

# LA SIMPLIFICACION PROCEDIMENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

Por

JOAQUÍN TORNOS MAS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

**SUMARIO:** I. CONTEXTO DEL DEBATE.—II. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL.—III. LA SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.—IV. LA SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL DE CARÁCTER GENERAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO: 1. *Antecedentes*. 2. *Las reformas normativas. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*: 2.1. Simplificar las relaciones de los ciudadanos con la Administración. 2.2. Régimen del silencio administrativo. 2.3. Registros. 2.4. Utilización de medios técnicos. 2.5. Normalización de solicitudes. 2.6. Ordenación del procedimiento. 3. *Los nuevos principios de la actuación administrativa en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997, de 14 de abril*. 4. *La reforma de la Ley 30/1992. Nuevos pasos hacia la simplificación administrativa*: 4.1. La disposición adicional primera de la Ley 4/1999. 4.2. La Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa. 4.3. El Primer Plan de Simplificación Administrativa.—V. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTIVIDAD ECONÓMICA: 1. *De la autorización a la comunicación*: 1.1. Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. 1.2. La Ley 21/1992, de 23 de julio, de Industria. 1.3. La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y la Orden de 22 de septiembre de 1998 por la que se establece el régimen aplicable a las autorizaciones generales por servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares. 1.4. La Ley del Parlamento catalán 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental. 2. *El Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la Competitividad de la PYME*.—VI. CONSIDERACIONES FINALES. SIMPLIFICACIÓN Y GARANTÍAS: UN EQUILIBRIO NECESARIO: 1. *La simplificación no es un valor absoluto. El necesario equilibrio*. 2. *Algunos ejemplos*: 2.1. Los informes y la celeridad administrativa. 2.2. La comunicación. 3. *Breve reflexión final*.

## I. CONTEXTO DEL DEBATE

El debate sobre la llamada simplificación administrativa surge en España dentro de un contexto que estimamos es común al que se da en relación al resto de los países de su entorno, en donde también se discute sobre la llamada simplificación. Este contexto puede caracterizarse de forma resumida por las siguientes notas:

a) Se impone como principio general de la actuación administrativa el servicio al ciudadano. La organización y funcionamiento de la Administración debe tener como guía el prestar a los ciudadanos unos servicios eficientes. Por ello, deben adoptarse las medidas necesarias para corregir las disfunciones en el actuar de la Adminis-

tración. De la Administración legitimada por el cumplimiento de la norma, se pasa a la Administración legitimada por una actuación que maximice la satisfacción de los ciudadanos a los que sirve.

b) Integración europea y globalización. La intervención a través de las potestades de regulación de las Administraciones Públicas sobre la actividad empresarial, que se desarrolla en un entorno concurrencial, pone de manifiesto el valor económico de esta intervención. Es decir, la intervención administrativa pasa a ser un factor importante de concurrencia para las empresas de su respectivo ámbito de actuación. Mientras que los Estados pierden o ven reducida su capacidad de intervención a través de los instrumentos de las políticas intervencionistas clásicas en la ordenación de la economía (política monetaria, política fiscal, políticas de empleo, políticas de ayudas económicas), se hace patente la trascendencia que posee el gozar de una Administración eficaz dentro de un entorno competitivo. La existencia de un ordenamiento simple y preciso, así como de unas Administraciones que actúen de forma coordinada y con transparencia y eficacia en la aplicación de esta normativa, pasan a ser factores de primer orden para las empresas que actúan en este ámbito territorial. El factor tiempo empieza a ser valorado por la propia Administración. El sector empresarial exige de su Administración una actuación simplificada, y los Gobiernos toman conciencia de que la atracción de inversiones pasa de forma prioritaria por dotarse de una Administración eficaz.

c) Las nuevas tecnologías de información y comunicación ponen de manifiesto las nuevas oportunidades que se ofrecen a las Administraciones para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar procedimientos de actuación. Los flujos de información desde el ciudadano a la Administración y desde ésta al ciudadano, así como todos los circuitos administrativos internos, pueden mejorarse de forma radical con las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías son factor de simplificación.

d) La creciente intervención reguladora administrativa incrementa, a su vez, el interés por los procesos de simplificación. La protección de algunos nuevos valores (como los medioambientales), o los mismos procesos de liberalización, generan una producción creciente de normas de rango inferior que contaminan el ordenamiento jurídico. Ante esta situación se impone simplificar el bosque normativo y su traducción organizativa.

Al mismo tiempo, las políticas de simplificación basadas en potenciar la comunicación y la autorresponsabilidad de los ciudadanos exigen contar con un ordenamiento lo más claro y preciso posible.

Este contexto general ha tenido su reflejo en propuestas normativas y normas concretas, a favor de la simplificación administrativa, dentro del ámbito europeo. Así, cabe citar el Informe OCDE de 1991 sobre las Administraciones Públicas, o el Libro Blanco de la Comisión Europea, *Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, en el que al referirse a la necesidad de contar con una economía más competitiva se señala que «en muchos países sería preciso adaptar de manera coherente la fiscalidad, la transmisión patrimonial, el acceso a la financiación, la simplificación de la normativa y las prácticas del crédito entre empresas». Poco después se añade que, para favorecer el desarrollo de redes europeas, «la Comisión propone acelerar los procedimientos administrativos». De especial interés es la Resolución del Consejo de 8 de julio de 1996 sobre la simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior («DOCE» C 224, de 1 de agosto de 1996), así como la Recomendación de la Comisión núm. 97/344/CE, de 22/4/97, sobre la mejora y simplificación de la actividad para la creación de nuevas empresas.

El interés general por esta temática en los países de nuestro entorno cultural y socioeconómico quedó reflejado, por ejemplo, en las jornadas de reflexión sobre esta cuestión que tuvieron lugar en la SPISA, Bolonia, y cuyas Actas se publicaron en el volumen coordinado por VANDELLI y GARDINI, con el título *La semplificazione amministrativa*, Bolonia, 1999 (1).

## II. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL

El concepto de simplificación administrativa es, sin duda, un concepto multiuso (2). Situado dentro del contexto general que aca-

---

(1) Vid. al respecto, en la bibliografía italiana, que es la que se ha tenido en cuenta en la redacción de este trabajo. CERULLI IRELLI, *La simplificación administrativa*, «Documentación Administrativa», núms. 248-249, 1997, págs. 337 y ss.; G. VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, «RTDP», núm. 3, 1998, así como los trabajos publicados en el libro colectivo, dirigido por L. VANDELLI y G. GARDINI, *La semplificazione amministrativa*, Quaderni della SPISA, Maggioli editore, Bolonia, 1999, págs. 11 y ss. (se contiene un trabajo de FONT I LLOVET sobre el caso español); los trabajos de CASSETTA, TORCHIA, CUGURRA y GARDINI en el núm. 3-4 de 1998 de la revista «Diritto Amministrativo», y A. SANDULLI, *La semplificazione*, «RTDP», núm. 3, 1999, así como las ponencias, en curso de publicación, de las Jornadas celebradas en la Universidad de Milán, los días 16-17 de diciembre de 1999, sobre *El procedimiento administrativo entre simplificación y garantías*.

(2) En este sentido se manifiesta el profesor S. MARTÍN-RETORTILLO en su trabajo *De la simplificación de la Administración pública*, núm. 147 de esta REVISTA, 1998, pág. 7, trabajo que precisamente comienza con la siguiente afirmación: «el término simplificación es polivalente; expresa, es sabido, significados distintos». Este espléndido trabajo aborda la simplificación normativa, organizativa y procedimental. Por nuestra parte, y coincidiendo

ba de exponerse, se recurre a la expresión simplificación administrativa para referirse a una pluralidad de actuaciones necesarias para adecuar la Administración a los nuevos retos que se le exigen. Por ello, la simplificación es, en primer lugar, una forma de concretar algo más el concepto aún más amplio de modernización administrativa.

La idea que domina el concepto de simplificación administrativa es la de reducción de intervenciones administrativas que gravan de forma no justificada o desproporcionada la actividad de los ciudadanos y de las empresas. Pero la noción de simplificación puede también referirse a la simplificación de los instrumentos normativos, o a la reducción de organismos públicos, así como también a la mejora de los instrumentos para acceder a información pública.

En el presente trabajo limitaremos nuestra exposición a la simplificación que pudiera denominarse procedimental, y que como tal incide en la disminución de las cargas burocráticas que se proyectan sobre la actuación de los ciudadanos y de las empresas en sus relaciones con la Administración.

Teniendo en cuenta lo expuesto, analizaremos los procesos de simplificación que se proyectan sobre la actividad reguladora del Estado. No se trata de analizar, por tanto, la otra gran vertiente de la modernización administrativa, aquella que se proyecta sobre la organización y los modos de gestión de los servicios, y que tiene como objetivo central mejorar la eficiencia de la Administración prestacional (ahorrar costes y permitir una mejor evaluación de los mismos). Ahora nos situamos, por contra, en la esfera de la Administración reguladora, la que actúa a través de actos jurídicos procedimentalizados.

La simplificación afectará, desde esta perspectiva, a los procedimientos para adoptar las manifestaciones de voluntad de la Administración, tratando de conseguir unas decisiones más rápidas y en cuyo proceso de adopción el administrado haya podido intervenir de forma ágil y eficaz. Para ello habrá que plantearse en qué casos puede sustituirse el tipo de intervención administrativa (de la autorización a la comunicación realizada por el administrado, con o sin acreditación por una entidad privada, del acto expreso al silencio), cómo puede mejorarse el proceso interno de adopción de las decisiones administrativas (suprimir trámites, mejorar los circuitos de transmisión de información), cómo pueden integrarse procedimientos com-

---

con lo expuesto en el trabajo citado, nos limitaremos a la reflexión sobre esta última vertiente de la simplificación. También destacan el carácter polivalente de la simplificación CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pág. 337, y L. VANDELLI, «La semplificazione nel quadro delle riforme amministrative», en el vol. col. citado en nota anterior, pág. 11.

plejos intraadministrativos o interadministrativos, en qué casos y en qué condiciones puede sustituirse la formalización de una resolución y su notificación por el recurso a medios informáticos. Todas estas son cuestiones que inciden de modo directo en el proceso que hemos calificado de simplificación procedimental, y que dejan de lado los temas conexos de la simplificación normativa y de la simplificación de las estructuras organizativas.

