe una directriz conforme a la cual la opción por la desregulación debe ser la preferida normalmente, salvo que se demuestre que hay otra mejor; véase *Reducing regulation made simple. Less regulation, better regulation and regulation as a last resort*, Better Regulation Executive, HM Government, diciembre de 2010. Ya hemos visto que en nuestro Derecho se incorpora análoga previsión por el art.4 de la Ley 2/2011, de economía sostenible.

6. *Exponer el seguimiento y evaluación de la política:* se dirige a especificar concretas medidas de seguimiento que puedan implantarse para evaluar posteriormente las consecuencias de la aplicación de la política en cuestión.

La Comisión Europea ha hecho un uso extraordinariamente intensivo de la técnica de evaluación de impacto, hasta el punto de que el 44% de sus propuestas se encuentran actualmente avaladas por este instrumento⁸⁶. La mejor manera de comprobar la efectividad de su funcionamiento es consultando las memorias resultantes de cada evaluación de impacto, que la Comisión difunde con un criterio de transparencia mediante el que pretende divulgar al resto de operadores y a la opinión pública las razones que justifican sus decisiones⁸⁷.

Aunque sea tan solo mediante fogonazos, no me resisto a expresar la utilidad de estos análisis aportando un par de contenidos de una concreta memoria, la relativa a la articulación de un sistema unificado para regular la documentación exigible a nivel comunitario en la transferencia de vehículos derivada de compra-venta entre diferentes Estados miembros⁸⁸. Después de analizar el régimen aplicable en todos los Estados y demostrar la necesidad de simplificarlo y unificarlo debido al enorme volumen de transacciones existentes (sobre todo en la reventa por empresas de alquiler de vehículos), se ofrecen 5 alternativas regulatorias (una de ellas con tres variantes), cuyo coste se expresa finalmente mediante la siguiente tabla:

Options	1	2a	2b	2c	3	4	5
Citizens and Businesses	1400	1400	1359	1360	890	890	133
Public authorities	100	100	78	56	776	53	29
Total administrative costs (A)	1,500	1,500	1,437	1,416	943	943	162
Profit loss (B)	336	336	336	336	224	224	112
Savings on one-way rentals costs	418	418	409	407	0	0	0
Savings on loss of demand	202	202	188	169	0	0	0
Peak seasonal demand savings	16	16	15	15	4	4	0
Total additional savings car rental companies (C)	636	636	612	591	4	4	0
TOTAL (A+B+C)	2,472	2,472	2,385	2,343	1,171	1,171	274

Combinando esa dimensión estrictamente económica con la ponderación de otros elementos sustantivos en la toma de decisión, la conclusión a la que finalmente se llega por el técnico asesor es la siguiente (p.46):

⁸⁶ Véase el documento *Adecuación de la normativa de la UE*, COM(2012) 746 final, cit., p.8.

⁸⁷ La mayoría de ellos pueden consultarse en la web de la Unión Europea dedicada a la evaluación de impacto: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm (última visita: 30/11/2013)

⁸⁸ La evaluación de impacto se titula *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on simplifying the transfer of motor vehicles registered in another Member State within the Single Market*, Commission Staff Working Document (Impact Assessment), SWD(2012) 81 final, de 4 de abril de 2012, accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2012:0081:FIN:EN:PDF> (última visita: 30/11/2013).

Options	1	2a	2b	2c	3	4	5
Savings (millions €)	2,472	2,472	2,385	2,343	1,171	1,171	274

This leads to the preliminary finding that all options lead to considerable savings but also that, notwithstanding those savings, options 1, 2a, 2b and 4 show very important negative impacts, especially as regards motor insurance and car taxation.

Therefore, it is recommended to select only the policy options that present only positive and neutral impacts, namely:

- Option 3: registration in the Member State of the holder of the vehicle and simplified re-registration.
- Option 5: Optimising the electronic exchange of information among national registration authorities.

The combination of options 3 and 5 would create relatively high savings of at least EUR 1.445 billion and would at the same time have a positive or neutral impact on all target groups.

Naturalmente, el proceso por el que se llega a esta conclusión es largo y se encuentra perfectamente documentado mediante anexos, aquí solo ofrezco un par de pinceladas para visualizar plásticamente la utilidad del instrumento. También resultan tremendamente útiles las memorias de evaluación de impacto elaboradas en el Reino Unido, que asimismo se hacen públicas⁸⁹. Esta generosa difusión de documentos tan relevantes supone un ejercicio de transparencia ciertamente útil, pues permite que cualquier tercero analice con espíritu crítico y pleno conocimiento de causa las razones que respaldan a los poderes públicos para adoptar sus decisiones, así como para medir las consecuencias económicas que suponen las diferentes alternativas en escena.

Es una opinión generalizada que la aplicación de las técnicas, instrumentos y criterios de simplificación procedimental de los que damos cuenta aquí se debe incorporar de manera sistemática en todos los procedimientos de elaboración de normas que se emprendan en el futuro⁹⁰; en particular, la evaluación de impacto normativo debería ser implantada por todas las entidades que no lo han hecho hasta el día de hoy.

3.2.- La simplificación *ex post*: revisión de la legislación existente

Un componente esencial de los programas de simplificación de procedimientos es la aprobación de un plan de revisión de la legislación existente⁹¹. De esta manera se depura continuamente el ordenamiento de cargas superfluas y se promueve persistentemente la agilización de los procedimientos. Los ejemplos de aprobación de estos planes son ya muy abundantes, especialmente en las Comunidades Autónomas y en el contexto internacional. Como exponente más expresivo, se recordará el programa de reducción de cargas promovido por la Unión Europea que se expuso más arriba.

⁸⁹ Están disponibles en <http://www.legislation.gov.uk/search/impacts> (última visita: 30/11/2013)

⁹⁰ Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, pp.206 ss.; CANALS AMETLLER, D.: "Mejora normativa...", *op.cit.*, pp.43 ss.; MORA RUIZ, M.: "Metodologías...", *op.cit.*, pp.101 ss.; MIR PUIGPELAT, O.: "Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*", en TORNOS MAS, J. (coord.): *Comentarios a la Ley 26/2010...*, *op.cit.*, pp.501 ss.

⁹¹ En el mismo sentido, BASSOLS COMA, M.: "El control...", *op.cit.*, pp.58 ss., quien destaca la importancia de los programas de simplificación y reducción de cargas administrativas.

Así, la Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat Valenciana, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana, establece en su Disposición Final 7ª que “El Consell aprobará semestralmente un Plan de Simplificación que contemplará los procedimientos a simplificar y las unidades responsables de llevar a cabo el citado proceso de simplificación”. Estos planes se acompañan de un informe de cumplimiento de los objetivos incluidos en los semestres anteriores, lo que redundará en la transparencia y en el control de la efectividad de los planes aprobados. Una interesante técnica incluida en el procesamiento de estos informes de seguimiento es el establecimiento de un ranking de cumplimiento de objetivos de los diferentes Departamentos de la Generalitat.

Por su parte, el art.17 de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicio, establece que “Las Administraciones Públicas revisarán los procedimientos y trámites aplicables al establecimiento y la prestación de servicios con el objeto de impulsar su simplificación”. Pero este precepto no suscitó reacción material alguna, siendo así que llegó incluso a aprobarse más tarde otro de análogo contenido: el art.6 de la Ley 2/2011, de economía sostenible, que dispone “Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y a los objetivos de sostenibilidad recogidos en esta Ley”, si bien hasta la aprobación del Informe CORA no se ha demostrado la voluntad de aprobar tales programas de revisión normativa.

Por otra parte, no puede dejar de señalarse un ambicioso programa de simplificación regulatoria, denominado *Red Tape Challenge*, concebido como un instrumento altamente participativo a través de Internet. Efectivamente, en 2011 el Gobierno británico puso en marcha un portal⁹² en el que sucesivamente, y de acuerdo con una programación previamente dispuesta y anunciada, va abriendo foros participativos específicos estructurados por sectores de intervención administrativa. Procede, en primer lugar, a publicar en el propio portal el conjunto de disposiciones que regulan dicho sector. A la vista de la legislación vigente, la ciudadanía puede formular propuestas de mejora de la regulación y de simplificación administrativa durante un determinado período de tiempo. En el plazo de tres meses desde la terminación del plazo de propuestas, el Ministro del ramo correspondiente ha de emitir un pronunciamiento acerca de las propuestas recibidas, especificando los requisitos que se suprimen y los que se mantienen, y justificando estos últimos. La propuesta es posteriormente remitida a una comisión (*Reducing Regulation Committee*), que promueve y coordina las acciones oportunas de simplificación en todos los departamentos ministeriales. A diferencia de otros programas previos, que se centraban estrictamente en la normativa reguladora de los diferentes sectores económicos, éste se extiende al conjunto de la legislación (por ejemplo, pensiones, sistema de salud), pues se considera que las gestiones que soporta la ciudadanía en esos ámbitos también constituyen cargas administrativas que reducen la eficiencia del sistema y por ende la competitividad, pudiendo liberarse recursos que se destinen a fines más productivos que la mera burocracia.

⁹² Accesible en <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/> (última visita: 08/10/2012).

3.3.- La organización administrativa de la simplificación.

El correcto desempeño de los procesos de simplificación de procedimientos requiere de un soporte organizativo adecuado⁹³.

