

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: NUEVAS MEDIDAS Y ESPECIAL INCIDENCIA EN MATERIA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Alberto PENSADO SEIJAS

*Técnico de Administración General.
Ayuntamiento de Monforte de Lemos*

El presente trabajo versa sobre el nuevo “*modelo*” de simplificación administrativa, surgida ya desde el año 2000 en el ámbito de la Unión Europea, con el paradigma de la “*better regulation*”, que tiene en la Administración Electrónica uno de sus ejes fundamentales de actuación. A raíz del contexto de crisis económica, las nuevas medidas instauradas por los nuevos modelos citados cobran en el campo de la tramitación de las actividades económicas, su mayor y mejor aplicación

SUMARIO

1. Introducción.
2. Simplificación administrativa y Actividades Económicas.
3. La administración electrónica, la simplificación administrativa y el fomento de la actividad emprendedora.
4. Conclusiones.
- 5 Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN.

Hace escasos días se ha publicado la última de las muchas iniciativas sobre simplificación administrativa en nuestro país a través de la Resolución de 7 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento del Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado.

Esta medida se enmarca dentro de la política gubernamental que da nombre al citado manual, que a nivel europeo tiene su origen en la “*better regulation*” instaurada por la UE desde el año 2000 en la Cumbre de Lisboa, la cual se fundamenta en 3 pilares:

- 1) Toma de conciencia de que el marco regulador tiene un fuerte impacto en los ciudadanos, en las empresas y en la economía.
- 2) Implica que los Gobiernos valoren cuál es el instrumento más adecuado y, en caso de que sea una norma, que ésta cumpla los principios de una regulación de calidad.
- 3) Es la convicción de que para mejorar el marco regulador es necesaria una nueva concepción de la manera de elaborar las normas, que evite los “*efectos perversos*” de una regulación ineficiente.

Esta “*better regulation*” se basa en el contexto actual de **globalización e informatización**, para dar respuesta a las necesidades que acucian a toda la población en sus relaciones con la Administración.

Las primeras iniciativas que han aunado Administración Electrónica y better regulation en su vertiente de simplificación administrativa en nuestro país han sido “España.es” y “Conecta”, a los que siguió el “Plan Moderniza”.

A estos primeros pasos se ha incorporado el “Plan Avanza” en 2005 (2006-2010), surgido como reacción a la Estrategia de Lisboa y las Estrategias eEurope 2002 y 2005 e i2010.

Un componente importante del Plan ha sido su labor en la Administración Local. Avanza Local es el “brazo municipal” del Plan Avanza, que ha fortalecido el Plan eModel. Fomenta la Administración Electrónica en el ámbito local a través del apoyo a la difusión de las TIC y al desarrollo de soluciones TIC específicas para las necesidades de las Administraciones Locales.

El Plan también produce a estudios conducentes a un catálogo de buenas prácticas, para el contenido y uso de aplicaciones municipales.

El informe de la OCDE “*Better regulation in Europe: Spain 2010*”, dedica en su *Capítulo I, un epígrafe titulado “La Administración electrónica como respaldo de la Mejora de la regulación”*, donde dispone:

La estrategia nacional de cara a la administración electrónica está estrechamente entrelazada con la agenda de modernización del sector público. Se compone de los programas siguientes:

El Plan de Acción para el cumplimiento de la Ley de Acceso Electrónico, de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que complementa la Ley 11/2007 y liderado por el Ministerio de Presidencia, con el objetivo de desarrollar los servicios de la Administración General del Estado, para que estén disponibles electrónicamente.

La Reducción de las Barreras Administrativas, iniciativa liderada por el Ministerio de Presidencia, que se propone reducir las obligaciones de información y procedimientos que deben llevar a cabo las empresas.

eModel, propuesta liderada por el Ministerio de Presidencia, que busca la modernización de la Administración Local, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la prestación de los servicios públicos.

Aprobado por el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2005, el Plan Avanza constituye la estrategia nacional española para la promoción de la sociedad de la información. Tiene como meta desplegar las tecnologías de la información y la comunicación y la administración electrónica en mayor medida y de una forma efectiva, como apoyo a la competitividad y productividad económica, la igualdad social y regional la calidad de vida de los ciudadanos y la Modernización de la Administración Pública. En 2010 el Plan entró en su segunda fase, Avanza 2, que estará activa hasta 2015.