Situados en este ámbito ya más preciso de la simplificación procedimental, es conveniente, en primer lugar, diferenciar los dos grandes objetivos que están en la base de los procesos de simplificación. Por un lado, la simplificación trata de mejorar con carácter general la relación del ciudadano con la Administración, permitiéndole un acceso más fácil a la información administrativa y articulando una tramitación más ágil y rápida de los procedimientos que inciden en su vida ordinaria (autorizaciones, gestión de recursos humanos, prestaciones sociales, subvenciones y ayudas). Por otro, la simplificación se ha desarrollado de modo especial en relación a la intervención sobre la actividad económica, coincidiendo en este punto el interés individual de los empresarios con el interés general, que debe representar la Administración, consistente en mejorar la competitividad de las empresas del propio ámbito territorial.

En segundo lugar, deben diferenciarse las medidas simplificadoras que tienen como contenido el mejorar las técnicas de relación con la Administración, recurriendo por ejemplo a los nuevos medios técnicos, de aquellas que tratan de suprimir requisitos normativos para la producción de la resolución administrativa. Supresión de trámites, de plazos imperativos o de resoluciones administrativas, alterando la propia configuración del acto administrativo o de la relación jurídico-administrativa. En estos últimos casos la simplificación introduce un nuevo modelo, del acto administrativo al acto presunto, o, de manera aún más radical, de la autorización a la denuncia de inicio de actividad. En este último caso se está redefiniendo el alcance de la presencia pública en relación al ejercicio de actividades privadas.

### III. LA SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

Las referencias al proceso de simplificación administrativa en el sistema administrativo español debe tener presente el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de procedimiento administrativo. La reserva al Esta-

do, en el artículo 149.1.18 CE, de la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común supone reservar a la legislación estatal la normativa básica o común en materia de procedimiento administrativo, legislación que podrá ser desarrollada por la legislación autonómica general en materia procedimental y también por la legislación sectorial autonómica en materias de la propia competencia.

En la presente exposición analizaremos el proceso de simplificación administrativa impulsado por la legislación estatal y la Administración General del Estado, pero ello no debe ocultar que en las Comunidades Autónomas se han impulsado procesos paralelos de simplificación administrativa relativos a las respectivas Administraciones autonómicas (3). Como ejemplo de esta práctica autonómica, y como complemento del tratamiento general de la actividad simplificadora, al tratar de la simplificación en relación a las actividades económicas haremos especial referencia al proceso de simplificación llevado a cabo en esta concreta materia en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por lo que hace referencia al valor de la institución procedimental en el sistema jurídico-administrativo español creo que puede afirmarse que, con carácter general, la doctrina ha reconocido al procedimiento un doble valor. Por un lado, el procedimiento es institución al servicio de la garantía de los derechos e intereses de los administrados y, por otro, es mecanismo de participación de los ciudadanos y de las instancias interesadas, para configurar el interés general en sede administrativa.

A partir del general reconocimiento de esta doble función del procedimiento, también pienso que puede afirmarse que ha primado la primera función sobre la segunda. Así, si se prescinde del trámite de audiencia, la jurisprudencia califica tal vicio de nulidad radical, por ser este trámite un trámite sagrado. Por el contrario, los vicios formales consistentes en prescindir de elementos necesarios para la configuración del interés general se calificarán de vicios que comportan la anulabilidad o de meras irregularidades invalidantes (art. 62.2 y 3 de la Ley 30/1992), y la resolución se tratará de convalidar (art. 67 de la Ley 30/1992).

El procedimiento ha asumido una función más garantista de la posición de los interesados en el mismo que una función tendente a

---

(3) Sobre las diversas líneas de actuación de las Comunidades Autónomas con el fin de modernizar y simplificar las respectivas Administraciones puede consultarse G. MÁRQUEZ CRUZ, *La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública*, «Revista Galega de Administración Pública», núm. 15, 1997, págs. 105 y ss., así como el número 18 de la revista «Autonomías».

lograr una buena administración. Esta misma concepción general de las instituciones de nuestro Derecho administrativo es la que entiendo explica que nuestra doctrina haya dedicado notables y meritorios esfuerzos a combatir la arbitrariedad de la Administración a través de la reducción jurisdiccional de la discrecionalidad de la actividad administrativa, reclamando incluso que en determinados supuestos el juez pueda sustituir el propio contenido discrecional de los actos administrativos. Pero, significativamente, no se ha destinado la misma energía para defender la articulación de procedimientos rigurosos en cuyo seno se pudiera fijar con las garantías necesarias el interés general. Se ha olvidado, de este modo, que la actuación judicial podrá anular los actos arbitrarios, podrá ejercer un control negativo sobre la actuación administrativa, pero difícilmente podrá coadyuvar a mejorar la actuación administrativa, pues ésta no es su función. El principio de buena administración lo que exige es diseñar cauces (u organizaciones) a través de los que pueda alcanzarse la mejor resolución posible a la vista de todos los intereses implicados. La buena administración reclama colocar en un puesto central la institución del procedimiento (4).

En todo caso, lo que ahora interesa destacar es cómo el posible debate sobre la funcionalidad del procedimiento en los términos que acaban de exponerse ha sido superado por la irrupción, a partir de los años noventa, de una nueva idea-fuerza vinculada al principio de eficacia. El procedimiento pasa a verse como una sucesión de trámites no siempre necesarios, como una limitación a la adopción rápida de resoluciones. Importa agilizar la toma de decisiones, hacer más ágil el contacto del administrado con la Administración. Si se habla de adelgazar el Estado, no debe extrañar que se exija simplificar el procedimiento y se cuestione la misma presencia de la Administración en la ordenación de ciertas actividades privadas.

#### IV. LA SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL DE CARÁCTER GENERAL EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

##### 1. *Antecedentes*

El punto de partida de la reflexión sobre la necesaria simplificación administrativa en el sistema español podemos situarlo en los documentos elaborados en el Ministerio de las Administraciones Pú-

---

(4) Sobre este tema, vid. la Tesis Doctoral de J. PONCE LEÓN, *Buena administración y procedimiento administrativo*, en curso de publicación.

blicas en el inicio de los años noventa, dentro del debate más general sobre la modernización administrativa.

Un primer documento es el titulado *Reflexiones para la modernización del Estado*, del año 1990. En dicho documento se define como objetivo fundamental de la nueva Administración el incorporar en su funcionamiento una nueva cultura que permita «sustituir el conjunto de valores y pautas de comportamiento imperantes, por otros que estén en sintonía con la finalidad de modernización y eficacia buscada con dicha reforma» (pág. 21). El documento señala tres grandes áreas de actuación: la relativa a los aspectos organizativos, la relativa a aspectos funcionales y de procedimientos de actuación, y la de recursos humanos.

Por lo que hace referencia al procedimiento administrativo se afirma lo siguiente: «Subsiste en buena medida una concepción del procedimiento administrativo entendido fundamentalmente como instrumento de garantía del administrado, frente a posibles ilegalidades de la Administración y de ésta frente a los abusos de los administrados. Dicho enfoque, aunque necesario, es insuficiente en la situación actual: *el procedimiento administrativo, además de comprender salvaguardas frente a ilegalidades y abusos, debe enriquecerse con la garantía de eficacia en la actuación administrativa, mediante decisiones correctas, en tiempo razonable y con costes mínimos. Exigencias todas directamente vinculadas a una nueva concepción de los procedimientos administrativos*» (pág. 63).

Continuando con este razonamiento, se destacan las insuficiencias en la instrumentación de los procedimientos (escasa utilización de medios informáticos, inexistencia de manuales de procedimientos, falta de racionalización de los procedimientos) y se enumeran tres consecuencias perniciosas: la demora en la obtención de resultados, la imagen negativa que se genera en los ciudadanos sobre el funcionamiento de los servicios públicos y la disolución de responsabilidades. En la parte propositiva se enumeran una serie de propuestas en relación a los procedimientos ligados a la gestión administrativa, insistiéndose en la necesidad de simplificar y agilizar atendiendo al principio de economía procedimental. Se insiste también de modo particular en la necesidad de incorporar las nuevas tecnologías de la información.

Dentro de este mismo proceso de reflexión, se elaboró el Estudio Delphi sobre *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública* (Madrid, 1991). A partir de un amplio cuestionario se elaboraron las conclusiones del estudio agrupadas en cuatro grandes ámbitos: recursos humanos, procedimientos, presupuestación y control, y la información y su tratamiento.



En relación al tema procedimental que a nosotros interesa, se parte de una crítica generalizada sobre el retraso sistemático en resolver y la excesiva carga documental. Por ello se reclama de forma reiterada en el estudio comentado la necesidad de «simplificar y racionalizar los trámites administrativos». Como medidas a tomar se insiste en la reforma de la Ley procedimental (la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) y en la necesaria potenciación de las nuevas tecnologías de la información.

Poco después se publicó por el Ministerio de Administraciones Públicas el *Plan de Modernización de la Administración del Estado* (Madrid, 1992), en el que se especificaron 204 medidas de actuación. Un apartado específico del Plan llevó por título «Simplificación de trámites y procesos de trabajo» (págs. 168-169), afirmándose que ésta es «la línea más relevante tanto cuantitativa como cualitativamente, y aborda el objetivo de la eficacia interna mediante la simplificación y redefinición de los procesos administrativos de trabajo».

2. *Las reformas normativas. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

El proceso de reflexión culminó con la aprobación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, Ley con la que el Estado hizo uso de su competencia legislativa básica en la materia.