En primer lugar, la organización sólo se comprometerá verdaderamente en la implementación de los planes de simplificación cuando esta política venga priorizada y cuente con respaldo al máximo nivel, de tal manera que el impulso político es un factor claramente determinante de su éxito⁹⁴. En este sentido, se debe identificar un órgano que asuma la tarea de dirección política de los programas de simplificación, y cuanto mayor sea su rango, más efectividad potencial tendrá y mayor grado de compromiso podrá percibir toda la organización con el empeño; el caso más llamativo es el italiano, en el que la denominación de un Ministerio incorpora directamente el término “simplificación”: el *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. En España, el rango del órgano políticamente encargado de estas funciones ha sido siempre modesto (mera subdirección general), hasta la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, cuya presidencia ostenta la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, lo que revela el alto grado de prioridad que el Gobierno concede a sus actividades. El encargo principal de la Comisión es reformar la Administración pública desde el punto de vista institucional, pero asume también importantes cometidos en materia de simplificación de procedimientos, como revela el informe CORA, tal y como ya expusimos. La Comisión dispone del apoyo operativo de una Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, creada mediante Real Decreto 479/2013, de 21 de junio.

Además la estructura política, es preciso contar con al menos dos órganos diferenciados desde el punto de vista estrictamente técnico: uno para acometer la concreta tarea de que se trate (la evaluación de impacto normativo o el rediseño funcional del procedimiento, por ejemplo), y otro que revise lo actuado para verificar que se han aplicado correctamente los criterios y técnicas de simplificación administrativa. Es sumamente importante diferenciar entre esos dos tipos de órganos a fin de extraer el máximo potencial de las técnicas de simplificación, pues la propuesta inicial viene planteada por expertos en el ámbito específico, pero después es revisada por un órgano externo que puede llevar a cabo un análisis más aséptico de la cuestión. Un interesante modelo de referencia es el diseñado por la Comisión Europea, que ha erigido dos tipos de órganos para afrontar las evaluaciones de impacto: uno específico para cada evaluación de impacto, compuesto por técnicos altamente cualificados, perfectamente conocedores del área a regular; y un órgano externo al propio proceso de evaluación, el *Impact Assessment Board*⁹⁵, a quien se

⁹³ Insiste particularmente en la idea OCDE: *Why Is Administrative...*, *op.cit.*, pp.57 ss. La expone detenidamente MORA RUIZ, M.: “Metodologías...”, *op.cit.*, pp.119 ss.

⁹⁴ En estas coordenadas se ha movido la cuestión tradicionalmente; no en vano se afirma autorizadamente que la simplificación administrativa es, básicamente, un tema político: *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “De la simplificación...”, *op.cit.*, p.9.

⁹⁵ Véase la completísima información sobre su funcionamiento en la URL http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm (última visita: 23/01/2013).

encomienda específicamente la revisión de las decisiones adoptadas para verificar la adecuada aplicación del modelo, a cuyo efecto recibe un borrador del informe de evaluación de impacto y propone los cambios o incorporaciones que estima necesarios. El IAB también emite informes globales relativos a la metodología de evaluación de impacto, y sugiere continuamente las mejoras que la misma necesite⁹⁶. Este modelo de organización es también asumido por las políticas de simplificación de Reino Unido y Estados Unidos.

En otro orden de consideraciones, también importa destacar la conveniencia de que los órganos que asuman las competencias simplificadoras tengan una composición multidisciplinar, y en especial, que cuenten entre sus miembros con juristas, con especialistas en el rediseño funcional, con informáticos y con empleados públicos familiarizados con la tramitación de los procedimientos a simplificar.

3.4.- Otros potenciadores de los procesos y programas de simplificación: guías o manuales, cribados, rankings y premios

Cabe mencionar seguidamente un conjunto heterogéneo de herramientas que pueden contribuir a potenciar la efectividad de los programas de simplificación administrativa.

En primer lugar, un valioso instrumento para el despliegue de la simplificación procedimental es la elaboración de manuales o guías que permitan al conjunto de la organización conocer mediante un texto de carácter esencialmente formativo los rasgos básicos de la simplificación de procedimientos en cuanto que metodología jurídica. Afortunadamente, va aumentando, tanto en España⁹⁷ como fuera de ella⁹⁸, el número de entidades que disponen de estas herramientas, que de esta manera

⁹⁶ Véase su último informe, *Impact Assessment Board Report for 2011*, SEC(2012) 101 final, de 1 de febrero.

⁹⁷ Por ejemplo, en relación con las técnicas generales de simplificación pueden citarse VV.AA.: *Técnicas de simplificación del trabajo administrativo. La elaboración de manuales de procedimientos*, Ministerio de Administraciones Públicas-BOE, Madrid, 1999; VV.AA.: *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*, Consejería de Justicia y Administración Pública, 2010; *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos*, Junta de Castilla y León (s/f.) y VV.AA.: *Manual de racionalización y simplificación administrativa*, editado por la Viceconsejería de Presidencia y Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, 2012; y acerca de la evaluación de impacto normativo, cabe mencionar la *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*, Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009; o la *Guía de Buenas Prácticas para la elaboración y revisión de la normativa con incidencia en la actividad económica* de Cataluña (DOGC nº 5609, de 16 de abril de 2010).

⁹⁸ Puede destacarse la actividad desplegada en este campo por la Comisión de la Unión Europea, pero el mayor paladín de las guías es el Gobierno británico: por ejemplo en relación con la evaluación de impacto dispone de una serie de guías que se actualizan periódicamente. La primera de ellas es para determinar cuándo se debe realizar un estudio de impacto normativo: *Impact Assessment. When to do an Impact Assessment*. La segunda describe pormenorizadamente cómo llevar a cabo en análisis de impacto normativo: *IA Toolkit. How to do an Impact Assessment*. Y por último, se ofrece un resumen o panorámica de los requisitos derivados del análisis de impacto normativo: *Impact Assessment Overview*. Todos estos documentos se encuentran accesibles en <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business/supporting-pages/assessing-the-impact-of-new-regulation> (última visita: 30/11/2013).

pueden ser manejadas fácilmente por todos los actores y lograr un mayor grado de implicación y efectividad en su respectiva parcela de responsabilidad.

Como cláusula de cierre del rediseño funcional es interesante la herramienta articulada por la Xunta de Galicia, conocida como *habilitación de procedimientos*, y que consiste en que, una vez concluido el rediseño funcional, se procede a la comprobación (monitorización) de la aplicación de los criterios de simplificación mediante una *check-list* o cribado de la simplificación⁹⁹.

También es un complemento interesante a los programas de simplificación la técnica incluida en el procesamiento de los informes que elabora la Generalitat Valenciana en seguimiento de la ejecución de los planes de revisión de la regulación: el establecimiento de un ranking de cumplimiento de objetivos de los diferentes Departamentos de la Generalitat. De este modo, semestralmente se publica una relación con la posición de ocupa cada Departamento en la ejecución de sus programas, suscitando la lógica preocupación de los titulares cuyos Departamentos ocupan las peores posiciones, quienes se lanzan entonces a potenciar la aplicación del programa, dando lugar a una sana rivalidad en toda la organización.

Para concluir, la legislación portuguesa contempla el otorgamiento de premios –IdeaSimplex–, que se convocan tanto para ciudadanos como para empleados públicos, a fin de galardonar las mejores propuestas de simplificación. Este tipo de iniciativas constituye un revulsivo que no se debe obviar.

4.- LA SIMPLIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMO CATEGORÍA JURÍDICA

El procedimiento administrativo ocupa una posición absolutamente central en el Derecho administrativo¹⁰⁰. Toda cuestión que afecte sensiblemente a su estructura debe partir necesariamente desde esa consideración. En este apartado desarrollo la idea de que la simplificación del procedimiento administrativo constituye actualmente un principio general del Derecho, debiendo mejorarse su formulación en los textos

⁹⁹ Véase la Orden de 12 de enero de 2010, de la Conselleria de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, por la que se regula la habilitación de procedimientos administrativos y servicios en la Administración general y en el sector público autonómico de Galicia, *DOG* nº 10, de 16 de enero.

¹⁰⁰ Aunque la magnitud de la bibliografía existente sobre la materia da buena cuenta de la centralidad del procedimiento administrativo, esa apreciación es particularmente enfatizada por SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho administrativo general*, vol.2, Iustel, Madrid, 2009, p.27, quien pone de relieve la revalorización del procedimiento administrativo, pp.27 ss.; y BARNÉS VÁZQUEZ, J., quien llega a calificar al procedimiento como la columna vertebral del Derecho administrativo: *vid.* “El procedimiento administrativo en transformación”, en la obra coordinada por él mismo, *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, pp.15 ss. Había apuntado previamente el mismo pensamiento en “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, aportación recogida en una obra que coordinó el propio autor con el título *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, pp.265 ss. Por otra parte, sus posiciones son en cierto sentido una profundización en las ideas de SCHMIDT-ASSMAN, E.: *La teoría general...*, *op.cit.*, pp.360 ss.

normativos, en su condición de Derecho estatal básico, a fin de que pueda aplicarse debidamente por los operadores jurídicos afectados y dar materialmente lugar a una nueva dimensión que podemos calificar como procedimiento administrativo *adecuado*.

4.1.- La simplificación del procedimiento administrativo como principio jurídico: el procedimiento administrativo *adecuado*

4.1.1.- Origen y enunciado del principio

Si observamos las tendencias que se vienen presentando en el panorama jurídico nacional y comparado en relación con la simplificación administrativa (tal y como se exponen más tarde), parece inevitable concluir que estamos en presencia de un nuevo principio jurídico de simplificación del procedimiento administrativo. Su enunciado podría formularse del siguiente modo: *el principio de simplificación del procedimiento administrativo es el que promueve su configuración y tramitación de la manera más eficiente posible para armonizar todas las funciones que le corresponden*. Como puede verse, aun siendo un principio unitario, se desglosa en dos vertientes o canales de articulación¹⁰¹:

- i) Por una parte, es un principio que *afecta al modo en el que deben conformarse las normas* jurídicas con ocasión de su aprobación: esta vertiente del principio se proyecta, por tanto, sobre el procedimiento de aprobación de las normas. En este sentido se le ha podido denominar *principio de buena regulación*¹⁰², encontrándose conectado con las políticas de calidad normativa, como ha apreciado atinadamente CANALS¹⁰³.

