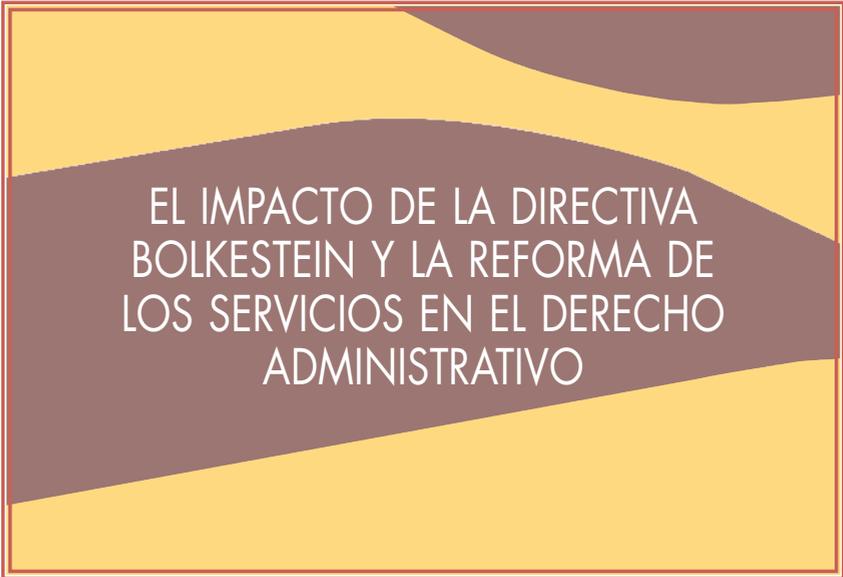


ELISA MOREU CARBONELL (Ed.)



EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA
BOLKESTEIN Y LA REFORMA DE
LOS SERVICIOS EN EL DERECHO
ADMINISTRATIVO

Zaragoza, 2010

ELISA MOREU CARBONELL (Ed.)

**EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA BOLKESTEIN
Y LA REFORMA DE LOS SERVICIOS EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO**

Zaragoza, 2010

SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS: OBJETIVOS, MEDIOS E INCIDENCIAS

DOLORS CANALS AMETLLER

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS.– II. POLÍTICAS EUROPEAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGÍAS DE MEJORA NORMATIVA.– III. OBJETIVOS Y MEDIOS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS. SU INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA: 1. Objetivos de simplificación administrativa. De la eliminación de procedimientos a la reducción de trámites. 2. Simplificación administrativa a través de la supresión de regímenes de autorización: la eliminación de obstáculos jurídicos. 3. Simplificación de trámites administrativos: la reducción de obstáculos jurídicos o la simplificación administrativa propiamente dicha. 4. Medios concretos de simplificación administrativa: armonización documental, ventanilla única y uso de medios electrónicos: A) Resoluciones administrativas con efectos transfronterizos y armonización de documentos para la acreditación del cumplimiento de requisitos normativos. B) La ventanilla única como interlocutor institucional único.– C) El uso de medios electrónicos en procedimientos y trámites administrativos.– D) Derecho de acceso a la información y asesoramiento.– IV. LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA ADMINISTRATIVA, REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO: 1. La llamada a la mejora de la regulación normativa en la Directiva de Servicios. 2. La simplificación a través de la reducción de cargas administrativas. 3. Simplificación administrativa y reforma regulatoria: la evaluación del impacto normativo como instrumento de garantía.– V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LOS CONTRAPESOS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

RESUMEN: Este artículo describe los medios de simplificación administrativa que impone la Directiva de Servicios, en el marco de las políticas y estrategias europeas de mejora regulatoria, y cómo han sido incorporados a la legislación básica. Se analiza también la simplificación que conlleva la reducción de cargas administrativas. En este escenario, la evaluación del impacto normativo parece ser un instrumento idóneo para garantizar que la simplificación administrativa no incide negativamente en la esfera de derechos y garantías de terceros. Por último, se pone el acento en los contrapesos necesarios de la simplificación administrativa.

Palabras clave: Directiva de Servicios; mercado interior; actividad económica; simplificación administrativa; ventanilla única; cargas administrativas; mejora de la regulación normativa; evaluación del impacto normativo.

ABSTRACT: This article describes the means of administrative simplification that the Services Directive imposes, in the framework of the European policies and strategies of better regulation, and how they have been incorporated into basic legislation in Spain. There is also an analysis of the simplification that reduction of administrative burdens brings. In this scenario, the regulatory impact assessment seems to be an ideal instrument to guarantee that the administrative simplification does not have negative effects on the sphere of rights and guarantees of third parties. Finally, it puts the accent on the necessary counterweights to administrative simplification.

Key words: Services Directive; internal market; economic activity; administrative simplification; points of single contact; administrative burdens; better regulation; regulatory impact assessment.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, la Directiva) establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios (artículo 1.1). Con este fin, ordena la eliminación —o cuanto menos, la reducción— de las barreras u obstáculos jurídicos y administrativos que provienen de los sistemas normativos de los Estados miembros, ya sea la norma de ámbito nacional, regional o local, e, incluso, de los colegios profesionales o corporaciones similares.

El objetivo último de la Directiva es, en suma, alcanzar un mercado único de servicios que otorgue mayor seguridad jurídica a los operadores en el ejercicio de dichas libertades.

Los medios principales para conseguir tal objetivo son la eliminación de regímenes de autorización previa, la simplificación de procedimientos y trámites administrativos, y la reducción de cargas administrativas, además de la creación de ventanillas únicas y el recurso a las nuevas tecnologías. La aplicación de estos medios por las instancias nacionales conlleva de inmediato una modificación sustancial de los ordenamientos jurídicos internos, con el fin de armonizar los regímenes de intervención en la actividad de servicios. Se trata, en consecuencia y en gran medida, de una armonización jurídica sin precedentes.

Los efectos transversales de la Directiva la diferencian significativamente de otras Directivas que han obligado de igual forma a los Estados miembros a adecuar sus normas a lo que en ellas se establece. Aún así, podrían encontrarse ciertos paralelismos entre la armonización jurídica que persigue la Directiva y la armonización técnica que impuso el denominado «nuevo enfoque» y «enfoque global» en materia de productos, para el establecimiento de un sistema

comunitario de calidad y seguridad industriales en el mercado interior; una armonización en ese caso con el fin de superar las «barreras técnicas» contenidas en las reglamentaciones nacionales que también sufrieron importantes modificaciones.

La Directiva que nos ocupa destaca que los obstáculos ahora jurídicos «afectan a una amplia gama de actividades de servicios, así como a la totalidad de las etapas de la actividad del prestador, y presentan numerosos puntos en común, incluido el hecho de tener su origen con frecuencia en un exceso de trámites administrativo (...)» (considerando 3). Por ello, los obstáculos a salvar son de carácter normativo y administrativo, con lo que se impone a los Estados miembros el objetivo común de la simplificación administrativa (considerandos 43 y 46).

La simplificación administrativa que ordena la norma comunitaria se concreta en una supresión de obstáculos jurídicos, entendidos como procedimientos o trámites administrativos (1). Impone la eliminación, en algunos casos, y la simplificación, en la mayoría de ellos, de los procedimientos aplicables en el marco de cualquier régimen de intervención administrativa. Con ello, a su vez, obliga a llevar a cabo una simplificación del ordenamiento jurídico, orientada a depurar los distintos ámbitos normativos (estatal, autonómico y local).

A nadie escapa, sin embargo, que las decisiones de los Estados para regular un determinado sector obedecen a razones muy distintas y ciertamente complejas, con lo que la valoración de los procedimientos, trámites y requisitos a eliminar o simplificar no es —no está siendo en realidad— tarea fácil. Los entornos jurídicos son diversos como diversas son las categorías jurídicas propias de cada uno de ellos. De ahí también el complejo sistema de evaluaciones recíprocas entre Estados miembros que se han llevado a cabo a lo largo del año 2010 para analizar los resultados de la transposición (artículo 39 de la Directiva).

La tarea y el alcance de la eliminación o reducción de los obstáculos jurídicos y de la simplificación administrativa —el impacto normativo mismo de la transposición interna de la Directiva— están siendo ciertamente distintos por la heterogeneidad de los ordenamientos jurídicos y de los regímenes de intervención administrativa en cada Estado miembro respecto de la misma actividad económica de servicios. Esta realidad puede ofrecer una imagen errónea respecto de los grados de ambición en la transposición de la Directiva entre los distintos Estados.

(1) Para un mayor acercamiento a la simplificación administrativa y sus distintas modalidades, véase: DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1981), MÁRQUEZ CRUZ (1997), y, sobre todo, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1998); TORNOS MAS (2000), RODRÍGUEZ FONT (2003) y CIERCO SIERA (2009).

Tampoco es desconocido que el ejercicio de las competencias en los distintos niveles de gobierno de un Estado descentralizado como el nuestro pueda estar introduciendo disparidades normativas, con las que se puede quebrar la deseada unidad del marco jurídico europeo de los servicios.

Por otra parte, cabe cuestionarse si la Directiva afronta la eliminación de obstáculos jurídicos a través de novedosos medios de simplificación administrativa o más bien, como se intuye, se trata de un nuevo empuje para la previsión normativa y aplicación práctica de medios de simplificación administrativa ya conocidos. De hecho, el objetivo último de la Directiva enlaza con las estrategias europeas de simplificación administrativa iniciadas casi veinte años atrás, con el fin de incentivar el desarrollo económico y la competitividad empresarial, las cuales en los últimos años han sufrido un nuevo impulso de la mano de las políticas públicas centradas en la reforma regulatoria. La transposición de la Directiva coadyuva, así, a la implementación de las políticas internacionales y europeas de mejora de la calidad de las normas.

Con todo, lo más seguro es que el desenlace de este episodio determinante de la construcción del mercado único europeo sea inesperado. Y ello porque la coyuntura económica en la que nos encontramos, está muy alejada de aquella que propició la elaboración y aprobación de la Directiva, en cuya exposición motivos se afirma que: «El Parlamento Europeo y el Consejo han puesto de relieve que la eliminación de los obstáculos jurídicos que impiden el establecimiento de un auténtico mercado interior es prioritaria para conseguir el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000, de mejorar el empleo y la cohesión social y alcanzar un crecimiento económico sostenible con el fin de hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo de aquí al año 2010, con más y mejores empleos» (considerando 4).

II. POLÍTICAS EUROPEAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DE LAS ESTRATEGÍAS DE MEJORA NORMATIVA

El largo y complejo proceso de transposición de la Directiva parece haber suscitado un interés desconocido por el marco normativo de la actividad económica, si bien en el ámbito comunitario las políticas y estrategias para la mejora del entorno regulatorio de las empresas, en especial de las pequeñas y medianas empresas, vienen siendo una constante en los últimos lustros.