Dentro del Plan Avanza 2 y dentro de sus 5 ejes de actuación figura respecto a las Administraciones Públicas:

Servicios Públicos Digitales (línea dotada con casi 186 millones de euros en 2009), mediante la cual se mejorará la calidad de los servicios prestados por las Administraciones Públicas en Red, con énfasis especial en el apoyo a las Entidades Locales y el desarrollo de las funcionalidades del DNI electrónico, de cuyo desarrollo España es pionera a escala internacional. Asimismo, esta línea apoyará la creación de nuevas plataformas y contenidos en el ámbito de la educación y en el sanitario a partir de los logros de Avanza, que han situado a nuestro país en vanguardia mundial en ambos campos.

2. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

Es claro y notorio que la aplicación del Derecho de la Unión Europea está marcando el devenir legislativo interno de los Estados miembros, por ello para conocer el fenómeno, debe partirse de la normativa elaborada por las Instituciones de la UE.

El hito que marca la pauta respecto a las actividades económicas es, sin duda la Directiva de Servicios Europea 2006/123/CE, enmarcada en la Estrategia Europea 2020, que tiene entre uno de sus objetivos un mejor funcionamiento del Mercado Único de Servicios.

Para lo que nos interesa, debemos fijarnos concretamente en los Considerandos 42 y ss. de la DS que propugnan entre otras medidas, establecer principios de simplificación administrativa para evitar la complejidad, extensión e inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos en el acceso a las actividades de servicios, eliminación de redundancias y costes excesivos, derecho a la información y procedimientos por vía electrónica, ventanillas únicas, acceso a la información vía internet y procedimientos y trámites por vía electrónica.

La simplificación administrativa tiene reflejo en el articulado de la DS en todo el Capítulo II (arts. 5 a 8), destacando así la importancia que la norma otorga a la misma.

Muy ilustrativos resultan los siguientes extractos de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al

Comité de las Regiones *“Hacia un mejor funcionamiento del Mercado Único de Servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de Servicios”* (COM(2010) 2020 final):

“Los servicios son la fuerza motriz de la economía de la UE. Globalmente, nueve de cada diez nuevos puestos de trabajo se crean en este sector. Contar con un mercado único de servicios que funcione bien y esté verdaderamente integrado es, pues, esencial para generar el crecimiento, el empleo y la innovación que Europa necesita, e incrementar su competitividad internacional. Las reformas estructurales que exige la creación de un auténtico mercado único de servicios son también un elemento fundamental de la estrategia Europa 2020, en la que se ponía de relieve que «debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios».”

“La creación de un mercado único de servicios –esto es, un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de servicios– ha sido una de las piedras angulares del proyecto europeo desde su origen. El mercado único de servicios no se ha concebido, ni debe percibirse, como un fin en sí mismo, sino que es un instrumento orientado a mejorar la vida diaria y el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos. Debemos aprovechar el enorme potencial que ofrece como catalizador para generar crecimiento sostenible y empleo, ampliar las posibilidades de elección de los consumidores y abrir nuevas oportunidades a las empresas.

La actual crisis económica hace aún más urgente el buen funcionamiento del mercado único de servicios. Los servicios son, en la actualidad, el principal motor de la economía de la UE y, en las pasadas décadas, la actividad económica se ha desplazado notablemente hacia los servicios intensivos en conocimientos.”

“...En resumidas cuentas, la economía de la UE necesita un mercado único de servicios más integrado y desarrollado.”

La Directiva fue objeto de transposición en nuestro país por parte de las Leyes 17/2009 (Ley Paraguas) y la Ley 25/2009 (Ley Ómnibus).

La “*marabunta*” de legislación surgida a posteriori ha sido tanto estatal como autonómica.

A) Dentro de la normativa estatal destacan:

- La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios; de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales; de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, y de simplificación administrativa
- Real Decreto Legislativo 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios.

- La Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios.
- La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.
- El Real Decreto Legislativo 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.
- La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

B) Normativa Autonómica.

Prácticamente todas las Comunidades Autónomas han adoptado nueva regulación en los últimos tiempos en materia de Simplificación administrativa:

- **Andalucía:** Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas de Andalucía y Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas.
- **Aragón:** Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón.
- **Asturias:** Anteproyecto de Ley de sostenibilidad y protección ambiental de Asturias.
- **Baleares:** Decreto 77/2012, de 21 de septiembre, de simplificación administrativa y de modificación de varias disposiciones reglamentarias para la transposición en las Illes Balears de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, de servicios en el mercado interior.
- **Canarias:** Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.
- **Cantabria:** Decreto 50/2014, de 18 de septiembre, por el que se amplía el Catálogo de Actividades Comerciales y Servicios a los que resulta aplicable la inexigibilidad de licencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- **Castilla la Mancha:** Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa, de Castilla la Mancha.

