



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS Y SIMPLIFICACIÓN POR MEDIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Alumno: Álvaro Lozano Arjona

Junio, 2016

RESUMEN

En la actualidad, la Administración Pública de nuestro Estado está adaptándose a la nueva forma de trabajar que solicita la sociedad. El objetivo del presente trabajo es centrarnos en el estudio de las relaciones interadministrativas y la simplificación de los procedimientos y de las herramientas que maneja la Administración para atender al ciudadano, desde el punto de vista de la innovación electrónica y tecnológica. Mis propósitos son analizar la nueva regulación que entrará en vigor este año, mostrando las mejoras que se han emprendido y mostrar cómo se complementan los fenómenos de simplificación y las relaciones interadministrativas utilizando las tecnologías más innovadoras, adentrándonos en los procesos de cooperación, colaboración y coordinación entre Administración Pública y los ciudadanos y señalando los servicios más atractivos que oferta la Administración electrónica.

Palabras clave: Administración, relación, pública, simplificación, electrónica, SARA, sociedad, futuro, novedad.

ABSTRAC

Currently, Public Administration of our State is adapting to the new way of working that is requested by society. The objective of this work is to focus in the study of the inter administrative relationships and simplification of procedures and tools that are used by the Administration to look after the population, from the point of view of electronic and technological innovation. My goals are to analyse the new regulation that will be effective this year, showing the enhancements that have been carried out and show how the different phenomenal of simplification and inter administrative relationships are complemented by using the most innovative technologies, going through cooperation, coordination and collaboration processes between public administration and the population, pointing out the most attractive services that are offered by the electronic administration.

Key words: Administration, relation, public, simplification, electronic, SARA, society, future, new.

ABREVIATURAS

DS.....	Directiva de Servicios 2006/123 del Parlamento Europeo
CORA.....	Comisión para Reforma de las Administraciones Públicas
AGE.....	Administración General del Estado
TC.....	Tribunal Constitucional
LRJPAC.....	Ley Régimen Jurídico Procedimiento Administrativo Común
OCDE.....	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional
LAECSP.....	Ley Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Público
OBSAE.....	Observatorio de Administración Electrónica
ENI.....	Esquema nacional de interoperabilidad
SARA.....	Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas
AAPP.....	Administraciones Públicas
CCAA.....	Comunidades Autónomas
EELL.....	Entes locales

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 Las Administraciones Públicas y sus relaciones jurídicas. Pluralidad y descentralización..	8
2. LEGISLACIÓN Y NORMAS.....	9
2.1 Directiva de Servicios del Parlamento Europeo.....	9
2.1.1 Descarga burocrática.....	11
2.1.2 Reducción de los plazos.....	11
2.1.3 Primeros atisbos de la Administración Electrónica.....	12
2.2 Nueva legislación, CORA y 40/2015 Ley Régimen Jurídico.....	12
2.2.1 Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA).....	12
2.2.2 Las leyes 39/20015 y 40/2015.....	13
2.2.3 Principios generales en las relaciones interadministrativas y simplificación.....	14
3. COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	15
4. COOPERACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	16
4.1 Técnicas e instrumentos de cooperación.....	18
4.2 La cooperación como competencia.....	20
4.3 Órganos de cooperación.....	21
5. COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	24
6. CONTROL ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	25
7. SIMPLIFICACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	26
7.1 Simplificación y procedimiento administrativo.....	30
7.2 Puntos básicos y puntos críticos en la simplificación electrónica.....	34
7.3 Factores para compensar el movimiento simplificador.....	35
7.4 Administración electrónica y simplificación en las Comunidades Autónomas.....	36
8. RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIONES. E-ADMINISTRACIÓN.....	37

8.1 Inicios de la e-Administración. Legislación.....	37
8.1.1 Riesgos en la e-Administración.....	39
8.1.2 LAECSP y sus principios.....	39
8.1.3 Reducción de la carga burocrática con e-Administración.....	40
8.2 Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración y transferencia de tecnología.....	41
8.3 Sistemas electrónicos en el Sector Público.....	41
8.3.1 Comunicación a través de medios electrónicos.....	43
8.3.2 Cooperación entre Administraciones públicas e interoperabilidad electrónica.....	43
9. LA RED SARA.....	46
9.1 Servicios de la Administración electrónica.....	46
9.1.1 Servicios para ciudadanos.....	47
9.1.2 Servicios para la propia Administración.....	49
10. CONCLUSIONES.....	51
10.1 Compleja pluralidad administrativa consecuencia de la descentralización.....	51
10.2 Legislación para el inicio del siglo XXI.....	52
10.3 Colaboración, cooperación, coordinación y control entre Administraciones.....	53
10.4 Simplificación y todo lo que conlleva	53
10.5 Relaciones electrónicas entre Administraciones y todo lo que conlleva.....	54
10.6 La red SARA y los servicios que ya están funcionando tanto para ciudadanos como para la propia Administración.....	55

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en España, uno de los Estados más descentralizado de la Unión Europea. Como Estado descentralizado, las diversas Administraciones son numerosas en cuantía y en características de funcionamiento. Durante décadas la burocracia ha lastrado el funcionamiento de estas, haciéndolas tediosas para el ciudadano o usuario, siendo un verdadero quebradero de cabeza realizar cualquier procedimiento administrativo de una cierta complejidad. Además del ciudadano, las propias Administraciones en su funcionamiento entre ellas, tienen problemas para no cometer errores y relacionarse ya que hay una gran variedad y hasta hace pocos años, no se han abordado los problemas que las hacían lentas y frustrantes para trabajadores y ciudadano.

Centrándonos en la relación entre ellas, los procesos de simplificación que se vienen acatando son claves para que esta relación mejore. Estado, autonomías y entes locales deben de actuar como una sola Administración dando calidad al servicio para que el ciudadano disfrute de lo invertido en ellas.

El objetivo sería que las diversas Administraciones que regulan el funcionamiento del Estado tuviesen un funcionamiento eficaz y rápido para dar el mejor servicio al ciudadano. Para ello en el caso de que dos o más Administraciones tengan que regular un procedimiento en el cual trabajen conjuntamente, se deben de dar una serie de procesos que hagan fácil esta relación.

Es aquí donde entran en acción tanto las relaciones interadministrativas como la simplificación de los procedimientos que ejecuten estas Administraciones.

Como indica la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo los diversos países de la Unión Europea en adelante DS, necesitan de la cooperación interadministrativa¹, estableciendo obligaciones vinculantes para evitar duplicidades en proyectos.

El aumento de los entes administrativos hace que el número de procedimientos sea mayor, produciendo ralentización de los tiempos de respuesta e incrementando también el riesgo de contradicción o falta de coherencia interna organizativa. Por medio de la cooperación y de otras técnicas establecidas por Ley esta situación puede mejorar.

¹ Montañés, Y. (2014) “Relaciones interadministrativas y simplificación” en Gamero Casado E. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo blanch, pp. 203-222. La cooperación administrativa es la técnica que la Directiva de Servicios articula como mecanismo fundamental para el funcionamiento del mercado interior de servicios, estableciendo obligaciones vinculantes de interrelación para evitar la duplicidad de actuaciones sobre una misma actividad y conseguir generar más seguridad jurídica en el mercado

Para saber si nuestro Estado está preparado para ejecutar una reforma completa de las relaciones interadministrativas que nos lleven a la máxima modernidad, tenemos que observar que la estructura del modelo territorial sea acorde a las exigencias que nos envía la Unión Europea, para saber si las limitaciones que tenemos necesitan una reforma como la que quiere imponer la Comisión Para la Reforma de las Administraciones Públicas² en adelante CORA.

El objetivo en sí, no es que competencia tenga cada administración (ente local, autonómico o estatal) sino la eliminación de las trabas y duplicidades que se dan actualmente y la rápida ejecución bajo igualdad.

Con la severa crisis económica que nos acontece, uno de los ejemplos de simplificación³ podría ser la Administración Única, que ha surgido como idea para delimitar competencias y acabar con la duplicidad, realizando un único trámite para procesos en los que intervengan varias Administraciones, pero esto actualmente, son solo ideas que se quieren llevar a cabo tarde o temprano, pero que son complejas si no se produce una reestructuración.

En España han aparecido programas recurrentes en este sentido durante los últimos años, pero apenas cabe celebrar algunos resultados positivos del empeño. A raíz de la crisis han realizado de necesidad virtud planteándose qué es o no prescindible, qué merece ser mantenido en todo caso y qué debe desaparecer para conservar lo más necesario. Esta reflexión es proyectable tanto sobre las estructuras como sobre las normas y los procedimientos que llevan años realizando los Estados más desarrollados.

La descentralización de nuestro Estado hace que las relaciones interadministrativas vayan en aumento. De hecho aunque muchos organismos hablen de competencias exclusivas, hay cantidad de supuestos de competencias concurrentes y compartidas por lo que la cooperación, colaboración y coordinación deben de ser los principios que utilicen estas Administraciones para alcanzar eficacia y eficiencia. Ambas son claves para que las relaciones fluyan correctamente.

Un claro ejemplo sería la confluencia entre la competencia exclusiva en aguas que tiene el Estado y la competencia urbanística que tienen las Comunidades Autónomas. En este caso ante una posible ampliación de la urbe se debe de coordinar con el Estado para encauzar las

² El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo por el que se crea una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas, CORA.

³ Rivero Ortega, R. (2011) "Simplificación Administrativa y Administración electrónica" en *Revista catalana de dret públic*, núm. 42, pp. 115-138.

aguas, siendo estas potestad del Estado, creando un “conflicto” que se debe de solucionar lo antes posible para la correcta ejecución de las obras, prevaleciendo la decisión del Estado como ente superior⁴.

1.1 Las Administraciones Públicas y sus relaciones jurídicas. Pluralidad y descentralización.

Para el Derecho, las Administraciones Públicas adquieren la forma de personas jurídicas, reconociendo que cada una de ellas actúa con propia personalidad jurídica⁵. Por lo tanto cuando dos Administraciones se relacionan, cada una de ellas tendrá su propia personalidad. El régimen jurídico de estas relaciones no es homogéneo, sino que es muy heterogéneo dependiendo de diversos factores. No es comparable la organización de la Administración General del Estado en adelante AGE con respecto a la de un pequeño Ayuntamiento.

La existencia de tal pluralidad de Administraciones se explica por la descentralización, que reconoce muchos entes públicos con competencias y capacidad para ejercerlas⁶. Toda descentralización presupone la relación entre al menos dos entes públicos. Podemos hablar de varias descentralizaciones, como pueden ser la legislativa y la administrativa aunque en España, solo las Comunidades Autónomas gozan de la primera posibilidad (Estatutos de Autonomía). Otros tipos de descentralización pueden ser la territorial, la funcional y la corporativa, según se realice respectivamente en favor de entes territoriales, de entes institucionales o de entes corporativos sectoriales.

Tras el cambio constitucional en la década de los ochenta, y la llegada de las Comunidades Autónomas y por lo tanto del inicio de la descentralización, las relaciones interadministrativas han cobrado gran relevancia. Para ordenar estas relaciones se formularon una serie de reglas.

Estas reglas, que serán explicadas en capítulos posteriores, son:

- a) Deber de colaboración, según el cual la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en adelante TC, ha proclamado que es esencial al modelo de organización que tenemos en nuestro territorio, siendo consecuencia del principio de solidaridad.
- b) Lealtad institucional, que nos dice que en materias conflictivas, debe de haber mecanismos preventivos que operen, como las notificaciones y las consultas previas a otras Administraciones afectadas por una decisión de otra Administración.

⁴ Véase en los artículos 149.1.22 y 248.1.3 de la Constitución Española en adelante CE

⁵ Véase en el artículo 140 de la CE o en el artículo 3.4 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común en adelante LRJPAC.

⁶ Véase en el artículo 103.1 de la CE

c) Deber de mutuo auxilio, que permitirá el cumplimiento de las responsabilidades de ambas partes, dándose información, o dando asistencia⁷.

2. LEGISLACIÓN Y NORMAS.

2.1 Directiva de Servicios del Parlamento Europeo.

Según la Directiva de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y antes mencionada, el análisis coste-beneficio no ha parecido marcar la agenda en la Administración Española para realizar proyectos, diseñar y crear estructuras o dictar normas. Son técnicas que pueden decidir las simplificaciones a realizar en el ámbito de la Administración fijando las prioridades de lo que debe de mantenerse y lo que no en el ámbito burocrático.

En esta Directiva, todo el capítulo II está destinado a la simplificación administrativa, exigiendo la simplificación de los procedimientos administrativos mediante la revisión de los mismos por parte de los Estados miembros. Es una de las primeras medidas que la metodología adoptada por los países europeos utiliza para la descarga burocrática, que será una de las claves para que el proceso de simplificación iniciado siga en auge.