¹⁰¹ Esta doble articulación de la simplificación del procedimiento impregna también las iniciativas comunitarias más recientes, como se desprende del siguiente párrafo: “la normativa inteligente se refiere al conjunto del ciclo político, desde la concepción de un acto legislativo hasta la aplicación, el cumplimiento, la evaluación y la revisión. Debemos basarnos en los puntos fuertes del sistema de análisis de impacto para elaborar la nueva legislación. Pero esta inversión debe ir acompañada de esfuerzos similares para gestionar y aplicar el conjunto de la legislación existente, con el fin de garantizar que se obtengan los beneficios previstos. Para ello, todos los protagonistas deben ser más conscientes de que la aplicación correcta de la legislación existente y su modificación en función de la experiencia son tan importantes como la nueva legislación que proponemos”; cfr. *Normativa inteligente en la Unión Europea*, Comunicación de la Comisión COM(2010) 543 final, de 8 de octubre, p.3.

¹⁰² Además del art.4 de la Ley de economía sostenible, que se expone más adelante, *vid.* ese mismo calificativo en BASSOLS COMA, M.: “La crisis económica y sus repercusiones en el Derecho público económico: el Principio de Buena Regulación Económica, supresión de cargas administrativas y constitucionalización de la estabilidad presupuestaria”, *Noticias de la Unión Europea*, nº.325, 2012, pp.3 ss.

¹⁰³ Sobre la calidad normativa y su conexión con las técnicas de simplificación administrativa (especialmente, de reducción de cargas), es imprescindible la consulta de CANALS AMETLLER, D.: “Mejora normativa y reducción de cargas administrativas”, en VV.AA.: *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2010, pp.43 ss. (para la referencia al principio de simplificación aludida en el texto, *vid.* p.45). En relación con otras fuentes documentales concretamente relativas a la simplificación de los procedimientos, véanse principalmente los estudios de la OCDE; una síntesis de su acervo se contiene en la *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*, de 22 de marzo de 2012, accesible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm> (última visita: 30/11/2013), provisto de un anexo bibliográfico en el que se relacionan las aportaciones previas de este organismo sobre la materia. En relación con la calidad normativa y la mejora de la regulación es de extraordinaria utilidad la consulta de VV.AA.: *Legislar mejor 2009*, Ministerio de

- ii) De otro lado, es un principio que *debe presidir o informar la tramitación del procedimiento*, y que afecta a las decisiones que deben tomarse a lo largo de su transcurso por parte del instructor a fin de hacerlo plenamente efectivo dentro de las opciones que le brinde el contexto o marco normativo de referencia.

Existen diversos argumentos que corroboran la consolidación de este principio, con diversa procedencia u origen, pero cuya visión panorámica permite aglutinarlos bajo la cobertura o envoltorio unitario y coherente que les confiere su identificación como principio jurídico. Entre tales indicadores conviene destacar los siguientes¹⁰⁴:

- La generalización de las técnicas y criterios de *reducción de cargas administrativas* en las nuevas iniciativas normativas: por ejemplo, la sustitución de regímenes de autorización por comunicaciones previas o declaraciones responsables.
- El desarrollo de técnicas y criterios de *agilización y racionalización del procedimiento administrativo*, especialmente en la legislación de algunas CCAA, como la Generalidad Valenciana, Andalucía o Castilla y León.
- Una intento cada vez más amplio y estructurado de *mejora de la calidad normativa* articulada en el procedimiento de elaboración de nuevas disposiciones mediante *evaluaciones de impacto normativo*.
- La aplicación de *planes y programas sistemáticos de revisión de la legislación* existente para aplicación de todas las técnicas y criterios anteriormente descritos. Estos planes y programas se vienen desarrollando desde hace más de veinte años en EE.UU., implantándose después en el Reino Unido y otros países de la OCDE, así como en programas de la Unión Europea; en la segunda década del siglo XXI están arraigando asimismo en la Administración del Estado (art.6 de la Ley 2/2011, de economía sostenible) y en algunas CCAA.

Todos estos argumentos permitirían inferir la existencia de un principio subyacente de simplificación del procedimiento (principio institucional o implícito¹⁰⁵), cuya identificación o aislamiento como tal principio infunde una cierta coherencia y visión estructural a ese conjunto todavía deslavazado de iniciativas, confiriéndole plena sustantividad jurídica, lo cual permite desde luego su aplicación reflexiva o irradiación posterior a nuevos campos y su toma en consideración con ocasión de la aplicación material del Derecho.

Justicia, Madrid, y especialmente, por su proximidad con las cuestiones que nos ocupan, interesan las contribuciones de PONCE SOLÉ, J.: "Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites", pp.203 ss.; y MARCOS FERNÁNDEZ, F.: "Calidad de las normas e impacto normativo en España: dificultades y primeras experiencias", pp.253 ss. Asimismo pueden verse BASSOLS COMA, M.: "El control de la elaboración...", *op.cit.*, pp.43 ss.; y RADAELLI, C.M. y DE FRANCESCO, F.: *Regulatory Quality in Europe. Concepts, measures and policy processes*, Manchester University Press, Manchester-New York, 2007.

¹⁰⁴ Para documentar todas estas iniciativas remito a los trabajos previamente citados en los que he analizado las principales iniciativas de simplificación de procedimientos.

¹⁰⁵ Es decir, principios que no se han formulado expresamente en una disposición normativa; *institucional* es el calificativo que les dispensa DE CASTRO Y BRAVO, F.: *Derecho civil de España*, Civitas, Madrid (edición facsímil del original publicado por el Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949-1952), p.99; si bien el más común o extendido es el de principio *implícito*, *vid.* TARDÍO PATO, A.: *Los principios...*, *op.cit.*, pp.91 ss.

Pero el dato que definitivamente demuestra la consagración del nuevo principio es su expresa proclamación en el Derecho positivo con específica consideración como tal, que ha tenido lugar tanto en normas estatales de carácter básico como en disposiciones autonómicas, si bien con desigual fortuna o amplitud. Descuella el *principio de buena regulación*, formalmente enunciado en la rúbrica del art.4 de la Ley 2/2011, de economía sostenible¹⁰⁶ (en lo sucesivo, LES), restringido en su radio de acción a la primera vertiente o parcela de articulación que expondré a continuación, aunque aplicable dentro del mismo a toda iniciativa normativa emprendida por las Administraciones públicas, toda vez que su primer o inmediato desglose, acogido en el apartado 1 de dicho artículo, dispone: “En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios”. Tal y como se desprende de su propia dicción literal, se trata de un principio que señorea cualesquiera actuaciones regulatorias (no solo las que se refieran a actividades regulatorias en sentido estricto), y cuyo núcleo primario se desagrega en virtud de otros apartados del mismo precepto en las siguientes manifestaciones específicas:

“2. En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.

“3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado. (...)

“9. En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y *lo más simplificado posible*, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general”.

En la misma línea abunda, pero ya con mayor precisión, el art.39 *bis* LRJPAC, el cual, bajo la rúbrica “Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad”, establece: “Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”¹⁰⁷. Dos puntualizaciones son precisas: la primera, que el

¹⁰⁶ Se ha dicho de estos preceptos que “restringen poco el margen de regulación propio de las Comunidades Autónomas (y de los entes locales). Su contenido es bastante genérico y sus términos son escasamente imperativos”; cfr. MIR PUIGPELAT, O.: “Procedimiento de elaboración de reglamentos y *Better Regulation*”, en TORNOS MAS, J. (coord.): *Comentarios...*, *op.cit.*, pp.509 ss.

¹⁰⁷ En la legislación autonómica encontramos esta misma disposición, como sucede en el caso del “Principio de intervención mínima”, enunciado en el art.33 de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de

precepto abarca igualmente al ejercicio de la potestad reglamentaria, y por consiguiente incluye en su radio de acción también la primera vertiente del principio de simplificación, relativa a la conformación de las normas; la segunda, que acota el ámbito material de aplicación a las medidas restrictivas de derechos y en particular al condicionamiento del inicio o ejercicio de *actividades*, por lo que solo de manera impropia y un tanto forzada se puede predicar su aplicación al conjunto de competencias de las Administraciones públicas¹⁰⁸.

Y por último, resulta también preciso incidir en la reciente Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUE), que toda ella se encuentra inspirada por el propósito de simplificar y facilitar el ejercicio de actividades económicas. En particular, su art.5 dispone:

Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Con estricta vinculación a la vertiente de reducción de cargas administrativas, el art.7 LGUE establece:

Artículo 7. Principio de simplificación de cargas.

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Por su parte, el prolijo y contundente art.17 LGUE, mediante el que se persigue articular los principios de necesidad y proporcionalidad así como respaldar la reducción de cargas administrativas, dispone:

Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto

procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, sobre el que puede verse FONT LLOVET, T.: "Simplificación, descentralización, liberalización. ¿Hacia una nueva Administración pública?", en TORNOS MAS, J. (coord.): *Comentarios...*, *op.cit.*, pp.71 ss.