- **Cataluña:** Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

- **Extremadura:** Ley 2/2014, de 18 de febrero, de medidas financieras y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

- **Galicia:** Ley 9/2013, de 27 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

- **La Rioja:** Ley de Administración Electrónica y simplificación administrativa de la Rioja. (* Aprobada en el Parlamento de la Rioja el 17/10/14).

- **Madrid:** Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, de Madrid.

- **Murcia:** Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- **Navarra:** Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales, de Navarra.

- **País Vasco:** Decreto 183/2012, de 25 de septiembre, por el que se regula la utilización de los servicios electrónicos en los procedimientos administrativos medioambientales, así como la creación y regulación del registro de actividades con incidencia medioambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- **Valencia:** Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunitat Valenciana.

C) Otras medidas estatales:

- La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

El Consejo de Ministros aprobó el Comité mediante Acuerdo de fecha 26 de octubre de 2012. La ambiciosa iniciativa pretende adaptar y modernizar las Administraciones Públicas al nuevo contexto social, dejando atrás los obsoletos clichés que la han venido acompañando a lo largo de la historia y hacer de las mismas un elemento práctico y dinámico de servicio útil y eficiente a los administrados.

- Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios.

Creado por la Disposición adicional tercera de la Ley 17/2009, se trata de un comité transversal en cuanto a la participación de todas las Administraciones Públicas y cuyos objetivos son facilitar la tramitación de las actividades de servicios y la correcta transposición de la Directiva de Servicios por parte de todos los operadores administrativos.

- Manual de Simplificación Administrativa.

Este manual es fruto de la actuación de la Subcomisión de Simplificación Administrativa de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El citado manual era recogido entre las actuaciones a llevar a cabo en este campo en el informe de la Subcomisión de fecha 31/01/14.

Si bien el manual es de aplicación en la Administración General del Estado, entendemos que es extrapolable a cualquier Administración, ya sea la Autonómica o Local. Su carácter de guía procedimental, permite su implementación por parte de las anteriores, las cuales pueden adaptar su contenido a su idiosincrasia.

Entrando en su contenido, en primer lugar, llama la atención que un manual de simplificación no haga honor a su nombre en cuanto a extensión. Las 108 páginas que forman parte del mismo parecen excesivas dada su finalidad y su intención eminentemente práctica, resultando quizá demasiado farragoso. Establecer unas directrices generales sin tanta profusión hubiera resultado más acorde con el espíritu del manual.

Por otro lado, no se trata de una disposición normativa, por lo cual su carácter vinculante desde el punto de vista jurídico es difuso, enmarcándose dentro de la facultad organizativa y orientadora de la Administración Pública del Estado.

De esta manera, como bien dice el propio manual se establecen “*pautas y criterios metodológicos*”, que por otro lado son meramente enunciativos, es decir, en modo alguno los procesos o medidas forman parte de un “*numerus clausus*”.

Es de resaltar el tratamiento de los antecedentes jurídicos en nuestro sistema legal, que ofrecen una visión historicista de cómo hemos llegado al estado actual en la materia, si bien, debemos poner un pero ya que aparece tanto al principio (Punto 1.3.) como al final del manual (Anexo 1), produciéndose de este modo una duplicidad expresa, que en un documento de estas características no es de recibo.

La medida parece adecuada para optimizar la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas y promover la agilización y desburocratización de los procedimientos administrativos.

- **PLATEA**

PLATEA es el nuevo Programa Estatal de Circulación de Espectáculos de Artes Escénicas en Espacios de las Entidades Locales, formalizado el 8 de octubre de 2013

mediante la firma de un protocolo de colaboración entre el INAEM y la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias).

La finalidad del Programa es impulsar la programación conjunta de compañías de artes escénicas por las entidades locales y el INAEM para reactivar y enriquecer su programación cultural, facilitar la comunicación entre las Comunidades Autónomas y garantizar a los ciudadanos el acceso a la cultura.

El Programa fue incluido en el Informe de la Comisión para la Reforma de la Administración, aprobado por el Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013.

- Servicio de Verificación y Consulta de Datos: Plataforma de Intermediación.

Este servicio surge para dar viabilidad a los dispuesto entre otros, en el art. 35.f) de la Ley 30/1992 y 6 de la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, según los cuales, se reconoce a los administrados el derecho a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información siempre que, en el caso de datos de carácter personal, se cuente con el consentimiento de los interesados.

- Cl@ve, Sistema Común de Identificación, Autenticación y Firma electrónica.