La nueva filosofía que domina el texto legal, en relación a la materia que nos interesa, se reflejó en su Exposición de Motivos, cuando en la misma se afirma lo siguiente:

*«La Constitución de 1978 alumbra un nuevo concepto de Administración, sometida a la Ley y al Derecho, acorde con la expresión democrática de la voluntad popular. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos, y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente en cuanto es responsable de dirigirla.*

*El régimen jurídico de las Administraciones debe establecerse desde este concepto y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos.*

*Pero, además, el régimen jurídico no es neutral en una dinámica de modernización del Estado. El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar su avance y, por lo tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración.»*

A partir de esta declaración de principios, podemos destacar de forma resumida las novedades más significativas que introdujo la Ley 30/1992 en la materia que ahora nos interesa.

### *2.1. Simplificar las relaciones de los ciudadanos con la Administración.*

El artículo 35 establece, entre otros, los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas: «f) No presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante; y g) Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.»

De este modo, el artículo 35 no sólo consagra derechos de participación en el procedimiento, como mecanismo para hacer llegar los intereses de los administrados al contenido final de la resolución, o derechos de acceso a registros y archivos, como manifestación del principio de transparencia, sino que también se preocupa por introducir fórmulas que agilicen la relación entre la Administración y el ciudadano interesado. Ya sea con el fin de obtener la información necesaria para constituir una relación jurídico-administrativa, ya sea para poder desarrollar con mayor agilidad una relación jurídico-administrativa ya constituida.

### *2.2. Régimen del silencio administrativo.*

La nueva regulación del silencio administrativo positivo que introdujo la Ley 30/1992, muy criticada por la doctrina desde un primer momento por su gran complejidad técnica, se basó en los siguientes principios:

- En los casos de inactividad formal administrativa, la regla general es el silencio positivo (art. 43.2). Sólo se producirá el silencio negativo en los casos de ejercicio del derecho de petición, resolución de recursos administrativos o cuando la estimación de lo solicitado tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público.
- El acto presunto positivo se acredita por una certificación que la Administración está obligada a expedir a instancia del administrado (art. 44).
- Una vez producido el silencio, la Administración no puede desconocer este acto presunto, y si quiere revisar su contenido debe acudir a la vía de la revisión de oficio de los actos administrativos [arts. 62.f) y 102].

En desarrollo de la Ley se aprobaron diversas normas reglamentarias en las que se articulaban los diversos procedimientos administrativos, fijándose el plazo de la resolución y el valor positivo o negativo de la inactividad administrativa. Posteriormente se aprobaron diversas resoluciones en las que se contenía la relación de los procedimientos de la Administración General del Estado (la última de dichas resoluciones es la de fecha 1 de diciembre de 1998).

Lo cierto es que la valoración de la experiencia resultó negativa, y se propuso al poco tiempo la reforma del sistema introducido en 1992. Esta valoración negativa se contiene en el Informe del Ministerio de las Administraciones Públicas, *Estudio sobre los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado* (Madrid, 1998). En dicho estudio se da cuenta de la existencia de 2.080 procedimientos diversos, con unos plazos legales de resolución razonables, pero con un régimen de silencio negativo mayoritario, a pesar de lo querido por la Ley 30/1992. En 1997, dice el estudio de referencia, tuvieron efecto desestimatorio un 76,4 por 100 de los procedimientos, y efecto estimatorio un 23,6 por 100.

### 2.3. Registros.

Una de las fórmulas para mejorar las relaciones de los ciudadanos con la Administración y agilizar la tramitación de los procedimientos es la que tiene como objeto el punto de inicio de dicha relación o el lugar donde queda constancia de las diversas actuaciones llevadas a cabo dentro del procedimiento. Me refiero a los registros administrativos.

El artículo 38 de la Ley 30/1992, con el fin de facilitar la comunicación de los ciudadanos con la Administración, estableció, en su apartado 4, que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a la Administración podrán presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, en el de cualquier Administración de la Comunidad Autónoma o en el de alguna de las entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.

El problema mayor que planteó la redacción del precepto citado fue cómo hacer efectiva la integración de los registros de la Administración local en la red de registros públicos intercomunicados. Problema grave en la medida en que, precisamente, son los ciudadanos de los pequeños municipios los más necesitados de un registro situado en su propio municipio desde el que poder comunicarse con las diversas Administraciones con las que pueden tener relaciones jurídicas.

Con el fin de solventar esta problemática, y según lo previsto en el precepto de la Ley 30/1992, se adoptó el Acuerdo de 4 de abril de 1997, publicado por Resolución de 7 de abril del mismo año, relativo a la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local. En dicho Acuerdo se articula el mecanismo para formalizar un Convenio marco con las Comunidades Autónomas sobre intercomunicación con sus registros, Convenio al que podrán acogerse las entidades locales que acrediten un mínimo de condiciones en cuanto a disposición de medios y capacidad de gestión. Los convenios establecerán criterios comunes para la aplicación de obligaciones que se deriven de los mismos, especialmente en lo que se refiere a la expedición de recibos, copias selladas y copias compulsadas, así como los medios técnicos para facilitar la interconexión de las informaciones respectivas.

De este modo, como se dice en la Exposición de Motivos de la Resolución por la que se publica el Acuerdo, se da a los Registros su verdadera dimensión de puerta de entrada de los ciudadanos a la Administración, y se solventa el problema de los pequeños municipios, que son, de hecho, el único poder fácilmente accesible para buena parte de la población española. De este modo, también, se hace realidad el principio de ventanilla única, en el sentido de que a través de un único punto de conexión externo el ciudadano puede acceder a todas las Administraciones Públicas.

Con el fin de mejorar la aplicación de lo previsto en el artículo

38 de la Ley 30/1992, al reformarse la citada Ley mediante la Ley 4/1999 se introdujo un nuevo párrafo quinto en el artículo 38. El nuevo párrafo establece que «para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35.c) de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros a que se refieren los puntos a) y b) del apartado cuatro de este artículo, será remitida al órgano destinatario, devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original».

La previsión legal fue posteriormente precisada con la aprobación del RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.

#### 2.4. *Utilización de medios técnicos.*

El artículo 45 de la Ley 30/1992 establece que «las Administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias», regulándose en los apartados siguientes de este mismo precepto los diversos problemas que plantea el recurso a estas nuevas tecnologías.

#### 2.5. *Normalización de solicitudes.*

Con el fin de facilitar la comunicación de los administrados con la Administración, así como para permitir también una más ágil resolución de lo solicitado, el artículo 70.4 de la Ley 30/1992 establece que «las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas». Se dirige de este modo la actividad del administrado para que haga llegar de forma clara y completa toda la información que la Administración precisa

para resolver su petición. Al recibir una información estandarizada, la Administración puede resolver más rápidamente (5).

## 2.6. Ordenación del procedimiento.

La Ley 30/1992, en el capítulo II del título VI, que tiene como enunciado «Ordenación del procedimiento», establece como principio general de la tramitación procedimental el de la celeridad (art. 74.1: «el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites»), criterio que se reitera en el artículo 75.

El principio de celeridad no se acompaña, sin embargo, con la consecuencia de la anulabilidad de las actuaciones realizadas fuera de plazo (art. 63.3). La única consecuencia que se derivará del retraso en la tramitación del expediente es la posible responsabilidad disciplinaria, o remoción en el puesto de trabajo, del responsable de la tramitación del expediente (art. 42.3 de la Ley 30/1992).

En la misma línea de favorecer la rápida tramitación de los expedientes, el artículo 83.3 dispone que en el caso de no emitirse los informes en los plazos establecidos, sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solici-

---

(5) A modo de ejemplo puede citarse la Resolución de 24 de julio de 1998 que dispone la publicación de la Resolución de 14 de julio de 1998 por la que se aprueban los modelos de impresos para determinados procedimientos de reconocimiento de pensiones del régimen de clases pasivas del Estado. En la Exposición de Motivos de la citada norma se dice que «la simplificación y agilización de procedimientos para una más rápida satisfacción de los derechos e intereses legítimos del ciudadano es un objetivo de la Administración General del Estado que, en el ámbito de la jubilación y del reconocimiento de la correspondiente pensión, se traduce en el hecho de evitar un vacío retributivo temporal entre el percibo de las últimas retribuciones por trabajo activo y la primera mensualidad de pensión».

Cuestión diversa es el recurso a impresos normalizados para adoptar resoluciones, con falta de motivación adecuada al caso. Sobre este punto ha llamado la atención el Tribunal Supremo en diversas ocasiones, como en la Sentencia de 12 de noviembre de 1998, Ar. 9875, en la que se dice lo siguiente: «En todo caso, importa subrayar que el comportamiento de la Administración no ha sido precisamente ejemplar, pues se ha limitado a cumplimentar un impreso multiuso, desconectado totalmente del supuesto de hecho, lo cual puede ser cualquier cosa menos motivar una resolución. Este mal entendimiento de lo que debe ser la racionalización del trabajo de una oficina, es vicio muy extendido y debe ser erradicado por lo que tiene de atentado al derecho a una tutela judicial eficaz. Lo ha dicho ya este Tribunal Supremo en más de una ocasión (Auto de 20 de diciembre de 1990), y es necesario reiterarlo aquí. La normalización es técnica racionalizadora muy conveniente, pero en lo que hace a la normalización de impresos que hayan de servir de soporte a resoluciones administrativas o judiciales hay que andar con exquisito cuidado. Porque —para respetar el derecho antes citado y constitucionalmente recogido en el art. 24 CE— la motivación, aunque sucinta, tiene que ser suficiente para que el interesado pueda conocer por qué se le deniega su pretensión.»

tado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

3. *Los nuevos principios de la actuación administrativa en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, Ley 6/1997, de 14 de abril*

Si bien la Ley 6/1997 es una Ley de claro contenido organizativo, y por tanto no será objeto de atención en este trabajo, sí que tiene interés la cita de algunos apartados de su Exposición de Motivos y de sus primeros artículos en la medida en que son expresión de la nueva cultura administrativa en la que se inserta el proceso de simplificación.