¹⁰⁸ Esta redacción trae causa, como es sobradamente sabido, de la trasposición de la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior, lo cual explica su concreta formulación. Es expresión típica del principio de proporcionalidad, predicable las medidas restrictivas de derecho, y sobre el que volveremos más tarde.

donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

4.1.2.- Caracterización de un principio genuinamente jurídico-administrativo

El principio de simplificación del procedimiento administrativo es un principio propio y específico del ordenamiento jurídico-administrativo, tal y como los identificara CLAVERO ARÉVALO¹⁰⁹: constituye un elemento de integración genuino de esta rama del Derecho, en cuanto que Derecho común y normal de las Administraciones públicas¹¹⁰. Importa destacar que el principio de simplificación del procedimiento es un verdadero principio general del Derecho y no un mero “principio general del Derecho en su proyección procedimental”, en el sentido que quiere LÓPEZ MENUDO¹¹¹: tiene un carácter

¹⁰⁹ Vid. CLAVERO ARÉVALO, M.: “La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo”; y del mismo autor, “Consecuencias de la concepción del Derecho administrativo como ordenamiento común y normal”, ambos en *Estudios de Derecho Administrativo*, Instituto García Oviedo-Civitas, Sevilla-Madrid, 1992, p.55 (del primero) y pp.28 y 29 (del segundo); en este último lugar afirma el profesor Clavero: “Decir que un Derecho es normal es tanto como decir que las disposiciones que lo constituyen están informadas, como dice DE CASTRO, por principios de un valor organizador general. Este Derecho normal tiene en sí mismo una fuerza expansiva que le permite obtener de su propio seno las soluciones para relaciones jurídicas no previstas expresamente por el legislador. (...) Por otra parte, los principios que orientan a las normas del Derecho administrativo tienen indiscutiblemente ese valor organizador general que caracteriza a todo ordenamiento normal cuya fuerza expansiva autoriza al juez a solucionar jurídicamente los problemas no previstos expresamente por el legislador”.

¹¹⁰ Esto es, lo que contemporáneamente califica MARTÍN REBOLLO, L., como el Derecho *normal y preferente* de las Administraciones públicas, en *Leyes Administrativas*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, p.61.

¹¹¹ Vid. LÓPEZ MENUDO, F.: “Los principios generales del procedimiento administrativo”, en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): *El procedimiento administrativo en el Derecho comparado*, Civitas, Madrid, 1993,

informador general que no se circunscribe a un sector determinado del Derecho administrativo, sino que se irradia incluso hacia el ordenamiento jurídico considerado en su totalidad; esta apreciación se verá confirmada más adelante, cuando pongamos de relieve el carácter conformador que adquiere este principio sobre las propias normas reguladoras de los procedimientos, sin circunscribir su influencia a la orientación de la interpretación de las normas con ocasión de la tramitación o instrucción de los procedimientos.

Por lo que se refiere a su modo de articulación, en el principio de simplificación del procedimiento concurre una naturaleza híbrida, que se traduce en una doble *veste* o funcionalidad:

1. Por una parte, se trata de un *principio general del Derecho administrativo en sentido propio*, desempeñando las funciones características de dicha categoría jurídica, configurándose como principio-director o norma de fin, orientada a lograr que el procedimiento administrativo sea lo más simple posible, tanto en su configuración legal como en su aplicación práctica¹¹²: especialmente, ostenta una función informadora del ordenamiento jurídico. Realiza asimismo una función integradora de las lagunas del ordenamiento. Por lo demás, al tratarse de un principio, es evidente su configuración como *mandato de optimización*, que nuestro enunciado lleva netamente impreso mediante la fórmula “más eficiente *posible*”. En este sentido, el principio de simplificación del procedimiento juega como directriz interpretativa de las normas jurídicas, proyectándose hacia las dos vertientes de aplicación ya analizadas: en cuanto que conformador de las normas que disciplinan el procedimiento administrativo, y en cuanto que patrón interpretativo que debe inspirar a los responsables de su tramitación.
2. Pero, al mismo tiempo, este principio ha sido recibido ocasionalmente en el Derecho positivo como *regla jurídica en sentido estricto*, dando lugar a su directa aplicación, tal y como cualquier otra disposición normativa de análoga naturaleza¹¹³. Por ejemplo, los arts.9 y 10 de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicios, contienen enunciados que, aun presentados bajo la rúbrica de principios, funcionan técnicamente como reglas, y viceversa. Uno de los propósitos que animan este trabajo es, precisamente, promover la

pp.96 ss. Refuerza nuestra identificación con esta concreta calificación del autor el hecho de que éste incluye el principio de proporcionalidad entre los principios generales del Derecho, y como ya hemos puesto de relieve y resaltaremos de nuevo más tarde, el principio de simplificación procedimental entronca asimismo con el principio de proporcionalidad.

¹¹² Se maneja aquí la acepción más extendida del principio general del Derecho como mandato de optimización (por contraposición a una regla), y dentro de la misma, su configuración como principio-director, por contraposición a los principios en sentido estricto, de acuerdo con la taxonomía de DWORKIN; sobre la cuestión, véase recientemente y por todos TARDÍO PATO, A.: *Los principios generales del Derecho. Su aplicación efectiva como normas jurídicas*, Bosch, Barcelona, 2011, especialmente pp.159 ss. En cuanto al alcance de las funciones, *vid.* pp.119 ss.

¹¹³ Este rasgo híbrido o bifronte de algunas proposiciones normativas que juegan simultáneamente como principios y como reglas es compartido por otras muchas disposiciones y no merece mayor comentario, aunque no deje de plantear toda suerte de controversias en lo que se refiere a la taxonomía principio/regla y a las consecuencias de orden práctico derivadas de la misma. Una lúcida síntesis del problema y una brillante tesis para resolverlo en RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑOZ, J.: *Principios, fines y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2000, pp.30 ss.

consagración general de reglas análogas en el Derecho básico estatal relativo al procedimiento administrativo, como se verá más tarde.

Esa eficiencia que le es exigible se ha de lograr teniendo a la vista las funciones que el procedimiento administrativo desempeña, pues se trata de ser lo más eficiente posible *sin frustrar las finalidades a que las que el mismo sirve* en cuanto que institución jurídica. Aunque pueden mencionarse otras, es usual imputar tres funciones básicas al procedimiento administrativo¹¹⁴: i) *Garantía de los derechos de la ciudadanía*, como expresión del principio contradictorio, interviniendo en el procedimiento para salvaguardia de sus derechos e intereses; ii) *Garantía del interés público*, de tal manera que el procedimiento constituye un instrumento, que permite tomar en consideración todos los elementos necesarios para la adecuada protección del interés general, contribuyendo al acierto y oportunidad de la decisión adoptada; iii) *Cauce de participación* de la ciudadanía en general en las decisiones públicas.

4.1.3.- Contenido y finalidades del principio.

El principio de simplificación de procedimientos se encuentra integrado por cinco principios básicos de buena regulación que gozan de gran reputación en el todo el ámbito comparado¹¹⁵:

1. *Necesidad*: cuestionar la necesidad de toda regulación (su justificación por una razón de interés general) permite avanzar en la línea de menos regulación, sin reducir el grado de cumplimiento de los objetivos sociales que se persiguen, puesto que la regulación “innecesaria” no sirve a dichos objetivos.
2. *Proporcionalidad*: la regla de mínima injerencia posible que se deriva del principio de proporcionalidad permite tanto reducir la regulación (eliminando aquella cuyo coste sea desproporcionado) como mejorarla, utilizando alternativas menos restrictivas para la actividad económica que permitan alcanzar los objetivos de interés social.
3. *Transparencia, objetividad, simplicidad y accesibilidad*: aseguran un mejor diseño y aplicación de la regulación. En general suponen una regulación mejor, más que una reducción de la regulación y facilitan el cumplimiento de los objetivos sociales que se persiguen. En algunas versiones de sus documentos

¹¹⁴ En particular, SCHMIDT-ASSMAN, E.: “Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el Derecho alemán, europeo e internacional”, en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.): *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, pp.76 ss., atribuye las siguientes funciones o cometidos a los procedimientos administrativos: “sirven para garantizar la tutela de los derechos e intereses individuales; posibilitan la participación; constituyen cauces para el equilibrio y conciliación de intereses contrapuestos; incrementan la transparencia y claridad administrativa; facilitan la cooperación administrativa; promueven la eficacia y eficiencia de la acción administrativa”. Las obras generales de nuestra doctrina coinciden en señalar las tres funciones básicas apuntadas en el texto.

¹¹⁵ Tal y como explica BETANCOR RODRIGUEZ, A.: *Mejorar la regulación... op.cit.*, p.127 ss., el origen de estos principios se encuentra en el informe emitido por la *Better Regulation Task Force* creada en el Reino Unido en 1997. Su irradiación internacional tuvo lugar al acogerse en el *Final Report* de 13 de noviembre de 2001 (especialmente pp.9 ss.), del *Mandelkern Group on Better Regulation*, designado por la Comisión Europea. Sobre estos principios y su amplia implantación *vid.* asimismo GRADOLPH CADIerno, J.M.: “El impacto económico...”, *op.cit.*, p.308, entre otros (de este último autor tomo las definiciones incorporadas al texto).

explicativos, estos principios aparecen desglosados en apartados diferentes, actuando como principios autónomos.

4. *Consistencia*: se trata de perseguir una regulación coherente, evitando, por un lado, que regulaciones de distintos sectores o áreas se contrarresten, y, por otro lado, que cambios discrecionales en la orientación de la regulación a lo largo del tiempo generen situaciones de inseguridad para los operadores económicos. De nuevo, se trata más de mejorar la regulación que de reducirla o de renunciar a objetivos de interés general.
5. *Ajuste al objetivo (targeting)*: igualmente, el que una regulación esté bien enfocada, evitando efectos colaterales adversos. Supone más una mejora de la calidad de la regulación que una minoración de la misma y permite alcanzar, con menores costes, los mismos objetivos de interés general.