Medida aprobada por la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014.

Se trata de un sistema que pretende simplificar e impulsar el uso de la Administración Electrónica, en el marco de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Esta medida se enmarca dentro de las propuestas del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en el ámbito de los medios informáticos, destinadas a la racionalización de las actuales estructuras organizativas en el ámbito de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) del Sector Público Administrativo Estatal.

Se ubica a su vez en el ámbito unificador estatal, integrando los sistemas de claves concertadas de la Administración ya existentes en uno único y abriendo su utilización a la totalidad del Sector Público Administrativo Estatal.

- Publicidad Activa.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno da una vuelta de tuerca a este concepto como bien dice en su Preámbulo:

“Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible.”

Esta información como dispone el art. 5 de la Ley 19/2013 se publicará a través de las correspondientes sedes electrónicas y se simplificará tanto su acceso como su uso.

Los arts. 10 y 11 del mismo cuerpo regulan tanto los principios de organización como técnicos del Portal de Transparencia en el ámbito de la Administración General del Estado, para facilitar toda la información preceptiva respecto a su ámbito de actuación y reglamentariamente aquella cuyo acceso sea solicitado con mayor frecuencia.

- Portal 060. (www.060.es)

Las funciones principales de este portal eran el acceso a la información y servicios de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales a través del sitio web Portal 060 (www.060.es), establecido en el ámbito de la Red 060 de Atención al Ciudadano, creada al amparo del Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 julio de 2005 y, por ende, establecida con anterioridad a la propia Ley 11/2007, de 22 de junio.

- Punto de acceso general (administracion.gob.es)

El Portal 060 ha sido sustituido por este Punto de acceso general a través de la Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica en los dominios www.administracion.es y www.administracion.gob.es

Esta última medida forma parte de las reformas estructurales introducidas por la CORA y pretende evitar la dispersión de la información entre las distintas Administraciones que provoca dificultades en el acceso de los ciudadanos a los procedimientos y servicios administrativos, informaciones duplicadas y falta de una coordinación adecuada en todas estas materias.

Este Punto de Acceso General contiene el acceso a la sede electrónica asociada al mismo con una regulación expresa en su Capítulo III.

- Tablón Edictal único.

En la misma línea que la anterior medida, el legislador estatal se ha propuesto evitar la dispersión en materia de publicaciones relacionadas con las Administraciones Públicas.

En la actualidad conviven en el territorio estatal el BOE, los Boletines de las Comunidades Autónomas, los Boletines de las distintas provincias y los Tablones de Edictos de los Entes Locales.

Ley 15/2014 de Racionalización del sector público de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa ha realizado una nueva configuración dada al Boletín Oficial del Estado, haciendo del mismo el auténtico diario oficial de toda la Administración Pública. De esta manera no sólo la Administración del Estado insertará sus anuncios, como está haciendo en la actualidad, sino que tanto la Administración Autonómica como la Local, podrán beneficiarse de este servicio de carácter gratuito, entendemos que bajo la premisa de evitar solapamientos y duplicidades.

Examinemos las modificaciones realizadas por la citada Ley 15/2014 en la nueva redacción dada al art. 59.5 de la Ley 30/92 por parte del art. 25 de la Ley 15/2014:

“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o el medio a que se refiere el punto 1 de este artículo, o bien intentada la notificación, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado”.

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la Embajada correspondiente o en los tablones a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el “Boletín Oficial del Estado”.

Como podemos observar el régimen de publicación respecto a estas notificaciones ha cambiado totalmente. Ahora ya no prima el ámbito territorial, sino que se establece una primacía y obligatoriedad que residen en el BOE, si bien de forma previa, instrumental, accesoria y complementaria las distintas Administraciones competentes, pueden seguir utilizando los anteriores medios e incluso establecer “*formas de notificación complementarias*”, sin que el legislador las enumere o cite.

Por otro lado, debemos señalar que a tenor de la nueva Disposición Adicional 21ª introducida en la Ley 30/92, la notificación por medio de anuncio publicado en el BOE, prevalecerá sobre la normativa sectorial de aplicación en el caso de que se den los supuestos del art.59.5 del mismo cuerpo legal. Si bien la norma vuelve a reiterar que, sin perjuicio de utilizar los medios que establezca la normativa sectorial con carácter previo y facultativo.

Este nuevo régimen de notificación se aplicará a partir del 1 de junio de 2015, tanto a los procedimientos ya iniciados en esa fecha (aplicación retroactiva), como respecto a los que se inicien a posteriori, según establece la nueva Disposición Transitoria 3ª de la Ley 30/92.