La Directiva alude de manera expresa a estas políticas: «Una de las principales dificultades a las que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo,

y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario y nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa (...)» (considerando 43).

Las políticas y estrategias contemporáneas de simplificación administrativa y de mejora regulatoria —conocidas estas últimas como *Better Regulation* (2) y, algunas más recientes, como *Smart Regulation* (3)— han de considerarse nuevos impulsos y enfoques de las políticas anteriores, las cuales no han alcanzado los objetivos inicialmente previstos.

Desde los pasados años noventa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea vienen impulsando acciones continuadas dirigidas a implantar en los respectivos Estados miembros procesos de simplificación administrativa, orientados todos ellos a la mejora de la competitividad de las empresas (4).

Salvo error en la documentación manejada, la primera iniciativa europea para la simplificación administrativa data de 1988; en concreto, la Comunicación a la Comisión, de 5 de julio, *Simplifying administrative procedures within the Community, General considerations* («Simplificación de procedimientos administrativos dentro de la Comunidad. Consideraciones generales») (5). Poco tiempo después, en la Recomendación 90/246/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1990, relativa a la aplicación de una política de simplificación administrativa en los Estados miembros (6), se insiste en la realización de un mayor esfuerzo para evitar un aumento de la carga administrativa sobre las empresas y se aconseja, con tal fin, la introducción de la evaluación del impacto de los proyectos normativos.

Son de resaltar, con posterioridad, la Resolución del Consejo, de 3 de diciembre de 1993, relativa a la simplificación administrativa para las empresas, en especial para las pequeñas y medianas empresas (7); la Comunica-

(2) Esta política pública europea se inicia en el año 2002 con el Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco legislador» COM (2002) 278 final. Sobre ello, *in totum*, PONCE SOLÉ (2009a) y BETANCOR (2009).

(3) Véase la Comunicación, de 8 de noviembre de 2010, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, «*Smart Regulation in the European Union*» [Com (2010) 543 final].

(4) Señala CIERCO SIERA (2005: p. 113) uno «de los rasgos característicos de este renovado proceso de simplificación administrativa viene dado por el protagonismo que en su desarrollo han adquirido y vienen adquiriendo ciertos organismos internacionales». Véase también CANALS AMETLLER (2010: pp. 44 a 47).

(5) COM (88) 404 final.

(6) DOCE núm. L 141 de 02/06/1990.

(7) DOCE núm. C 331 de 16/12/1992.

ción de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 1996, «Simplificación de la Legislación del Mercado Interior (SLIM): proyecto piloto» (8); la Resolución del Consejo, de 8 de julio de 1996, sobre la simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior (9); y, finalmente, la Recomendación 97/344/CE, de la Comisión, de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas (10).

En esta última Recomendación se afirma con rotundidad que «un entorno reglamentario difícil o complejo puede desalentar el espíritu empresarial y la creación de nuevas empresas. Más aún cuando una empresa decide desarrollar sus operaciones en otro Estado miembro donde no conocen tan bien la lengua, la cultura y el funcionamiento de la administración. Si nadie discute la necesidad de una reglamentación adecuada, el efecto acumulado de esa reglamentación, su complejidad y los costes de adaptación ocasionan problemas y pueden tener consecuencias desproporcionadas sobre las empresas en relación con el objetivo de la reglamentación. Al final, una reglamentación compleja y costosa es difícil de aplicar, provoca crisis y a menudo se elude» (considerando 4). En concreto, esta Recomendación de la Comisión fija el marco idóneo para las políticas de simplificación de los Estados miembros, en el aspecto organizativo (11) y en el entorno reglamentario a partir, en especial, de la evaluación de los efectos de la regulación en las empresas (12).

El mencionado proyecto piloto SLIM («Simplificación de la Legislación en el Mercado Interior») fue objeto de examen en el año 2000. La Comunicación

(8) COM (96) 204 final.

(9) DOCE núm. C 224 de 01/08/1996.

(10) DOCE núm. L 145 de 05/07/1997.

(11) Según el artículo 2 (*Marco para una política de simplificación*):

«Es necesaria una política coherente a largo plazo, para llevar a la práctica con éxito medidas de simplificación y garantizar una eficaz coordinación entre las administraciones públicas. A este fin, la Comisión recomienda que los Estados miembros y los poderes públicos a todos los niveles elaboren, en consulta con la comunidad empresarial, una política de simplificación, que se comprometen decididamente a aplicar y que comprenderá:

a) la creación de un departamento o unidad específica al nivel necesario para coordinar la política y medidas de simplificación;

b) la información y formación apropiadas de los funcionarios para desarrollar una actitud de servicio hacia las empresas, mejorando de esa forma la relación entre las administraciones públicas y las empresas».

(12) De acuerdo con el artículo 3.2 (*Entorno reglamentario*):

«2. Los Estados miembros deberán tomar en consideración la posibilidad de introducir un procedimiento de evaluación sistemático, para valorar los efectos de las propuestas de reglamentación sobre las empresas, a fin de garantizar un equilibrio apropiado entre los objetivos y los medios y una comprensión adecuada de los costes de adaptación y de las cargas administrativas».

de la Comisión al Consejo y al Parlamento, de 28 de febrero de 2000 (13), concluye que la legislación nacional en materia de empresa supera ampliamente la comunitaria, por lo que la importancia de simplificar las normas nacionales es capital para el plan de acción BEST. Este plan fue establecido por el «Grupo operativo para la simplificación del entorno empresarial», cuyo informe y recomendaciones son contestados en la Comunicación, de 30 de septiembre de 1998, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, «Promoción del espíritu empresarial y de la competitividad» (14).

Las estrategias de la Comisión Europea posteriores a estas fechas se dirigen en firme a la simplificación de los sistemas normativos de los Estados miembros, a través de la reducción de la carga administrativa, enlazando con las estrategias de mejora de la regulación de alcance claramente internacional.

Ya en 1995 la OCDE señaló la necesidad de abordar la reducción de barreras normativas y, con ello, la mejora de la regulación normativa, con el fin de incentivar el desarrollo económico (15). De acuerdo con las recomendaciones de esta organización internacional (16), una regulación normativa de calidad debe cumplir con los parámetros siguientes: a) servir a objetivos políticos claramente identificados y ser efectiva para conseguirlos; b) tener una base empírica y legal; c) producir beneficios que justifiquen los costes, considerando los efectos distributivos en la sociedad, y tener en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales; d) minimizar los costes y las distorsiones del mercado; e) promover la innovación, a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; f) ser clara, simple y práctica para sus destinatarios; g) ser coherente con otras regulaciones y políticas; h) ser compatible, lo máximo posible, con la competencia, el comercio y facilitar la

(13) COM (2000) 104 final. A partir de 1996, en aplicación del «proyecto piloto», se analizan catorce sectores para simplificar la legislación comunitaria, en un esfuerzo importante para mejorar la calidad legislativa y reducir la carga que la legislación representa. Los resultados son sujetos a examen para apreciar la eficacia de SLIM como instrumento de simplificación legislativa y recomendar medidas de mejora de su eficacia.

(14) COM (1998) 550 final. La acción BEST se constituye bajo forma de grupo de empresarios, administraciones públicas y expertos universitarios, encargados de examinar las disposiciones jurídicas y administrativas vigentes y las nuevas a elaborar para mejorar la calidad de la legislación comunitaria y reducir la carga administrativa impuesta a las empresas europeas, en especial a las pequeñas y medianas empresas.

(15) Sobre ello, BETANCOR (2009: pp. 27 y ss.).

(16) *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, 1995; OECD Report on Regulatory Reform 1997; y, OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, 2005.* Más información en: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html

inversión nacional e internacional. A estos principios y parámetros se suma el principio de simplificación administrativa.

La Comisión Europea, comprometida en los últimos tiempos con la mejora del entorno normativo de las empresas, juega un papel primordial en esta política a partir, fundamentalmente, del conocido «Informe Mandelkern» del 2001 (17) y de la Estrategia de Lisboa, invitando a los Estados miembros, junto con sus propias instituciones reguladoras, a considerarla en sus agendas y a ponerla en práctica. La política pública de la mejora regulatoria tiene como principal objetivo reducir los impactos negativos de las normas en las empresas, esto es, reducir los costes empresariales que suponen determinadas reglamentaciones.

En concreto, la política de la Comisión Europea para la mejora normativa o *Better Regulation* se construye a partir de la aprobación, en el año 2002, del Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador» (18) y la puesta en marcha de una Estrategia global para incrementar la calidad del proceso legislativo en las instituciones europeas, mediante el programa «Legislar mejor» (19). Esta estrategia y programa han sido objeto de evaluación tres veces, en los años 2006, 2008 y 2009 (20), acentuándose la importancia de la mejora de la calidad normativa para garantizar un mercado justo y competitivo y, asimismo, el bienestar de los ciudadanos, la protección de la salud y del medio ambiente.

En este contexto y en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa, la Comisión pone en marcha en el año 2007 el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea (21), con el

(17) Informe sobre la mejora de la regulación, encargado por la Comisión Europea el año 2000 a partir del Consejo Europeo de Lisboa y la llamada «Estrategia de Lisboa» para la mejora de la competitividad de las empresas. Los principios que recoge el informe son, respecto de la norma, los siguientes: necesidad, proporcionalidad, coherencia, transparencia, accesibilidad y simplicidad.

(18) Comunicación de la Comisión: Plan de acción «Simplificar y mejorar el marco regulador», COM (2002) 278 final.

(19) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», COM (2005) 97 final.

(20) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2006) 689 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Segundo análisis estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2008) 32 final; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Tercer examen estratégico del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea, COM (2009) 15 final.

(21) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2007) 23 final. Puede consultarse, también, el Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea: Planes de Reducción sectoriales y acciones en 2009, COM (2009) 544.

objetivo global de reducción del 25% de las cargas administrativas innecesarias, a más tardar en 2012. Este es el objetivo común que deberán alcanzar conjuntamente la Unión Europea y los Estados miembros, los cuales se ven obligados a reducir de manera progresiva el volumen de cargas administrativas que sus respectivas normas imponen a las empresas (22). Se trata de identificar, medir y reducir las obligaciones de información obsoletas, redundantes o reiterativas, cuyo cumplimiento genera cargas administrativas innecesarias para las empresas, y que se situaban en el 2007 en torno al 3.5% del PIB de la Unión Europea (23).