Como se desprende de sus dos primeros componentes, el principio de simplificación de procedimientos guarda íntima conexión con los principios de necesidad y proporcionalidad¹¹⁶, que por otra parte se encuentran ampliamente implantados en nuestro Derecho positivo tal y como resulta del barrido realizado anteriormente (§ 4.1.1), y de los que constituye una manifestación proyectada sobre el ámbito de la simplificación procedimental (en el sentido que lo describimos al comienzo, § 1.2). Así lo ha puesto de relieve LÓPEZ GONZÁLEZ¹¹⁷, quien sintetiza su alcance en los siguientes términos: “El principio de proporcionalidad se fundamenta en el criterio de intervención mínima de los poderes públicos en la esfera de derechos y libertades de los particulares, exigido por la propia naturaleza del Estado de Derecho. La intervención legítima de los poderes públicos en la esfera de derechos, libertades e intereses legítimos reconocidos por el ordenamiento jurídico, se corresponde con la estrictamente necesaria para alcanzar el fin de interés general que la justifica y en equilibrio con los bienes jurídicos implicados en el caso concreto de que se trate. Corresponde al poder público actuante la motivación suficiente de la adecuación de la medida para proteger el interés público, su necesidad como medida menos restrictiva y el equilibrio de la medida con la tutela de otros bienes jurídicos implicados en cada caso concreto”.

En ese contexto, el principio de simplificación del procedimiento promueve dos finalidades complementarias, ambas íntimamente conectadas con el principio de eficacia¹¹⁸ y la buena administración¹¹⁹:

¹¹⁶ Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “El principio de proporcionalidad...”, *op.cit.*, p.134. Sobre el modo en el que se reconoce y juega el principio de proporcionalidad *vid.* principalmente LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “*El principio general de proporcionalidad en Derecho Administrativo*”, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988; BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 5, 1998, pp.15 ss.; FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Principio de Proporcionalidad”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1994; GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, 2003; y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D.: *El control de proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

¹¹⁷ *Vid.* LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “El principio de proporcionalidad y la simplificación de procedimientos y de cargas administrativas”, en la obra que yo mismo he coordinado, *Simplificación del procedimiento...*, *op.cit.*, pp.125 ss.

¹¹⁸ De acuerdo con las recientes aportaciones sobre el mismo ofrecidas por VAQUER CABALLERÍA, M.: “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2012,

- *Mejora de la eficiencia.* La implantación de medidas de simplificación administrativa favorece la optimización de los recursos disponibles, permitiendo la consecución del máximo de logros con los mismos o con menores medios. Las medidas de simplificación orientadas a este fin conducen pues a un ahorro económico por parte del sector público. Entronca con el principio constitucional de eficacia –art.103.1 CE–, a cuya consecución contribuye. Un procedimiento es eficiente cuando permite satisfacer al menor coste las funciones que le asigna el ordenamiento, entendiendo por coste todo tipo de recursos implicados en la tramitación: económicos, materiales y humanos. Esta acotación nos reenvía a las dos vertientes en que más arriba hemos desglosado el concepto de simplificación de procedimientos: reducción de cargas administrativas, por una parte; y agilización y racionalización del procedimiento, por otra. Por lo demás, la agilidad derivada de la simplificación podría revertir el fenómeno de la *huida* del Derecho público, al desembarazarse la gestión pública de muchas de las trabas superfluas que hacen optar organizativamente por personificaciones instrumentales jurídico-privadas.
- *Potenciación de los derechos de la ciudadanía.* El diseño y aplicación de medidas de simplificación administrativa permite un ejercicio menos invasivo de las técnicas de intervención administrativa. Favorece la libertad y constituye por tanto un importante instrumento de realización del Estado de Derecho. La necesidad de que las actividades privadas se sometan a filtros y controles exige una tarea de depuración de todas aquellas cargas y exigencias que resulten desproporcionadas o superfluas en razón del interés general subyacente cuya protección se pretende¹²⁰.

Estas finalidades pueden alcanzarse, por otra parte, sin menoscabo del interés general, pues la simplificación administrativa no pretende que se postergue el cumplimiento de

pp.91-135; y GIMENO FELIU, J.M.: “El principio de eficacia”, en VV.AA.: *Los principios jurídicos en el Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pp.1255-1274. Pero también, en las clásicas aproximaciones de PAREJO ALFONSO, L.: *Eficacia y Administración: tres estudios*, INAP, Madrid, 1995; y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, nº. 133, 1994, pp.7-16. Por otra parte, la inequívoca conexión entre eficiencia y simplificación administrativa es puesta de relieve por PORTOCARRERO, M.: *Modelos de simplificação...*, *op.cit.*, pp.25 ss.

¹¹⁹ Esta locución adquiere significados muy diversos; aquí concurren al menos dos de ellos: la buena administración como patrón de calidad del procedimiento administrativo (de la toma de decisiones), aspecto en el que insiste especialmente PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp.127 ss.; así como en su dimensión de derecho de la ciudadanía, vertiente en la que pueden verse principalmente WAKEFIELD, J.: *The Right To Good Administration*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007, *passim*; y TOMÁS MALLÉN, B.: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004, *passim*. Por el contrario, no adquiere relieve para el enfoque que adoptamos aquí su dimensión potenciadora de la gobernanza, en la que incide RODRÍGUEZ ARANA, J.: *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor (Navarra), 2006, *passim*.

¹²⁰ Como ha llegado a decirse, “El procedimiento administrativo ha sufrido también su propia transformación que, en esencia, pasa de ser una garantía ciertamente apreciable a convertirse en una carga administrativa obstaculizadora de la actividad económica”, cfr. PALOMAR OLMEDA, A.: *Procedimiento administrativo*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011, pág.30

las tareas que el ordenamiento confía a la Administración¹²¹, sino que se depuren y optimicen sus cauces de ejercicio para contribuir de mejor manera a los fines propuestos¹²².

4.1.4.- Límites del principio

La propia arquitectura enunciativa del principio, construida con la paráfrasis lo más eficiente *posible*, reconoce la existencia de *límites* en su plena realización, que juegan como frenos o moduladores determinantes de la imposibilidad de que el procedimiento administrativo logre alcanzar en ocasiones el grado *máximo* de eficiencia. Es evidente la implicación que corresponde al principio de proporcionalidad en orden a interpretar el alcance de ese máximo, de tal manera que la aplicación del principio de simplificación procedimental se sirve de las técnicas acuñadas por el principio de proporcionalidad en orden a sopesar tales límites¹²³, resultando particularmente necesario el recurso a la técnica de la ponderación¹²⁴. Sin espacio aquí para desplegar esta cuestión en toda su amplitud, remito a las esenciales aportaciones de LÓPEZ GONZÁLEZ¹²⁵ y BETANCOR¹²⁶, que abordan su estudio en profundidad.

El primero de estos límites es la eventual colisión del principio de simplificación del procedimiento con otros principios o valores jurídicos (por ejemplo, la seguridad y la gestión de riesgos; la protección ambiental; etc.), entrando entonces en una dialéctica de recíproca influencia y modulación que aquilata el procedimiento para configurarlo armónicamente, de la forma más adecuada posible, a fin de resolver la tensión entre unos y otros principios o valores. La postergación de estos intereses públicos con los que el principio de simplificación del procedimiento entra a menudo en colisión ha llevado a reprochar que se estimulen iniciativas simplificadoras con un mero pretexto desregulador y no mediante la aplicación de metodologías que permitan tomar suficientemente en consideración todos los intereses en presencia¹²⁷. Para percibir la

¹²¹ Ya se apostilló magistralmente que, con la aplicación de técnicas de simplificación procedimental “no se cuestiona ni la intervención de la Administración, ni el grado de la misma: son los procedimientos a través de los que se lleva a cabo”; cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: “De la simplificación...”, *op.cit.*, p.33.

¹²² Como se afirma en la introducción a la *Guía de racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos* de la Junta de Castilla y León: “Los procedimientos administrativos tienen que ser pocos, claros y simples. No hay mejor forma de reivindicar la sencillez en la Administración. (...) Un euro malgastado en una ineficiencia administrativa es un euro dejado de invertir en educación, en sanidad, en servicios sociales o en infraestructuras. Es un euro recaudado de más a los ciudadanos y a las empresas. Por otro lado, en una Administración moderna debe eliminarse toda regulación innecesaria y simplificar a la mínima expresión aquella que resulte inevitable”.

¹²³ Me remito a la bibliografía anteriormente citada sobre el principio de proporcionalidad.

¹²⁴ Sobre esta técnica *vid.* en especial RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M.: *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000; y ORTEGA ÁLVAREZ, L. y DE LA SIERRA MORÓN, S. (coords.): *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

¹²⁵ *Vid.* LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “El principio de proporcionalidad y la simplificación...”, *op.cit.*, pp.135.

¹²⁶ En BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, pp.76 ss.

¹²⁷ Tal y como ha sucedido entre nosotros con ocasión de los cambios en el régimen de ejercicio de actividades que se viene articulando tras la Directiva de Servicios y especialmente con ocasión de la crisis económicas; entre estas críticas entre las que destaco especialmente la que subyace en NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades: ¿reactivación económica o pretexto desregulador?”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.): *El Derecho público*

gravedad que puede llegar a alcanzar este problema, es pertinente advertir sobre la existencia de políticas tremendamente agresivas, inspiradas en el propósito de reducir a toda costa la carga regulatoria¹²⁸.

En esta línea, las iniciativas más recientes de la Unión Europea, que acaban de recibir una reconsideración de sus postulados operativos básicos mediante el llamado *regulatory fitness*, apuntan a una mejor toma en consideración de los diferentes intereses en presencia. Se trata de un nuevo programa que tuvo su raíz en el “nuevo ciclo” iniciado en 2010 con su propuesta de *legislación inteligente*¹²⁹, y que ha sido claramente potenciado en 2012 a través de la Comunicación *Adecuación de la normativa de la UE*¹³⁰. Se articula alrededor de un programa denominado *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT), mediante el que se pretende que la normativa comunitaria “sea aún más eficaz y eficiente en la consecución de sus objetivos de interés público, demostrando un claro valor añadido, proporcionando beneficios plenos con un coste mínimo y respetando los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El resultado final debe ser un marco reglamentario simple, claro, estable y predecible para las empresas, los trabajadores y los ciudadanos”¹³¹.