Respecto a este cambio normativo, nos gustaría hacer una reflexión, si el tablón edictal único se incardina en medidas de simplificación administrativa, tendentes a la racionalización y evitar solapamientos y duplicidades, ¿qué sentido tendría que las distintas Administraciones hicieran uso de las publicaciones instrumentales previas no obligatorias?

Si la obligación legal está cubierta con la publicación de la notificación en el BOE, no parece práctico ni eficiente otra publicación, más si tenemos en cuenta el siguiente extracto del Punto IV del Preámbulo de la Ley 15/2014:

“De esta manera, el ciudadano sabrá que, mediante el acceso a un único lugar y con la garantía y seguridad jurídica que supone el «Boletín Oficial del Estado», puede tener conocimiento de todos los anuncios para ser notificado que le puedan afectar, independientemente de cuál sea el órgano que los realiza o la materia sobre la que versan.”

3. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA.

Como puede observarse la proliferación de normativa tanto estatal como autonómica, se ha encaminado como no podía ser de otra manera, hacia la dinamización de la actividad económica, como motor para paliar los desastrosos efectos de la “crisis”.

En esta “batería” de medidas confluyen 3 bloques: la administración electrónica, la simplificación administrativa y el fomento de la actividad emprendedora.

Para comenzar, es importante dejar sentado que la sola conversión de un trámite convencional en electrónico no tiene por qué hacerlo más sencillo.

Para el ciudadano, la transformación digital de un procedimiento administrativo convencional puede entrañar complicaciones importantes, acaso mayores a la que ya acarrea la versión tradicional. Y no me refiero sólo a los problemas relacionados con la famosa brecha digital. Aparte de las posibles fracturas sociales

a) Revisión de procedimientos y trámites para su simplificación.

El art. 17 de la Ley 17/2009 realiza esta imposición legal a todas las Administraciones Públicas, que deberán adaptar su normativa a la nueva regulación instaurada por la Directiva de Servicios, desechando la que se contraponga e implementando aquella que pueda continuar vigente.

Se establece el principio de reciprocidad entre las autoridades del propio Estado como respecto a las de los Estados miembros en el ámbito de emisión de documentos, sin ser preceptiva la presentación de originales o copias compulsadas.

Se instaura la tramitación electrónica de todos los trámites “*por defecto*”, siendo residual la actividad “*física*” inspectora.

La reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, recoge esta medida en su Disposición Adicional 2ª, si bien la circunscribe al ámbito de la Administración General del Estado, pero la amplía “a todo su ordenamiento jurídico” y no sólo a las actividades sometidas a la Directiva de Servicios.

Un ejemplo claro e ilustrativo es el Decreto-ley 5/2014, de 22 de abril, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, de Andalucía.

Este Real Decreto a lo largo de sus 3 Anexos establece todas las posibles actuaciones sometidas a algún régimen de intervención administrativa, su procedimiento, la regulación concreta y la descripción de los motivos que la justifican. De este modo realiza un catálogo completo y adaptado a la Directiva de Servicios, siendo de gran utilidad para los administrados a la hora de obtener información y seguridad jurídica.

b) Declaración responsable y Comunicación Previa.

El nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/92 añadido por la Ley 17/2009 supone la introducción en nuestro Ordenamiento jurídico del control “*ex post*” frente al anterior control “*ex ante*”, basado fundamentalmente en la figura de la licencia.

Este nuevo sistema ha supuesto el “*traslado*” de la responsabilidad desde la Administración Pública al interesado, ya que éste último es el que advierte con la presentación de las nuevas figuras de intervención administrativa, poseer todos los requisitos para el desarrollo de la actividad económica.

Toda la legislación autonómica se ha hecho eco de estas figuras, adaptándolas como han estimado pertinente. Por poner un ejemplo, en Galicia sólo existe la Comunicación Previa, desechando de este modo la Declaración responsable, mientras que por ejemplo en Madrid prima la Declaración Responsable con carácter general.

c) Ventanilla única.

Los artículos 18 y 19 de la Ley 17/2009 introducen esta figura, que permite vía electrónica facilitar tanto la información como el acceso a las distintas actividades económicas, incluso mediante la presentación telemática de documentos.

El art. 3 de la Ley 25/2009 es el que se encarga de realizar la modificación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en su art.6.3, para dar cabida a este nuevo servicio y su Disposición Transitoria 6ª estipula la gestión del sistema de Ventanilla única a través de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, previo informe de la Comisión Nacional de Administración Local.