En paralelo al programa de reducción de cargas administrativas, la Comisión, en su afán de revisar y mejorar la legislación vigente, elabora en el año 2005 la Estrategia de simplificación del marco regulador (24), con un ambicioso programa de actualización, modernización y simplificación del marco legislativo de la Unión Europea. En realidad, las tres estrategias y los respectivos programas están estrechamente relacionados: así, el tercer informe de evolución sobre la Estrategia de simplificación de 2009 (25) complementa el tercer análisis estratégico del Programa «Legislar mejor» y el documento de trabajo de la Comisión sobre la reducción de cargas administrativas.

Estas estrategias europeas para la mejora de la regulación normativa se establecen al mismo tiempo que se elabora y aprueba la Directiva de Servicios. Es incuestionable, pues, que la Directiva forma parte de la implementación de las políticas europeas tendentes a facilitar el crecimiento económico, mediante cambios sustanciales en la regulación normativa que incide de manera particu-

(22) El Plan de Acción aclara en la parte introductoria que «no es una iniciativa de desregulación. [...] Se trata más bien de un notable empeño con el que se pretende racionalizar y aligerar la forma en que se aplican los objetivos políticos —un indicador importante de la calidad de la reglamentación a todos los niveles—. Las cargas administrativas innecesarias y desproporcionadas pueden tener un impacto económico real. Además, son percibidas como una molestia y una pérdida de tiempo para las empresas y a menudo son señaladas como aspecto prioritario de las iniciativas de simplificación. La Comisión está decidida a contribuir a la supresión de estas cargas innecesarias a todos los niveles y destaca que esta responsabilidad incumbe conjuntamente a los Estados miembros y a las instituciones europeas» (pág. 2 de la Comunicación de la Comisión).

(23) Se establecen como ámbitos prioritarios en relación con la legislación comunitaria que debe abordarse los siguientes: derecho de sociedades; legislación farmacéutica; entorno de trabajo/ relaciones laborales; legislación fiscal (IVA); estadísticas; agricultura y subsidios agrícolas; seguridad alimentaria; transporte; pesca; servicios financieros; medio ambiente; política de cohesión y contratación pública.

(24) Aplicación del Programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa: Una estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2005) 535.

(25) Documento de trabajo de la Comisión: Tercer informe de evolución sobre la estrategia para la simplificación del marco regulador, COM (2009) 17 final.

lar en las pequeñas y medianas empresas. Como señala FORTES MARTÍN (2009: p. 160) la idea que la Comisión y el Consejo habían esgrimido con anterioridad en relación con la simplificación administrativa de trámites y procedimientos es ahora retomada por la Directiva de Servicios «con mayor amplitud de miras», «como una finalidad ineludible» si se quiere realmente garantizar en el mercado interior de servicios.

En esta línea de acciones internacionales se inscribe la Directiva, cuya transposición no sólo garantiza la libertad de prestación y de establecimiento de servicios. Tiene además como resultados la armonización del entorno de estas actividades en los distintos Estados miembros y la consecución de un marco jurídico de calidad, a través de las reformas legales y reglamentarias que sean necesarias.

Ahora bien. No cabe duda de que los objetivos y medios de simplificación administrativa que fija la Directiva y los resultados a los que se orientan, habrán de cumplirse y conseguirse por los Estados miembros también en sectores económicos distintos a los servicios si de lo que se trata es de la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en el mercado único europeo.

III. OBJETIVOS Y MEDIOS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS. SU INCORPORACIÓN A LA LEGISLACIÓN BÁSICA

1. Objetivos de simplificación administrativa. De la eliminación de procedimientos a la reducción de trámites administrativos

La Directiva afirma de manera reiterada en su extensa exposición de motivos que una de las principales dificultades a las que se enfrentan las pequeñas y medianas empresas en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos y procede en consecuencia, establecer principios de simplificación administrativa.

Los objetivos de esta acción calificada «de modernización» por la Directiva son, por una parte, garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, y, por otra «eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos» (considerando 43); en otras palabras, suprimir o reducir cargas administrativas a los operadores de servicios.

Con todo, añade que el objetivo es así mismo eliminar «el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un periodo de vigencia limitado o gastos o sanciones desproporcionadas», pues «este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros» (considerando 43).

Ahora bien, más que principios la norma comunitaria fija mandatos específicos de simplificación administrativa y determina los medios concretos a través de los cuales alcanzar los resultados de la simplificación, entre ellos, la eliminación de obstáculos jurídicos al mercado interior de servicios, y, en especial, la supresión de regímenes y procedimientos de autorización. Sólo en aquellos supuestos en los cuales dichos regímenes estén justificados por alguna razón imperiosa de interés general han de ser aplicados los distintos medios de simplificación a los procedimientos y trámites administrativos correspondientes.

Más en concreto, en aquellos casos en los cuales el ordenamiento jurídico de un Estado miembro establezca como requisito de acceso y/o prestación algún tipo de régimen de autorización, en su sentido más amplio, regido en todo caso por los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, los medios de simplificación a seguir son: la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos (artículo 5); el establecimiento de la ventanilla única (artículo 6); el derecho de información y asesoramiento (artículo 7); y la aplicación de procedimientos por vía electrónica (artículo 8).

Los artículos 5 a 8 de la Directiva se aplican a todos los procedimientos y trámites necesarios para el acceso y el ejercicio de una actividad de servicios incluida en el ámbito de aplicación de la norma comunitaria, independientemente de que tengan un origen central, autonómico o local, sin establecerse ninguna distinción entre prestadores nacionales y extranjeros (26).

(26) Aclara en este sentido la Comisión en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, 2007, p. 21, que se aplican del mismo modo a los prestadores de servicios establecidos en otro Estado miembro y a los establecidos (o que deseen establecerse) en el territorio de su propio Estado miembro. Estos artículos se aplican, además, a todos los procedimientos, independientemente de que el prestador de servicios deba cumplirlos para establecerse en un Estado miembro o para acceder a su prestación transfronteriza (en la medida en que los procedimientos y trámites se apliquen a los prestadores establecidos en otros Estados miembros que presten sus servicios de manera transfronteriza).

2. Simplificación administrativa a través de la supresión de regímenes de autorización. La eliminación de obstáculos jurídicos

La más drástica medida de simplificación administrativa es la eliminación completa de un régimen de intervención pública. En lo que al acceso de una actividad económica de servicios se refiere, la supresión del procedimiento de autorización previa supone la eliminación de la mayor restricción a las libertades de establecimiento de los prestadores de servicios (artículo 9) y de circulación de servicios (artículo 16) (27).

Según la acepción amplia del término «autorización» que utiliza la Directiva, el obstáculo jurídico puede referirse a cualquier procedimiento mediante el cual se concedan «autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional» (considerando 38). Incluso la eliminación del régimen de autorización alcanza a las decisiones implícitas derivadas del «silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado debe esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente» (considerando 38).

En estos términos de máxima simplificación se impone pues la transposición de la Directiva que sólo admite regímenes de autorización cuando concurren razones imperiosas de interés general que los justifiquen, en cuyo caso han de ser no discriminatorios y proporcionados, en el sentido de que el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva, porque un control *a posteriori* podría resultar ineficaz (artículo 9). Dichos regímenes de autorización, además, han de «basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria» (artículo 10) (28).

Sin embargo, la eliminación de obstáculos jurídicos que impone la Directiva se establece de forma escalonada y requiere en todo caso un proceso riguroso de evaluación de tres aspectos esenciales: primero, de la necesidad, proporcionalidad y no discriminación del régimen de autorización; segundo, de la complejidad del procedimiento administrativo a seguir para el otorgamiento de la autorización de acceso y de los sucesivos controles administrativos a lo

(27) MUÑOZ MACHADO (2009: p. 1). En palabras de TORNOS MAS (2000: p. 70), «la simplificación alcanza uno de sus máximos exponentes cuando se suprime la intervención administrativa».

(28) Véanse los criterios y condiciones de la concesión de la autorización en los distintos apartados del artículo 10, así como los artículos 11 a 13.

largo de tiempo de ejercicio de la actividad económica autorizada; y, tercero y último, de la forma de acreditar los requisitos establecidos normativamente.

Sólo si de la evaluación del primer aspecto resulta que el régimen de autorización no es contrario a tales principios y se encuentra justificado por una razón imperiosa de interés general, los dos aspectos restantes habrán de ser evaluados desde la óptica de la simplificación administrativa regulada en el capítulo II de la Directiva.

En este sentido, el artículo 5 (*Regímenes de autorización*) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, establece, en relación con la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, que:

«1. La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen:

- a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social;
- b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y
- c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existan otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se ajustarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad».

Sólo una vez llevada a cabo la valoración de la concurrencia de dichas condiciones legales procede la aplicación de los medios de la simplificación de los procedimientos y trámites administrativos, y la consiguiente reducción de cargas administrativas que genera la formalización documental de los requisitos reglamentarios, en el marco de cualquier régimen de autorización.

3. La simplificación de trámites administrativos. La reducción de obstáculos jurídicos o la simplificación administrativa propiamente dicha

Se afirma en la Directiva que «con el fin de facilitar el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio en el mercado interior, procede establecer un objetivo común a todos los Estados miembros, de simplificación administrativa y establecer disposiciones relativas, en concreto, al derecho de información, los procedimientos por vía electrónica y la creación de un marco para los regímenes de autorización. A nivel nacional se pueden adoptar otras medidas para cumplir este objetivo, consistentes en reducir el número de procedimientos y trámites aplicables a las actividades de servicios y en asegurarse que dichos procedimientos y trámites son indispensables para conseguir un objetivo de interés general y de que no existen solapamientos entre ellos, tanto por el contenido como por la finalidad» (considerando 46).

Los conceptos de «procedimiento» y «trámite» que utiliza la norma europea comprenden toda medida administrativa que los prestadores de servicios estén obligados a adoptar, como la remisión de documentos, la presentación de declaraciones o el registro ante autoridades competentes. Abarca no sólo los procedimientos y trámites que constituyen una condición previa al ejercicio de una actividad de servicios, sino también los exigidos en una fase posterior, durante ese ejercicio o incluso tras su culminación (29).

En concreto, en el Capítulo II, relativo a la «*Simplificación administrativa*», la Directiva contiene un mandato genérico a los Estados miembros. Establece en el apartado 1 del artículo 5 (*Simplificación de procedimientos*) que «Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán».

Para ello, en términos prácticos, «para examinar la necesidad de simplificar procedimientos y trámites, los Estados miembros han de poder, en particular, tener en cuenta su necesidad, número, posible duplicación, costes, claridad y accesibilidad, así como las dificultades prácticas y retrasos que podrían generarse en relación con el prestador de que se trate» (considerando 45).