Cabe destacar como medidas las mencionadas en los siguientes artículos de la DS:

a) Introducción de formularios armonizados a escala comunitaria. Deben de ser establecidos por la Comisión, que puedan utilizarse como equivalentes a los certificados, justificantes o cualquier otra clase de documentos en relación con el establecimiento.⁸

b) Eliminación de redundancias y costes excesivos, ya que los Estados tienen que 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.⁹

c) Derecho a la información y procedimientos vía electrónica. Para facilitar el mercado interior se marca el objetivo de simplificar y establecer disposiciones relativas al derecho de información, a los procedimientos vía electrónica y a la creación de un marco para los regímenes de autorización. Cada Estado puede adoptar las medidas necesarias para cumplir el

⁷ Véase en los artículos 4.2 y 4.3 de la LRJPAC.

⁸ Véase en el artículo 44 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE.

⁹ Véase en el artículo 45 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE.

objetivo, reduciendo procedimientos y trámites asegurando que estos, sean indispensables para alcanzar los resultados deseados de interés general sin que haya solapamientos.¹⁰

d) Criterio restrictivo en las exigencias documentales de originales o copias compulsadas. Para alcanzar la simplificación no hay que imponer requisitos formales como la presentación de documentos originales o copias compulsadas excepto en casos justificados objetivamente por razón imperiosa como la protección de trabajadores, salud pública, protección del medio ambiente o protección de los consumidores. Además se debe garantizar que la autorización de acceso como norma general a una actividad de servicios o a su ejercicio en todo el territorio nacional.¹¹

e) Ventanilla única. Es la solución que escoge la Directiva de Servicios para que todas las autorizaciones recaigan sobre el mismo servicio creando las ventanillas únicas capaces de concentrar todos los contactos del prestador, poniéndolo a cubierto de la organización y del reparto interno de responsabilidades. Eliminarían el desplazamiento por las oficinas según el número de autorizaciones necesarias, encontrando un punto común de encuentro donde obtener la información precisa y el asesoramiento, y a la vez, cursar vía electrónica los trámites y procedimientos necesarios. Cabe destacar el buen uso que esta herramienta tiene en numerosos Estados en los que ya se ha implantado.

Constituye una fórmula para fusionar los procedimientos bastante elástica. También es cierto que la unificación se produce de puertas para afuera, no afectando a la división y al reparto interno de competencias de orden decisorio entre los órganos y Administraciones.

Constituye un excelente instrumento de demostración de lo que es la simplificación, las relaciones interadministrativas y el acceso a la digitalización y el internet, ya no solo para la propia Administración sino también de cara al público, a los ciudadanos que en el futuro accederán a los servicios que ofrece la Administración.¹²

f) Acceso a la información vía internet. Los Estados están obligados a garantizar tanto a Administración como a particulares el acceder fácilmente a información pertinente ofreciendo esta por internet.¹³

¹⁰ Véase en el artículo 46 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE

¹¹ Véase en el artículo 47 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE

¹² Véase en el artículo 48 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE

¹³ Véase en el artículo 50 de la Directiva de Servicios 2006/123/CE

g) Procedimientos y tramites vía electrónica. Este es el objetivo de crear en un corto plazo un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica para alcanzar la simplificación administrativa en materia de actividades de servicios, beneficiando a prestadores y destinatarios a la vez que a la propia Administración. Se indica la obligatoria adaptación legislativa de cada Estado para poder acometer esta reforma además de respetar los procedimientos y tramites aunque se utilicen los medios electrónicos.

La DS es de hace exactamente diez años, por lo tanto la mayoría de las disposiciones que menciona ya se han dado en España con mejor o peor resultado. Por el tipo de estructura de nuestra administración cabe destacar que los resultados se han visto mermados en todos estos procesos de modernización.

Son tres los grandes desafíos que España ha afrontado para superar estas barreras en simplificación, en este caso la descarga burocrática, silencio administrativo y la reducción de los plazos.

2.1.1 Descarga burocrática.

A raíz de la DS se sucedió una línea de reformas que está impulsando a nivel internacional este concepto. Al realizar la transposición de la DS se habría producido un notable rendimiento en la descarga burocrática, eliminando muchos requisitos en todos los ámbitos de la Administración.

Aun así, no es suficiente ni para empresarios ni para ciudadanos, ya que por ejemplo la mayoría de las Administraciones sigue exigiendo documentos que ya tienen en su poder pero que no pueden conseguir al carecer de medios técnicos de interoperabilidad¹⁴.

2.1.2 Reducción de los plazos

La nueva administración del siglo XXI debe de adaptarse a los ritmos sociales y económicos de nuestros días, que son distintos a los que marcaban nuestra vida hace una década. Los asuntos deben de ser resueltos en un plazo razonable, terminando con los tiempos de espera de meses durante los procedimientos. Es una necesidad si se quiere realizar el cambio a una Administración rápida y eficiente.

¹⁴ Un ejemplo es el incompleto cumplimiento del Real Decreto 522/2006 por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la AGE. El órgano instructor debe de realizar su investigación de oficio para ver si ya tiene los documentos y no volver a solicitarlos.

2.1.3 Primeros atisbos de la Administración Electrónica

España está aún poco desarrollada con respecto al resto de las potencias de la Unión Europea, en adelante UE, a pesar de que la propia LRJPAC ya notificaba en la Exposición de motivos sustituir técnicas formalistas por nuevas tecnologías. Aunque la ley de acceso electrónico se aprobó en 2007¹⁵, su desarrollo se demoró algunos años hasta que se aprobó el RD1671/2009. Muchos de los aspectos de esta ley tienen que ver con el cumplimiento de exigencias de la DS, mencionando las sedes electrónicas, la identificación, las comunicaciones y notificaciones electrónicas o las cuestiones relacionadas con los documentos.

Según Rivero R. hay gran cantidad de iniciativas para modernizar la Administración bajo el marco de la simplificación administrativa, pero para ello es necesario la variación de la Ley 30/1992 en adelante LRJPAC, para que el efecto de las medidas sea superior, adaptándola a los tiempos del siglo XXI en los que se necesita más agilidad.

En efecto, durante el año 2015 se aprobó la nueva legislación, que dividirá en dos “leyes siamesas” la duradera LRJPAC.

2.2 Nueva legislación, CORA y 40/2015 Ley Régimen Jurídico.

2.2.1 Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA)

El pasado 26 de octubre de 2012 se crea la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA) cuyo objetivo es elaborar en ocho meses una auditoría de la Administración pública española para abordar medidas que den lugar a una Administración más racional, austera y eficiente.

En esta comisión se generó un popurrí de iniciativas de diversa enjundia, unas novedosas otras repetidas, unas de calado otras superficiales, unas más sencillas de implantar otras más complejas. Las más numerosas y recurrentes, las que afectan a simplificación administrativa, reducción de cargas burocráticas o el impulso a la Administración electrónica.¹⁶

La CORA describe una reforma que se ha quedado en un ambicioso plan estratégico para la mejora y eficiencia de la Administración, es decir un cúmulo de medidas que suponen un avance, si finalmente se hacen afectivas.

¹⁵ Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

¹⁶ Prácticamente parecidas a las que años antes quería aplicar la Directiva de Servicios.

Como resultado se consiguieron 218 propuestas basadas en el convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio a los ciudadanos y las empresas.

2.2.2 Las leyes 39/20015 y 40/2015.

Tras finalizar la CORA, comenzó la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, en el futuro (Ley 39/2015) que integraría las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. Otra, comprensiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se incluirían las disposiciones que disciplinan el sector público institucional (Ley 40/2015)¹⁷. Así se realizaría una reforma organizativa y de funcionamiento articulando las relaciones Administración/ciudadanos y por otra parte la relación entre las diversas Administraciones y su funcionamiento interno¹⁸.

Con la puesta en marcha de estas dos nuevas leyes quedan derogadas tanto la LRJPAC, Ley 30/1992 y la LAECSP, Ley 11/2007.

El Informe CORA recomienda reformar el ordenamiento jurídico administrativo no solo por razones de coherencia normativa y política legislativa. Las Administraciones Públicas, lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, en adelante OCDE, ofrece su apoyo a la CORA ya que la ha valorado positivamente señalando que el paquete de reforma es resultado de un riguroso proceso de recolección de datos, diálogo entre profesionales y diagnóstico de las debilidades de las Administraciones Públicas españolas. Considera la OCDE que el conjunto de asuntos políticos incluidos en la reforma (por ejemplo, gobierno electrónico, relaciones de gobernanza multinivel, buena regulación, reformas presupuestarias), junto con las iniciativas paralelas adoptadas en los dos últimos años en áreas como estabilidad presupuestaria, transparencia y regeneración democrática, explica uno de los más ambiciosos procesos de reforma realizados en un país de la OCDE.

¹⁷ Tanto Ley 39/2015 como Ley 40/2015 unidas por el boletín oficial pero llamadas a tener vida autónoma, se mezclan, al menos, tres leyes preexistentes: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Divide el bloque de legalidad administrativa en dos leyes

¹⁸ El pasado día 2 de octubre de 2015 se publicaron en el BOE la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

La nueva legislación contiene la regulación de las relaciones internas entre Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, a excepción de los puntos uno a once de la disposición final novena (Modificación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

Como novedades que presenta se pueden destacar:

- a) Mayor transparencia y funcionamiento más ágil de las Administraciones Públicas.
- b) Mayor transparencia en los procedimientos de elaboración de normas.
- c) Simplifica el sector público institucional, racionalizando a futuro los tipos de entidades y organismos públicos que pueden existir.
- d) Mejor cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

Con respecto a las relaciones interadministrativas, la ley tiene un apartado para ellas en el Título III. Nombra los principios generales en las relaciones administrativas, el deber de colaboración, las relaciones de cooperación y las relaciones electrónicas entre Administraciones.

2.2.3 Principios generales en las relaciones interadministrativas y simplificación.

Los principios generales ya fueron mencionados en la ley anterior LRJPAC y ahora serán ampliados en esta nueva normativa. Son los principios en los que basa su actuación la Administración.

- a) Lealtad institucional. Este principio es utilizado para establecer el respeto del Estado cuando ejerce sus competencias, el respeto al ámbito competencial de las demás Administraciones, impedir que el Estado se entrometa en las competencias de las CCAA y además, observar lealtad entre las Comunidades evitando romper el equilibrio regional.¹⁹

Se pretende así que el principio de lealtad institucional se convierta en el criterio rector facilitador de la colaboración entre las diferentes Administraciones públicas.

- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.
- c) Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.

¹⁹ Véase en Montañés, Y. (2014) “Relaciones interadministrativas y simplificación” p.209.

En este caso, podemos distinguir dos vertientes.

Una colaboración negativa, obligación de no hacer, no obstaculizar las competencias ajenas a través de las propias. Las competencias de las otras Administraciones serán un muro infranqueable, que cualquier Administración no debe de traspasar.

Una colaboración positiva, obligación de hacer, de tener una actitud positiva, una acción para prestar auxilio, información, asistencia, que requieran otras Administraciones.

d) Cooperación, que la percibiremos cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.

Es el caso del “deber de intercambio de información”²⁰ por el cual las Administraciones facilitan a las otras Administraciones, información que precise para cualquier actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias.

e) Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente la AGE, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

f) Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.

g) Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.

h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.

i) Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.

3. COLABORACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Bajo este principio fundamental dentro de la organización administrativa, las Administraciones tendrán que respetar el ejercicio legítimo de las otras Administraciones con respecto a sus competencias, ponderar los intereses públicos implicados, facilitar información a las otras Administraciones, prestar asistencia a las Administraciones que lo soliciten y

²⁰ Véase en art.141.1.c. de la Ley 40/2015

cumplir las obligaciones derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

Para poder cumplir con el deber de colaboración utilizaremos las técnicas que a libertad de Derecho, hemos elegido como las correctas para entrelazar debidamente Administración Central, Autónoma y Local. Son las siguientes:

- a) Suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias.
- b) La creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.
- c) El deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial.

4. COOPERACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las relaciones de cooperación son relaciones de funcionamiento en las que cada Administración actúa en el ejercicio de sus competencias propias sin alterar su titularidad. No basta con una mera colaboración, hace falta alcanzar una actuación consensuada o incluso una actuación conjunta entre Administraciones. El principio para alcanzar la relación es el de paridad, que quiere decir que durante la relación ambas Administraciones se sitúan al mismo nivel. Hay que remarcar que esta cooperación es voluntaria y tienen por objeto:

- a) Supuestos de competencias propias de una Administración en cuya ejecución colabora otra Administración que carece de competencias sobre esa materia, pero su actuación influye en sus intereses públicos.
- b) Supuestos de competencias propias de las Entidades Locales en cuya ejecución colabora la AGE, CCAA u otra Entidad Local de ámbito superior. Es común en los municipios debido al desfase entre responsabilidad y capacidad de los entes. Un ejemplo sería la articulación del apoyo de la Comunidad Autónoma a una Administración local para que pueda ejercer sus competencias, o ceder a otra Administración de ámbito territorial superior, el ejercicio de las competencias propias de una entidad local.

c) Supuestos de competencias compartidas o concurrentes, de tal modo que ambas instancias pueden actuar separadamente. Muy común en el ámbito de las actividades prestacionales tales como los servicios sociales y culturales. Con este tipo de relación se permite evitar solapamientos y disfunciones transmitiendo información mutua, delimitando las actuaciones que cada uno va a realizar y definiendo los criterios comunes. Se puede realizar un Convenio con las pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración y la metodología de colaboración, o tal vez alcanzar un acuerdo de ejercicio conjunto mediante un Programa Conjunto de actuación, o simplemente que una Administración tenga la exclusividad de las funciones mientras que la otra sirva de apoyo²¹.

d) Supuestos de cooperación horizontal entre Administraciones del mismo nivel con idénticas competencias materiales pero en ámbitos territoriales diversos, por ejemplo en una mancomunidad de municipios.

²¹ Véase en el artículo 7.1 de la LRJPAC Ley 30/1992 que será derogada con la incorporación de las nuevas leyes 39/2015 y 40/2015

Relaciones interadministrativas en función del reparto competencial

REPARTO COMPETENCIAL	CLASE RELACIÓN	OBJETO
COMPETENCIAS PERFECTAMENTE DIFERENCIADAS	DEBER DE COLABORACIÓN	Auxiliar a otra Administración para que ejerza sus competencias
ADMINISTRACIONES CON ESPECIFICAS COMPETENCIAS DE COOPERACIÓN	COOPERACIÓN	Apoyo económico, técnico o jurídico a las Administraciones destinatarias
COMPETENCIAS IDÉNTICAS PERO EN ÁMBITOS TERRITORIALES DIFERENTES	COOPERACIÓN	Unir esfuerzos y reducir costes
COMPETENCIAS CONCURRENTES SOBRA UNA MISMA MATERIA Y ÁMBITO TERRITORIAL	COOPERACIÓN	Unir actuaciones. Delimitar actuaciones. Trasladar del ejercicio de una competencia a una Administración. Ejercer conjuntamente.
COMPETENCIAS COMPARTIDAS CON SOLAPAMIENTOS FUNCIONALES O TERRITORIALES	COOPERACIÓN	Unir actuaciones. Delimitar actuaciones. Trasladar del ejercicio de una competencia a una Administración. Ejercer conjuntamente.
COMPETENCIAS CONCURRENTES QUE INCIDAN LAS COMPETENCIAS DE LA INSTANCIA SUPERIOR	COORDINACIÓN	Garantizar la coherencia o compatibilidad de las actuaciones públicas en la materia.

Gamero, E. (2012). Manual Básico de Derecho Administrativo (9ª ed., Vol., pp. 131). Madrid, Tecnos.

4.1 Técnicas e instrumentos de cooperación.

La nueva Ley 40/2015 menciona como técnicas de cooperación a:

a) La participación en órganos de cooperación, para acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.

- b) Participación en órganos consultivos de otras Administraciones.
- c) Participación en organismos públicos o entidades dependientes a otra Administración.
- d) Prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.
- e) Cooperación interadministrativa para la aplicación ordinaria de una normativa reguladora.
- f) Emisión de informes no preceptivos
- g) Actuaciones de cooperación en materia patrimonial.

Además todo convenio que se articule debe de prever las condiciones y compromisos de ambas partes. Cada Administración mantendrá actualizado un registro con los órganos de cooperación en los que participe y los convenios que haya suscrito. Como instrumentos de cooperación destacamos:

a) Convenios de colaboración interadministrativos

Son acuerdos bilaterales según los cuales ambas entidades se obligan mutuamente a realizar prestaciones en relación con un servicio de interés común. En la práctica se utiliza en la ejecución común de obras, servicios comunes, utilización común de bienes o instalaciones, coordinación de las políticas de fomento, cesión de uso de bienes patrimoniales y diversos ámbitos más. No podrán modificar la distribución de competencias, sino que se pactará su ejercicio delegando competencias sin que la voluntariedad legitime las infracciones que pueden darse al ejecutar el convenio.

b) Los Consorcios

A veces, por su carácter complejo, es necesaria una organización específica encargada de ejecutar la cooperación. De este modo, el Consorcio constituye una Administración Pública en sí, dotada de personalidad jurídica propia que se crea para la gestión de un Convenio entre varias Administraciones, con personalidad jurídica propia. Cabe mencionarla como Administración instrumental respecto de las Administraciones que la crean. Según los estatutos que aprueben ambas Administraciones para crear esta “nueva administración” se determinará la estructura orgánica y su funcionamiento²².

c) La planificación conjunta

²² Véase en los artículos 7 y 8 de la LRJPAC

Es un proceso más en la cooperación entre Administraciones para mejorar la organización y racionalización del trabajo en materias de interés común. Se lograrán objetivos comunes en materias con competencias concurrentes. Las Conferencias Sectoriales serán las encargadas de acordar la realización, aprobación y seguimiento de la práctica. Dado su carácter negocial, estos Planes conjuntos únicamente vinculan a la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban.

d) Participación en procedimientos conjuntos.

Esta dirigida a agrupar procedimientos independientes a un único procedimiento complejo en el que se entrecruzan competencias de diversas Administraciones que se manifiestan mediante la emisión de informes preceptivos y determinantes, esto es, declaraciones de juicio, técnico o jurídico, incardinadas dentro de la instrucción de un procedimiento, emitidas por una Administración distinta de aquélla a quien le corresponde iniciar, instruir o resolver el procedimiento.²³

4.2 La cooperación como competencia.

Determinadas Administraciones tienen atribuidas unas competencias específicas de cooperación en relación con otras de nivel territorial inferior: AGE con Administraciones autonómicas, ambas con las Entidades Locales y dentro de estas provincias con municipios.

a) Cooperación orgánica.

Creación dentro de la Administración que corresponda de un órgano integrado no solo por representantes de la propia Administración sino también, por representantes de otra u otras Administraciones Públicas. Se trata de las Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación y la Comisión Nacional de la Administración Local.

Estos órganos carecen de competencias propiamente decisorias, pues desempeñan un papel de foros de encuentro y discusión de asuntos para las distintas Administraciones, de modo que tienen función deliberante y consultiva.

b) Cooperación funcional.

Es el apoyo o asistencia de una Administración a otra para que pueda ejercer sus competencias. Asesoramiento, apoyo técnico, cesión de bienes y recursos humanos, y sobre todo aportación económica por diversas vías como las convocatorias de subvenciones en un sector, las transferencias corrientes.

²³ Montañés, Y. Relaciones Interadministrativas, p.211

Actualmente, como principal forma de cooperación funcional se articula una cooperación financiera a través de convenios de colaboración, contratos-programa o cualquier fórmula regulada en la legislación a fin de condicionarla al cumplimiento de los objetivos definidos en cada caso y a un estricto control financiero. Estas vías de financiación pueden ser un riesgo si se incurre en dependencia financiera y una limitación al principio de autonomía como bien indica la STC 137/1992.

Técnicas de cooperación funcional

APORTACIONES FINANCIERAS	TRANSFERENCIAS	Regladas en función de módulos objetivos
	SUBVENCIONES	Ofertadas mediante convocatorias públicas en régimen de concurrencia
		Acordadas en el marco de Convenios de cooperación.
PRESTACION DE SERVICIOS DE APOYO	ASISTENCIA TECNICA	Elaboración de estudios, redacción de proyectos, Realización de auditorias
	ASISTENCIA JURIDICA	Atención de consultas, defensa en juicio, instrumentos legales
	ASISTENCIA ADMINISTRATIVA	Servicios de formación permanente de funcionarios, centros de documentación, servicios personalizados
CESION DE BIENES	Cesión temporal de terrenos, inmuebles, instalaciones, equipamientos.	
CESION PERSONAL	Disociación entre dependencia orgánica y funcional del personal cedido, técnica de habilitación, comisión de servicios.	

Gamero, E. (2012). Manual Básico de Derecho Administrativo (9ª ed., pp. 134). Madrid, Tecnos.

4.3 Órganos de cooperación.

Son órganos de composición multilateral o bilateral, constituidos por representantes de cualquiera de las Administraciones para acordar actuaciones que mejoren las competencias actuales de cada Administración Pública. Si participa la Administración General del Estado, deben de ser inscritos en el Registro estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que sean validos.

a) Conferencia de Presidentes: Son órganos de cooperación multilateral entre Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Su objetivo es deliberar de asuntos

y adoptar acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, estando asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité del que forma parte un Ministro y un Consejero de cada Comunidad Autónoma.

b) Conferencias Sectoriales: Son órganos de cooperación, multilateral y ámbito sectorial, que tiene como presidente al miembro del Gobierno competente de la Administración General del Estado según la materia a tratar y a los miembros de los Consejos de Gobierno según qué Comunidad Autónoma actúe. Son órganos esencialmente políticos, con alto grado de autorregulación, sin adscripción formal a la Administración del Estado.

La función es consultiva, decisoria o de coordinación sobre materias comunes. Por ejemplo, pueden ser informadas sobre anteproyectos de leyes y reglamentos, establecer planes de cooperación entre Comunidades Autónomas, evitando duplicidades y consiguiendo eficiencia, intercambiar información sobre actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas e intercambios de contenido estadístico.

Cada conferencia Sectorial tendrá un secretario designado por el Presidente de la Conferencia Sectorial. Este debe de preparar las reuniones, efectuar las convocatorias de las sesiones, recibir los actos de comunicación de los miembros de la Conferencia Sectorial, redactar y autorizar las actas de las sesiones, expedir las certificaciones que se puedan pedir y custodiar la documentación generada.

c) Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo. Son el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial, constituida por el Secretario de Estado u órgano superior de la AGE designado por el Ministro, además de un representante de cada CCAA. Si se prevé, puede funcionar de forma electrónica o por medios telefónicos o audiovisuales, como videoconferencias o correo electrónico.

Como funciones destacamos la preparación de las reuniones de las Conferencias, el seguimiento de los acuerdos adoptados y el seguimiento de los grupos de trabajo.

d) Comisiones Bilaterales de Cooperación. Son órganos de cooperación de composición bilateral, con número igual de representantes, en representación de la AGE y miembros del Consejo de Gobierno de la CCAA. Ejercen funciones de consulta o adopción de acuerdos para mejorar la coordinación entre las Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma.

Los acuerdos serán de obligado cumplimiento para las dos Administraciones que los suscriban y estarán certificados en acta.

e) Comisiones Territoriales de Coordinación

Se crearán cuando haya proximidad territorial o concurren funciones administrativas. Tienen composición multilateral y sirven para mejorar la coordinación y prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la calidad del servicio al ciudadano. Formadas por representantes de la AGE y de las Entidades Locales, o de las CCAA y representantes de las Entidades Locales o de las tres Administraciones conjuntas.²⁴

De nuevo serán Acuerdos certificados en acta y de obligado cumplimiento para las Administraciones que lo suscriban.

Órganos de cooperación interadministrativa

DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CON LAS ADMINISTRACIONES AUTONOMICAS	ORGANOS MULTILATERALES	DE AMBITO GENERAL	Conferencia de Presidentes
		DE AMBITO SECTORIAL	Conferencias sectoriales
			Otros órganos
	ORGANOS BILATERALES	DE AMBITO GENERAL	Comisiones bilaterales cooperación
		DE AMBITO SECTORIAL	Comisiones mixtas
DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO CON LAS ADMINISTRACIONES LOCALES	DE AMBITO ESTATAL		Comisión nacional de Administración local
	DE AMBITO AUTONOMICO		Comisiones territoriales de administración local
	DE AMBITO PROVINCIAL		Comisiones provinciales de colaboración.

Gamero, E. (2012). Manual Básico de Derecho Administrativo (9ª ed., Vol., pp. 133). Madrid, Tecnos.

²⁴ Véase en el artículo 154.1 de la Ley 40/2015

5. COORDINACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Se diferencia de la cooperación porque conlleva un cierto poder de dirección, no hay pie a la igualdad y voluntariedad, ya que hay posición de superioridad por el que coordina respecto al coordinado, de modo que hay cierta imposición. Está sujeta a requisitos y limitaciones.

Diferencias entre cooperación y coordinación

Cooperación	Coordinación
Posición de paridad	Posición de superioridad
Carácter negocial	Carácter forzoso
Principio de autonomía	Reserva de ley
Carácter abierto	Carácter tasado
Preferente	Subsidiaria

Gamero, E. (2012). Manual Básico de Derecho Administrativo (9ª ed. p. 136). Madrid, Tecnos.