E incluso la Disposición Adicional 2ª de la citada Ley permite incorporar trámites no incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, haciendo manifiesta la intención del legislador de ampliar al mayor número de trámites esta posibilidad, sin circunscribirse sólo a este concreto campo.

Refuerza esta figura el art.22 de la Ley 19/2013, de Transparencia, por el cual el acceso a toda la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.

d) CIRCE-STT-PAE.

Los PAE (Puntos de Atención al Emprendedor) se encargan de facilitar la creación de nuevas empresas, el inicio efectivo de su actividad y su desarrollo, a través de la prestación de servicios de información, tramitación de documentación, asesoramiento, formación y apoyo a la financiación empresarial.

Los PAE se apoyan en el CIRCE (Centro de Información y Red de Creación de Empresas) para crear empresas, y en concreto en uno de los componentes que lo forman: el Sistema de Tramitación Telemática (STT). El Sistema de Tramitación Telemática (STT) del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) es un sistema informático de tramitación de expedientes electrónicos que, a través del Documento Único Electrónico (DUE), llevará a cabo el intercambio de la documentación necesaria para la creación de empresas.

En este sentido, cuando un emprendedor opta por iniciar los trámites de creación de una empresa desde un PAE, implícitamente está utilizando el sistema CIRCE.

e) La Plataforma Emprende en 3.

Denominado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como proyecto de simplificación administrativa, establece el modelo electrónico de Declaración

Responsable para poder iniciar las actividades económicas recogidas en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Según los últimos datos, un total de 1.343 municipios se encuentran adheridos a esta Plataforma, en los cuales reside un 52 % de la población española.

La Plataforma pretende integrar todos los modelos de las distintas Comunidades Autónomas ya sean Declaraciones Responsables, ya sean Comunicaciones Previas (ej. caso Galicia), con el afán de unificar la tramitación de todas las actividades dentro del territorio estatal.

- Caso particular de Galicia.

La entrada en vigor de la reciente Ley 9/2013 del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, hace inviable la aplicación del Plan en todos los Ayuntamientos de Galicia, ya que esta normativa hace imposible tanto el cumplimiento de las condiciones de uso, como incluso el mismo documento de adhesión que firman los Entes Locales.

La razón de esta inaplicación es la instauración por parte de la Ley 9/2013 de la figura de la Comunicación Previa, como única vía para la tramitación de las actividades inocuas, mientras que el Plan Emprende en 3 establecía la Declaración Responsable.

La distinción entre ambas figuras ha sido realizada con brillantez por Razquin Lizarraga y Carlos Pérez González. Éste último expone, a nuestro modo de ver con acierto en su artículo “*El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el Mercado Interior*”, la diferenciación y caracterización de las figuras de la Declaración Responsable y de la Comunicación Previa.

La Ley 12/2012 parece no establecer ningún tipo de diferenciación de ambas figuras a tenor del artículo 4 de la misma y del resto del articulado, remitiendo al artículo 71.bis de la Ley 30/1992 respecto a la comunicación previa, pero nada dice expresamente sobre la declaración responsable, con lo que volvemos a remitirnos a lo expuesto por Razquin y Pérez.

Aunque existen evidencias en la Ley 12/2012, de que estamos ante 2 figuras diferentes. Concretamente el artículo 3.2. dice:

“2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos.”

Por lo tanto los cambios de titularidad están reservados a la Comunicación Previa, no siendo posible su tramitación mediante Declaración Responsable.

La definición, características y documentación a aportar en la Comunidad Autónoma Gallega con la comunicación previa, viene regulado por el artículo 24 de la nueva Ley 9/2013.

La Disposición adicional primera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios dejaba la puerta abierta para la unificación y uniformidad tanto de modelos como de ordenanzas mediante la cooperación de las distintas entidades administrativas.

Esta disposición adicional preveía la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y de comunicación previa, pero sin embargo, sólo lo ha realizado en el Plan Emprende en 3 respecto a la primera, dejando sin modelo tipo a la comunicación previa.

Recientemente las condiciones de uso de la Plataforma se han visto modificadas por la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, que modifica la de 31 de mayo de 2013, por la que se establecen las condiciones de uso de la Plataforma Electrónica de intercambio de información denominada «Emprende en 3».

La FEMP se ha hecho eco de la citada resolución y ha publicado la circular 2/2014 que tiene como asunto: Todos los modelos de declaración responsable autonómicos pueden incorporarse a la Plataforma Emprende en 3.