Ahora bien, como se ha señalado de forma acertada, «el mayor escollo para dar cumplimiento a esta obligación radica en la determinación del concepto jurídico indeterminado *lo suficientemente simples*» (30). Para determinar

(29) *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, 2007, p. 22.

(30) VILLAREJO GALLENDÉ y SALVADOR ARMENDÁRIZ (2008: p. 97) y VILLAREJO GALLENDÉ (2008, p. 56). Por su parte, PADRÓS REIG (2010: p. 9) califica de «algo infantiles» algunas de las formulaciones de la

esa suficiencia, atendiendo a los intereses en juego y a los intereses generales a proteger si concurren, es necesaria en todo caso una tarea de evaluación de cada procedimiento y trámite administrativo que contemplen las disposiciones legales y reglamentarias vigentes de los Estados miembros o que se proyecten en el futuro.

Los términos de la transposición de estas medidas en la legislación básica son prácticamente idénticos. Según el artículo 17.1 (*Simplificación administrativa*) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre: «Las Administraciones públicas revisarán los procedimientos administrativos y trámites aplicables al establecimiento y prestación de servicios con el objeto de su simplificación». Y, en concreto, de acuerdo con el artículo 6 (*Procedimientos de autorización*) de la misma Ley:

«Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta Ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de ley justificadas por razones imperiosas de interés general».

Se trata, pues, de establecer, y, por tanto, de regular de manera más simple, los procedimientos y trámites, una vez hayan sido verificados o, mejor dicho, identificados y valorados desde el prisma de la simplificación, para que sean accesibles desde las ventanillas únicas que han de centralizar y distribuir, principalmente a distancia y por medios electrónicos, la información relativa a esos trámites y procedimientos.

4. Medios concretos de simplificación administrativa: armonización documental, ventanilla única y uso de medios electrónicos

A) Resoluciones administrativas con efectos transfronterizos y armonización de documentos administrativos para la acreditación del cumplimiento de requisitos normativos

La Directiva, con el fin de garantizar la simplificación —o, hasta cierto punto, la simplicidad— de los trámites administrativos que imponen las nor-

Directiva, en concreto, la dicción del artículo 5.1: «no hay ningún elemento definitorio de lo que sea un procedimiento «suficientemente simple» ni de lo que deba suponer la simplificación administrativa, más allá de una acepción vulgar de la misma».

mas nacionales a los operadores de servicios, insta a los Estados miembros a «introducir, cuando proceda, formularios armonizados a escala comunitaria, establecidos por la Comisión, que puedan utilizarse como equivalentes a los certificados, justificantes o cualquier otra clase de documentos en relación con el establecimiento» (considerando 44). Para ello, «la Comisión podrá, de conformidad con el procedimiento mencionado en el artículo 40, apartado 2, establecer formularios armonizados a escala comunitaria referentes a certificados, acreditaciones u otros documentos requeridos para el establecimiento de un prestador» (artículo 5.2).

Esta tarea se antoja ciertamente compleja dada la diversidad de las actividades de servicios sujetas a la Directiva y, por ello, de los trámites administrativos a ellas vinculados. En realidad, los formularios armonizados habrán de adoptarse para determinados certificados cuando las divergencias entre los documentos nacionales diseñados para fines similares dificulten a las autoridades competentes la determinación de su contenido o significado y los prestadores de servicios hayan de cumplimentar un elevado número de formularios diferentes. En cualquier caso, la decisión de adoptar formularios armonizados es una decisión que sólo podrá adoptarse en una etapa posterior a la incorporación interna de las disposiciones de la Directiva y a partir de la experiencia adquirida en aplicación de las mismas (31).

Junto a la armonización de documentos administrativos, la Directiva impone el reconocimiento de efectos transfronterizos de los documentos y resoluciones administrativas. De acuerdo con el artículo 5.3:

«Cuando los Estados miembros soliciten a un prestador o a un destinatario que presente un certificado, justificante o cualquier otro documento que demuestre el cumplimiento de un requisito, aceptarán cualquier documento de otro Estado miembro que tenga una función equivalente o del que se desprenda que el requisito en cuestión está cumplido. En el caso de documentos de otro Estado miembro, no obligarán a presentar el original, una copia compulsada o una traducción compulsada, salvo en los casos previstos en otros instrumentos comunitarios o salvo excepción justificada por una razón imperiosa de interés general, incluido el orden público y la seguridad».

El párrafo primero no afectará al derecho de los Estados miembros a exigir traducciones no juradas de documentos en sus propias lenguas oficiales».

Lo dispuesto en este precepto y apartado no se aplica, sin embargo, a ciertos documentos previstos en la Directiva sobre cualificaciones profesionales,

(31) En este sentido se recoge en el *Manual sobre transposición de la Directiva de Servicios*, p. 23.

la Directiva sobre contratos públicos, la Directiva sobre establecimiento de abogados y algunas Directivas sobre Derecho de Sociedades (32).

Este medio de simplificación administrativa se ha recogido en la legislación básica de forma prácticamente idéntica a lo establecido en la norma comunitaria.

Dispone el artículo 17.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que «a los efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, las autoridades competentes aceptarán los documentos procedentes de otro Estado miembro de los que se desprenda que se cumplen tales requisitos». El mismo artículo 17, en su apartado 3, establece además un claro mandato dirigido en este caso a los tramitadores e instructores de procedimientos administrativos: «En el caso de documentos emitidos por una autoridad competente ya sea en España o en otro Estado miembro, no se exigirá la presentación de documentos originales o copias compulsadas ni traducciones juradas, salvo en los casos previstos por la normativa comunitaria, o justificados por motivos de orden público y de seguridad pública. No obstante, la autoridad competente podrá recabar de otra autoridad competente la confirmación de la autenticidad del documento aportado».

Nos situamos, en este caso, ante una simplificación administrativa de carácter documental, de reducción de la carga documental que imponen los trámites en el marco de un régimen de intervención pública, pero también de ante un nuevo supuesto de reconocimiento mutuo que otorga validez y eficacia transfronteriza a los certificados, documentos y resoluciones administrativas internas. Señala FORTES MARTÍ (2009: p. 161) que «de este modo y en aras, por tanto de la simplificación administrativa propiamente dicha, la Directiva de Servicios mantiene una cierta preocupación por hacer efectivo el principio de reciprocidad y cooperación administrativa entre los Estados miembros. Por ello, el art. 5.3. de la Directiva proclama el efecto transfronterizo de documentos, certificados y otro tipo de justificantes».

(32) Más en concreto, según el artículo 5, apartado 4:

«El apartado 3 no se aplicará a los documentos contemplados en el artículo 7, apartado 2, y el artículo 50 de la Directiva 2005/36/CE; en el artículo 45, apartado 3, y los artículos 46, 49 y 50 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios; en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título; en la Primera Directiva 68/151/CEE del Consejo, de 9 de marzo de 1968, tendente a coordinar, para hacerlas equivalentes, las garantías exigidas en los Estados miembros a las sociedades definidas en el segundo párrafo del artículo 58 del Tratado, para proteger los intereses de socios y terceros, y en la Undécima Directiva 89/666/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la publicidad de las sucursales constituidas por un Estado miembro por determinadas formas de sociedades sometidas al Derecho de otro Estado».

Con la aplicación de este medio de supresión de cargas documentales se plantean acto seguido las cuestiones relativas a la certeza respecto del contenido y a los efectos jurídicos de los documentos expedidos por otros Estados miembros y que ostentan esa cualidad específica consistente en «desprender» una presunción del cumplimiento de unos requisitos establecidos, a su vez, por normas aprobadas por otro Estado miembro. Si bien ese reconocimiento en algunos sectores puede ser fácil (sector industrial o medioambiental, en los cuales las experiencias de reconocimiento mutuo europeo se encuentran ya consolidadas), en otros se imagina ciertamente difícil. La indeterminación de estos extremos afecta a la seguridad jurídica de los operadores y destinatarios de los servicios, cuando no a la seguridad jurídica de terceros afectados, póngase por caso, por un concreto establecimiento de servicios.

Como se ha dicho, en este caso el objetivo de simplificación administrativa no está en manos sólo de los reguladores nacionales. Los aplicadores de la norma, esto es, los funcionarios y personal al servicio de las administraciones públicas que tramitan procedimientos, son asimismo destinatarios de estas prescripciones. Luego, cabe preguntarse si no se les está exigiendo un excesivo conocimiento para discernir las equivalencias entre documentos certificadores de requisitos exigidos en otros Estados miembros (33).

Si bien es cierto que los mecanismos de cooperación interadministrativa —entre autoridades de los distintos Estados miembros— y de asistencia recíproca que la Directiva establece (artículos 28 y ss.) han de servir justamente para evitar problemas de aplicación práctica de esta medida (34), también lo es que en nuestro ordenamiento jurídico existen reglas relativas a la tramitación de los procedimientos administrativos que quizá desencajen con estos medios de simplificación.

Puede traerse a colación, por ejemplo, el artículo 76 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC, en lo sucesivo), relativo al cumplimiento de los trámites, en cuyo apartado 3 se establece que «cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento

(33) Se aclara en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios* que el artículo 5.3 «obliga a las Administraciones nacionales a hacer un esfuerzo para evaluar el fondo, no sólo la forma, de los documentos expedidos por otros Estados miembros» (p. 23).

(34) Según el citado *Manual*, «cabe señalar que la mera duda sobre la autenticidad de un documento dado, o sobre su contenido exacto, pueden resolverse mediante los contactos apropiados con las autoridades competentes (en particular, con la autoridad que haya expedido el documento en cuestión), en especial a través de la cooperación interadministrativa. Este ejercicio no debe resultar particularmente gravoso, puesto que el sistema de información del mercado interior (IMI) permitirá la descarga fácil de los documentos y su verificación a distancia» (pp. 22 y 23).

de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo». Y, también, el artículo 78.1 de la misma LRJPAC, en el que se determina que «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, se analizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos». Finalmente, la cuestión de la incidencia de estos medios de simplificación administrativa en el régimen de responsabilidad del personal funcionario no ha de ser tampoco obviada.

Por otra parte, habrá que valorar la necesidad de recoger estos medios de simplificación administrativa en la normativa sectorial, norma a norma, a modo de recordatorio de las determinaciones de la Directiva y de la legislación básica, en aras a evitar malas prácticas en el actuar administrativo y, principalmente, en garantía de los derechos e intereses de terceros que pueden verse afectados por los resultados de la aplicación de este medio simplificador.