Para que se dé la coordinación se necesita un requisito material y formal. Material si las actividades de los Entes Locales trascienden el interés propio e inciden los intereses de la AGE o las Comunidades Autónomas²⁵. El requisito formal se produce si la coordinación actúa limitando el pleno ejercicio de las competencias del propio Ente Local, afectando al alcance de la autonomía que tiene garantizada por la Constitución. En este caso solo puede producirse con las condiciones previstas por Ley.²⁶

Como límites de la coordinación podemos destacar:

a) Finalidad limitada a la coherencia del sistema administrativo. No puede perseguir la uniformidad de acción de todas las Entidades Públicas, lo cual sería contrario al principio de autonomía, sino la compatibilidad de las acciones de las Administraciones Públicas, provocando la eficacia del conjunto del sistema. No debe afectar a la autonomía de las Entidades Locales, respetando la libre decisión a favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no existe la autonomía. Así la finalidad será fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información reciproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta logrando la integración global del sistema.

²⁵ Véase en la Ley Bases del Régimen Local (LBRL) en su artículo 10.2

²⁶ Véase en la sentencia del Tribunal Constitucional STC 27/1987

b) Carácter subsidiario de la coordinación. Es necesario que la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación no pueda alcanzarse con cooperación. No son alternativas, sino que ha de acudirse primero a cooperación voluntaria, y en caso de que no sea posible se actuaría con coordinación forzosa, por el riesgo que supone la falta de autonomía de los entes coordinados.

El principal medio o instrumento de coordinación consiste en la planificación sectorial. Materialmente hablando, servicios o competencia determinados de los intereses generales o autonómicos y la determinación de los objetivos de la acción pública en la materia correspondiente, así como medios técnicos, económicos y personales que se asignen a la ejecución del plan, bases de actuación para programar, financiar y ejecutar las actividades, y la duración del plan. El plan no debe privar a las Comunidades de todo margen para desarrollar política propia. La Administración que tenga atribuida la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deben otorgar a las restantes una participación en su elaboración que permita armonizar los intereses públicos afectados. Cuando se aprueban los planes, las Administraciones afectadas deben ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de las actividades de su competencia.

6. CONTROL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El ordenamiento asigna a las Administraciones de ámbito superior determinadas facultades de control sobre las actuaciones del resto. Un ejemplo serían las Entidades Locales, en las que la autonomía que les garantizaba la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de control. Este tipo de control por tanto será entre Administración General y Autonómicas respecto a las Entidades Locales.

Destacamos los controles ordinarios:

- a) Dictámenes del Consejo de Estado y Consejo Consultivo Autonómico.
- b) Autorización previa de la Administración autonómica.
- c) Potestad para recabar información. Remitir una copia o un extracto de los actos y acuerdos a las Administraciones del Estado y Comunidades Autónomas, las cuales están facultadas para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal.

d) Potestad de requerir la revisión de un acto si la Administración Local parece que infringe o parece que ha infringido el ordenamiento con alguna acción.

e) Facultad de impugnación de los actos ante los Tribunales. Las Administraciones superiores pueden impugnar los actos de los Entes Locales ante órganos del orden contencioso-administrativo.

f) Potestad de sustitución. Cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas por Ley de forma que afecte al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o Comunidad. Si la Entidad Local continua con el incumplimiento se procede a la sustitución para obligar al cumplimiento de la acción.

Ahora los extraordinarios:

a) Potestad de suspensión. Cuando la Entidad Local adopta actos que atentan gravemente contra el interés general de España.

b) Potestad de disolución. El Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiendo o bien a solicitud de este, podrá, mediante Real Decreto disolver los órganos de las Corporaciones Locales si han realizado gestión gravemente dañosa para los intereses generales incumpliendo las obligaciones que describe la Constitución.

7. SIMPLIFICACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como venimos comentando durante todo el trabajo, el Derecho Administrativo debe de ir adaptándose a la realidad socio-económica que nos ocupa en la actualidad, que no es otra que la continua actualización informática, con cambios profundos y rápidos. Cada vez estamos más empeñados en contraer para resultar menos asfixiante, emitiendo por ejemplo, simples comunicaciones previas, o la privatización de los servicios, cada vez más común.

De nuevo a raíz de la crisis, a fin de mejorar competitivamente y de estimular el crecimiento, se promueve la reducción normativa para eliminar trabas, barreras y cargas por medio de la simplificación administrativa.

Numerosas son las iniciativas emprendidas, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito nacional. De manera muy general podemos centrar la atención en dos movimientos paralelos que se complementan:

Estrategias complementarias de simplificación procedimental

Metodología de simplificación	Reducción de cargas	Agilización de tramites
Ordenamientos de implantación característica	EEUU, UK, Países Bajos, UE	España (Andalucía), Portugal, Colombia
Objetivo	Reducir costes	Eficiencia de la actuación
Procedimientos implicados	Inicio y ejercicio de actividades económicas	Procedimientos en general, con mayor énfasis respecto a los que más afecten a la población.
Beneficiarios	Empresas	Conjunto de ciudadanos
Técnicas de articulación	-Reducción de aportación documental -Evaluación de impacto normativo -Sustitución de autorizaciones por declaraciones y comunicaciones -Ampliación del silencio positivo	-Existencia de legislación sobre procedimiento común. -Catalogo de procedimientos -Clasificación de procedimientos en familias -Impulso del procedimiento de oficio -Dotación y depuración de formularios -Optimización de emisión de informes -Sustitución de trámites preceptivos por facultativos.
Técnicas mixtas o combinadas	Implantación de soluciones de administración electrónica	

Gamero, E. (2014) Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, (pp.29-30) Valencia, Tirant lo blanch.

A pesar de estas iniciativas hay que destacar varios defectos:

- a) Escasa visibilidad. No son instrumentos de simplificación conocidos, no hay suficiente difusión en el conjunto de operadores, lo que reduce el potencial, pues no limita la extensión de las técnicas a ámbitos territoriales sino que también ha supuesto la inexistencia de un enfoque sistemático que aglutine todo este bagaje en procesos integrales, aplicándose a todas las categorías disponibles.
- b) Las Entidades locales son el eslabón más débil y hay que actuar para su integración en el proceso.
- c) Los instrumentos normativos tienen debilidad, ya que carecen de carácter vinculante.

d) No hay categorización jurídica para la simplificación. Debemos acabar con el desorden y la falta de construcción jurídica que todavía caracteriza a este proceso.

e) Desorden, falta de guía o enfoque global. Carácter casi anárquico con el que se adoptan las medidas de simplificación. En el informe CORA, descrito con anterioridad, se intenta cualificar todas las iniciativas dispersas y mostrar una coordinada univocidad.

La carga regulatoria en Europa ha aumentado progresivamente, salvaguardando valores muy distintos como los derechos laborales, el medio ambiente, los derechos del consumidor... pero también incrementando los tramites y cargas a los promotores de las actividades económicas. Así por ejemplo, en la actualidad una industria europea no podrá competir con una asiática debido a este aspecto, aunque en Asia paguen otro tipo de consecuencias.

En nuestro Derecho interno podemos dividir Simplificación administrativa, refiriéndose a la pluralidad de actuaciones necesarias para adecuar la Administración a nuevos retos, en tres categorías:

a) Normativa, dirigida a reducir el sistema normativo.

b) Orgánica, conduce a mejorar las estructuras y organización del sistema público.

c) Procedimental, se interviene en procedimientos para hacerlos menos complejos y más eficientes. A su vez dividida en simplificar los trámites del procedimiento o simplificar el número de procedimientos en sí²⁷.

²⁷ Gamero, E. (2014) Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, (p.30) Valencia, Tirant lo blanch.

Simplificación administrativa

Aspectos sustantivos	Supresión o reducción de los requisitos y exigencias de carácter material para el ejercicio de libertades y derechos		
Aspectos organizativos y formales	Simplificación organizativa	Supresión de organismos y optimización de la estructura orgánica	
	Simplificación normativa	Reducción del numero de normas existentes suprimiendo las derogadas	
	Simplificación procedimental	Reducción de cargas administrativas	Reducir, eliminar documentos, trámites y procedimientos administrativos para economizar
		Agilización y racionalización del procedimiento	Ordenar el procedimiento razonablemente en tiempo, coste y norma para que sea más ágil y económico modificando parámetros que configuran el procedimiento.

Gamero, E. (2014) Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación, p.39, Valencia, Tirant lo blanch.

El movimiento de simplificación actual tiene como premisa las tecnologías de la información y de la comunicación. No queda en el aire como en procesos anteriores, la estrategia para conseguir el objetivo. Se simplificará mediante la introducción de medios electrónicos en la gestión administrativa.

Se trata de un instrumento con gran aceptación social en el ámbito jurídico y general en la sociedad de la información. Parece que por una vez el Derecho Administrativo arcaico y la sociedad actual, se ponen de acuerdo en que este tipo de relación electrónica puede favorecer a ambas partes. Dicho sea de paso, no sólo la complejidad que afecta a las relaciones administrativas, sino también a otras escenas públicas que tiene exceso de documentación en sus quehaceres como es la judicial²⁸.

²⁸ También en el mundo de la Justicia, castigado tanto o más por la complejidad en la tramitación de los procesos y, en general, en la gestión que rodea al ejercicio de la función jurisdiccional, se confía en las bondades de los nuevos avances tecnológicos.

7.1 Simplificación y procedimiento administrativo

Los principales problemas a los que debe de hacer frente la simplificación con respecto al procedimiento administrativo son cinco:

a) Exceso de trámites y desorden secuencial

La forma enmarañada con la cual se tramitan algunos de los actos en el procedimiento provoca numerosos problemas a los interesados. Cuando el interesado tiene que presentar alguna documentación o tenga que defenderse mediante alegaciones, se genera ralentización y se entorpece mucho el procedimiento o también los obstáculos de los informes, a la hora de realizar su evacuación. Otro ejemplo serían las rémoras causadas por las comunicaciones que implican que un escrito salga de la Administración hacia el particular además de los problemas en comunicaciones internas entre unidades y órganos.

b) Fuerte presión documental ejercida sobre el interesado en realizar el procedimiento.

Los interesados tienen que hacerse cargo de esta gran cantidad de documentos que tienen que presentar. La Administración se lava las manos en muchas ocasiones y el principal centro de adquisición de los documentos es el interesado, con los problemas que esto puede llevar ya que el interesado en muchas ocasiones no sabe el formato que debe de tener el documento al no realizarlo frecuentemente.

c) Duración desmedida del procedimiento

Tanto la tramitación como el fin de expediente se alargan demasiado en el tiempo. El ritmo y los plazos para la Administración son extensos, aunque lo más sangrante es que se infringen los plazos dando pie a mas problemas si cabe, por ejemplo cuando actúa el silencio administrativo.

d) Alto coste económico para el interesado en la tramitación del procedimiento

Lejos queda la tradicional presentación del procedimiento administrativo como cauce gratuito. Muchos expedientes tienen que ser costeados por el interesado con gastos a veces significativos, otras veces indirectos, al tener que contar con un experto o perito, pero también directos, como son las tasas que se han vuelto parte indispensable del procedimiento administrativo.

e) Frecuente descoordinación entre procedimiento conexos.

Este fenómeno se aprecia en procedimientos en los que se exige permisos, autorizaciones o licencias. Cuando confluyen las autorizaciones se complica la actuación del interesado y el legislador no suele prestar atención a estos temas. El interesado, ante estos hechos tiene que pasar por problemas como la reiteración de la misma información o documentación ante varias instancias, realizar trámites dobles o esperar que se resuelva un procedimiento para acceder a otro.

Para simplificar estos problemas la actual corriente de simplificación se está centrando en la electrónica como fórmula para hacer más sencillo el procedimiento. Pero surgen peligros a la hora de realizar estas modificaciones.

Podemos citar que hay riesgo cuando queremos extender la totalidad de procedimientos y actuaciones a este ámbito electrónico, como bien notifica la DS. En ocasiones parece que nos centramos más en la modernidad que en que el resultado sea una estrategia trabajada sobre las necesidades específicas de simplificación. Hay que implementar las tecnologías de la información y la comunicación pero siempre desde el punto de vista de la mejora del trámite. Necesitamos una transformación electrónica meditada, solo allí donde se aporte un valor añadido para hacer más sencilla la actuación del interesado. Está claro que los avances son positivos si van de la mano de la Administración Electrónica porque el formato electrónico acumula grandes virtudes en la eliminación de desplazamientos, supresión de colas, mayor libertad horaria y un sinfín de ventajas, ahora bien, debe superar la eficacia y eficiencia a cuenta de alcanzar una correcta simplificación resaltando que aunque utilicemos la Administración electrónica la actuación no es más sencilla y que no es la única vía de simplificación factible.