Tras la citada modificación, tanto el documento de adhesión como las condiciones de uso del “*Emprende en 3*”, no pueden llevarse a cabo por la contraposición con la nueva Ley 9/2013.

El artículo 4 de la Ley 12/2012 parece establecer la Declaración Responsable como cauce principal para la tramitación de las actividades “*inocuas*”, siendo subsidiaria la Comunicación Previa. Tesis que parece advenir el desarrollo realizado por el Plan Emprende en 3.

Sin embargo la legislación gallega no sólo ha invertido el orden de ambas figuras, sino que directamente ha desechado la Declaración Responsable, aunque la Disposición Final Sexta de la Ley 9/2013 deja abierta la posibilidad de su instauración.

Esta habilitación normativa, faculta a que el futuro Reglamento que apruebe la Xunta de Galicia pueda incorporar la declaración responsable como figura de tramitación, aunque no debemos obviar que los reglamentos son desarrollo de leyes, y la nueva ley no

recoge por ninguna parte la declaración responsable. De recogerla el Reglamento, podríamos estar ante la problemática de que no tenga ni legitimación ni cobertura jurídica para poder llevarlo a cabo.

Por otro lado se faculta al Consejero de Economía e Industria a aprobar un modelo de comunicación previa por Orden, pero no de Declaración Responsable.

Por estos motivos se hace sumamente compleja la aplicación del Plan Emprende en 3 en Galicia, ya que la nueva regulación instaurada por la Ley 9/2013 se contrapone de raíz con la misma.

El afán unificador y uniformador del legislador estatal vuelve a toparse con la normativa aprobada por las diversas Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

La Ley 9/2013 no contradice la Ley 12/2012, pero sí la Resolución de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas que la desarrolla.

Esto hace pensar que el desarrollo normativo llevado a cabo, carece de una buena técnica legislativa, pues la opción entre dos figuras diferentes, establecida por la Ley estatal, ha convergido en una única propuesta (la de declaración responsable) por la Resolución.

La pregunta surge acerca de qué pasará con los Ayuntamientos Gallegos (actualmente 63 de 314) que hayan suscrito el convenio de adhesión, el cual, les vincula jurídicamente con las condiciones allí estipuladas.

Entendemos que en base a los principios “*rebús sic stantibus*” y “*pacta sunt servanda*”, los Ayuntamientos gallegos firmantes estarían en disposición de aplicar estas excepciones al negocio jurídico suscrito.

f) Eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.

Principio recogido por el art. 6 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, que estipula que cualquier figura de intervención administrativa (licencia, autorización, comunicación previa, declaración responsable,...) será válida y eficaz en toda España, siempre que que no esté incurso en las situaciones recogidas en el art. 20.4 del mismo cuerpo legal, es decir, que no esté vinculada a una concreta instalación física, se encuentre vinculada con la ocupación de un determinado dominio público o

cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

Por ejemplo una licencia de venta ambulante de fruta en Zaragoza valdría para desarrollar esa misma actividad en León.

g) Evitar duplicidades.

Principio relacionado con el anterior y también recogido por el art.7 de la Ley 20/2013, por el cual se da cumplimiento a otro principio implícito **“Una Administración – Una Intervención”**.

Este principio también lo podemos observar en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, concretamente en su **Disposición Adicional 4ª “Relación de la evaluación ambiental con otras normas”**. Esta Disposición recoge, a su vez, la necesaria coordinación entre Administraciones para lograr evitar las citadas duplicidades con la ayuda del sistema de intercambio electrónico de información postulado por el art. 23 de la Ley.

Destaca en este ámbito la Subcomisión para evitar duplicidades administrativas dentro de la CORA, la cual en su informe de fecha 23/11/13 realiza una exhaustiva y prolífica enumeración de medidas.

Entre las medidas propuestas destaca la futura elaboración de una manual de racionalización y eliminación de duplicidades. El pasado 19/09/14 el Consejo de Ministros ha aprobado un Acuerdo por el que se toma conocimiento de esta actuación.

h) Unificación vs Heterogeneidad.

Dentro de esta tendencia manifiesta del legislador estatal tenemos la Ley 18/2014 de 15 de octubre de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que tuvo como germen el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio.

Debemos traer a colación el Punto III del Preámbulo de la Ley 18/2014 que dice:

“Se introduce una referencia expresa a la regla general de no sometimiento a autorización administrativa en la apertura de establecimientos comerciales, por la que, en su defecto, podrá someterse a declaración responsable o comunicación previa. Con el objetivo de someter también a regulación básica las restantes actuaciones relacionadas con establecimientos comerciales, se regulan en el apartado primero otras situaciones como son los traslados y ampliaciones de los establecimientos, que también han sido sometidas a un tratamiento heterogéneo en la regulación autonómica.”