Llegados a este punto, una crítica general a la transposición al ordenamiento jurídico español de estas disposiciones de la Directiva, orientadas a la consecución del objetivo común de simplificación administrativa, podría ser que el excesivo empeño en la reducción de los obstáculos jurídicos al acceso a la prestación de servicios más que en los trámites y cargas documentales que los regímenes de autorización no eliminados imponen al desarrollo de la actividad. Crítica mayor cuando los trámites administrativos relativos al ejercicio de la actividad a lo largo de la vida de una pequeña y mediana empresa generan importantes costes administrativos que han de ser asimismo eliminados cuando no se encuentren debidamente justificados.

B) La ventanilla única como interlocutor institucional único

La Directiva sostiene que a los efectos de una mayor simplificación de los procedimientos administrativos conviene garantizar que todo prestador de servicios disponga de un interlocutor único —o ventanilla única— al que dirigirse para realizar los procedimientos y trámites preceptivos. La finalidad primordial de las ventanillas únicas es ayudar al prestador de servicios, «ya sea como autoridad directamente competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios, ya sea como intermediario entre el prestador y dichas autoridades directamente competentes» (considerando 48).

Antecedentes claros de las ventanillas únicas que establece la Directiva, y en el ámbito de la simplificación de las formalidades para la creación de empresas, son los llamados «puntos de contacto únicos», recogidos por primera vez en la ya mencionada Recomendación 97/344/CE, de la Comisión,

de 22 de abril de 1997, sobre la mejora y simplificación de las condiciones para la creación de empresas (35). No obstante, la obligación de la Directiva es más amplia dado que comprende todo tipo de empresas y procedimientos relacionados con el establecimiento y prestación de servicios (36).

En este caso, la obligación de resultado que impone la Directiva a los Estados miembros consiste en garantizar que los prestadores de servicios puedan llevar a cabo los siguientes procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas (artículo 6):

a) todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales.

b) las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios.

La creación de las ventanillas únicas o interlocutores únicos institucionales no ha de suponer en ningún caso una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de los Estados miembros, dado que «el número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar según las competencias regionales o locales o según las actividades de que se trate. En efecto, la creación de ventanillas únicas no interfiere en el reparto de competencias entre autoridades competentes dentro de cada sistema nacional. Cuando varias autoridades tienen competencia a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador de las demás» (artículo 6.2).

Pese a esta aclaración de la Directiva, lo cierto es que el establecimiento y aplicación práctica de la ventanilla única en un Estado descentralizado como el nuestro no están faltos de complejidad y, por consiguiente, de dificultades, las cuales se acrecientan por la creación de puntos comunes de interlocución por parte de cámaras de comercio y colegios profesionales. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre:

«1. Los prestadores de servicios podrán acceder, electrónicamente y a distancia, a través de la ventanilla única, tanto a la información sobre los procedimientos

(35) De acuerdo con el considerando 12, «el “punto de comunicación único” para las empresas en fase de arranque puede desempeñar un papel aún más importante si se convierte en intermediario para todas las formalidades que deben cumplirse durante la existencia de las empresas».

(36) Señala el *Manual de transposición de la Directiva de Servicios* que los Estados miembros no tienen que establecer dos redes separadas de ventanillas únicas y que pueden servirse de las iniciativas existentes para cumplir la obligación legal contenida en la Directiva.

necesarios para el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, como a la realización de los trámites preceptivos para ello, incluyendo las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para obtener una autorización, así como las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, asociaciones, colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

2. Las Administraciones Públicas garantizarán que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única:

a) Obtener toda la información y formularios necesarios para el acceso a su actividad y su ejercicio.

b) Presentar toda la documentación y solicitudes necesarias.

c) Conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado y recibir la correspondiente notificación de los actos de trámite preceptivos y la resolución de los mismos por el órgano administrativo competente.

3. Asimismo, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas».

También para los usuarios de los servicios la ventanilla única habrá de convertirse en el interlocutor o punto de información básico sobre los servicios y los prestadores, garantía de la calidad de los servicios que asimismo impone la Directiva (artículo 22).

C) Tramitación electrónica y a distancia. El uso de medios electrónicos en los procedimientos y trámites administrativos

Si bien las determinaciones de la Directiva relativas al uso de medios electrónicos por las instancias administrativas en sus relaciones con los operadores de servicios es objeto de atención en otro estudio este monográfico, es obligado por mi parte hacer alguna mención al recurso a los medios electrónicos como mecanismo de simplificación administrativa, pues como tal se contempla por la norma comunitaria.

Es indiscutible que los objetivos de simplificación administrativa se cumplen también a través de la adaptación de la actuación administrativa a los medios electrónicos (37). Sin embargo, el uso de las nuevas tecnologías lleva ya algunos años afectando los aspectos formales de la actuación de las administraciones públicas, principalmente el procedimiento administrativo y los trámites que lo componen, por lo que las remisiones de la Directiva a este mecanismo

(37) Según TORNOS MAS (2000: p. 40), «las nuevas tecnologías de la 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».

para simplificar el actuar administrativo no han de ser consideradas, en rigor, como novedosas.

La simplificación administrativa por vía de medios electrónicos se impone en nuestro ordenamiento, a partir de la LRJPAC y, fundamentalmente, como principio de reconocimiento legal, a partir de la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios públicos, que supone la primera transposición, aunque parcial, de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico (38).

Por una parte, la Ley 11/2007, de 22 de junio, reconoce como principio general al que ha de ajustarse la utilización de las tecnologías de la información el principio general de simplificación administrativa, «por el que se reduzcan de manera sustancial los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, logrando una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa» (artículo 4. i).

Por otra parte, entre las finalidades de la misma Ley se hallan «facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso» (artículo 3.2.), y, «simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales» (artículo 3.3).

En concreto, la Directiva ordena a los Estados miembros hacer «lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes» (artículo 8.1) (39). Para ello, la Comisión debe adoptar normas de desarrollo para la aplicación, con el fin de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas comunes desarrolladas a escala comunitaria (artículo 8.3).

(38) Se lee en el apartado IV del preámbulo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, que «Esta Directiva establece, entre otras obligaciones para los Estados miembros, la de facilitar por medios electrónicos acceso a los trámites relacionados con las actividades de servicios y a la información de interés tanto para los prestadores de servicios como para los destinatarios de los mismos. / Por ello, y dada la analogía de esta finalidad con el objeto de la Ley, se realiza en la misma una referencia expresa a la información y trámites relacionados con las actividades de servicios, de forma que los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva pueden considerarse traspuestos por esta Ley».

(39) «2. El apartado 1 no se aplicará a las inspecciones del lugar en que se presta el servicio o del equipo utilizado por el prestador ni al examen físico de la capacidad o de la integridad personal del prestador o del prestador responsable».

Estas previsiones son trasladadas a la legislación básica en el artículo 17 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, cuyo apartado 4 ordena que: «Todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se podrán realizar electrónicamente y a distancia salvo que se trate de la inspección del lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio».

En suma, la tramitación por medios electrónicos tiene como ventajas evitar el exceso de trámites, reducir la carga documental y el factor tiempo en los procedimientos administrativos (tanto para los interesados como para los órganos administrativos), así como la consiguiente racionalización administrativa (40), pero no es, en sentido estricto, un medio de simplificación administrativa sino más bien un mecanismo cuya aplicación práctica permite obtener esas ventajas.

En ocasiones, el uso de medios electrónicos por las instancias administrativas hace resurgir una relación no siempre amistosa entre la técnica y la norma jurídica, porque pueden darse casos en los cuales la simplificación que permiten los medios electrónicos no casa con la que establecen las normas en vigor.

Por ello, la adaptación de un procedimiento o trámite administrativo a los medios electrónicos ha de establecerse en la norma concreta que regula la intervención administrativa en la actividad de servicios, de acuerdo con el principio de legalidad que garantiza el mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las administraciones públicas reconocido en la legislación básica de procedimiento administrativo (artículo 33.d. de la Ley 11/2007, de 22 de junio) (41).

D) Derecho de acceso a la información y asesoramiento

A pesar de que la Directiva reconoce el derecho de acceso a la información en el artículo 7, vinculado directamente al contenido de las ventanillas

(40) Sobre ello, *in totum*, CIERCO SEIRA (2009).

(41) Es clara en este sentido la Directiva al establecer en el considerando 52 que: «La creación, en un plazo de tiempo razonablemente corto, de un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica es fundamental para lograr la simplificación administrativa en materia de actividades de servicios, en beneficio de prestadores, destinatarios y autoridades competentes. La observancia de este tipo de obligación puede requerir la adaptación de las legislaciones nacionales y de otras normas aplicables a los servicios. Esta obligación no debe impedir a los Estados miembros prever otros medios de respetar dichos procedimientos y trámites, además de los medios electrónicos. El hecho de que deba ser posible efectuar a distancia esos mismos procedimientos y trámites requiere, concretamente, que los Estados miembros se aseguren de que se pueden realizar a nivel transfronterizo. Esta obligación de resultado no afecta a los procedimientos o trámites que, por su propia naturaleza, no se pueden realizar a distancia. Además, ello no interfiere con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas».

únicas (artículo 8), este precepto de la norma comunitaria merece un tratamiento aparte por tratarse de un elemento sustancialmente distinto del resto de medios de simplificación administrativa. Y ello porque nos encontramos ante la configuración legal de un derecho de los prestadores pero también de los destinatarios de los servicios. De acuerdo con su artículo 7.1 de la Directiva:

«1. Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores y los destinatarios puedan acceder fácilmente a la siguiente información por medio de ventanillas únicas:

a) los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en su territorio, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y ejercerlas;

b) los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse directamente en contacto con ellas, incluidas las autoridades competentes en materias relacionadas con el ejercicio de actividades de servicios;

c) los medios y las condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios;

d) las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores;

e) los datos de las asociaciones u organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener ayuda práctica».

El derecho de acceso a la información administrativa (42) reconocido por la Directiva es un derecho de información un tanto singular porque solo puede ejercerse a través de las ventanillas únicas establecidas por los Estados miembros sean o no electrónicas. Sin embargo, todo indica que ha de evitarse la implementación de infraestructuras físicas a las que deban acudir presencialmente los prestadores de servicios (43).

El ejercicio del derecho de información se complementa con la obligación, a cargo de las autoridades competentes, de facilitar asistencia a los prestadores y a los consumidores de servicios. De acuerdo con el artículo 7.2 de la Directiva: « Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores y los destinatarios puedan obtener, cuando así lo soliciten, ayuda de las autoridades competentes, que consistirá en dar información sobre la forma en que se interpretan y aplican generalmente los requisitos contemplados en el apartado 1, letra a). Cuando proceda, dicho asesoramiento incluirá una guía simple y detallada. La información se facilitará de manera clara e inteligible».

(42) Sobre el derecho a la información administrativa véase, entre otros, TORNOS MAS y GALÁN GALÁN (2000).