La conversión a electrónico no es más sencilla, ya que por ejemplo, para el ciudadano, la transformación digital del procedimiento puede entrañar complicaciones importantes a la versión tradicional (brecha digital y fracturas sociales como edad o riqueza). Se requiere también sistemas de identificación y autenticación, pasando por registros electrónicos que no están al alcance de todos. Probablemente sea cuestión de tiempo superar estas barreras, pero estas, deben servir para saber en torno a que tiene que girar la simplificación y medir la eficacia de la Administración electrónica respecto al ciudadano. Para saber si funciona es simple, observar al ciudadano y ver si hay aceptación de los instrumentos electrónicos y la simplificación.

Hay otras alternativas eficientes, desmarcadas de la Administración electrónica, a la que también podemos llamar e-Administración. Por poner ejemplos, antes que cualquier variante electrónica para la presentación de un determinado documento, el interesado verá reducida su carga si se suprime la exigencia de contar con dicho documento en la tramitación del expediente, al igual que la eliminación de una tasa en vez de pagarla por medios electrónicos, ya que si no hay tasa no hay proceso de pago y por tanto es más rápido y económico.

Además la puesta en funcionamiento de la e-Administración supone un coste económico elevado, que no obstante, se verá amortizado en el futuro. Además la convivencia común con “el papel” hace que el gasto sea doble. Por eso el gasto de implantación de la vía electrónica definitiva no debe de dejarse de lado.

La reducción de la carga documental a la que tiene que hacer frente el ciudadano sería la principal apuesta por la simplificación en clave electrónica. Liberar al ciudadano para que no aporte documentos ni datos que ya están en poder de alguna Administración, supone eliminar un gran conjunto de lastres. La consecución efectiva de este proceso sería un hito en la simplificación administrativa, que elevaría a su máxima modernidad al procedimiento administrativo, y es que hay que tener en cuenta que la proyección de este derecho es muy amplia, tanto en número de Administraciones como en la capacidad de recopilar y almacenar tal cantidad de información personal, por eso este hito, parece no estar al alcance en este momento ya que tiene que traspasar barreras políticas, barreras operativas, de protección de datos y sobre todo técnicas²⁹.

a) En cuanto a las barreras políticas, la apertura se topará con la opacidad habitual del sistema, poniéndose a la defensiva de inmediato cuando se trata de compartir datos y de enseñar documentos propios, a pesar de que según nombran los principios sobre los que se cierne la relación entre Administraciones, un pilar básico de estas sería la lealtad institucional, que entre sus directrices tiene la de facilitar a otras Administraciones la información que necesiten para realizar sus propias competencias.

b) con respecto a las barreras operativas, surge el problema de la gestión de los expedientes administrativos provocando un desplazamiento de complejidad en forma, teniendo actuaciones más lentas y retrasos en la resolución si el sistema no actúa fluidamente, es decir que al aplicar medios electrónicos a la actividad administrativa hay que tener en cuenta que

²⁹ Cabe mencionar estas barreras pero podemos dejar al margen otras vertientes que también son relevantes, como puede ser la distribución del impacto económico al descender los ingresos en concepto de tasas que corrían a cuenta del particular.

los recursos y medios materiales de los que dispone el funcionario sean correctos, que la formación del funcionario sea adecuada y que el ciudadano tenga facilidades para su ejecución.³⁰

c) El tema de la protección de datos es escabroso, porque la esencia de este derecho requiere una comunicación que puede chocar con la finalidad. Para eliminar cualquier peligro de lesión del derecho al utilizar un dato personal para un fin incompatible con el que justifico la recogida inicial, la ley ha exigido que el interesado autorice la búsqueda de la Administración, consintiendo la comunicación para tramitar y sustanciar la solicitud.³¹ Además la información albergada en los ficheros administrativos debe cumplir escrupulosamente con las exigencias en principio de calidad, debiendo de ser exacta, ya que sería lamentable para el interesado si la información que se libera es inexacta, desestimando la futura pretensión. Este último paso se puede solucionar si el interesado confirma a la Administración que la información que va a transmitir es exacta o si se debe de modificar algo³².

d) Como última traba, el principal inconveniente que lastra el despegue digital es el apartado técnico, destacando que el legislador no ha reparado aún en lo grande que es el desafío que supone la digitalización completa y la actualización de la información administrativa personal, y más difícil aun, que todas las Administraciones tengan un sistema para compartir esta información con máxima homogeneidad.³³ Aunque estas dificultades no deben de provocar el abandono del camino de la tecnología en nuestra Administración ya que se están dando pasos en la correcta dirección, en todos los niveles, tanto estatal, como autonómico, que aunque no son definitivos, demuestran que hay que seguir por esta vía.

Las Administraciones en las que estas barreras son más notorias son los Entes Locales, cuyo grado de capacitación en términos de e-Administración es más confuso, salvando muy pocas

³⁰ Véase en el artículo 33.2 de la LAECSP 11/2007

³¹ La opción que escoge la LAECSP es el consentimiento del titular caso por caso, siendo considerada excesivamente cauta teniendo en cuenta que esa búsqueda de información de parte de la Administración, además de ser beneficiosa para el interesado puede apoyarse en otras causas de justificación.

³² Con respecto a la Ley Orgánica de Protección de Datos, el artículo 4.3 notifica que los datos de carácter personal serán exactos y puestos al día de forma que respondan con veracidad a la situación actual del afectado.

³³ La interoperabilidad de los sistemas de información es el mayor paso que puede lograr la propia Administración para su gestión, ahorrando dinero tanto a ellos mismos como a los ciudadanos, siendo el pilar fundamental de la e-Administración. Ante tal complejidad administrativa es imposible, hoy por hoy, sin la coordinación mencionada en capítulos anteriores, ejercer bien la interoperabilidad.

ciudades cuya capacidad económica las eleva de nivel, pudiendo repercutir en sanción económica si no se logra corregir estos problemas.³⁴

7.2 Puntos básicos y puntos críticos en la simplificación electrónica.

En la tramitación del procedimiento administrativo hay escollos que se pueden mejorar de la mano de la e-Administración. Una vez que la DS indicó que el nuevo procedimiento administrativo debería de tener claridad, certeza y rapidez, cedió el testigo para que cada Estado lo consiguiese por las vías que creyesen oportunas.

Si eso debería de ser la base de su funcionamiento, sus puntos críticos serían las evacuaciones de trámites a cargo del interesado, las comunicaciones entre órganos y Administraciones y las notificaciones.

a) Las tramitaciones que corresponden a evacuar los interesados se rigen por normas que simplifican la presentación y la cumplimentación para acelerar la recepción de la información por parte del órgano competente. La Administración podrá incorporar comprobaciones automáticas de la información que incorpore el interesado en la instancia, viendo si dicha información coincide con datos de que disponga la Administración.³⁵

b) El tratamiento de las comunicaciones entre Administraciones parte de la base de las relaciones domésticas entre órganos y unidades, además de las mencionadas durante todo el trabajo relaciones interadministrativas. El propósito es convertir a los canales electrónicos en vía principal para realizar las gestiones de órganos y entes, estableciendo preferentemente la vía electrónica para intercambiar información, además de sentar las bases de la creación de una red de comunicación al servicio de todas las Administraciones españolas.³⁶

c) La notificación electrónica es una valiosa manera de simplificación si diseñamos un engranaje capaz de eliminar el peligro de que la notificación no se lleve a cabo correctamente. Si no hay fallo técnico, la recepción de esta notificación en el domicilio electrónico no tiene confusiones ni ausencias, por lo que si el interesado no actúa y no accede al contenido se trata de un rechazo.

³⁴ Volviendo a la Ventanilla única, al explorar la funcionalidad de servicios en España, observamos que el ideal normativo de la tramitación en bloque no está totalmente introducido. El prestador de servicios no tiene la posibilidad a día de hoy de evacuar a distancia todos los trámites que se requieren. Algunos están integrados pero para el grueso la ventanilla actúa como puente

³⁵ Véase en el artículo 35.3 de la LAECSP

³⁶ Red SARA, cuyo fin es la interoperabilidad.

7.3 Factores para compensar el movimiento simplificador.

Los factores que debemos de tener en cuenta para conseguir que la complejidad del proceso administrativo decaiga son el tiempo y el precio de este.

a) La duración del procedimiento debe de depender en el futuro en la inserción de los avances electrónicos de los que estamos hablando, para que se produzca una simplificación real. Por eso no es lógico que una vez puestas en marcha estas modificaciones electrónicas, no se traslade y tenga repercusión el acortamiento de plazos de resolución y notificación. La incorporación de la tecnología en los procedimientos y relaciones debe de suponer la reconsideración del factor tiempo en una actuación que lleve a cabo la Administración. Por eso no es lógico que se sigan manteniendo plazos tan extensos como los que hay en los procedimientos actuales.

De nuevo llegamos al punto de que existe la idea pero nadie, o muy pocas Administraciones la ejecutan debidamente. Concretamente la legislación Catalana sin llegar a ser contundente prevé al menos que las Administraciones deben de impulsar la reducción de los plazos al utilizar los medios electrónicos.³⁷ Son vagos mandatos a fin de que el plazo de respuesta sea “razonable”, por lo que podemos afirmar que la normativa no fija aún un cambio significativo en la fórmula entre tiempo y medios electrónicos.

b) Atendiendo la cuestión económica, hay que revisar la cuestión del coste de los procedimientos. Solo el legislador de la Comunidad Europea ha sido consciente del problema que atañe, reclamando gastos razonables y proporcionales a los costes del procedimiento. Podría ser una llamada de atención a la inflación de las tasas que han llevado a esta figura a ser desproporcionada en ocasiones.

En nuestro Derecho estatal, no tenemos atisbos de preocupación al respecto. No hay ninguna revisión crítica que haya tenido lugar, por lo que falta una toma de posición para bajar los precios ya que se va a utilizar la tramitación electrónica, a priori más barata. Solo podríamos destacar las reducciones de tasas en las Administraciones autonómicas y locales cuando el particular opta por la vía electrónica en lugar de la convencional a la hora de presentar su instancia, dando a entender la voluntad de estimular los medios electrónicos para obtener rebajas.³⁸ Otro aspecto es la facilitación del pago, estableciendo la Ley 7/20011 también

³⁷ Véase en el artículo 18.b de la LUMEC

³⁸ Bonificación del 10% de la cuota de la tasa prevista en la Ley de Tasas y Precios Públicos de Cataluña si la solicitud se realiza por medios electrónicos.

llamada LAECSP el derecho del ciudadano a realizar pagos utilizando medios electrónicos. El pago electrónico constituye un avance de interés en pos de la simplificación administrativa.

7.4 Administración electrónica y simplificación en las Comunidades Autónomas.

En la mayor parte de las comunidades se han aprobado planes de simplificación y reducción de cargas, siguiendo el compromiso adquirido por el Estado de reducir estas para las empresas principalmente. En todos estos planes, por ejemplo el SIRCA, del Consell de la Generalitat Valenciana, hay un apartado dedicado a la Administración electrónica, aunque también hay apartados con respecto a la simplificación normativa y procedimental.

Las actuaciones dirigidas a la Administración electrónica son fundamentales para alcanzar la simplificación electrónica completa, que no quiere decir que sea más sencilla.

Para avanzar habría que eliminar o disminuir algunos trámites y reducir carga documental. Así se puede agrupar en dos apartados las acciones:

- a) Plan de acción coordinado para desarrollar servicios telemáticos. Se definió un plan coordinado en el que se identifican 200 procedimientos que pueden ser transformados a servicios electrónicos.
- b) Identificar y desarrollar servicios en los que exista interoperabilidad. Se reúne todos los servicios de acceso a la información que pueden ser utilizados directamente desde otras unidades administrativas.

En Cataluña, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña es una norma que declara entre sus propósitos tanto promover una administración pública ágil, eficaz y eficiente, y hacer accesibles sus relaciones con la ciudadanía, con independencia del soporte que se utilice, como mejorar la actuación de las Administraciones Públicas catalanas mediante la regulación de las medidas de simplificación de trámites y procedimientos, para la reducción de cargas administrativas.

Como Administración ejemplar en este ámbito podemos destacar a la Comunidad Autónoma de La Rioja, impulsora de medidas de simplificación utilizando el desarrollo de nuevas formas de interacción con ciudadanos y empresas para digitalizar la Administración. Hay que destacar la Ley 5/2014 de esa comunidad, que trata sobre Administración Electrónica y Simplificación Administrativa como norma que denota el punto de partida para las reformas. Como puntos fuertes en la comunidad destacan los servicios de factura electrónica, las

notificaciones electrónicas, la gestión electrónica de los procedimientos y la carpeta del ciudadano, además del desarrollo de la Agenda Digital.