En este sentido, encontramos en la Exposición de Motivos de la citada Ley 6/1997 una clara referencia a la nueva posición que la Administración debe asumir en el marco de la Constitución de 1978, afirmándose que «la Administración General del Estado, a través de sus diferentes modalidades de actuación, debe tener presente que el servicio a los ciudadanos es el principio básico que justifica su existencia y que debe presidir su entera actividad». Más adelante se añade que «junto al principio de legalidad de la actividad administrativa, es conveniente subrayar que también vincula a la Administración General del Estado el principio de eficacia. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos. La dimensión de las estructuras administrativas estatales debe reordenarse atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión. Por ello, teniendo en cuenta el principio de economía en el gasto público —art. 31.2 CE— resulta a todas luces perentorio simplificar y reducir sustancialmente la planta de la Administración General del Estado».

Referencia precisa a la necesidad de una simplificación organizativa, objetivo de la Ley, pero que se acompaña con unas referencias también interesantes a la simplificación procedimental en los primeros artículos del mismo texto legal.

En relación con esto último, el artículo 3 de la Ley establece los principios de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y entre tales principios cita como principios de funcionamiento los de «racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión,

servicio efectivo a los ciudadanos y objetividad y transparencia de la actuación administrativa» —art. 3.2, letras e), f) y g)».

Por su parte, el artículo 4.1.b) establece que la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos «la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad».

#### 4. *La reforma de la Ley 30/1992.*

##### *Nuevos pasos hacia la simplificación administrativa*

La puesta en práctica de la Ley 30/1992 mostró algunas deficiencias importantes (6), en particular en lo que hacía referencia al régimen del silencio administrativo y regulación de los recursos administrativos. Con el fin de corregir tales disfunciones normativas se avanzó rápidamente hacia una reforma parcial de la Ley, proceso que culminó con la aprobación de la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En lo que interesa en este trabajo, merece destacarse en primer lugar cómo la Exposición de Motivos reitera una vez más la idea de que «los modelos administrativos deben construirse siempre en función de los ciudadanos».

Por lo que hace referencia a reformas de temas expuestos al comentar la Ley 30/1992, debe señalarse la nueva redacción que se da al apartado 4 del artículo 38 del citado texto legal con el fin de impulsar el empleo y aplicación de los medios informáticos y telemáticos por parte de la Administración (7).

Mayor trascendencia tiene la reforma del régimen del silencio administrativo. La nueva Ley, ante la vulneración que por vía regla-

---

(6) Al margen de las críticas doctrinales que pueden encontrarse ya en los primeros comentarios a la citada Ley, merece ser destacado el análisis crítico de la propia Administración en el *Estudio sobre los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1998.

(7) El artículo 38.4 de la Ley 4/1999 establece que «las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. b) En los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio... mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros».



mentaria se hizo del principio establecido en la Ley 30/1992 favorable al silencio positivo, trata de fijar con más fuerza la prevalencia del silencio positivo en casos de inactividad administrativa, y con tal fin el artículo 43.2 establece que «los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio».

La fuerza del silencio positivo se trata de asegurar también con la afirmación de que «la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento» (art. 43.3), mientras que se simplifica el régimen jurídico del silencio al preverse que la solicitud de una certificación para acreditar que se ha producido el silencio tiene tan sólo carácter potestativo (art. 43.5) (8).

La disposición transitoria primera, número dos, dispone que el Gobierno adaptará, en el plazo de dos años, las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo establecido en la presente Ley.

#### 4.1. *La disposición adicional primera de la Ley 4/1999.*

En relación al tema de nuestro interés, debe destacarse de forma relevante lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 4/1999. En dicha disposición se establece que: «1. El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, establecerá las modificaciones normativas precisas en las disposiciones regla-

---

(8) El artículo 43.5 de la Ley 30/1992 establece que «los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días». Sobre el nuevo régimen del silencio administrativo en la Ley 4/1999 pueden consultarse los trabajos de L. PAREJO, *La nueva regulación del silencio administrativo*, «DA», núms. 254-255, 1999, págs. 111 y ss., y S. FERNÁNDEZ POLANCO, *La nueva regulación del silencio administrativo*, «Justicia Administrativa», núm. 5, 1999.

mentarias dictadas en la adecuación y desarrollo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificulten las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública. En ningún caso las especialidades de estos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley... 3. Para el estudio y propuesta de las reformas a que se refieren los números anteriores, el Gobierno creará una Comisión Interministerial presidida por el Ministro de las Administraciones Públicas.»

#### 4.2. *La Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa.*

En cumplimiento de la previsión contenida en la disposición adicional primera antes citada, el RD 670/1999, de 23 de abril, creó la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa (9).

La citada norma, de marcado carácter organizativo, contiene, no obstante, algunas referencias de interés en relación al proceso de simplificación administrativa, al fijar los criterios que deben guiar la actuación de la Comisión en el ejercicio de su función. Así, en la Exposición de Motivos se establece que el proceso de simplificación «debe tener como prioridades aquellas parcelas de la actividad administrativa que más inciden en la vida diaria de los ciudadanos, así como las orientadas a la creación de empleo, las prestaciones sociales y, en general, a todas aquellas áreas que redunden en un impulso de la actividad económica porque cualquier ineficacia relativa a la actuación pública disminuye la competitividad nacional». Se reconoce, una vez más, la doble cara de la simplificación: mejorar la relación con los ciudadanos y favorecer la competitividad del sector económico.

La forma que se utilizará para llevar a cabo el proceso de simplificación es el Plan, «instrumento básico que concreta la acción del Gobierno en la materia y que contendrá una definición de los objeti-

---

(9) El artículo 3 del RD 670/1999 determina los miembros de la Comisión, mientras que el artículo 4 establece que la misma se reunirá un mínimo de dos veces al año. El artículo 5 crea una Comisión Ejecutiva como órgano de apoyo.

vos, el diseño de las acciones a realizar en cada Ministerio y los indicadores que permitan una evaluación de sus resultados». Las competencias de la Comisión para elaborar y aprobar el Plan se recogen en el artículo 2, letras *b)* y *c)*, del citado RD 670/1999, mientras que los artículos 8 y 9 determinan el proceso de aprobación, vigencia y contenido del Plan (10).

#### 4.3. *El Primer Plan de Simplificación Administrativa.*

En el momento presente, diciembre de 1999, tenemos conocimiento de la aprobación por la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa de los objetivos, criterios y directrices del Primer Plan General de Simplificación Administrativa.

En la Introducción de dicho documento se dice lo siguiente:

*«El desarrollo de políticas públicas que tengan por objeto la simplificación administrativa no puede ser concebido como una medida de tipo coyuntural o de ámbito temporal. La simplificación administrativa, esto es, la reducción de las barreras y cargas derivadas de la actividad burocrática de las Administraciones públicas, constituye un imperativo permanente y una acción dinámica y constante.*

*No obstante, lo cierto es que en el momento actual la simplificación administrativa adquiere una especial relevancia. Sobre todo porque recientemente ha entrado en vigor una sustancial modificación de la normativa básica definitoria del régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones públicas (la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992) que tiene en la simplificación uno de sus principios inspiradores. Pero también porque, en los prolegómenos del siglo XXI, la Administración Pú-*

---

(10) El artículo 9 del RD 670/1999, relativo al contenido del Plan General de Simplificación, establece que: «1. En desarrollo de las directrices establecidas por la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa, el Plan General de Simplificación abordará, al menos, los siguientes contenidos: *a)* Procedimientos administrativos o trámites susceptibles de supresión, modificación o sustitución por instrumentos alternativos. *b)* Procedimientos administrativos o trámites susceptibles de simplificación. *c)* Adaptación de las normas reguladoras de procedimientos administrativos al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. *d)* Solicitudes, formularios o impresos susceptibles de mejora. *e)* Cualesquiera otras acciones que contribuyan a facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración General del Estado. *f)* Previsión de resultados del Plan General de Simplificación en el ámbito competencial correspondiente.»

*blica debe responder a los requerimientos de competitividad y eficacia demandados por la sociedad. Finalmente, y de manera muy especial, debido a la creciente conciencia de las consecuencias que las disfunciones de la actividad administrativa tienen en el incremento no sólo del gasto público sino también de los costes para el sector privado (empresas y ciudadanos).»*

A partir de esta declaración de principios, el documento sistematiza una serie de objetivos, cada uno de los cuales engloba una serie de criterios de actuación o estrategias que, a su vez, se desarrollan mediante directrices, como medidas específicas a las que pueden acogerse las propuestas de acción formuladas por los Ministerios.

Los objetivos del Plan General de Simplificación son los siguientes:

a) Instauración del silencio positivo en los procedimientos. Adaptación a las innovaciones de la Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992. Es preciso establecer el silencio positivo como criterio general en todos los procedimientos administrativos, haciendo del silencio negativo una excepción muy justificada, en garantía de los ciudadanos. El objetivo comprende también modificaciones normativas que atiendan a implantar criterios de simplificación y economía en la regulación de procedimientos.

b) Facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos con plenas garantías, así como la prestación de servicios eficientes y de calidad. Acercamiento de la Administración General del Estado al ciudadano. No resulta posible alcanzar una verdadera simplificación sólo con medidas normativas. Estas deben ser complementadas con acciones que incidan en los ámbitos de gestión y proporcionen respuestas concretas a los problemas cotidianos, en la perspectiva de considerar al ciudadano como sujeto activo y protagonista en la actividad administrativa.

c) Adecuar la actividad administrativa a la Sociedad de la Información. Incorporación de tecnologías de la información y la comunicación. La combinación entre el desarrollo de los sistemas de tratamiento de la información y las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la comunicación nos pone a las puertas de la Sociedad de la Información, caracterizada por la accesibilidad, asimilación e interactividad de la información. Las aportaciones tecnológicas aplicadas a la gestión pública constituyen un aspecto esencial de cualquier política de simplificación.

## V. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTIVIDAD ECONÓMICA

El interés y el impulso de las medidas de simplificación, además de por las razones de índole general que acabamos de exponer, está claramente vinculado a los problemas que las cargas burocráticas suponen para una actuación eficiente del sector empresarial. En un mundo de competencia abierta, de fácil deslocalización de las instalaciones de producción de bienes, los empresarios exigen de la Administración una actuación ágil, y las Administraciones toman conciencia de que el desarrollo económico depende de forma determinante de una buena gestión de sus potestades de regulación (11).