Otro freno o cortapisa a la máxima realización del principio es la existencia de derechos o reglas jurídicas con los que asimismo entre en colisión: por ejemplo, el derecho a no padecer indefensión a lo largo del procedimiento administrativo, lo que exige sustanciar una serie de trámites intrínsecamente conectados con el derecho de defensa. Por lo que se refiere a la función de vertiente de garantía que desempeña el procedimiento administrativo, FONT LLOVET ha llamado la atención sobre el hecho de que “La dinámica de la simplificación puede ofrecer la paradoja de que, a medida que se van perfeccionando los instrumentos de garantía en el procedimiento administrativo, se va restringiendo cada vez más su campo de aplicación, hasta llegarse a producir un verdadero «vaciamiento» procedimental”¹³². Por lo que se refiere al ordenamiento jurídico español¹³³, las obras que mejor reflejan la vigencia de estas

de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo (Actas del VI Congreso de la AEPDA), INAP, 2011, pp.212-187.

¹²⁸ En la Unión Europea, Holanda supuso en su día un ejemplo notorio; una excelente síntesis de sus políticas en *Administrative Simplification in the Netherlands* (2007), OECD, Paris, 2007. Pero en la actualidad, es el Reino Unido quien mejor expresa la situación; véanse sus iniciativas en las obras que referencio en el § 1.3 de este trabajo.

¹²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Normativa inteligente en la Unión Europea*, COM(2010) 543 final, de 8 de octubre. Omito toda referencia a los programas anteriores promovidos por la Unión Europea bajo la rúbrica *Legislar mejor*.

¹³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Adecuación de la normativa de la UE*, COM(2012) 746 final, de 12 de diciembre.

¹³¹ Cfr. el documento COM(2012) 746 final, p.3. El programa se articula mediante los “cribados de adecuación” (*fitness checks*), que constituyen una técnica cuantitativa de revisión de la normativa existente.

¹³² Cfr. FONT LLOVET, T.: “Simplificación, descentralización...”, *op.cit.*, p.75. En el mismo sentido se manifiesta NOGUEIRA LÓPEZ, A.: “Crisis económica...”, *op.loc.cit.*

¹³³ Para una análisis sintético de esta cuestión en el Derecho comparado puede verse DELLA CANNANEA, G.: *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Il Mulino, Bologna, 2009,

garantías son las que analizan la Ley 30/1992¹³⁴: una norma que, como es sabido, desempeña precisamente el papel de definir las garantías básicas de la ciudadanía ante la actuación administrativa, como confirma expresamente la jurisprudencia constitucional (principalmente, STC 227/1988); pero no cabe abundar aquí esta cuestión, por lo que remito a otro lugar en el que me he ocupado del tema más detenidamente¹³⁵.

4.1.5.- El procedimiento administrativo adecuado

Inmediatamente se nos presenta entonces la conclusión de que la simplificación de procedimientos no puede suponer una supresión anárquica y acrítica de los trámites, las cargas y los contenidos de los procedimientos administrativos. Debido a que el procedimiento administrativo desempeña funciones diversas, todas ellas deben integrarse armónicamente para lograr sus fines subyacentes. El juego combinado de todos estos elementos muestra un desplazamiento desde la formulación del procedimiento administrativo debido¹³⁶, con el que se enfatiza primordialmente la calidad de la decisión, hacia otra posición en la que ese parámetro sigue vigente pero se modula mediante el principio de simplificación del procedimiento y conduce a una nueva dimensión, en la que ambos paradigmas deben conciliarse armónicamente, dando lugar al *procedimiento administrativo adecuado*: el que equilibra las exigencias formales de la tramitación respecto a las finalidades sustantivas implicadas en el procedimiento, cumpliendo de la mejor manera posible el global de sus funciones.

Realmente, la aspiración del procedimiento administrativo adecuado no es ninguna novedad; su persistencia en el tiempo se acredita con las palabras de un gran conocedor del procedimiento administrativo como es el profesor GONZÁLEZ NAVARRO: “Hallar el justo equilibrio entre eficacia y garantía es el problema que trata de resolver este sector del ordenamiento jurídico que es el Derecho administrativo”¹³⁷. Idéntica intención se encontraba explícita en la Exposición de Motivos de la venerada Ley de

una obra enteramente consagrada a identificar las garantías del principio contradictorio comunes a todos los ordenamientos jurídicos occidentales.

¹³⁴ Me limito a referenciar la bibliografía básica y más reciente; así, GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 5ª ed., Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2012, *passim*; GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 2010, *passim*; GARBERI LLOBREGAT, J. (dir.): *El procedimiento administrativo común*, 2 Tomos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, *passim*; PALOMAR OLMEDA, A.: *Procedimiento administrativo*, *op.cit.*, pp.242 ss.; AYALA MUÑOZ, J.M. y otros: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 4ª ed., Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2008, *passim*.

¹³⁵ En “La simplificación del procedimiento...”, *op.cit.*, § 5.

¹³⁶ *Vid.* especialmente PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración...*, *op.cit. passim*.

¹³⁷ La cita se comprende mejor cuando se completa con una reflexión previa del propio autor: “Cosa distinta es que alguien pretenda subordinarlo todo a la forma, en cuyo caso lo que debía operar como garantía se convierte en rémora, en lastre inútil que impide actuar con agilidad. Pero es que lo mismo ocurre cuando, a la inversa, se sacrifica todo ante el altar de la garantía, bloqueando e imposibilitando la actuación de los poderes públicos. Hallar el justo equilibrio entre eficacia y garantía es el problema que trata de resolver este sector del ordenamiento jurídico que es el Derecho administrativo”; cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentario al artículo 3*, en GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley 30/1992...*, *op.cit.* (en este caso, 5ª ed., 2012, p.214).

Procedimiento Administrativo de 1958¹³⁸: “La necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado”.

Es lo que BETANCOR califica como *regulación necesaria*¹³⁹. En su misma línea ha recordado LÓPEZ GONZÁLEZ que “la mejor regulación es la estrictamente necesaria para poder satisfacer los intereses públicos implicados”¹⁴⁰. Como sostienen WIENER¹⁴¹ y BALMASEDA y MELGUIZO¹⁴², el verdadero objetivo debe ser producir *mejor* regulación, no *más o menos* regulación.

En efecto, el propósito de la simplificación procedimental no debe ser (no puede ser) el mero logro de reducir las cargas administrativas a toda costa, puesto que pueden existir razones de orden público que justifiquen la imposición de la carga y su supresión conduciría a un deterioro en la protección de los intereses generales. Siendo cierto que, con el paso de los años, se han podido acumular cargas excesivas, solapadas o incoherentes, no lo es menos que muchas de ellas siguen siendo estrictamente necesarias y salvaguardan una necesidad subyacente, un bien jurídico protegido, un motivo de interés general. Las malas prácticas bancarias que han conducido a la última crisis financiera (con repercusiones de carácter sistémico), o los seísmos que soporta la falla de Amposta como consecuencia de la inyección de gas en el almacén subterráneo (por poner tan sólo dos ejemplos), son expresiones elocuentes de la necesidad de incrementar en ocasiones la carga regulatoria a fin de proteger adecuadamente los intereses públicos comprometidos.

Estas mismas razones se han expresado desde el análisis económico del Derecho, en los siguientes términos¹⁴³: “Niveles crecientes de regulación supondrán un beneficio marginal cada vez más reducido. Intuitivamente, esto indica que una vez protegido en lo fundamental un interés general, mejoras adicionales, aun siendo valoradas

¹³⁸ Como resalta GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Manual de procedimiento administrativo*, Civitas, Madrid, 2000, p.75.

¹³⁹ Que es la que reúne las siguientes cualidades: “i) Soluciona o gestiona un problema de interés y relevancia social según un *screening* abierto y transparente, o sea, democrático; ii) Es la mejor solución en comparación con la no-regulación y así lo ha justificado racionalmente el legislador competente como la opción más razonable (basada en razones suficientes y adecuadas) y racional (coherencia lógica entre las razones y las medidas regulatorias); iii) Su contenido restrictivo es proporcional a los fines perseguidos, por lo que sus beneficios superan los perjuicios, costes o restricciones que impone; pero iv) Con la mínima restricción a los derechos y libertades de las personas; y, por último, v) Se exterioriza de una manera clara y comprensible para los ciudadanos, lo que contribuye a crear un entorno regulatorio seguro desde el punto de vista jurídico”; cfr. BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, p.92.

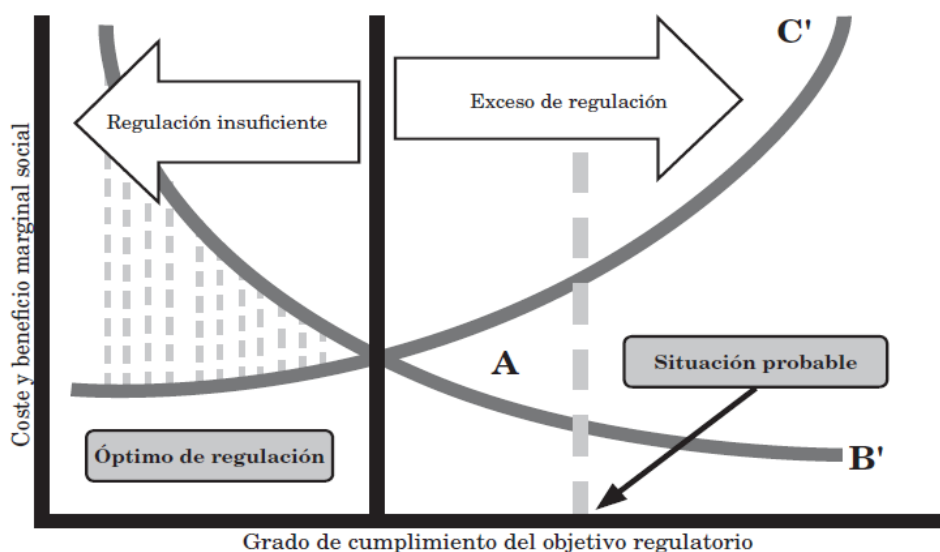
¹⁴⁰ Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “El principio de proporcionalidad...”, *op.cit.*, p.142.