Sus ejes de actuación inminente son:

a) Desarrollo de nuevas fórmulas de interacción con los ciudadanos y las empresas. Simplifican el lenguaje de las comunicaciones con la ciudadanía, se facilitan las relaciones con los ciudadanos, las empresas se relacionarán obligatoriamente de forma electrónica y se simplificarán la identificación y firma electrónica. Además se avanzará en las notificaciones electrónicas y se reducirán las cargas administrativas.

b) Reordenación organizativa: Se generará un mayor número de procedimientos para que sean tramitados electrónicamente para mejorar la oferta de servicios a la ciudadanía por el canal electrónico. Se impulsará la interoperabilidad y se potenciará la generalización de los expedientes electrónicos.

c) Desarrollo de la Administración electrónica, en la que se progresará en la Red SARA, la cual desarrollará en un apartado posterior y que es un sistema de infraestructuras de comunicaciones que conecta a las Administraciones Públicas españolas para intercambiar información y acceso a servicios de forma segura. Además se avanzará en la interconexión de registros y se implantará un registro electrónico de apoderamientos.

d) Creación de Observatorio de la Administración Electrónica, que tendrá una labor de análisis seguimiento y comunicación al Parlamento de la evolución de la Administración Electrónica en La Rioja.

Hay gran variedad de ejemplos en las Comunidades Autónomas ya que son el principal motor de la simplificación y las relaciones administrativas de nuestro Estado.

8. RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIONES. E-ADMINISTRACIÓN.

8.1 Inicios de la e-Administración. Legislación.

Con el uso de medios electrónicos las Administraciones Públicas prestarán los servicios de manera más ágil, eficaz y eficiente, relacionarse con ciudadanos, empresas y organizaciones de una forma transparente, abierta y participativa y además impulsar el desarrollo económico

y social³⁹. Cada vez están más expandidos para facilitar las relaciones entre ciudadanos y Administración y de esta con otras Administraciones. Aun así y como venimos destacando durante el desarrollo de este proyecto, los medios electrónicos no han permitido la verdadera transformación de las Administraciones, ya que como manifiesta la OCDE⁴⁰ “la tecnología es un facilitador, pero no una solución”. Si la Administración emplea un procedimiento tortuoso, de organización compleja, en Administraciones basadas en los principios propios de la burocracia, por mucho que apliquemos los rápidos medios electrónicos los resultados no serán todo lo favorables que se desea.

En la e-Administración, la incorporación de los medios electrónicos debe ir acompañada de la reformulación de los procedimientos y las organizaciones, de un cambio no sólo organizativo sino también institucional, para adaptarse a las necesidades de las sociedades actuales. Todo ello, ha de venir impulsado por un liderazgo político suficiente pero también por un marco jurídico que, por un lado, permita garantizar la seguridad jurídica y, por otro, el pleno ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.

No fue hasta la aprobación de la LAECSP cuando se empezó a regenerar la regulación básica de la e-Administración que tan solo se encontraba en tres preceptos de la LRJPAC. La e-Administración tiene un carácter instrumental con el objetivo de avanzar hacia una Administración Pública que permita hacer frente a los retos del siglo XXI:

- a) Más abierta: relación con el ciudadano 24 horas al día, 365 días al año.
- b) Más transparente: los ciudadanos conocen que sucede en el interior de las Administraciones accediendo a la información que generan o interactuando con los procedimientos que tramitan. Actualmente se puede exigir la rendición de cuentas.
- c) Más próxima: muchos canales a través de los cuales los ciudadanos pueden relacionarse con las Administraciones Públicas de manera personalizada.
- d) Más integral: facilitando la cooperación, para que los ciudadanos se relacionen con la Administración independientemente del órgano competente de tramitar su procedimiento.

³⁹ Cerrillo, A. (2008) e-Administración, Editorial UOC, Barcelona.

⁴⁰ Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

e) Más relacional: los medios electrónicos facilitan la consolidación de redes en las que actores públicos y privados interaccionan.

8.1.1 Riesgos en la e-Administración

Como riesgos de la e-Administración podemos destacar la fractura digital, es decir el agravamiento de desigualdades por acción de la tecnología. Para hacer frente las Administraciones deben extender los medios electrónicos por todo el territorio facilitando el acceso a todo el colectivo⁴¹. Otro riesgo puede ser la vulneración de la seguridad, en esta caso al ser una red de Internet abierta y de libre acceso introduce riesgos a la hora de comunicarse, por ejemplo con suplantación de los autores de la comunicación, alterando los mensajes, o rompiendo la confidencialidad de los datos. Se utilizarán una serie de mecanismos de protección para acatar el problema, como son las políticas de seguridad, la encriptación, firma electrónica y demás aplicación y programas como antivirus y cortafuegos. Para finalizar habrá que evitar la vulneración de la intimidad, adoptando normas para proteger los datos personales por medio de agencias que velan por el cumplimiento de la normativa.

La e-Administración tiene hándicaps añadidos por la propia estructura de la Administración. Cabe destacar la escasez de recursos tecnológicos, económicos y humanos que no pueden ser asumidos por las Administraciones Públicas, la falta de liderazgo para facilitar el desarrollo y coordinación, y la descoordinación entre las diferentes Administraciones.

8.1.2 LAECSP y sus principios.

La LAECSP supone un avance importante respecto a la regulación básica anterior de la Administración Electrónica. Reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse y la obligación de la Administración para dotarse de los medios y sistemas que necesiten para que el ciudadano disfrute de sus derechos.

Como principios de esta Ley destacamos:

- a) Respeto a los derechos de protección de datos de carácter personal, honor e intimidad personal y familiar.
- b) Igualdad en el uso de medios electrónicos
- c) Accesibilidad a la información y a los servicios para cualquier persona.
- d) Legalidad para garantizar la integridad jurídica del ordenamiento en las relaciones a través de medios electrónicos.

⁴¹ Por ejemplo el Plan Avanza, para que los ciudadanos utilicen las TIC durante su vida cotidiana.

- e) Responsabilidad, veracidad y autenticidad de las informaciones y servicios.
- f) Simplificación.
- g) Transparencia y publicidad.

8.1.3 Reducción de la carga burocrática con e-Administración.

Las transmisiones de datos entre Administraciones son claves para la reducción de la carga administrativa que conlleva este proceso. Según el documento del OBSAE (Observatorio de Administración Electrónica) desde la entrada en vigor de la LRJPAC en 1992 los ciudadanos no tienen por qué presentar, para los trámites administrativos, documentos que ya obren en poder de la Administración actuante. Pero este derecho, reforzado por la Ley 11/2007 no se venía ejerciendo realmente.

Existe la plataforma de Intermediación que presta servicio a organismos y departamentos vinculados a todas las Administraciones Públicas (AGE, CCAA, EELL) en todos los trámites administrativos en los que pudieran ser requeridos documentos que obren en poder de la Administración, siendo piedra angular de la interoperabilidad de las Administraciones Públicas españolas, y como un elemento clave para simplificar la vida de los ciudadanos en su relación con las AAPP con ahorros estimados en cerca de 51 Millones de Euros durante 2012 con un ahorro medio por transmisión de datos de 2,38 Euros y 22.6 Millones de transmisiones de datos y perspectivas razonables de incrementos sostenidos de dos dígitos durante los próximos años.

En las Administraciones autonómicas y las Entidades Locales se acogerán a las medidas necesarias e incorporarán las tecnologías precisas para interconectar sus redes, para crear una red que interconecte los sistemas de información permitiendo el intercambio de servicios entre las mismas, así como con Europa y los Estados miembros⁴².

Para la ejecución del proyecto, se ha creado un Esquema Nacional de Interoperabilidad en adelante ENI y además, ante tal cantidad de información relevante, un Esquema Nacional de Seguridad. El ENI comprende el conjunto de criterios y recomendaciones para establecer seguridad, conservación y normalización en la información, con sus formatos concretos y para las aplicaciones con las que vamos a trabajar, que deben de conocer y utilizar las Administraciones comúnmente para la interoperabilidad.

⁴² Véase en el artículo 155.3 de la ley 40/2015

8.2 Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración y transferencia de tecnología.

Todas las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera las aplicaciones desarrolladas en sus servicios o que hayan sido contratadas salvo que la información sea objeto de protección especial legalmente.

Según que aplicación sea puede ser declarada abierta o no, según la transparencia que tenga en el funcionamiento esa Administración Pública.

Todas las Administraciones deben mantener los directorios actualizados con las aplicaciones para esta reutilización según lo interponga el ENI, con el nexo de unión en la AGE, para que sea compatible con todas las Administraciones que requieran reutilizar estas aplicaciones, formatos o estándares comunes.

8.3 Sistemas electrónicos en el Sector Público.

En el capítulo V de la nueva ley⁴³, se habla de los sistemas electrónicos comenzando por la sede electrónica. La define como la dirección electrónica para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones perteneciente a una Administración Pública en el ejercicio de sus competencias. Es una nueva figura que introduce la LAECSP en el ordenamiento jurídico que actúa como puerta de entrada para las Administraciones Públicas, a la información y servicios que prestan a través de medios electrónicos.

La titularidad, gestión y administración de la sede electrónica corresponde a la Administración. Se debe crear mediante acto formal, en el que se determinarán las características de la Sede.

Para su regulación se debe tener en cuenta la titularidad de sede, la información y servicios, que estarán sujetos a los principios de publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad...y la seguridad, con los respectivos sistemas que permitan establecer comunicaciones seguras.

Se publicarán los diarios y boletines oficiales según cada Administración determine, además de otros actos y comunicaciones que se tengan que publicar en tabloneros de anuncios o edictos.

Posteriormente se habla de portal de internet como el punto de acceso electrónico de una Administración Pública que permite acceder por internet a información que publica esta Administración y en definitiva a la sede electrónica correspondiente.

⁴³ La mencionada anteriormente Ley 40/2015

Los sistemas de identificación de las Administraciones Públicas deben de crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos con las medidas para preservar la integridad de los Derechos Fundamentales.

La identificación persigue reconocer si la persona es quien se supone que es al utilizar los medios electrónicos.

Podrán identificarse mediante sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos legislativos de firma electrónica. Otro sistema será el de la actuación administrativa automatizada, refiriéndose a cualquier acto realizado por medios electrónicos por una Administración Pública durante el procedimiento administrativo en el que no intervenga ningún empleado público. Cada Administración determinará los supuestos de utilización de los sistemas de firma electrónica⁴⁴.

La firma electrónica es idónea en los procesos de relaciones interadministrativas y con el ciudadano, garantizando identidad y fiabilidad de contenido, además de fechas y horas de los envíos. Se define como el conjunto de datos electrónicos utilizados como medio de identificación del firmante. Puede ser reconocida, por lo tanto nos indica que se basa en un certificado conocido y que es generada por un dispositivo seguro.

Para identificar y autenticar al personal de las Administraciones utilizamos los siguientes mecanismos:

- a) Sistemas de firma basados en certificados de dispositivo seguro.
- b) Sello electrónico de la administración basado en certificado reconocido.
- c) Sistema de firma electrónica (como en el caso del ciudadano).
- d) Sistema de firma incorporado en el documento nacional.
- e) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.

El resto de sistemas de firma serán admitidos entre las Administraciones Públicas según los principios de reconocimiento mutuo y reciprocidad. Además la AGE tendrá una plataforma de verificación al servicio de las Administraciones de todo el Estado.

El intercambio electrónico de datos cerrados tendrá que tener validez a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones que se definan

⁴⁴ La LAECSP prevé que las Administraciones Públicas admitirán los sistemas de firma electrónica previstos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.

en la ley. Cuando los participantes pertenezcan a distintas Administraciones, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio entre ellas.

Para finalizar este punto, todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, para su posterior utilización.

8.3.1 Comunicación a través de medios electrónicos

Se prevén normas que inciden en la comunicación entre Administraciones y particularmente intercambio de datos entre ellas. Uno de los instrumentos por los que se coordinan las Administraciones a través de la e-Administración es el intercambio de datos entre Administraciones. Para simplificar la gestión administrativa, las Administraciones que participen conjuntamente en un proceso pueden traspasar información de la una a la otra a través de estos medios electrónicos.

Las diferentes Administraciones Públicas deberán facilitar el acceso a los datos de los interesados si estos datos obran en su poder y estén en soporte electrónico. La transmisión de datos entre Administraciones requiere que haya unas condiciones y criterios necesarios para acceder a los datos de la manera más segura e íntegra posible. Como hemos notificado antes, el intercambio debe de ser en entornos cerrados de comunicación. La LAECSP establece los límites de intercambio, haciendo un especial hincapié a la normativa sobre protección de datos de carácter personal⁴⁵. Este tipo de información estará limitada para la tramitación y resolución de los procedimientos y actuaciones de su competencia de acuerdo con la normativa que los regula.