1. *De la autorización a la comunicación*

Esta directa vinculación entre actividad económica y simplificación administrativa tiene su manifestación más clara en el frecuente recurso a la sustitución de la técnica autorizatoria por la técnica de la comunicación (12). En estos casos, no se trata en verdad de simplificar el procedimiento de adopción de un acuerdo administrativo. La simplificación es más drástica, pues consiste en suprimir la inter-

---

(11) En este sentido, P. CARROZZA, en su intervención en la mesa redonda recogida en el vol. col. *La semplificazione...*, op. cit., pág. 212, afirma que «a spingere verso la semplificazione oggi sono non le esigenze connesse all'accelerazione della realizzazione di qualche obiettivo programmatico, bensì l'esigenza, avvertita prima di tutto dai settori produttivi e fatta propria dal Governo, di modificare profondamente il ruolo dell'amministrazione nella dinamica dello sviluppo. Al fine dichiarato di trasformare la nostra amministrazione di fattore di rallentamento e di non competitività dell'economia, in fattore decisivo per lo sviluppo del paese, mentre si stanno compiendo i definitivi passi verso l'unificazione dell'economia comunitaria». En la misma línea, L. CICI, «Attività produttive e semplificazione», en el vol. col. *La semplificazione...*, op. cit., págs. 279 y ss., y G. GARDINI, *Un nuovo modello di azione pubblica. Il procedimento di autorizzazione all'insediamento di attività produttive in base al DPR 20 ottobre 1998, n. 447*, en «Diritto Amministrativo», núms. 3-4, 1998, págs. 541 y ss.

(12) Otras formas de simplificar son el silencio positivo, previsto en el Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, o acordar la libertad de establecimiento con la carga de inscripción de la empresa en un Registro administrativo. Este es el caso del artículo 4 de la Ley de Industria 21/1992, de 16 de julio, y el RD 697/1995, de 28 de abril. En este supuesto corresponde al particular la carga de comunicar al Registro los datos exigidos por la normativa, siendo la inscripción un acto debido que determina la posibilidad de inicio de la actividad. Sobre este tema, simplificación y actividad económica, son de especial interés las consideraciones de S. MARTÍN-RETORTILLO en el trabajo citado en nota 2, así como en su trabajo «Reflexiones sobre la nueva Administración económica», en el vol. col. *Las estructuras del bienestar en Europa*, dirigido por MUÑOZ MACHADO, GARCÍA DELGADO y GONZÁLEZ SEARA, Ed. Civitas, Madrid, 1999, pág. 454. El citado autor pone de manifiesto en este último cómo con la práctica cancelación del sector público la nueva cuestión es cómo configurar la Administración económica en su actividad de ordenación y regulación, teniendo muy presente la necesidad de abordar los aspectos procedimentales, de modo que los mismos respondan a las necesidades de la nueva Administración.

vención administrativa previa, aquella que condiciona la entrada del operador económico en el mercado.

La autorización es sustituida por la carga del administrado de comunicar el inicio de una actividad. Se traslada de este modo al particular el deber de adecuar su actividad al ordenamiento, con la carga añadida, en algunas ocasiones, de tener que acompañar la comunicación con una «acreditación» expedida por un ente público o privado de control.

La técnica de la comunicación no aparece en el sistema español en la legislación general de procedimiento administrativo, surgiendo en las leyes sectoriales de intervención en la economía (13). Destacaremos a continuación algunos ejemplos.

1.1. *Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales.*

El artículo 6.1 del RD-Ley citado establece: «Queda suprimido el requisito de la previa autorización para proceder a la apertura de un centro de trabajo o para reanudar o proseguir los trabajos después de efectuar alteraciones, ampliaciones o transformaciones de importancia, previsto en el artículo 187, y del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. En adelante será suficiente la comunicación de la apertura del centro de trabajo o de la reanudación de los trabajos debidamente documentados y ajustados al ordenamiento jurídico, dentro de los treinta días siguientes, a la autoridad laboral competente, quien lo pondrá en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los efectos previstos en el Convenio de la OIT de 11 de julio de 1947.»

El citado precepto fue desarrollado por la OM de 6 de mayo de 1988 (la Orden precisa el contenido de la comunicación, la subsanación de los defectos advertidos, la actuación de la inspección y la responsabilidad por falta de comunicación o comunicación defectuosa no subsanada).

---

(13) Como normativa de carácter general en la que aparece contemplada la figura de la comunicación puede citarse el Reglamento de Obras, Actividades y Servicios de los Entes Locales de Cataluña, Decreto 179/1995, de 13 de junio, artículos 96 y 98. Dicho Reglamento no permitía el régimen de comunicación para las Actividades Clasificadas, esto es, las actividades con incidencia medioambiental. La Ley catalana 3/1998 sí permite aplicar el régimen de comunicación a este tipo de actividades si su incidencia medioambiental es baja. Un interesante comentario al Decreto 179/1995, con referencias generales a la técnica de la comunicación, se encuentra en V. AGLADO I CUDOLA, «El silenci administratiu en el reglament d'obres, d'activitats i serveis: llicències presumptes i comunicació prèvia», en *Dret local*, coordinado por T. FONT I LLOVET, Barcelona, 1997, págs. 195 y ss.

1.2. *La Ley 21/1992, de 23 de julio, de Industria.*

El artículo 13 de la citada Ley establece: «El cumplimiento de las exigencias reglamentarias en materia de seguridad industrial, sin perjuicio del control por la Administración Pública a que se refiere el artículo siguiente, se aprobará por alguno de los siguientes medios, de acuerdo con lo que establezcan los reglamentos que resulten aplicables: a) Declaración del titular de las instalaciones y en su caso del fabricante, su representante, distribuidor o importador del producto. b) Certificación o acta de organismo de control, instalador o conservador autorizados o técnico facultativo competente. c) Cualquier otro medio de comprobación previsto en el Derecho comunitario y que no se halle comprendido en los apartados anteriores.»

La Administración mantiene su poder de inspección sobre la actividad en funcionamiento (art. 14), así como su poder de autorización sobre los organismos de control (art. 15). La Ley exige, a su vez, que los organismos de control suscriban pólizas de seguro que cubran los riesgos de su responsabilidad en la cuantía que se establezca, sin que la misma limite dicha responsabilidad.

1.3. *La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y la Orden de 22 de septiembre de 1998 por la que se establece el régimen aplicable a las autorizaciones generales por servicios y redes de telecomunicaciones y las condiciones que deben cumplirse por sus titulares.*

Según la regulación contenida en el capítulo II del título II de la Ley 11/1998, relativa a las autorizaciones generales (normativa que se inspira en la Directiva 97/13/CE), los trámites precisos para prestar determinados servicios o establecer o explotar ciertas redes de telecomunicaciones se simplifican, quedando reducidos a dos aspectos básicos: la notificación por el interesado a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de su intención y la inscripción de oficio de los datos del titular y de los del servicio en un Registro público cuya llevanza corresponde a la propia Comisión.

El procedimiento de «obtención de las autorizaciones generales» se desarrolló en el artículo 4 de la OM de 22 de septiembre de 1998, sustituyéndose de hecho la decisión administrativa por la notificación del interesado con los datos establecidos en la norma y la inscripción de oficio de los mismos en el Registro especial de autoriza-

ciones generales. De este modo, el acto autorizatorio administrativo es sustituido por la comunicación del administrado, ya que éste impone el deber de inscribir en el Registro y esta inscripción determina el inicio de la actividad privada (14).

1.4. *La Ley del Parlamento catalán 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.*

Con el fin de trasponer al ordenamiento interno español la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 (de forma anticipada a la trasposición de los aspectos básicos de la misma por el legislador estatal), el Parlamento catalán aprobó la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental.

La Ley asume dos objetivos fundamentales: reforzar la protección del medio ambiente y modificar el régimen tradicional de intervención en sector material. La reforma del régimen de intervención se justifica, según se dice en la Exposición de Motivos del texto legal, por el hecho de contar con un régimen de intervención administrativa complejo e incoherente. Para mejorar este régimen de intervención, la Ley, nos dice de nuevo la Exposición de Motivos, establece «un sistema de intervención basado en los principios y criterios generales siguientes: integración de la acción pública de prevención y control de la contaminación, teniendo en cuenta el medio ambiente en su conjunto; descentralización; coordinación entre las Administraciones públicas competentes; simplificación de los procedimientos; modernización de los instrumentos de gestión y participación ciudadana». En el texto articulado se insiste en esta finalidad de la Ley —art. 2.c)—: «reducir las cargas administrativas de los particulares y agilizar los procedimientos administrativos garantizando la colaboración y la coordinación de las Administraciones que deben intervenir».

Una de las medidas simplificadoras que introduce la Ley es la

---

(14) El artículo 6 prevé el supuesto de falta de cumplimiento del deber de inscripción por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en los siguientes términos: «si transcurrido el plazo de veinticuatro días la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones no hubiese practicado la inscripción registral o, aun habiéndola practicado, no se lo hubiese notificado al interesado, éste podrá comenzar la prestación del servicio o el establecimiento de la explotación de la red, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley General de Telecomunicaciones». Sobre la regulación legal de las autorizaciones generales en la Ley 11/1998, vid. el comentario de J. J. LAVILLA a los artículos 10 a 14 del citado texto legal, en la obra colectiva *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, coordinada por GARCÍA DE ENTERRÍA y DE LA QUADRA SALCEDO, Madrid, Ed. Civitas, 1999, págs. 79 y ss.



sustitución, para determinados tipos de actividades económicas, de la autorización o licencia previa por la técnica de la comunicación de inicio de actividades. La Ley establece un modelo de intervención gradual, diferenciando tres tipos de actividades según su potencial contaminador e impacto ambiental (art. 7 y Anexos I, II y III del citado texto legal, y Anexos del Decreto 136/1999, de 18 de mayo). Mientras que las actividades de los Anexos I y II requieren, respectivamente, autorización autonómica o licencia municipal, las actividades del Anexo III están, en principio, tan sólo sometidas al régimen de comunicación previa y control ambiental.