¹⁴¹ Vid. WIENER, J.B.: “Better Regulation in Europe”, *Duke Law School Legal Studies Research Paper Series*, nº.130, 2006, p.1 (version electronica accessible en <http://ssrn.com/abstract=937927> , última visita 29/11/2013). Advertencias similares son puestas de manifiesto por SCHMIDT-ASSMAN, E.: *La teoría general...*, *op.cit.*, p.366.

¹⁴² Vid. BALMASEDA DEL CAMPO, M. y MELGUIZO ESTESO, A.: “Mejor regulación: ni más, ni menos”, en *Marco regulatorio y unidad de mercado. Libro marrón*, Círculo de Empresarios, Madrid, 2006, pp.27 ss.

¹⁴³ Cfr. GRADOLPH CADIerno, J.M.: “El impacto económico de la mejora de la regulación”, en VV.AA.: *Legislar mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Madrid, p.307. El gráfico lo ofrece el propio autor.

positivamente, presentan un interés social menor. Simétricamente, las renuncias al bienestar económico son, al principio, razonablemente asumibles por la sociedad, pero se hacen cada vez más difíciles de aceptar cuando se exige una renuncia mayor. Esto explica que la curva de coste marginal social, tenga pendiente positiva. En presencia de fallos regulatorios cabe esperar una situación como la representada en el gráfico, en la que existe un exceso de regulación. El bienestar social imputable a la regulación (el área rayada que representa la diferencia entre los beneficios marginales sociales y los costes marginales sociales inducidos por la regulación) se ve minorado por el exceso regulatorio (el área A representa una pérdida neta de bienestar social que podría evitarse)".



4.2.- La simplificación del procedimiento administrativo como Derecho estatal básico

4.2.1.- El carácter básico del principio de simplificación del procedimiento: engarce en el art.149.1.18ª CE, en cuanto que norma conformadora de los procedimientos administrativos

Una vez observado el extraordinario potencial que anida en las técnicas y metodologías de simplificación procedimental, y después de percibir su extraordinario grado de implantación, que lleva a enunciar el principio de simplificación de los procedimientos administrativos, es pertinente ahora señalar la conveniencia, si no la necesidad, de que el Derecho estatal básico reciba una formulación depurada y eficiente de dicho principio, a fin de optimizar su rendimiento¹⁴⁴.

Ahora bien, con arreglo a la jurisprudencia constitucional recaída en esta materia (STC 15/1989, de 26 de enero, f.j. 7), el Estado carece de competencia básica para establecer el procedimiento de aprobación de las normas, ya sean de rango legal o reglamentario, por lo que esta opción es inviable en orden a vincular a todos los poderes públicos para que utilicen las técnicas de simplificación que operan como

¹⁴⁴ En la misma línea se posicionan BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, op.cit., pp.206 ss.; MIR PUIGPELAT, O.: "Procedimiento...", op.cit., pp.509 ss.; OCDE: *Better Regulation in Euroe: Spain*, op.cit., pp.137 ss.

trámites del procedimiento normativo, como sería el caso de la evaluación de impacto normativo.

Sin embargo, si analizamos el principio de simplificación procedimental en toda su amplitud, y observamos asimismo las concretas técnicas en que se traduce su aplicación en el orden práctico, concluiremos que no se trata primordialmente de reglas de procedimiento, sino de *requisitos o exigencias sustanciales* que vinculan la actividad de los poderes públicos, ya sea configurando el contenido de las normas, ya sea condicionando la gestión del procedimiento. Fácilmente se aprecia, en efecto, que la necesidad o la proporcionalidad no constituyen trámites formales de procedimiento alguno, sino que se articulan mediante reglas y criterios con funcionalidad esencialmente conformadora de las decisiones sustantivas o materiales, ya sean normas o actos singulares.

En ese escenario la competencia estatal básica es perfectamente reconocible, y puede encuadrarse en la materia referente al procedimiento administrativo común consignada en el art.149.1.18ª CE, pues de lo que se trata es de establecer reglas sustantivas que conforman los procedimientos administrativos y presiden su tramitación. En este sentido, la STC 227/1988 delimita del siguiente modo el contenido de la materia *procedimiento administrativo común*: “lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento”.

El hecho de que la simplificación de procedimientos que nosotros analizamos se centre en los elementos formales de la actividad administrativa¹⁴⁵ no supone que la materia carezca de carácter sustantivo, pues la simplificación del procedimiento constituye cabalmente una cuestión de orden material, en la que como hemos visto existe una teoría general, una serie de instrumentos, técnicas y medidas de reducción de cargas y agilización de los procedimientos, y una metodología más o menos estandarizada para la aplicación sistemática. La materia así delimitada constituye desde luego un campo sustantivo de actuación, formando parte pues de la materia *procedimiento administrativo*, tanto en su acepción académica como en su dimensión de reparto constitucional de competencias.

Conviene recordar que el principio de simplificación del procedimiento se bifurca en dos vertientes: la simplificación de las normas reguladoras de los procedimientos, y la simplificación de su tramitación o instrucción. En cuanto a la primera vertiente, se presenta entonces la necesidad de regular el procedimiento “aguas arriba”, esto es, de establecer las reglas materiales que determinan cómo se configuran los

¹⁴⁵ Véase el apartado 1.2 de este trabajo.

procedimientos administrativos, haciéndolos lo más eficientes posibles. Se trata de principios o reglas conformadoras del procedimiento en su determinación normativa.

Esta visión del principio como conformador de las normas reguladoras de los procedimientos representa un salto cualitativo en la legislación española, si bien existen ya precedentes fragmentarios, algunos de los cuales han sido comentados a lo largo de este trabajo: así, el art.4 de la Ley 2/2011, de economía sostenible; el art.39 bis LRJPAC; el art.37 de la Ley 14/2013, de apoyo a emprendedores; los diversos artículos ya citados de la Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado (5, 7, etc.); o el art.17 de la Ley 17/2009, de libre acceso a las actividades de servicio. Es destacable el hecho de que todas estas disposiciones invocan invariablemente el art.149.1.18ª como fundamento de la competencia estatal, con una aceptación tácita por parte de las Comunidades Autónomas de que corresponde al Estado determinar principios, criterios y reglas sustantivas mediante los que se conforman los procedimientos administrativos y se vincula a los operadores que los tramitan. Siendo así, lo coherente sería reunir todo este acervo disperso de determinaciones e incorporarlo al corazón mismo de la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo, que es el lugar sistemático que mejor le corresponde con arreglo a la arquitectura institucional del Derecho administrativo.

4.2.2.- Contenido necesario de la legislación básica estatal en relación con el principio de simplificación del procedimiento.

El concreto contenido que debe recibir la legislación estatal básica en relación con la simplificación del procedimiento administrativo se compone de cinco elementos principales:

1. El *enunciado del principio* básico en cuanto que tal: el principio de simplificación del procedimiento administrativo es el que promueve su configuración y tramitación de la manera más eficiente posible para armonizar todas las funciones que le corresponden.
2. La explicitación de las *cinco manifestaciones* en que se desgrana el principio básico en los ordenamientos más avanzados (expuestas *supra*, § 4.1.3), es decir: i) Necesidad; ii) Proporcionalidad; iii) Transparencia, objetividad, simplicidad y accesibilidad; iv) Consistencia; y v) Ajuste al objetivo (targeting).
3. La expresa *prohibición* de exigir a los tramitadores requisitos no expresamente previstos en la legislación vigente, complementada con el deber de mantener publicada una relación de los requisitos y cargas que se imponen en cada procedimiento administrativo.
4. La imposición de *planes periódicos* y sistemáticos de revisión de la legislación existente a fin de aplicar un cribado de técnicas de simplificación del procedimiento, con seguimiento y evaluación de sus resultados.
5. Una *relación de las principales técnicas* de simplificación administrativa, a modo de ilustración y directriz para la adecuada aplicación del principio. No me resisto, en este sentido, a citar el art.3 del Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se establecen medidas de simplificación y de

reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la administración de la Generalitat y su sector público, por su carácter modélico¹⁴⁶.