8.3.2 Cooperación entre Administraciones Públicas e interoperabilidad electrónica

La disponibilidad de los ciudadanos de diferentes plataformas y la intervención en un procedimiento de una pluralidad de Administraciones Públicas con diversos sistemas de información y aplicaciones exige normas que permitan su interrelación. Que solo haya un canal de relación puede suponer una grave barrera, pero el hecho de que haya varios canales

⁴⁵ La cesión o comunicación de datos personales está prevista con carácter general en artículos 11 y 21 de la LOPD (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal). El artículo 11.e) de la LOPD prevé que no será necesario el consentimiento para tratar los datos cuando la cesión se produzca entre Administraciones Públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos y científicos. En el resto de los casos se estará a lo previsto en el propio artículo. Asimismo, el artículo 21 de la LOPD establece que "los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones no serán comunicados a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas". Cerrillo, A. (2008) e-Administración. Barcelona, ES: Editorial UOC, 2008

sin relación entre ellos puede ser una barrera por su falta de interconexión e inoperancia en sus relaciones.

Para superar estas barreras podemos utilizar varios instrumentos, presentes en otras Administraciones. En la LAECSP se regulan los mecanismos para favorecer la relación entre las diferentes Administraciones Públicas a través de los medios electrónicos y su cooperación para el desarrollo.

La LAECSP crea el Comité Sectorial de Administración Electrónica como órgano técnico dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública para la cooperación de la AGE, Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran los entes locales, para asegurar la compatibilidad e interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones Públicas y preparar planes conjuntos de actuación para desarrollar la administración electrónica.

Además según la LAECSP, las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás Administraciones y con los ciudadanos, aplicando las medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica, entendiendo por interoperabilidad la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.

Esta se consigue por mecanismos y aplicaciones que facilitarán las relaciones de los ciudadanos y las empresas con las Administraciones Públicas y las relaciones entre estas en el ejercicio de sus funciones.

Hay tres tipos de interoperabilidad.

- a) Técnica, que se refiere a aspectos entre sistemas de ordenadores y servicios.
- b) Organizativa, referida a la coordinación y alineación de los procesos administrativos y de las estructuras de información que superan los límites de las organizaciones implicadas.
- c) Semántica, persigue el significado exacto de la información intercambiada sea comprensible por cualquier otra aplicación que no haya sido desarrollada inicialmente con dicho objetivo.

El principal instrumento previsto en la LAECSP para concretar la interoperabilidad es el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Lo podemos resumir como documento que fija los criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas.

Todas las Administraciones españolas participan en este Esquema, a través del Comité Sectorial de Administración Electrónica, aunque sea el Gobierno quien dé el visto bueno a través de Real Decreto. Para ello se debe tener en cuenta la situación tecnológica de las Administraciones y la utilización de estándares generalizados para todos los ciudadanos.

Esta ley prevé además otros mecanismos como la Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas y la Red integrada de Atención al Ciudadano.

De una parte, las tres Administraciones adoptan las medidas necesarias e incorporan las tecnologías para posibilitar la interconexión de sus redes con la finalidad de crear una red de comunicación que conecte los sistemas de información de las Administraciones Públicas y permita el intercambio de información y servicios entre ellas.

Además esta red conectará con las redes de las instituciones europeas. Esta red es SARA, una red privada para unir todos los ministerios de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, conectada a su vez con la Unión Europea.

Además se prevé que las Administraciones Públicas podrán suscribir convenios para articular medidas e instrumentos de colaboración para la implantación coordinada y normalizada de una red común o ventanilla única, en particular para el ciudadano.

Hay que hacer referencia a otro mecanismo, la reutilización de los temas y aplicaciones de propiedad de las Administraciones. La reutilización de sistemas y aplicaciones se articula como un instrumento mediante el cual las Administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, bien hayan sido desarrolladas por ellas o bien por un tercero, podrán ponerlas a disposición de cualquier Administración Pública sin contraprestación y sin necesidad de convenio. Estas aplicaciones podrán ser declaradas como fuentes abiertas.

A través de la reutilización, los sistemas y aplicaciones desarrollados por una Administración Pública para cubrir sus propias necesidades son utilizados por otra Administración Pública, como ya hemos explicado en anteriores puntos. La reutilización de las aplicaciones comporta numerosas ventajas. Por un lado, supone una reducción de costes tanto económicos como

temporales. Por otro lado, permite aprovechar la experiencia adquirida por las Administraciones Públicas que hayan desarrollado la aplicación y las que la hayan utilizado o reutilizado previamente. Asimismo, la reutilización incide positivamente en la interoperabilidad entre sistemas.

9. LA RED SARA.

La LAECSP establece la obligación de que las Administraciones, en su ámbito de competencia, adopten medidas para crear una red que interconecte sus sistemas de información, permitiendo el intercambio de información y servicios y mostrando ser un camino para interconectar con redes de Europa. El posterior Real Decreto 4/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad identifica esta Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas como Red SARA.

A fecha de 2011, según datos recogidos por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, el 45,28% de los municipios están en esta red, equivaliendo este dato al 90,35% de la población de nuestra nación. En Cataluña y Baleares, esta conectividad es del 100%.⁴⁶

Esta herramienta permite intercambiar información de modo automático bajo condiciones de confidencialidad y seguridad además de otorgar eficiencia en el uso de recursos tecnológicos facilitando el acceso a servicios comunes necesarios para automatizar el ciclo de vida de los procedimientos administrativos.

Servicios comunes en verificación de los certificados admitidos por las Administraciones Públicas, servicios de verificación de datos de identidad y residencia o las notificaciones electrónicas son servicios que SARA esta incluyendo en su repertorio poco a poco.

Como objetivos futuros se encuentra la transición total a un nuevo protocolo Internet en la red, que dotará de mayor escalabilidad y eliminará parches de la infraestructura por las limitaciones del protocolo anterior⁴⁷.

9.1 Servicios de la Administración electrónica.

La actividad de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica esta enfocándose para desarrollar las

⁴⁶ Son datos recogidos por el OBSAE, Observatorio de Administración Electrónica, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

⁴⁷ Cambio del protocolo IPv4 a IPv6

infraestructuras y servicios comunes para las Administraciones y ciudadanos. Ya hay ejemplos, de los que hemos hablado, que están funcionando como son los servicios de identidad y firma o la red SARA.

9.1.1 Servicios para ciudadanos

Son servicios públicos dirigidos a ciudadanos y empresas, pero que requieren de contenido provisto por otras unidades administrativas.

a) Portal 060, es un modelo de atención al ciudadano centrado en la satisfacción de sus demandas, necesidad y expectativas. Participan los tres niveles administrativos articulando una oferta conjunta de servicios que trasciende las barreras competenciales.

b) Comunicación de cambio de domicilio, es el mecanismo sencillo y seguro para que el ciudadano pueda comunicar su nuevo domicilio a los organismos de las Administraciones Públicas en el momento de empadronarse en el Ayuntamiento. También se puede realizar a través de la Red SARA. Actualmente el servicio comunica el cambio de domicilio a la Agencia Tributaria, Policía, MUFACE, Tesorería General e Instituto Nacional de Seguridad Social y Tráfico.

c) Inscripción en pruebas selectivas (IPS). Es un servicio que facilita a los ciudadanos inscribirse, a través de Internet, en pruebas para acceder a la Administración General del Estado. Cualquier unidad de RRHH puede configurar y publicar las oposiciones y esta unidad tendrá acceso a todas las solicitudes así como a la consulta de datos. El ciudadano puede ejecutar todo en línea.

d) Registro electrónico común. Nos proporciona una vía de tramitación para todas aquellas solicitudes, escritos y comunicaciones realizadas por el ciudadano que son dirigidas a la Administración General del Estado, que no se ajusten a procedimientos administrativos ya contemplados en los registros electrónicos de las distintas Administraciones.

e) Registro de funcionarios habilitados, se encarga de recoger a funcionarios que están habilitados y el alcance de la habilitación para actuar en nombre de los ciudadanos, que no dispongan de firma electrónica, para realizar trámites administrativos.

f) Plataforma de intermediación de datos. El objetivo de los servicios de verificación y consulta de datos de la plataforma de intermediación es hacer que la Administración valide todos los datos necesarios en la tramitación del procedimiento evitando al ciudadano presentar los documentos acreditativos. Así no se aportara documentación que ya obre en poder de las

AAPP. Verifica actualmente unos 40 tipos de datos distintos (identidad, residencia, desempleo, titulaciones, datos catastrales, registros civiles, prestaciones...).

g) Notificaciones electrónicas. Es el servicio que proporciona a cada ciudadano un buzón seguro asociado a una Dirección Electrónica Habilitada (DEH), en el cual recibe las comunicaciones y notificaciones administrativas. Acabará sustituyendo a las notificaciones en papel por las notificaciones electrónicas. Para que el ciudadano obtenga su DEH solo tendrá que solicitarlo a través de internet y este tiene total confidencialidad, ya que solo el destinatario puede leer el envío.

h) Punto General de entrada de facturas electrónicas, también llamado FACE, permite a los proveedores la remisión de las facturas a los órganos de la Administración General del Estado que tienen la posibilidad de recibir facturas electrónicas. El sistema remite la factura al órgano destinatario simplificando a los proveedores el envío de las mismas al centralizar en un punto todos los organismos de la Administración General del Estado y unificar el formato de factura electrónica.

i) Servicio VALIDE. Es el servicio on-line para la validación de Firmas y Certificados electrónicos. Es la solución referencia para comprobar estos sistemas de identificación descritos en la LAECSP. Permitirá comprobar la validez de su certificado o la del certificado de una sede, además de comprobar la firma electrónica realizada en base a un certificado digital emitido por un prestador de servicios de certificación reconocido.

j) Emprende en 3 es el proyecto que reducirá los plazos de creación de empresas mediante plataformas tecnológicas y simplificará los tramites implicando que se pueda iniciar la ejecución de obras e instalaciones el ejercicio de la actividad con la presentación ante la Entidad Local de una Declaración Responsable o Comunicación Previa en la que se deben cumplir los requisitos exigidos y disponer de los documentos que la normativa manda. Las sociedades beneficiarias serán las Sociedades Limitadas Nueva Empresa (SLNE), Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL) y el Autónomo.

k) Ventanilla única de la Directiva de servicios (EUGO). EUGO es una red de ventanillas únicas virtuales que dispondrá de una en cada país donde obtener información y realizar por medios electrónicos trámites y requisitos para el acceso y ejercicio de la actividad empresarial⁴⁸. El portal www.eugo.es es la Ventanilla Única a la que se refieren los artículos

⁴⁸ Era una de las obligaciones que incluía la DS 2006/123/CE

18 y 19 de la ley 17/2009, que nos proporciona los pasos a seguir para realizar una actividad económica.

l) El PAe (Portal de Administración Electrónica), nace como respuesta a la evolución que la administración electrónica ha experimentado en estos años y las necesidades de información y conocimiento que ha generado. Es una puerta de entrada para la información que trata sobre la situación, desarrollo, análisis y novedades e iniciativas que surgen en torno a la e-Administración. El objetivo es acercar y centralizar la oferta completa de soluciones, informes, indicadores, novedades... gestionadas en materia de e-Administración.

9.1.2 Servicios para la propia Administración.

Finalizados los Servicios para ciudadanos pasamos a comentar los Servicios para las Administraciones Públicas. Son servicios dirigidos a las Administraciones Públicas que pueden hacer uso de ellos como usuarios finales o como servicios básicos que les permitan construir sus propios servicios dirigidos a ciudadanos o empresas. Hay dos tipos de servicios, los de uso requerido de acuerdo a la normativa y los de uso opcional para las Administraciones.

a) Sistema de interconexión de registros. Ante la complejidad administrativa de la que venimos hablando, el ciudadano tiene la necesidad de relacionarse con distintas Administraciones en función de la competencia que tengan. Para mejorar esta necesidad la Administración ha desarrollado el Sistema de Interconexión de Registros, como infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las Administraciones Públicas. A través de SIR se realiza de forma segura, independientemente de la aplicación de registro utilizada. Su aplicación permite eliminar papeleo entre Administraciones aumentando eficiencia y eliminando costes gracias a las copias electrónicas de documentación presentada en los asientos de registro.

b) Directorio común de unidades Orgánicas y Oficinas da respuesta al Esquema Nacional de Interoperabilidad para proporcionar un inventario unificado y común a toda la Administración, que incluya la relación de las unidades orgánicas y sus oficinas asociadas⁴⁹.

c) Sistema de Información Administrativa, que contiene la relación de procedimientos y servicios de la AGE y de todas las demás Administraciones del Estado participantes en el

⁴⁹ Responde al artículo 9 del Esquema Nacional de Interoperabilidad (RD 4/2010) que estipula que la Administración debe mantener la relación actualizada de sus órganos y oficinas de registro y atención al ciudadano, además de que cada administración regulara la creación y mantenimiento del Inventario que se enlazara con la Administración General del Estado.