El régimen de comunicación establecido en la Ley 3/1998 y en su Reglamento de desarrollo, Decreto 136/1999, de 18 de mayo, es, sintéticamente, el siguiente:

- Para el ejercicio de las actividades del Anexo III, al margen de la licencia urbanística que pueda ser exigida, el particular que desee ejercer tal actividad deberá presentar una comunicación al Ayuntamiento un mes antes del inicio de la actividad (15).

- La documentación que deberá aportarse junto con la comunicación se ha concretado en el Decreto 136/1999 (arts. 73 y siguientes). La documentación técnica debe ir firmada por técnico competente o por entidad colaboradora debidamente autorizada (arts. 77 y 78 del Decreto 136/1999).

- Cualquier cambio sustancial en la actividad requiere nueva comunicación.

- La Administración municipal someterá a control periódico la actividad comunicada (en defecto de norma específica, el control se realizará cada cinco años). La verificación la llevará a efecto la propia Administración o una entidad colaboradora autorizada (arts. 89 y 90 del Decreto 136/1999).

- La Administración municipal puede en cualquier momento inspeccionar la actividad comunicada (art. 46 de la Ley 3/1998).

---

(15) Los Ayuntamientos, mediante la correspondiente Ordenanza, pueden imponer el régimen de autorización previa, artículo 41.3 de la Ley 3/1998. Sobre la Ley catalana puede verse, con carácter general, el libro de D. SANZ, *La Administración local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Ed. CEDECS, Barcelona, 1999, así como el comentario crítico, en particular por la limitación de la autonomía municipal que se imputa a la nueva Ley, de TORRES COBAS, *La licencia ambiental i el règim de comunicació en la nova normativa d'intervenció ambiental en les activitats*, «Quaderns de Dret Local», núm. 20, 1999. En dicho trabajo se pone de manifiesto cómo las ordenanzas tipo redactadas (salvo la elaborada por la Generalidad de Cataluña) han previsto la introducción de la figura del «permiso municipal ambiental». También sobre la incidencia de la Ley catalana en la autonomía local puede verse el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalidad de Cataluña núm. 204, de 20 de enero de 1998, así como el Dictamen del profesor GÓMEZ FERRER sobre el proyecto del mismo texto legal, publicado en «Quaderns de Dret Local», núm. 18, 1998.

Ni la Ley ni el Reglamento prevén la posible intervención administrativa durante el período de un mes que se establece entre la comunicación y el inicio de la actividad. Debe entenderse que en este período (en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento autonómico de obras, actividades y servicios de los entes locales de 1995) la Administración puede exigir nuevos documentos y oponerse al inicio de la actividad. Transcurrido este período, cualquier intervención limitativa sobre la actividad comunicada, que no se debiera a la falsedad de los datos aportados o a cambios generales del ordenamiento, comportaría para la Administración el deber de indemnizar los perjuicios que pudieran derivarse de esta intervención tardía.

## 2. *El Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la Competitividad de la PYME*

La Comisión Delegada para Asuntos Económicos aprobó, el 29 de julio de 1999, el Plan de Agilización y Simplificación Normativa para la Competitividad de la PYME (Pequeña y Mediana Empresa).

La existencia de una clara conexión teórica entre la simplificación administrativa y la competitividad empresarial queda claramente reflejada en la Introducción del documento aprobatorio de dicho Plan. En dicha Introducción se dice lo siguiente:

*«En el marco de una Europa que cuenta con una moneda única, y sobre todo de una economía crecientemente integrada y globalizada, la competencia resulta cada vez mayor a todos los niveles: países, regiones y empresas. Por tanto, resulta necesario que la Administración lleve a cabo las reformas estructurales necesarias que permitan afrontar la nueva situación en las mejores condiciones posibles. De este modo, se podrán aprovechar al máximo las oportunidades de empleo y crecimiento que la economía global trae consigo.*

*La Administración también tiene que participar en este proceso. En este sentido, la simplificación administrativa, es decir, la reducción o eliminación de trámites administrativos para la empresa, es una reforma estructural imprescindible.*

*La creación de un marco favorable para el espíritu de empresa y en concreto para la PYME (principales creadoras de empleo), implica, entre otras actuaciones, la simplificación de su relación con las distintas Administra-*

*ciones. Supone un buen ejemplo de necesidad de cooperación y entendimiento entre las Administraciones Central, Autonómica y Local.*

*La simplificación administrativa supone una disminución de los costes de empresa en varias vertientes: plazos, complejidad, desplazamientos; en definitiva, facilita e impulsa su creación y gestión, contribuyendo al crecimiento del tejido empresarial.*

*Las Administraciones deben analizar las variables que afectan a los trámites en la creación y desarrollo de empresa para reducir o eliminarlos, en un proceso continuo que permitirá la adaptación a las necesidades de la empresa como principal agente económico creador de riqueza y empleo.»*

El Plan, a continuación, tras destacar algunos de las reformas ya emprendidas a nivel estatal dentro del proceso general de simplificación (por ejemplo, reforma de la Ley 30/1992 o implantación progresiva de un sistema intercomunicado de Registros), define un programa de actuación a favor de las PYME centrado en tres momentos diversos de su vida económica: fase de creación, fase de desarrollo y fase de suspensión de pagos. El programa se limita en su aplicación directa a la Administración General del Estado, si bien contiene una serie de recomendaciones para la Administración autonómica y local.

A modo de ejemplo, y por lo que hace referencia a la fase de creación de empresas, el Plan pretende alcanzar los siguientes resultados:

Supresión de trámites .....	de 17 a 15
Reducción de plazos .....	de 81 días a 25
Desplazamientos .....	de 7 a 1

Simplificación de documentos:

- Constitución de la sociedad. Precalificación por los registradores de los modelos de constitución más frecuentes.
- Declaración censal. Sistema de ayuda personalizada y vía Internet.

VI. CONSIDERACIONES FINALES.  
SIMPLIFICACIÓN Y GARANTÍAS: UN EQUILIBRIO NECESARIO

1. *La simplificación no es un valor absoluto.  
El necesario equilibrio*

Lo expuesto en las páginas anteriores pone de manifiesto cómo el principio de simplificación se ha traducido en unas importantes modificaciones que afectan al procedimiento administrativo. La idea fuerza de la simplificación ha conseguido su objetivo, modulando las reglas procedimentales con el fin de conseguir una actuación administrativa más ágil. De manera especial, en los casos de procedimientos relativos a la intervención administrativa sobre el ejercicio de actividades de contenido económico, las medidas simplificadoras han tenido una importancia destacada.

Este hecho requiere, a nuestro juicio, una reflexión pausada sobre las consecuencias que se derivan de este proceso simplificador, teniendo en cuenta dos datos:

A) El procedimiento administrativo tiene dos fines diversos que no pueden desconocerse. Por un lado, la garantía de los derechos e intereses de los sujetos interesados y, por otro lado, la garantía de una buena administración. La simplificación no puede desconocer la importancia de estos dos fines.

B) La simplificación incluye medidas de contenido diverso que, a su vez, poseen una incidencia también diversa sobre los fines propios de procedimiento administrativo. Algunas de estas medidas simplificadoras tratan de mejorar las relaciones del ciudadano con la Administración, haciendo más fácil el acceso de aquél a los documentos en poder de esta última, ampliando los puntos de conexión con la Administración o suprimiendo trámites innecesarios. Así, por ejemplo, a través del desarrollo de los medios técnicos de comunicación, mediante una nueva regulación de los registros administrativos, o disponiendo que no es preciso aportar a la Administración aquellos documentos que ya obran en su poder. Pero la simplificación también puede afectar a trámites que sí tienen una razón de ser, una función de protección de los intereses o derechos del interesado o de conformación del interés general. En estos casos deberán ponderarse los dos bienes en juego: por ejemplo, la eficacia o celeridad frente a la buena administración. La simplificación deberá ser fruto de una decisión proporcionada, en el sentido de que sea una medida adecuada al fin perseguido y que cause el menor daño posible a otros bienes en juego.

## 2. Algunos ejemplos

### 2.1. *Los informes y la celeridad administrativa.*

Dentro de la instrucción del procedimiento, los informes tratan de aportar a la Administración que debe resolver aquellos elementos de juicio necesarios para lograr una decisión ajustada al fin querido por la norma. La evacuación de estos informes suele suponer un elemento contrario a la celeridad en la tramitación de los procedimientos.

Por esta razón, la Ley 30/1992, en su artículo 83, fija un plazo breve de diez días para la evacuación, con carácter general, de los informes. A continuación, sin embargo, prevé la respuesta normativa para los casos, como ya hemos indicado, habituales, en los que el informe se emite fuera del plazo señalado. Concretamente, el citado artículo 83 establece lo siguiente: «3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. 4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.»

Como vemos, el precepto de la Ley básica procedimental se refiere a dos supuestos distintos. El párrafo tercero hace referencia al informe emitido fuera de plazo por un órgano de la Administración que debe resolver el expediente. En este caso, y sin perjuicio de la responsabilidad en que pueda incurrir el responsable de la demora, se afirma que podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe. Si el informe fuera preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento se establece la posibilidad de interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Lo cierto es que la distinción legal según la naturaleza del informe carece de relevancia, pues en uno y otro caso la Ley permite llegar a una misma solución. Al establecer que con carácter general se podrán proseguir las actuaciones, mientras que si el informe es preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos, la consecuencia, como he-

mos dicho, es de hecho la misma. Se deja al responsable del procedimiento la facultad de decidir sobre la paralización o prosecución del trámite procedimental, pues es lo mismo decir que se podrán proseguir las actuaciones o que se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. En el segundo supuesto, la posibilidad de interrumpir el plazo de los trámites sucesivos no impide que se decida continuar la tramitación sin esperar la evacuación del informe preceptivo.