(43) En este sentido el *Manual de transposición de la Directiva de Servicios*, p. 26.

Ahora bien, este deber de asistencia no incluye el asesoramiento de carácter jurídico a los prestadores y destinatarios de servicios. Se refiere tan sólo a dar información general sobre la forma en que suelen interpretarse o aplicarse los requisitos administrativos (artículo 7.6).

Las características que impone la Directiva tanto respecto de la información administrativa que ha de constar en las ventanillas únicas como del asesoramiento son la claridad, la inteligibilidad, la seguridad y la actualización, así como la accesibilidad a distancia y por vía electrónica (artículo 7.3). Es más, los Estados miembros han de asegurar la rapidez en la resolución de toda solicitud de información o ayuda, tramitada a través de la ventanilla única y, ante una solicitud errónea o carente de fundamento, las autoridades competentes han de informar de ello al solicitante lo antes posible (artículo 7.4).

No cabe entender, con todo, que la Directiva otorgue facultades decisorias a los gestores de las ventanillas únicas. Cada uno de los Estados miembros puede determinar libremente que los interlocutores institucionales únicos sólo gestionen la información y los trámites, reservando la capacidad decisoria a las autoridades nacionales competentes en cada caso. Ahora bien, en este supuesto, habrán de articularse los mecanismos necesarios para organizar la comunicación entre las ventanillas y los órganos administrativos competentes para garantizar la rapidez y fiabilidad que exige la Directiva.

Por otra parte, ni la Directiva ni la legislación básica se pronuncian sobre la posibilidad de establecer tarifas por la utilización de las ventanillas únicas y, en especial, por la prestación de asistencia o asesoramiento que tienen encomendada (44).

Por último, la Directiva impone pleno respeto para las lenguas comunitarias en el deber de información a cargo de las autoridades competentes pero, sin duda y más importante si cabe, a favor de los prestadores y destinatarios de servicios en tanto que titulares del derecho a la información administrativa y asesoramiento que configura (45).

Este derecho ha sido incorporado como tal a la legislación básica en el artículo 19 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre:

(44) Sobre ello, NEVADO-BATALLA (2009: p. 180), quien afirma que en caso de establecerse tarifas, habrán de ser proporcionales o independientes de cualquier cobro que haya de satisfacerse en relación con el servicio.

(45) De acuerdo con el artículo 7.5 de la Directiva: «Los Estados miembros y la Comisión tomarán medidas complementarias para fomentar que en las ventanillas únicas pueda accederse a la información contemplada en el presente artículo en otras lenguas comunitarias. Esto no interferirá con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.

«1. Los prestadores y los destinatarios tienen el derecho a obtener, a través de la ventanilla única y por medios electrónicos, la siguiente información, que deberá ser clara e inequívoca:

a) Los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio, así como los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse en contacto directamente con ellas.

b) Los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios.

c) Las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre el prestador y un destinatario, o entre prestadores.

d) Los datos de las asociaciones sectoriales de los prestadores de servicios y las organizaciones de consumidores que prestan asistencia a los prestadores y destinatarios de los servicios.

2. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas para que en la ventanilla única pueda accederse a la información contemplada en este artículo en castellano, en las lenguas cooficiales del Estado y en alguna otra lengua de trabajo comunitaria.

3. Asimismo, se facilitará que los prestadores y los destinatarios puedan obtener por medios electrónicos y a distancia, en particular a través de las ventanillas únicas de otros Estado miembros, el acceso a:

a) Información general sobre los requisitos aplicables en los demás Estados miembros al acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en especial, la información relacionada con la protección de los consumidores.

b) Información general sobre las vías de recurso disponibles en caso de litigio entre el prestador y el destinatario en otros Estados miembros.

c) Datos de las asociaciones u organizaciones de otros Estados miembros, incluidos los centros de la Red de centros europeos de consumidores, que pueden ofrecer a los prestadores o destinatarios asistencia práctica.

4. El derecho a la información contenido en este artículo no exige a las autoridades competentes que faciliten asesoramiento jurídico en casos particulares».

Si se examina el contenido de la información que la Directiva de Servicios y la legislación básica de transposición establecen ha de ser accesible desde las ventanillas únicas, puede encontrarse cierto paralelismo con algunos de los derechos de información administrativa que el artículo 35 de la LRJPAC regula a favor de los ciudadanos. Dichos derechos son, en concreto: el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma; el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos; y, el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes imponen a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Por otra parte, las características de la información administrativa que ha de ser accesible en las ventanillas únicas y, en concreto, la relativa a «los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en territorio español, en especial los relativos a los trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y su ejercicio» (artículo 19.1.a.), obligan a llevar a cabo con urgencia una tarea de simplificación normativa junto con la administrativa y, a la vez, apelan a una clara reforma normativa que garantice la claridad de los procedimientos y trámites administrativos a seguir.

No cabe duda de que para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información administrativa la concreción normativa de los requisitos y de los procedimientos y trámites administrativos ha de ser clara y sencilla, en unos términos que permitan fácilmente su conversión en información disponible vía electrónica en las ventanillas únicas. Y ello porque como afirma bien FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2007: p. 191), la Directiva reclama «la puesta a punto de sistemas de información adecuados que aseguren el conocimiento de las normas aplicables por los operadores económicos, ya que el primero y más importante de todos los obstáculos a la libertad es la ignorancia y la dificultad para salir de ella».

En consecuencia, toda información suministrada debe comunicarse de manera clara e inequívoca y ha de referirse «a procedimientos y trámites, datos de contacto de las autoridades competentes, condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos e información sobre las vías de recurso disponibles y datos de contacto de las asociaciones y organizaciones que pueden proporcionar asistencia técnica a los prestadores o destinatarios. La obligación de las autoridades competentes de asistir a los prestadores o destinatarios no debe incluir la prestación de asesoramiento jurídico en casos individuales. No obstante, debe ofrecer información general sobre la forma en que suelen interpretarse o aplicarse los requisitos. Los Estados miembros deben determinar cuestiones como la responsabilidad en caso de que la información facilitada sea incorrecta o engañosa» (considerando 51).

El régimen de responsabilidad aplicable en caso de daños ocasionados por la información facilitada por medios electrónicos y, en concreto por ventanillas únicas, es, sin duda, uno de los aspectos que habrá de ser objeto de especial atención por la doctrina debido a la configuración legal de este derecho a la información administrativa y asesoramiento, que muy probablemente será ampliado a sectores distintos de la prestación de servicios.

IV. LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA MEJORA DE LA REGULACIÓN. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO

1. La llamada a la mejora de la regulación normativa en la Directiva de Servicios

La Directiva de Servicios o, mejor dicho, el resultado de su transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales, ha de comportar la creación de un entorno regulatorio más favorable para el desarrollo de la actividad de prestación de servicios en el ámbito comunitario, a partir de la eliminación y reducción de los obstáculos jurídicos que han venido impidiendo hasta el momento la consecución del mercado interior de servicios. «Este marco se basa en un enfoque dinámico y selectivo, consistente en suprimir de forma prioritaria las barreras que se puedan eliminar rápidamente y, en cuanto a las demás, iniciar un proceso de evaluación, consulta y armonización complementaria de cuestiones específicas para permitir modernizar de forma progresiva y coordinada los sistemas nacionales de regulación de las actividades de servicios» (considerando 7).

Para conseguir ese fin, junto a los objetivos —e, incluso, mandatos— y medios de simplificación administrativa ya aludidos, la Directiva establece también una serie de criterios a seguir para que los distintos Estados miembros reformen sus reglamentaciones. En este concreto punto, la Directiva enlaza con las estrategias de la Unión Europea para la mejora normativa o *Better Regulation*, a las que se ha hecho referencia en un inicio.

La consecución de un auténtico marco jurídico europeo pasa por la modernización de los sistemas nacionales de regulación, esto es, por una auténtica «reforma regulatoria» que conlleve un forma novedosa de regular a través de la evaluación del impacto de las normas, o, lo que es lo mismo, desde la valoración continua de la eficacia y eficiencia de las normas.

Es innegable que la incorporación a los sistemas jurídicos nacionales de los medios de simplificación administrativa que impone la Directiva implica una importante reforma de las normas reguladoras de los procedimientos y regímenes de intervención pública en la actividad económica de servicios. Entraña también una voluminosa reducción de costes administrativos y supone, en estos términos, una mejora de la calidad de las normas afectadas (46). Puede por ello afirmarse que la reforma regulatoria adquiere un relieve hasta el momento desconocido.

(46) Sobre ello, PONCE SOLÉ (2009a) (2009b).

Es clara la legislación básica en el reconocimiento expreso del proceso de reforma regulatoria que está incentivando la Directiva. Se afirma en el preámbulo de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que su incorporación al ordenamiento jurídico interno tiene por fin «impulsar la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos y que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos», y, promover «un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica».

La mejora del marco regulador de cualquier actividad o sector requiere de una rigurosa tarea de evaluación del impacto de la aplicación de la normativa concreta. Pero el análisis previo de las incidencias de los proyectos normativos es asimismo indispensable para esa mejora. Las previsiones legales y reglamentarias aprobadas recientemente relativas a los procedimientos de elaboración de disposiciones generales parecen ir en esa correcta dirección (47).

2. La simplificación a través de la reducción de cargas administrativas

El elevado coste económico de las regulaciones sobre el acceso y ejercicio de actividades de servicios es uno de los principales elementos a tener en cuenta por los Estados miembros en la tarea de evaluación de cada uno de los procedimientos y trámites administrativos para su respectiva simplificación, y, el último término, cuando los procedimientos se han simplificado, para reducir las cargas administrativas innecesarias, injustificadas y obsoletas.

En los apartados anteriores se han sintetizado los objetivos y medios de simplificación administrativa, que concluyen con una fuerte llamada a la

(47) Véase el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo, y, también el artículo 64 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Ambas normas introducen con carácter general la memoria de evaluación de impacto normativo.

Una clara muestra de la apuesta por la reforma regulatoria en el ámbito estatal es el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, actualmente en tramitación parlamentaria, cuyo Título I (*Mejora del entorno económico*) contiene un Capítulo I sobre «Mejora de la calidad de la regulación» (artículos 4 a 7) que recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria, con especial atención a la transparencia y la evaluación previa y posterior de dichas iniciativas y la formalización de instrumentos a ese fin: los nuevos informes periódicos sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el trabajo del Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios» (apartado III del preámbulo).

reducción de la costosa carga documental que impone el cumplimiento de los trámites administrativos inherentes a cualquier régimen de intervención administrativa. Se trata, en consecuencia, de disminuir los costes económicos innecesarios derivados de las obligaciones de acreditación de los requisitos establecidos normativamente.