De lo anterior, se extrae que se quiere evitar la heterogeneidad de las regulaciones autonómicas respecto a la regulación básica estatal, para que, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, se produzca la unificación del tratamiento de ciertas actuaciones relacionadas con los establecimientos comerciales.

Esta política unificatoria no está exenta de problemática y como era previsible el pasado 24/10/14 se han publicado en el BOE nº 258 los Recursos de inconstitucionalidad n.º 5951-2014, por parte de Asturias, el nº 5970-2014 por parte de la Comunidad Valenciana y el nº 5972-2014 por parte de Andalucía, contra los artículos 4, 5, 6, 7, 124 y anexo 1 del citado cuerpo legal.

4. CONCLUSIONES.

En la actualidad parece que la legislación en torno a la Administración Electrónica y la Simplificación Administrativa discurren por polos opuestos.

Mientras respecto a la primera es clara la tendencia a la centralización estableciendo medidas como *cl@ve*, el portal edictal único o el punto de acceso general que pretenden establecer la unificación en todo el territorio estatal, en el campo de la segunda, la “*amalgama*” de medidas adoptadas por parte de los legisladores estatal y autonómico es claramente lo contrario.

Desde los orígenes de las Autonomías (años 80), las distintas Comunidades Autónomas han hecho uso de su potestad legislativa para regular todos los campos sujetos a su interés e influencia, lo que ha llevado a una profusión de normativa, en muchos casos duplicada, por ser también objeto de regulación por parte del Estado.

Esta tendencia está en clara regresión, produciéndose una re-centralización, que trae causa de la normativa europea (ej. Directiva de Servicios), la cual, en aras de establecer una regulación unitaria en toda la Unión Europea, impone a los diversos Estados miembros conductas tendentes a uniformizar los requisitos y criterios en la relación de los administrados con la Administración Pública.

Esta re-centralización por parte del Estado de muchas competencias sectoriales se basa en las reglas 1.^a, 13.^a, 14.^a y 18.^a del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, el establecimiento de las bases y la coordinación de la actividad económica, Hacienda General, así como el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El ámbito de las actividades económicas y concretamente los servicios, está siendo fruto de una gran “*desregulación*” en el sentido de reducir trabas y obstáculos

“burocráticos”, para de este modo contribuir a la dinamización de la economía y paliar la ingente crisis económica, aunque a veces puede minorar la seguridad jurídica de las actuaciones.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se están empeñando en legislar este ámbito de forma masiva a través de Leyes con diversa nomenclatura (emprendimiento, medidas fiscales y administrativas, etc...) y lo único que están logrando es complicar más el panorama.

La propia simplificación administrativa demanda eso mismo, simplificación, evitar duplicidades, reducir trabas, etc., lo que no está sucediendo en el momento actual.

Entendemos que la imposición o asunción por parte de las diversas Autonomías de la legislación sobre simplificación administrativa estatal aclararía la situación y resultaría más cómoda para los administrados, que obtendrían mayor seguridad jurídica en sus relaciones con la Administración.

Como ejemplo de la contradicción que puede existir en este ámbito entre una Ley Autonómica y una medida Estatal, podemos traer a colación la inaplicación de la Plataforma “*Emprende en 3*” en Galicia, ya que según el art. 24 de la Ley 9/2013 del Emprendimiento y de la competitividad económica la única figura existente esta Comunidad es la Comunicación Previa, mientras la recogida en la Plataforma Estatal es la Declaración Responsable.

5. BIBLIOGRAFÍA

<http://administracionelectronica.gob.es>

<http://www.seap.minhap.gob.es>

Carta Local. Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias, nº 273, Octubre 2014.

CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción, “Os novos medios de intervención na lexislación urbanística galega. Declaración responsable e comunicación previa”. *Revista Galega de Administración Pública* nº44, Xullo-Dicembro 2012.

CIERCO SEIRA, César, “La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras”. *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 38, 2011.

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, “El nuevo régimen de intervención administrativa en las entidades locales de Galicia, tras la transposición de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior”. *Revista da Universidade Da Coruña* nº 14, 2010.



RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio, “El impacto de la directiva de servicios en el procedimiento administrativo: autorización, declaración responsable y comunicación”. *Revista Jurídica de Navarra* nº49, Enero-Junio 2010.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la directiva de servicios”. *Revista Catalana de dret public* nº42, 2011.