El párrafo cuarto del mismo artículo 83 se refiere al supuesto de un procedimiento con intervención de dos Administraciones diversas. En este caso se afirma de forma general que transcurrido el plazo para evacuar el informe (en el que la Administración que no resuelve expresará el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas) se podrán proseguir las actuaciones. Se añade a continuación que el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Para ilustrar la problemática que se desprende de lo previsto de forma general en la Ley básica de procedimiento administrativo, puede ser útil traer a colación lo establecido en una Ley autonómica ya citada en la que la preocupación por la simplificación de las formas de intervención administrativa está muy presente. Nos referimos a la Ley del Parlamento catalán 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, Ley de contenido medioambiental y con una clara incidencia sobre el ejercicio de la libre iniciativa económica. Por ello, el principio de simplificación, el interés por la celeridad de los procedimientos, está muy presente.

Este interés por la simplificación administrativa se reconoce de forma expresa en la misma Exposición de Motivos de la Ley, en la que se afirma lo siguiente: «otro objetivo de la Ley es lograr la máxima simplificación administrativa y la descentralización de la gestión ambiental, con la integración de las autorizaciones y los sistemas de control medioambientales, la implantación de las oficinas de gestión ambiental unificada, la reducción y la agilización de trámites y la integración de otros procedimientos sectoriales, entre los cuales se incluye el procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando proceda».

Entrando en el contenido de la Ley, centraremos nuestra atención en el supuesto de la autorización ambiental. Dicha autorización está prevista para los supuestos de implantación o de cambio sustancial de condiciones de aquellas instalaciones con una incidencia ambiental elevada. Por tanto, el procedimiento de otorgamiento de dicha autorización debe tratar de recoger el mayor nivel de información posible, en garantía de los importantes intereses generales que pueden verse afectados por la actividad a autorizar.

Dicha autorización ambiental, por otra parte, será otorgada por el órgano ambiental competente de la Administración autonómica, previéndose sin embargo un informe vinculante del Ayuntamiento en el que vaya a ubicarse la nueva instalación en relación a todos los aspectos que sean de su competencia.

La citada Ley 3/1998 establece en su artículo 13.1.c) lo siguiente: «El Ayuntamiento, con el trámite previo de información vecinal, emite informe vinculante sobre todos los aspectos que sean de su competencia, en el término máximo de dos meses a contar desde la fecha de la solicitud, y lo remite a la oficina de gestión ambiental unificada correspondiente. Transcurrido el término fijado sin que se haya remitido el informe, se debe entender que es favorable al proyecto.»

Por su parte, el artículo 17 del mismo texto legal dispone lo siguiente: «1. A los efectos de la resolución del procedimiento, se ha de solicitar informe de los órganos competentes en materia de prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud. 2. Se han de solicitar también todos los otros informes que por la naturaleza de la actividad sean preceptivos y aquellos otros que se juzguen necesarios para resolver el procedimiento. 3. Los informes señalados en el apartado 2 han de ser remitidos en el plazo máximo de quince días, pasados los cuales, si no han sido comunicados pueden proseguir las actuaciones.»

El texto legal citado contempla, por tanto, la existencia de informes vinculantes preceptivos y no preceptivos, fijando en algunos casos los plazos en los que dichos informes deben ser emitidos. En relación a los supuestos en los que transcurra dicho plazo sin que el informe se haya evacuado, la Ley prevé dos soluciones diversas. En el caso del informe municipal vinculante, el artículo 13.1.c) dispone que transcurrido el plazo se deberá entender que el informe es favorable al proyecto. En el supuesto de los informes preceptivos y no preceptivos a que alude el artículo 17.2, se establece que una vez transcurra el plazo máximo de quince días podrán proseguir las actuaciones.

Lo dispuesto en la Ley ha sido desarrollado en la norma reglamentaria. El Decreto 136/1999, de 18 de mayo, establece en su artículo 32 lo siguiente: a) El informe preceptivo y vinculante del Ayuntamiento sobre todos los aspectos de la actividad que afectan a temas que son de su competencia y, como mínimo, sobre los aspectos relativos a ruidos, vibraciones, calor, olores y vertidos al sistema de saneamiento o alcantarillado municipal, deberá ser emitido en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin que el informe haya sido emitido se debe entender que éste es favorable al proyecto. b) En el supuesto de informes también preceptivos en materia de

prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud, los mismos deben remitirse a las oficinas de gestión ambiental en el plazo máximo de tres meses. Transcurrido este plazo sin que los informes hayan sido enviados se debe entender que son favorables al proyecto. c) Por último, el resto de informes preceptivos deberán ser remitidos a las oficinas de gestión ambiental en el plazo de quince días. Transcurrido este plazo sin que hayan sido enviados se puede continuar la tramitación del expediente, pudiendo no tenerse en cuenta el informe emitido fuera de plazo.

La regulación del procedimiento, dentro de la lógica simplificadora, hace prevalecer de forma cuestionable el principio de celeridad. Como vemos, en los supuestos de informes vinculantes o preceptivos, relativos a materias de tanta trascendencia como la prevención de incendios o la protección de la salud, se establece de forma imperativa que transcurrido el plazo para la evacuación del informe se entenderá que éste es favorable al proyecto, prosiguiendo las actuaciones. Por el contrario, cuando se trata de otros informes en principio menos relevantes se establece la posibilidad de continuar la tramitación, si bien ésta no se impone. Por tanto, el responsable de la tramitación no parece que pueda acordar la suspensión del procedimiento hasta tanto se evacuen los informes de mayor relevancia. Se le conmina a entender que los informes son favorables y a proseguir la tramitación en aras a una rápida resolución.

Frente a esta solución legal, que, como ya hemos dicho, entendemos que prima de forma no proporcionada el principio de celeridad, creemos que debería revalorizarse la trascendencia de los informes preceptivos y vinculantes dentro de un procedimiento que tiene como objeto otorgar una autorización ambiental.

A nuestro entender, el principio de buena administración aconsejaría reforzar la figura del responsable del procedimiento, de forma que fuera él quien pudiera valorar la importancia de los informes no emitidos dentro de plazo, permitiéndole que, de forma motivada, acordara proseguir el procedimiento o bien reclamar la emisión del informe no evacuado paralizando la prosecución de los trámites subsiguientes. La introducción de la técnica organizativa de la conferencia de servicios puede ser también un instrumento útil para agilizar la tramitación de los procedimientos sin renunciar a su función de garantía de una buena administración.

En definitiva, el texto legal enjuiciado parece descompensado a favor del principio de celeridad.



## 2.2. *La comunicación.*

La simplificación alcanza uno de sus máximos exponentes cuando se suprime la intervención administrativa. Ya no se trata ahora de reducir trámites, de acortar plazos o de permitir avanzar en el procedimiento aun a falta de informes preceptivos. En este caso hay un cambio de modelo. En lugar de la técnica del control *a priori* de la actividad del particular (autorización), se recurre a la figura de la comunicación.

Desde el punto de vista dogmático, la novedad que introduce la figura de la comunicación consiste en sustituir el control previo administrativo para el ejercicio de una actividad económica por el cumplimiento por el particular de una carga. La carga consiste en poner en conocimiento de la Administración que se inicia la actividad, acompañando tal comunicación de los datos requeridos, debidamente acreditados, en su caso, por una entidad colaboradora.

La Administración se libera de su función controladora previa, y en este sentido la simplificación va más allá de la creación de la ficción del acto presunto. En este caso, silencio positivo, se crea la ficción de una resolución positiva ante la inactividad administrativa, pero la norma exige en principio una resolución expresa. Al acudir a la técnica de la comunicación el ordenamiento se orienta en otra dirección, pues traslada al particular el deber de conocer e interpretar el ordenamiento, para que decida cuándo y de qué modo iniciará su actividad.

Recibida la comunicación, la Administración podrá ejercer su función inspectora durante un breve período de tiempo, transcurrido el cual sin que se formulen observaciones el particular puede iniciar su actividad. El transcurso de este período de tiempo no supone crear la ficción de un acto administrativo, pues la lógica es diversa. No existe acto administrativo si no hay intervención inspectora que concluya con una resolución en plazo. La Ley se limita a reconocer a la Administración una potestad de inspección y control, limitando temporalmente el ejercicio de la misma.

La técnica de la comunicación supone, por otra parte, trasladar al particular, o a la entidad privada colaboradora, la responsabilidad que pueda derivarse como consecuencia de los daños que pueda ocasionar el ejercicio de esta actividad comunicada, ya que no hay acto administrativo, expreso o presunto, que sirva de causa de imputación para la Administración.

La responsabilidad administrativa no desaparece, sin embargo, de forma absoluta, pues el título de imputación puede encontrarse

en el no ejercicio de las funciones inspectoras que corresponden a la Administración en el momento de la comunicación y, posteriormente, una vez la instalación está en funcionamiento. Pero en todo caso el título de imputación ya es otro, no el acto administrativo expreso o presunto que reconoce la corrección de la actividad, sino el no ejercicio de modo adecuado de la función inspectora sobre la actividad que se va a desarrollar o que ya se lleva a cabo.

Por último, el recurso a la comunicación, como dijimos, debe comportar la paralela simplificación del ordenamiento aplicable, pues si se traslada al particular (aunque actúe con la ayuda de las entidades colaboradoras) la carga de interpretar el ordenamiento para decidir cuándo puede actuar al encontrarse dentro de la legalidad, el marco legal a interpretar debe ser lo más claro y preciso posible. Al sector privado debe ofrecérsele un ordenamiento preciso y, por tanto, también simplificado.

Para descender al examen de la regulación concreta de esta figura, es de utilidad el ejemplo del ordenamiento catalán. Esta técnica fue introducida con carácter general en el ordenamiento catalán en los artículos 96 y 97 del Reglamento de Obras y Servicios de las Entidades Locales, Decreto 179/1995, de 13 de junio. Posteriormente, la Ley antes citada 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, incorpora esta técnica como sustitutiva de la licencia de apertura para las actividades del Anexo III, esto es, para las actividades de baja intensidad ambiental. El gradualismo de la Ley permite acudir a esta forma de intervención cuando se trata de actividades que tienen una incidencia menor sobre el medio ambiente (16).