Para ello, de las normas del Derecho interno relativas a los procedimientos administrativos se han de «suprimir los regímenes de autorización, procedimientos y formalidades excesivamente onerosos que obstaculizan la libertad de establecimiento y la creación de nuevas empresas de servicios que esta comporta» (considerando 42). Ordena la Directiva que, en aras a la simplificación administrativa, «no deben imponerse de forma generalizada requisitos formales, como la presentación de documentos originales, copias compulsadas o una traducción compulsada, excepto en aquellos casos en que esté justificado objetivamente por una razón imperiosa de interés general, como, por ejemplo, la protección de los trabajadores, la salud pública, la protección del medio ambiente o la protección de los consumidores» (considerando 47).

Para descifrar qué procedimientos, trámites y formalidades «excesivamente onerosos» han de ser simplificados, es necesario en todo caso evaluar el impacto normativo, en términos de coste económico de cada una de las obligaciones información vinculadas al cumplimiento de los requisitos formales establecidos en las normas estatales, autonómicas y locales.

En este sentido, es indiscutible que la eliminación de obstáculos jurídicos a la prestación y establecimiento de actividades de servicios tiene como efecto inmediato la disminución de los costes de cumplimiento o coste de la regulación normativa que se adapta a la Directiva. Ahora bien, ello no significa que únicamente a través de la eliminación o simplificación de barreras jurídicas —autorizaciones, en el sentido más amplio del término—, y procedimientos adyacentes, se reduzcan cargas administrativas.

De hecho, nos situamos ante tres planos divergentes que convergen en un punto concreto, esto es, la reducción de costes normativos (CANALS AMETLLER, 2010). Un primer plano divergente se presenta porque la Directiva y la normativa de transposición no afectan a cualquier tipo de actividad económica —solo a la actividad de servicios—, si bien las políticas de simplificación y de reducción de cargas administrativas —el segundo plano— se implementan con independencia de la norma que se trate, siempre que tengan esa incidencia en una actividad económica, sea o no de prestación de servicios.

A estos dos planos se suma un tercero: la adaptación de la actuación administrativa a los medios electrónicos que, si bien a su vez reduce costes a los empresarios —y, por supuesto, a los ciudadanos— en sus relaciones con las administraciones públicas, responde a objetivos distintos, pese a ser una

medida indirecta de reducción de cargas administrativas y también de incorporación interna de la Directiva, como ya se han señalado.

Según las definiciones del Manual del Modelo de Costes Estándar, elaborado por la Red Internacional de la Metodología de Costes Estándar (*SCM Network*), y del Método de Costes Estándar, de la Unión Europea (MCE UE) (48), las cargas administrativas son parte de los denominados «costes de cumplimiento» de la regulación normativa, esto es, los costes que se derivan del cumplimiento de la reglamentación, con la excepción de los costes financieros directos y de las consecuencias estructurales a largo plazo. Según el Modelo de Costes Estándar, estos costes pueden clasificarse, a su vez, en «costes de cumplimiento sustantivos» y «costes administrativos» (49).

Se entiende por «costes administrativos» los costes sufragados por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas (50). Más en concreto, las «cargas administrativas» son los costes administrativos asociados a obligaciones de facilitar información que no se cumplirían de no existir disposiciones normativas al efecto.

La reducción de cargas administrativas o, en otros términos, la reducción o eliminación de obligaciones de información cuyo cumplimiento genera costes económicos a las empresas, por la inversión de tiempo y trabajo en las tareas administrativas necesarias a dicho cumplimiento, es imposible sin una previa reforma normativa. Esta reforma normativa debe orientarse a la simplificación de procedimientos y trámites en el marco de los cuales se establecen las obligaciones de información que se concretan, la mayoría de las veces, en la presentación de documentos de contenido y finalidad diversos (51).

(48) Véase el mencionado Programa de Acción para la Reducción de las Cargas Administrativas en la Unión Europea, en concreto, pp. 5 y ss., y las definiciones que contiene.

(49) Sobre ello, CIERCO SEIRA (2002) y CANALS AMETLLER (2010).

(50) La información debe interpretarse en sentido amplio, es decir, con inclusión de los costes de etiquetado, declaración, seguimiento y evaluación necesarios para facilitar la información y proceder a registros. En ocasiones, la información debe transmitirse a las autoridades públicas o a entidades privadas. En otros casos, basta con que se mantenga disponible a efectos de inspección o que se facilite si así se solicita.

(51) Así, por ejemplo, la elaboración y presentación de la solicitud de un título administrativo habilitante para iniciar una actividad económica; adjuntar a la correspondiente solicitud un proyecto técnico visado por un colegio profesional, un documento acreditativo de estar al corriente de las obligaciones de la Seguridad Social, de las obligaciones tributarias o de haber contratado una póliza de responsabilidad civil; la llevanza de libros registro o la presentación periódica de certificados varios ante la administración pública competente. Estos son ejemplos de obligaciones de información que imponen habitualmente las normas y cuyo cumplimiento genera cuantiosos costes económicos para las pequeñas y medianas empresas.

La metodología de referencia para la medición de cargas administrativas en aquellos países más avanzados en la evaluación del impacto normativo, no sólo en la Unión Europea sino también en los países miembros de la OCDE, es justamente el Modelo de Costes Estándar (52). La Comisión Europea ha adoptado también esta metodología —la antes mencionada MCE UE— en el marco de las evaluaciones de impacto normativo que está llevando a cabo los últimos años.

Esto, sin embargo, en la Unión Europea y en los distintos Estados miembros ya inmersos en la tarea de reducción de costes administrativos, han surgido algunas dificultades en el uso de una acepción común de «cargas administrativas» —una dificultad salvable, por otra parte—, a raíz de la existencia de distintas metodologías de medición o de adaptaciones del SCM. La Comisión Europea es consciente de ello y en el Programa de Acción del año 2007 señala la dificultad de establecer comparaciones internacionales de los datos existentes, en particular de agregar resultados y determinar el origen de las obligaciones de información, por lo que se requerirá de un cierto grado de armonización técnica (53), para lograr, en el año 2012, el objetivo común europeo de reducción del 25% de las cargas administrativas innecesarias, injustificadas, desproporcionadas o, incluso, obsoletas.

Idéntico problema podría darse en el Estado español por la diversidad de planes de acción autonómicos para la reducción de cargas administrativas —para empresas, o para empresas y ciudadanos— que se suman a los programas estatales, y por la utilización de la expresión «carga administrativa» para referirse, en demasiadas ocasiones, a realidades administrativas distintas que nada o muy poco tienen que ver con el coste económico que generan las normas jurídicas.

Estas dificultades son una clara muestra de que la simplificación administrativa es una tarea ciertamente compleja. No sólo afecta a múltiples y variados procedimientos y trámites y a costosas obligaciones normativas. Puede afectar de lleno la esfera jurídica de los ciudadanos, los cuales en ningún caso han

(52) <http://www.administrative-burdens.com/>. La Red Internacional no ha elaborado, de momento, una metodología similar para la medición de las cargas administrativas que las normas imponen a los ciudadanos. Algunos países sí cuentan con ella, como es el caso de Holanda: *Standard Cost Model for citizens: User's guide for measuring administrative burden for citizens* (2008). La Guía es fruto de los trabajos realizados conjuntamente con la *European Public Administration Network (EUPAN)*.

(53) Véase el Anexo I del Programa de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas en la Unión Europea. Es asimismo de interés la edición española, a cargo del INAP, del informe de la OCDE, *Cutting Red Tape. Comparing Administrative Burdens across Countries (Reducir el papeleo. Corporación Internacional de las cargas administrativas)*, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2009.

de verse privados de los derechos y garantías que la legislación administrativa vigente reconoce. En consecuencia, se hacen necesarios instrumentos de salvaguarda jurídica ante la creciente expansión de medios y medidas de simplificación administrativa. En este escenario, la evaluación del impacto normativo, instrumento central de la implementación de las políticas de mejora de la regulación en países de nuestro entorno más cercano, se presenta como garantía de la buena aplicación de las medidas de simplificación y, con ello, como instrumento de buen gobierno (54).

3. Simplificación administrativa y mejora de la regulación: la evaluación del impacto normativo como instrumento de garantía

La simplificación administrativa tiene bondades pero no está exenta de riesgos (CIERCO SEIRA, 2005). También existen riesgos ante la aplicación de una regulación normativa deficiente. Con ello quiere significarse que no puede darse la conjunción de ambas realidades, sea cuál sea el régimen de intervención pública que se establezca en una norma, pues la seguridad jurídica de terceros puede resultar seriamente lesionada.

Los derechos y garantías que la legislación reconoce a los ciudadanos son sin duda alguna los mayores límites a la idea fuerza de la «simplificación administrativa» (55). Parafraseando a TORNOS MAS (2000: p. 75), hay que «hacer una llamada sobre la necesidad de diferenciar, en primer lugar, entre la supresión de lo inútil y la redefinición de lo necesario».

Para establecer nítidamente esa diferenciación, para decidir qué requisitos formales y qué trámites administrativos han de ser objeto de reducción o supresión, y, en su caso, previsión normativa, cumpliendo en todo caso con la simplificación administrativa, es indispensable llevar a cabo una tarea de valoración de cuáles son los intereses particulares en juego y cuáles los intereses generales a proteger mediante la regulación normativa concreta.

(54) Por todos, PONCE SOLÉ (2009: p. 204).

(55) La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, regula, en el Capítulo III del Título II, relativo a la «Actuación administrativa», las llamadas «Medidas de simplificación administrativa», esto es, la declaración responsable y la comunicación previa. En relación con las garantías, el artículo 34 de la Ley establece que:

«1. La normativa reguladora de los procedimientos administrativos de las administraciones públicas de Cataluña puede sustituir un procedimiento o un trámite por alguna de las medidas de simplificación administrativa establecidas en la presente ley.

2. En ningún caso las medidas de simplificación administrativa pueden suponer limitación alguna de los derechos y garantías que la legislación vigente reconoce a los ciudadanos y terceras personas interesadas en cualquier procedimiento administrativo. A tal efecto, la legislación sectorial puede establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos de conformidad con el artículo 79».

Es más, como señala NOGUEIRA LÓPEZ (2009: p. 211), «la agilización de procedimientos que se deriva de estas dos medidas centrales del nuevo régimen de intervención [comunicación previa y declaración responsable] puede sumir en una inseguridad jurídica evidente a los prestadores, especialmente, en ámbitos en los que la complejidad normativa sea elevada»; y ello, porque «la interpretación que puede hacer el prestador del cumplimiento normativo no prejuzga que la Administración se reserve potestades de control sobre las actividades».