4.3.- Los controles para el cumplimiento del principio de simplificación del procedimiento

La debilidad de los medios de control del cumplimiento del principio de simplificación de procedimientos ha sido objeto de claros reproches doctrinales¹⁴⁷. Como contrapunto a nuestro Derecho, BETANCOR expone minuciosamente los amplios medios de control desplegados por los tribunales norteamericanos, sustentados básicamente sobre el análisis del coste-beneficio y su insuficiente justificación por parte de las medidas y de las disposiciones reguladoras¹⁴⁸. El autor postula la necesidad de que el Derecho positivo acoja expresamente los principios y reglas que presiden la simplificación a fin de que puedan ser controlados por los tribunales¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Aunque omita la mención de algunas técnicas, como la implantación de soluciones de administración electrónica; este precepto dispone: “2. Las disposiciones administrativas de carácter general, los actos administrativos, o las técnicas, herramientas o metodologías que regulen o afecten a la gestión de los procedimientos administrativos, habrán de tener en cuenta, en su elaboración, los siguientes criterios de simplificación: a) Supresión de trámites, requisitos o documentos que no sean imprescindibles para la resolución del procedimiento, para agilizar el procedimiento administrativo haciéndolo más sencillo para los gestores y más accesible para los ciudadanos. b) Eliminación de cargas administrativas, suprimiendo las peticiones de información a los usuarios, tanto personas físicas como jurídicas, sobre determinados datos o la justificación del cumplimiento de requisitos que puedan ser obtenidos por la propia Administración. c) Fomento de las declaraciones responsables (...) en la justificación de los requisitos, las obligaciones de información o la aportación de documentos que deban realizar las personas interesadas, y no puedan ser obtenidos de oficio, como práctica para agilizar la gestión. d) Fomento de las comunicaciones previas (...) suprimiendo la aportación de datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad. e) Normalización documental, fundamentalmente de los formularios de solicitud, impresos, declaraciones, certificaciones y documentos de similar entidad, diseñando modelos que faciliten y agilicen su cumplimentación. f) Unificación de documentos, diseñando un modelo único para aquellos documentos que tengan un mismo contenido, con independencia de que se tramiten en procedimientos gestionados por distintos órganos administrativos. g) Agrupación de documentos, incorporando en un único documento las manifestaciones que, en forma de declaraciones, certificaciones o actos de similar naturaleza, haya de hacer una misma persona en un mismo trámite, o en varios si la gestión del proceso lo permite. h) Fomento e incentivación de la utilización de medios electrónicos, tanto entre los gestores como entre los ciudadanos en las relaciones ciudadano-Administración, con medidas motivadoras como la reducción de los plazos de tramitación, entre otras. i) Reducción de los plazos de tramitación y de respuesta, con especial referencia a los procedimientos de tramitación electrónica. j) Extensión y potenciación de los procedimientos de respuesta o resolución automatizada, conocidos como de autoservicio, tramitados por medios electrónicos, ya sea desde el propio domicilio de los ciudadanos o a través de cajeros electrónicos, para el reconocimiento inicial, o la renovación de un derecho o facultad, o para su ejercicio. 3. Igualmente, para favorecer la simplificación de la gestión administrativa de los procedimientos, habrán de tener en cuenta los siguientes criterios: a) Modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos, de modo que se facilite a los usuarios de los servicios públicos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones y pueda mejorar su nivel de satisfacción. b) Establecimiento del poder de decisión en el nivel administrativo más cercano al ciudadano, para agilizar la toma de decisiones y evitar los desplazamientos de los expedientes administrativos.

¹⁴⁷ Vid. especialmente PONCE SOLÉ, J.: “Evaluación de la calidad normativa...”, *op.cit.*, pp.223 ss., con amplio aparato bibliográfico y jurisprudencial.

¹⁴⁸ Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *Mejorar la regulación...*, *op.cit.*, pp.298 ss.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

En esa línea, la masiva incorporación del principio de simplificación procedimental en las más recientes disposiciones legislativas, especialmente las dictadas en el ámbito de las actividades económicas en general, y de servicios en particular, determinan un inequívoco cambio de situación, facilitando extraordinariamente el ejercicio de las acciones pertinentes (recursos de inconstitucionalidad, con legitimación restringida, respecto a las normas con rango de ley; y recurso contencioso-administrativo frente a los reglamentos) cuando las disposiciones normativas vulneren dichos preceptos, como ha destacado LÓPEZ GONZÁLEZ¹⁵⁰.

Conviene consignar en este punto el sistema de control articulado por los arts.26 y 27 LGUE. El primero de ellos, bajo la rúbrica “Procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes”, establece un mecanismo de control de carácter alternativo a los remedios judiciales, que se extiende tanto a normas (reglamentarias) como a actos administrativos, y que se configura como una vía para que la autoridad que dictó la disposición reconsidere su postura. Este instrumento es alternativo al recurso contencioso-administrativo, lo cual no deja de ser un reconocimiento expreso a la posibilidad de entablar acciones judiciales ante esos mismos incumplimientos, lo cual refuerza indudablemente su consideración de mandatos vinculantes que deben ser tomados en consideración por los tribunales de justicia. En el caso de que no haya reacción por parte de la autoridad implicada, el art.27 LGUE reconoce legitimación a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para la interposición de recurso contencioso-administrativo, si estima que cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho resulta contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley.

Lamentablemente, este trabajo se ha extendido ya por un espacio excesivo y no procede comentar estos preceptos con la calma que merecen. Pero su mero tenor literal es de suyo expresivo para evidenciar hasta qué punto las tendencias de política normativa contemporáneas apuntan hacia los postulados que sostengo.

CONCLUSIÓN. NI MÁS NI MENOS REGULACIÓN: HACIA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ADECUADO

El Derecho administrativo se encuentra en constante mutación, al igual que la sociedad, a cuyo servicio se encuentra. Es preciso vaticinar en cada momento los cambios que requiere articular el ordenamiento jurídico-administrativo para satisfacer las demandas sociales. En la Era de la Información y del Estado garante, se reclama a la Administración la capacidad de satisfacer las demandas sociales con el mismo grado o nivel de prestación, pero al mismo tiempo reivindica un sistema de Administraciones públicas *más eficiente*, que satisfaga plenamente las razones que justifican su propia existencia (la plena realización del interés general), del modo menos invasivo posible, ampliando correlativamente, y tanto como quepa, el espacio de la libertad ciudadana. En ese contexto se enmarca la simplificación de los procedimientos administrativos,

¹⁵⁰ Vid. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I.: “El principio de proporcionalidad...”, *op.cit.*, pp.161 ss.;

toda vez que puede contribuir de manera decisiva al desempeño eficiente de las funciones públicas.

Existe actualmente un abundante bagaje de técnicas de simplificación del procedimiento, implantadas en coordenadas geográficas y en sistemas jurídicos muy diversos. Pueden clasificarse en dos tipos principales (si bien se trata de una taxonomía puramente analítica y sin aspiraciones dogmáticas): técnicas de reducción de cargas administrativas, que pretenden reducir el coste económico que supone el puro papeleo; y técnicas de racionalización y agilización del procedimiento, mediante las que se promueve la celeridad y la eficiencia en la tramitación de los procedimientos. Existen técnicas que contribuyen simultáneamente a ambas finalidades.

También se han desarrollado metodologías depuradas que contribuyen a la aplicación sistemática de estas técnicas, permitiendo optimizar su rendimiento. En unos casos se aplican a lo largo del procedimiento normativo, a fin de que las nuevas disposiciones se adopten con arreglo al paradigma de la simplificación procedimental. En otros casos constituyen mecanismos para la revisión del acervo normativo, en orden a aplicarle cribados de simplificación procedimental que contribuyan a la mejora continua de la regulación.

El ensamblaje de todas estas técnicas y metodologías ha calado ya en el Derecho positivo, con una evolución exponencial en fechas recientes. Cada vez son más frecuentes y abundantes los reflejos de esta evolución sistémica que está experimentando el Derecho administrativo.

A la luz de todo ello podemos confirmar la consolidación de un principio de simplificación del procedimiento administrativo (también llamado de buena regulación), que es el que promueve su configuración y tramitación de la manera más eficiente posible para armonizar todas las funciones que le corresponden. Su recepción por el Derecho positivo ha tenido lugar con una doble *veste*: en su componente y funcionalidad principal, esto es, en cuanto que mandato de optimización y criterio informador del ordenamiento jurídico; y en condición de regla en sentido estricto, plenamente vinculante. Su aplicación se proyecta hacia dos vertientes: i) En la conformación del procedimiento administrativo, influyendo en el contenido de las normas generales que lo disciplinan y en las sectoriales que determinan los trámites y cargas administrativas; y ii) En la tramitación de los procedimientos administrativos, vinculando al instructor y al órgano resolutorio a la hora de adoptar sus respectivas decisiones.

En el contexto del Estado garante y de la Era de la Información, el principio de simplificación del procedimiento debe ser acogido de manera expresa en la normativa estatal básica reguladora del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de que asimismo se incorpore a otros grupos normativos. Ese es su lugar idóneo por cuanto que no constituye un criterio meramente formal (requisito de forma), sino que adquiere un carácter sustantivo, conformador del procedimiento mismo y de su tramitación. Existen precedentes en nuestra legislación (art.4 de la Ley de economía sostenible y art.39 *bis* LRJPAC, por recordar solo dos ejemplos) que avalan la

coherencia del planteamiento. Su consagración normativa debería tener dos manifestaciones: i) En cuanto que tal principio de simplificación del procedimiento o de buena regulación, desglosado a su vez en cinco manifestaciones ampliamente implantadas en el Derecho comparado (necesidad; proporcionalidad; transparencia, objetividad, simplicidad; consistencia; y ajuste al objetivo); ii) En cuanto que criterios aplicativos específicos y concretos, evocando expresamente las principales técnicas específicas de simplificación, sin conferirles carácter cerrado o exclusivo.

El propio enunciado del principio, que promueve la configuración del procedimiento de la manera más eficiente *posible*, remite a los límites que lo puedan modular. Son principalmente dos: el principio contradictorio, que supone la necesidad de preservar los trámites que articulan el derecho a la defensa efectiva de las partes; y la necesidad de atender satisfactoriamente los fines de interés general subyacentes en la tramitación del procedimiento, que pueden exigir la realización de trámites (informes, estudios) o la imposición de cargas (auditorías, evaluaciones, controles).

El juego combinado de todos estos elementos muestra un desplazamiento desde la formulación del procedimiento administrativo debido, con el que se enfatiza primordialmente la calidad de la decisión, hacia otra posición en la que ese parámetro se modula mediante el principio de simplificación del procedimiento y conduce a una nueva dimensión, en la que ambos paradigmas deben conciliarse armónicamente: el procedimiento administrativo adecuado.