Sin entrar ahora en el análisis concreto de esta nueva regulación y los problemas jurídicos que puede plantear su aplicación (17), nos

---

(16) Debe, no obstante, señalarse que el artículo 96 del ROAS, Decreto 179/1995, permitía sustituir la licencia por la comunicación «para la ejecución de determinadas obras para las cuales no sea necesaria la presentación de proyecto o para el ejercicio de actividades no clasificadas y otras actuaciones que prevean las ordenanzas». La nueva Ley, que sustituye al viejo Reglamento de Actividades, sí permite acudir a la técnica de la comunicación en caso de actividades clasificadas si son de bajo impacto ambiental.

(17) El régimen de comunicación establecido en esta legislación ambiental se caracteriza por los siguientes elementos: antes del inicio de la actividad, amparada por la licencia urbanística si es preceptiva, el particular debe presentar con antelación mínima de un mes a la fecha de inicio una comunicación al Ayuntamiento, acompañada de un proyecto técnico o documentación técnica (según el tipo de actividad) suscrito por técnico competente, más una certificación técnica acreditativa de que las instalaciones y la actividad cumplen todos los requisitos ambientales exigibles y otros requisitos preceptivos, de acuerdo con la legislación aplicable para el cumplimiento de los fines de la Ley. La certificación puede ser comprobada por los servicios técnicos municipales antes del transcurso del plazo de un mes (nada se dice sobre las facultades de intervención municipal transcurrido este mes, lo que puede plantear importantes problemas), y si la comprobación es favorable se puede iniciar el ejercicio de la actividad. En el caso de que de las actas de com-

interesa ahora el régimen de comunicación que se contiene en el artículo 41 de la Ley 33/1998 y en los artículos 73 a 78 del Decreto 136/1999, en la medida en que el recurso a la comunicación es un nuevo ejemplo que permite contrastar las ventajas e inconvenientes del proceso simplificador.

Con esta finalidad podemos partir del hecho de la existencia de tres intereses implicados en el proceso de apertura de una instalación: el interés de quien desea iniciar la actividad, el interés de los terceros afectados por la actividad y el interés general, representado de forma primordial en las normas de protección de valores medioambientales.

El recurso a la comunicación favorece, en principio, el interés del particular que desea iniciar la actividad con celeridad, y también puede entenderse que favorece la actividad económica, en la medida en que se ofrece un régimen administrativo de intervención más ágil. No obstante, el particular asume la carga de aportar la certificación por entidad acreditada, con el coste que ello supondrá (por cierto que podría suscitarse la cuestión sobre la naturaleza de este pago, ya que se trata de un pago coactivo). Por otro lado, se traslada al particular la interpretación del ordenamiento y la decisión de iniciar la actividad, sin que esté determinado qué ocurrirá si con posterioridad al inicio de la actividad la Administración, tras la correspondiente inspección, decide imponer nuevas condiciones o cerrar el local (éste es un punto no resuelto en la legislación, esto es, el alcance de las facultades de la Administración una vez transcurre el plazo para iniciar la actividad después de la preceptiva comunicación). Si estuviéramos ante un supuesto clásico de autorización, expresa o por silencio, la revisión de la autorización comportaría, en principio, la indemnización administrativa. Pero si no existe tal acto administrativo, la responsabilidad puede derivarse hacia la entidad de acreditación (si el inicio de la actividad se llevó a cabo en base a una certificación técnica incorrecta), con lo que se modifica el régimen de exigencia de la misma. En definitiva, las ventajas para el particular que ofrece la técnica de la comunicación deben ponderarse con los inconvenientes que la misma técnica comporta.

La posición del tercero es la que resulta más perjudicada. De interesado con derecho a ser informado de la tramitación del procedi-

---

probación municipales resultara una discrepancia sustancial con la certificación que acompaña a la comunicación, el Ayuntamiento resolverá respecto del inicio de la actividad y respecto de la actuación de la entidad colaboradora. El mismo régimen se aplicará a cualquier cambio sustancial que se produzca en dichas actividades. Las actividades iniciadas sin cumplir la carga de comunicación en los términos fijados se considerarán clandestinas y podrán ser clausuradas por el Ayuntamiento.

miento autorizatorio, y legitimado para impugnar el acto definitivo, pasa a ser un tercero que desconoce la comunicación y que no podrá impugnar acto administrativo alguno. La defensa de su interés se deberá ejercer a través de una reclamación de actuación administrativa positiva en relación a la actividad que desarrolla el sujeto o entidad que presentó la comunicación una vez tenga conocimiento de tal actividad, lo que en la mayoría de supuestos ocurrirá cuando la instalación ya esté en funcionamiento. Si la Administración niega la intervención o no responde, deberá impugnar el acto de denegación de la intervención solicitada o la inactividad. La posición, evidentemente, queda sensiblemente debilitada.

Los intereses generales medioambientales no tienen por qué verse necesariamente perjudicados. Si bien es cierto que el control *a priori* ofrece en abstracto mayores garantías, pues no se puede iniciar actividad alguna sin el control administrativo, la técnica de la comunicación puede, *de facto*, ofrecer un nivel similar o incluso mayor de garantía. La exigencia de una certificación técnica acreditativa del cumplimiento de los requisitos legales, con la carga de la responsabilidad sobre quien emite tal certificación, puede ser un mecanismo igualmente eficaz para asegurar que no se iniciará actividad alguna sin cumplir los requisitos legales (a nadie se oculta que el régimen de autorización no impide el inicio de actividades estando pendiente la autorización).

La comunicación advierte a la Administración y le permite actuar, y sitúa a la Administración en una mejor posición, pues su intervención se desarrollará con la cooperación del propio administrado. A éste se le ofrece una mayor «responsabilidad», reconociéndole una mayoría de edad, que le permite resolver sobre el propio inicio de actividad a cambio de que asuma el cumplimiento de la normativa administrativa. De esta forma, la tarea administrativa puede ser menos gravosa.

Por tanto, este nuevo régimen, si se acompaña de un planteamiento eficaz de la función inspectora de la Administración, puede comportar una mejora en la defensa de los intereses generales.

En todo caso, como vemos, la técnica simplificadora de la comunicación requiere también ponderar los diversos intereses afectados. La celeridad que introduce reduce otros bienes dignos de protección, y plantea algunas cuestiones de futuro a las que sólo la práctica podrá dar una respuesta más precisa.

### 3. Breve reflexión final

La introducción del principio de eficacia en relación a la actividad administrativa (art. 103 CE) supuso un cambio sustancial en el modo de concebir la actuación de la Administración. De la exclusiva preocupación por la legalidad del actuar administrativo se pasó a ponderar también la eficacia del actuar, es decir, el grado en que se cumplían los objetivos previstos en las normas.

El nuevo principio o idea fuerza de la «simplificación administrativa» no es más que una derivación de la idea más genérica de la eficacia. Eficacia que se lleva desde la valoración sobre la producción de bienes y servicios, a la valoración sobre la producción de bienes jurídicos. Se toma conciencia de la incidencia que tiene el actuar jurídico sobre la actividad de los particulares y sobre la competitividad del sector económico intervenido, lo que se traduce en considerar que la producción de actos jurídicos, autorizaciones, concesiones, expropiaciones, certificaciones, etc., comporta un servicio de interés para la colectividad que también debe prestarse con eficacia (18). En este caso la eficacia supone simplificar, suprimir los requisitos y trámites inútiles, y abreviar los plazos de los restantes trámites.

La forma corre el peligro de verse en todo caso como mero formalismo, residuo de viejos modelos de actuación que deben superarse. Por ello, reconociendo la oportunidad de abordar en toda su extensión el debate sobre la simplificación, nos parece necesario hacer una llamada sobre la necesidad de diferenciar, en primer lugar, entre la supresión de lo inútil y la redefinición de lo necesario.

En este último sentido conviene recordar que los requisitos formales de la actuación jurídico-administrativa suelen responder a unos fines garantistas, de intereses particulares o generales, que no pueden desconocerse. Por otro lado, en determinados ámbitos sectoriales se asiste a una creciente presencia reguladora administrativa en protección de intereses generales (el caso del medio ambiente es el más evidente), que reclamará una intervención procedimental compleja en la fase de aplicación de esta nueva normativa.

Es por ello que entendemos que la política simplificadora debe tener muy presente el equilibrio de los valores que se verán afectados por las medidas de simplificación. Los intereses más fuertes, los vinculados al ejercicio de la iniciativa económica, que reclaman celeridad en un entorno competitivo, no deben ser los únicos a tener en cuenta. El Derecho administrativo debe mantener su función de

---

(18) En este sentido, CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pág. 339.

equilibrar tensiones, de buscar el punto justo entre intereses generales diversos, celeridad y buena administración, celeridad y seguridad jurídica (19).

El procedimiento administrativo debe concebirse como un todo complejo cuando se decide actuar sobre el mismo. Como ha recordado recientemente el profesor CASSETTA (20), «la realidad es que en el procedimiento conviven diversas almas: en particular, al ansia de decidir —que en el fondo está en la base de los principios eficacia y economicidad, si bien estos últimos también exigen que se actúe “en un cierto modo”— se contraponen las exigencias, de matriz claramente publicista, de hacer evidentes las razones de la acción, de consentir a los interesados aportar su propia colaboración y, más en general, de configurar la decisión administrativa como el momento finalizador de una instrucción completa y articulada, capaz de permitir una decisión ponderada y fundada en un amplio cuadro de referencia».

Estas diversas almas deben subsistir en un nuevo equilibrio que responda a las necesidades de la Administración del siglo XXI.

---

(19) En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO, *De la simplificación...*, op. cit., págs. 35 y ss., insiste en la necesidad de ponderación de intereses y en la necesidad de atender al diverso contenido y finalidad de los procedimientos administrativos cuando se adopten medidas simplificadoras.

(20) E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, «Diritto Amministrativo», núms. 3-4, 1998, pág. 335.