De manera sorprendente, pues, los propios beneficiarios de los objetivos y medios de simplificación administrativa pueden verse asimismo afectados si la reforma normativa es deficiente o insuficiente.

Con ello, la evaluación del impacto de las medidas de intervención administrativa establecidas normativamente se presenta como el instrumento idóneo para conseguir una mejora de la regulación en términos de costes administrativos para las empresas, pero a su vez como instrumento de garantía de los derechos de terceros, y ello porque «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 (56)».

La tarea de simplificación administrativa, la aplicación sectorial de los medios de simplificación de procedimientos y trámites administrativos, y así mismo de reducción de cargas administrativas, entrañan una complejidad que requiere de una ponderación rigurosa de los intereses en juego pero también de los eventuales riesgos. Esta ponderación ha de ser mucho más intensa cuando de lo que se trata es de eliminar por completo un procedimiento administrativo, y con ello, las garantías inherentes a su tramitación, en especial para los terceros interesados (57). Sólo un ejercicio riguroso de evaluación del impacto que esa medida de simplificación administrativa tendrá en los beneficiarios de la misma, en los terceros y en los intereses generales concurrentes podrá legitimar plenamente el acierto de la simplificación y, con ello, el acierto y calidad de la regulación.

Por consiguiente, de la mano de la Directiva de Servicios y en el marco de las estrategias europeas de mejora de la calidad de las normas, la evaluación del impacto normativo está recibiendo un impulso sin igual en nuestro ordenamiento jurídico (58).

(56) TORNOS MAS, J. (2000: pp. 74-75).

(57) En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1998: pp. 35 y ss), quien, siguiendo la doctrina italiana, afirma la progresiva y creciente complejidad de los propios mecanismos de simplificación administrativa, y, a su vez, la necesidad de adoptar medidas de simplificación atendiendo a las particularidades de los procedimientos administrativos y ponderando los intereses, públicos y privados, en juego.

(58) Son clara muestra de ello el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria de análisis de impacto normativo; y la anteriormente citada Ley catalana 26/2010, de

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES EN TORNO A LOS CONTRAPESOS DE LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Este último apartado tiene por objeto apuntar algunos de los contrapesos que a mi parecer requieren los amplios objetivos de simplificación administrativa que fija la Directiva, en aras a conseguir un equilibrio justo entre las bondades que sin duda aporta y los riesgos que eventualmente puede entrañar.

Mejorar la calidad de las normas mediante la introducción de nuevos instrumentos en el procedimiento de elaboración de disposiciones normativas, como la evaluación del impacto normativo, es el primer contrapeso de la simplificación administrativa, pero no ha de ser el único.

Cambiar el contenido regulatorio de nuestras normas es, sin duda, el segundo contrapeso. Es necesaria una mejor y más clara regulación normativa de los requisitos objetivos y subjetivos de los establecimientos de servicios y de los prestadores, así como de los aspectos a controlar e inspeccionar, ya sean requisitos ya sean documentos.

Pero a su vez es indispensable, en garantía de la seguridad jurídica, que los medios y medidas de simplificación administrativa y de sustitución de procedimientos administrativos, mediante la comunicación previa o la declaración responsable, sean adecuadamente regulados en las normas sectoriales. Cabe recordar que la legislación básica establece que estas categorías «producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente» (artículo 71 bis, apartado 3, de la LRJPAC) (59).

Se presenta a su vez como imprescindible la fijación normativa del reparto de responsabilidades entre las instancias administrativas y los beneficiarios de la simplificación administrativa. El proceso de transposición de la Directiva está conllevando la reubicación de la actuación de las instancias públicas, en un proceso paralelo de asunción de mayor responsabilidad de los sectores económicos

3 de agosto, cuyo artículo 64.3 regula el informe de impacto normativo, «en el que se evalúa la incidencia de las medidas propuestas por la disposición reglamentaria en términos de opciones de regulación, de simplificación administrativa y de reducción de cargas administrativas para los ciudadanos y las empresas». El informe de impacto normativo se introdujo en el ordenamiento jurídico catalán por el Decreto 106/2008, de 6 de mayo, de medidas para la eliminación de trámites y la simplificación de procedimientos para facilitar la actividad económica, cuyo artículo 4 establece la necesidad de que este informe se incorpore al expediente de tramitación de cualquier propuesta normativa.

Sobre la evaluación de impacto normativo, véase más extensamente, BASSOLS COMA (2008), MARCOS (2009) y PONCE SOLÉ (2009b).

(59) En modificación dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

beneficiados por las reformas y cambios de hábitos en los quehaceres administrativos y en el reparto de responsabilidades de los operadores privados.

Es más. Habrá que tipificar legalmente las infracciones administrativas y las consiguientes sanciones ante la vulneración de las prescripciones reglamentarias, así como, la concreción de medidas cautelares, e, incluso, mecanismos alternativos a la resolución de conflictos (60).

Finalmente, la transposición de la Directiva de Servicios y la consecuente eliminación o supresión de aquellos títulos habilitantes y regímenes de intervención administrativa previa que no se encuentren justificados por razones imperiosas de interés general, obliga a la reubicación de la actuación administrativa. La Administración desplaza su actuación de un momento anterior, o previo, a un momento posterior, con lo que el acento se sitúa en las actuaciones y procedimientos de control e inspección administrativas de las actividades privadas que se hayan iniciado mediante la presentación de una comunicación previa, o, incluso, una declaración responsable.

En este contexto, el tercer y último contrapeso de la simplificación administrativa son las funciones de inspección y control del cumplimiento de la normativa sectorial aplicable en cada caso y, más en concreto, de los requisitos y documentos preceptivos que habrá de cumplir y disponer el prestador de servicios, pese a no haberlos acreditado documentalente ante la administración o autoridad competente del Estado miembro correspondiente. Adquieren así una importancia sin igual las funciones de control e inspección administrativa y con ellas la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de tales funciones.

La simplificación administrativa, la eliminación de obstáculos jurídicos y la reubicación de las administraciones públicas dibuja un nuevo escenario para la colaboración privada. La intervención de entidades privadas colaboradoras de la administración pública en el ejercicio de tales funciones públicas parece estar asegurado para cubrir, en cierto modo, la falta de medios materiales y personales de las administraciones competentes para controlar que se cumplan los requisitos normativos y, fundamentalmente, no se mermen las garantías de terceros (61).

(60) En este sentido, véase el artículo 34.2 de la ya citada Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, relativa a la *Simplificación administrativa*:

«2. En ningún caso las medidas de simplificación administrativa pueden suponer limitación alguna de los derechos y garantías que la legislación vigente reconoce a los ciudadanos y a terceras personas interesadas en cualquier procedimiento administrativo. A tal efecto, la legislación sectorial puede establecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos de conformidad con el artículo 70».

(61) Véase, más extensamente, CANALS AMETLLER (2010a: pp. 36 y ss.). Puede verse, también, la regulación que de las entidades colaboradoras establece la mencionada Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, en concreto, el Título VII, relativo a las potestades de inspección y control (artículos 91 a 101).

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, Marín (2008): «El control de la elaboración de los reglamentos: nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de evaluación de la simplificación y calidad de las normas», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33, pp. 43 a 60.
- BETANCOR, Andrés (2009): *Mejorar la regulación: una guía de razones y medios*, Madrid/Barcelona, Fundación Rafael del Pino/Marcial Pons, 373 pp.
- CANALS AMETLLER, Dolors (2010a): «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», en *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración* (Dir. A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO Romero), Barcelona, Ed. Huygens pp. 21 a 52.
- (2010b): «Mejora normativa y reducción de cargas administrativas», en *Informe Comunidades Autónomas 2009*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 43 a 67.
- CIERCO SEIRA, César (2002): «La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 48, pp. 389 a 435.
- (2005): «Simplificación administrativa y principio de precaución: ¿objetivos incompatibles? Reflexiones a propósito del asunto *Monsanto*, STJCE de 9 de septiembre de 2003», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 13, pp. 111-155.
- (2009): «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la administración electrónica», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 9, 22 pp.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis (1981): «Un meritorio intento de simplificación administrativa a gran escala (cómo funcionan los servicios y qué factores inciden en su regulación)», en *Revista de Administración Pública*, núm. 96, pp. 351 a 370.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2007): «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 22, pp. 189 a 197.
- FORTES MARTÍN, Antonio (2009): «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre», en *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, 2009, pp. 129 a 171.

- MARCOS, Francisco (2009): «Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, pp. 333 a 365.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo (1997): «La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública», en *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 15, pp. 105 a 146.
- (2009b): «Evaluación de la calidad normativa. Posibilidades y límites», en *Legislar Mejor 2009*, Madrid, Ministerio de Justicia, pp. 203 a 251.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1998): «De la simplificación de la Administración Pública», en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, pp. 7 a 37.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2009): «Ilusiones y conflictos derivados de la Directiva de Servicios», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 21, 15 pp.
- NEVADO-BATALLA, Pedro (2009): «Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio», en *Mercado Europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España* (Dir. RIVERO ORTEGA, Ricardo), Madrid, Civitas, pp. 165 a 187.
- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba (2009): «Simplificación administrativa y régimen de control previo administrativo de las actividades de prestación de servicios. ¿Hay espacio para los derechos lingüísticos?», en *Revista de Lengua i Dret*, núm. 52, 2009, pp. 205-226.
- PADRÓS REIG, Carlos (2010): «La Directiva de Servicios en el Mercado Interior (DSMI) y la seguridad industrial», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 24, 44 pp.
- PONCE SOLÉ, Julio (2009a): «¿Mejores normas? Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 180, pp. 201-243.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola (2003): *Régimen de comunicación e intervención ambiental. Entre la simplificación administrativa y la autorregulación*, Barcelona, Atelier, 274 pp.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2009a): «Reformas del Derecho administrativo para 2010: la difícil transposición de la Directiva de Servicios en España», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm., pp. 51-80.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo (2009b) (Dir.): *Mercado Europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Madrid, Civitas, 359 pp.

- TORNOS MAS, Joaquín (2000): «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 151, pp. 39 a 75.
- TORNOS MAS, Joaquín y GALÁN GALÁN, Alfredo (2000): *Comunicación pública (La información administrativa al ciudadano)*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Marcial Pons, 348 pp.
- VILLAREJO GALENDE, Helena (2008): «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica y el desafío que plantea su transposición», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, pp. 47 a 82.
- VILLAREJO GALENDE, Helena y SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A. (2008): «El complejo proceso de transposición de la Directiva de Servicios», en *Informe Comunidades Autónomas 2008. El Estado de las autonomías en 2008*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 81 a 122.