Esquema Nacional de Interoperabilidad. SIA está diseñado para permitir la Administración distribuida y la actualización corresponsable por todas las Administraciones mediante aplicación web y mediante un catalogo de servicios web. Es accesible a través de SARA.

d) El Centro de Transferencia Tecnológica publica un directorio general de aplicaciones y soluciones para favorecer su reutilización por todas las Administraciones Públicas. Encontraremos soluciones para el desarrollo de la Administración electrónica. Es obligatorio en la AGE y está a disposición del resto de unidades Administrativas.

Pasamos a los servicios de uso recomendado;

a) Plataforma Firma es un servicio de validación de certificados y firmas electrónicas, integrable en cualquier servicio de Administración electrónica. Es una solución para cumplir las medidas de identificación y autenticación de la LAECSP con el objetivo de comprobar que el certificado utilizado por el ciudadano es válido y que por tanto tiene validez para identificar al propietario.

b) Plataforma de sellado de tiempo, que nos proporciona servicios de sellado sincronizados con al hora oficial del Estado. Deja constancia de la fecha y hora de cualquier operación en un momento dado y que ninguno de los datos de la operación han sido modificados desde entonces.

c) Sistema de reconocimiento europeo de identidades electrónicas para facilitar la creación y adopción de un área única para Europa, interoperable y sostenible, de identificación y autenticación electrónicas. Consiste en el despliegue de un plataforma de identidades electrónicas europeas que permite a los ciudadanos establecer relaciones transfronterizas presentando la credencial de identidad electrónica nacional, por ejemplo, utilizar los DNI para relacionarse con otros Estados.

d) ACCEDA: Sede de gestión electrónica de procedimientos es la plataforma que permite gestionar los contenidos de una sede electrónica, gestionar el interfaz con el ciudadano para iniciar y consultar expedientes así como un completo backend de tramitación de expedientes electrónicos.

e) Pasarela de pagos, que pretende facilitar al ciudadano el pago de las tasas relacionadas con trámites de la AGE vía Internet. Se realizan pagos telemáticos de tasas facilitando la gestión y sin desplazarse.

f) Plataforma de traducción automática de portales, que es el sistema de traducción pensado para poder integrarse con los portales web de las diferentes Administraciones traduciendo los portales. Es útil para traducir catalán, gallego, valenciano, euskera, inglés... de forma totalmente automática, sin revisión de traductores humanos durante el proceso y de gran calidad.

g) Corinto: Comunicaciones electrónicas seguras que provee crear bandejas telemáticas donde recibir las comunicaciones de los distintos órganos, dándonos garantías registrales y mediante mecanismos de firma electrónica.

h) ORVE. Oficina de Registro Virtual, que se trata de una nube ofrecido a las Administraciones para digitalizar el papel que presenta el ciudadano en las oficinas de registro y enviarlo al destino instantáneamente, sea cual sea su ubicación geográfica.

i) Reúnete es el Servicio Común de Reuniones Virtuales de la Red SARA, ofrece herramientas colaborativas, a todas las Administraciones Públicas, con el fin de rentabilizar el trabajo en equipo, contribuir a disminuir el gasto administrativo evitando desplazamientos y favoreciendo la disminución de la huella de carbono que generan las Administraciones. Presta servicios de Video colaboración donde se comparten archivos y aplicaciones, chat, navegación conjunta..., conexión de salas tradicionales de Videoconferencia y todo ello a través de la red SARA.

j) Para finalizar los servicios NEDAES, que gestiona la nomina completa de los funcionarios, elaborando toda la información de las fases de cálculo, contabilidad y pago siguiendo la normativa de las retribuciones de los empleados de la AGE.

10. CONCLUSIONES

10.1 Compleja pluralidad administrativa consecuencia de la descentralización

Es uno de los principales lastres que arrastramos en este siglo XXI en nuestro Estado. Nuestro proceso de descentralización supuso una transformación radical con respecto al centralizado modelo anterior pero era necesario si a partir de la transición queríamos emprender el modelo que nos marcaba Europa. Cuando el Estado se estaba desarrollando lo adaptamos drásticamente a las autonomías suponiendo este fenómeno gran cantidad de tensiones y dificultades tanto funcionales como organizacionales. Frente a la antigua Administración centralizada de épocas anteriores durante los primeros años de democracia tuvimos que

adaptar el vetusto sistema al nuevo sistema con tres tipos de Administración (Central, autonómica y local) creando una difícil pluralidad de Administraciones y competencias y dificultando el mecanismo burocrático. La consecuencia es clara, hoy día, tres décadas después, supone un lastre para la Administración ese cambio tan radical, necesitando adaptarnos y renovarnos de nuevo sin haber alcanzado la estabilidad en el momento anterior. Ahora necesitamos una Administración Pública más ágil, más próxima a los ciudadanos, sin duplicidades entre Administraciones y esto con la ayuda de la simplificación, la mejora de las relaciones administrativas y añadiendo la ventaja de la e-Administración, está un poco más cerca de suceder⁵⁰.

10.2 Legislación para el inicio del siglo XXI

Era fundamental adaptar la legislación a los nuevos tiempos de la Administración. Los cambios de la sociedad y la evolución tecnológica hacen que el Derecho tenga que adaptarse rápidamente para no quedar desfasado, como ha pasado durante décadas y de hecho sigue pasando. Para ello las dos nuevas leyes que derogan a la LRJPAC y a la LAECSP son fundamentales aunque desde mi punto de vista insuficiente para la correcta modernización de la Administración. LPAC⁵¹ y LRJSP⁵² son las encargadas de establecer las principales medidas que se incluyeron en la CORA y en el Programa Nacional de Reformas de 2014, entre las que destacamos la eliminación de duplicidades e ineficiencias atribuidas a las Administraciones españolas. Ambas entrarán en vigor en octubre de este año y está por ver qué efectos tanto positivos como negativos generaran en el funcionamiento de la Administración. Tras el estudio y análisis en varios apartados de este proyecto y comparando con la ley anterior podemos ver una evolución bastante positiva sobre todo en el ámbito que más nos ocupa que es la faceta de la Administración electrónica la cual ve mejorada su presencia jurídica reforzando su posición para la modernización que se está llevando a cabo, La parte más novedosa es la relativa a la implantación de la gestión electrónica del procedimiento, por la Administración y el ciudadano. Me parece la dirección correcta pero no puede ignorarse que ese reto planteará un gran problema para la Administración porque requerirá elevadas inversiones y un gran problema para el ciudadano medio que tendrá que cambiar de hábitos. No obstante se necesita ampliar la legislación que se va a poner en marcha para que las modificaciones tengan más presencia, por medio seguramente de Real

⁵⁰ Es una descripción adaptada a la situación actual del sistema que propone Ixone Alonso Sanz para la Revista Internacional de Presupuesto Público en la página web de la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

⁵¹ Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

⁵² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Decreto, ya que en muchos aspectos la evolución ha sido escasa, causando la crítica de numerosos juristas en la materia.

10.3 Colaboración, cooperación, coordinación y control entre Administraciones.

Son relaciones fundamentales dentro de la organización administrativa. Si los cuatro tipos de relaciones que recientemente se han modificado en algunos aspectos con la nueva legislación alcanzasen un nivel óptimo de ejecución, muchos de los problemas administrativos quedarían suprimidos y otros tantos de mayor complejidad serían simplificados. Con la colaboración se produce el suministro de información y datos entre Administraciones, la creación de sistemas integrados para actualizar estos datos y la capacidad para asistir y auxiliar a otras Administraciones que necesiten ayuda.

Si este tipo de relación no es suficiente, que en la mayoría de casos no lo es, se produce la cooperación, con actuaciones consensuadas y acciones conjuntas entre Administraciones. Será una relación de carácter voluntaria y servirá de apoyo técnico, económico o jurídico, para reunir esfuerzos, reducir costes, unir actuaciones y garantizar coherencia y compatibilidad en los procesos. Son numerosas las técnicas y órganos que ejecutan estas técnicas por eso suponen un complejo sistema dentro de la Administración.

Con respecto a la coordinación, podemos apuntar que se diferencia de la cooperación al someter a cierto poder de dirección las actuaciones ya que no hay voluntariedad en estas al existir la figura de una Administración coordinadora y otra coordinada.

Finalmente el control produce que Administraciones de ámbito superior tengan asignadas determinadas facultades sobre el resto para la ejecución de materias de tipo administrativo. El respeto de las competencias y la legislación serán claves para que estas relaciones no contradigan la legislación referente a estas materias.

10.4 Simplificación y todo lo que conlleva

Uno de los puntos esenciales a tratar, conectada directamente con la Administración electrónica y las relaciones entre Administraciones. Tenemos que preguntar ¿Por qué es tan importante ejecutar la simplificación en nuestra Administración? A raíz de la elaboración de la CORA el camino a emprender era claro. Necesitábamos realizar una serie de modificaciones que redujesen la carga y complejidad del proceso administrativo para adaptarlo a los nuevos tiempos que la sociedad exige. Eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación anteriormente citados para la disminución del coste del proceso administrativo. Hay que unificar actividades de la misma naturaleza que se pueden realizar de

forma coordinada, identificar las trabas burocráticas que hacen difícil la tramitación del procedimiento administrativo y analizar la tipología de entes y normas que componen el grueso de la Administración para hacerla más rápida, económica y fluida. Para que la simplificación que se quiere llevar a cabo surja efecto es fundamental la reestructuración y la puesta en funcionamiento de la nueva normativa. En la medida en que se consigan estos objetivos se dinamizarán las relaciones entre ciudadanos, empresas, Administraciones y se mejorará económicamente, el problema es que alcanzarlos es muy complicado y se necesita de tiempo y buen hacer para alcanzar la cima. La potenciación de la tecnología en la Administración no será la solución definitiva para alcanzar la simplificación pero si que será un instrumento para estar más cerca de la perfección

10.5 Relaciones electrónicas entre Administraciones y todo lo que conlleva

En este punto resaltamos de nuevo las relaciones que ejecutan entre ellas las Administraciones. Tras resaltar aspectos como la cooperación, colaboración, coordinación y control los hemos unido al ámbito electrónico para ver cuál es el futuro que espera a estas relaciones durante los siguientes años. No hay otra opción que la tecnológica para agilizar este tipo de actuaciones. Para ello la legislación ya ha actuado, primero con la creación de la LAECSP, que se puso en marcha en 2007 y ahora con la actualización a través de la nueva legislación. Aunque sabemos que la e-Administración acabará imponiéndose a la antigua manera de actuar, hay que ser cautos y valorar los riesgos que lleva incorporada la mala utilización de los medios electrónicos ya que precipitarse en actualizar todas las relaciones sin crear buenos vínculos y sobre todo seguros puede llevar al error, que a su vez lleva al mal funcionamiento y ralentización del proceso. La reducción de carga burocrática creando relaciones mas rápidas entre las Administraciones o la reutilización de sistemas y aplicaciones electrónicas de unas a otras son los puntos en los que tiene que centrarse esta relación fundamental de la Administración. Si los sistemas electrónicos de los que disponemos mejoran la comunicación entre Administraciones y la interoperabilidad, se estará dando un paso de gigante para aplicar la simplificación y mejorar las relaciones, aunque para ello la clave es la regulación de los mecanismos que actúan en el proceso y la puesta en marcha de una red común que contacte a todas las Administraciones.

10.6 La red SARA y los servicios que ya están funcionando tanto para ciudadanos como para la propia Administración.

Después de toda la descripción realizada anteriormente de manera más teórica, llegamos al final para ver en la práctica como es de verdad el funcionamiento de la Administración electrónica, como se produce la simplificación sobre el terreno y como se relacionan las Administraciones entre ellas y el ciudadano de manera más o menos efectiva. La red SARA tiene como objetivo interconectar los sistemas de información de todas las Administraciones de nuestro Estado, además de algunas de la Unión Europea, para facilitar el intercambio de datos entre ellas, provocando los citados fenómenos de interoperabilidad, simplificación, y cooperación, en definitiva, para crear relaciones interadministrativas fuertes, rápidas y eficientes. Servicios como la verificación de los certificados admitidos por las Administraciones Públicas, verificación de datos de identidad, de residencia o las notificaciones electrónicas son incorporados en la red SARA para simplificar y dar velocidad al proceso administrativo. No para de crecer y ampliarse, cada vez tiene más presencia dentro de la Administración y está más desarrollada, por lo que parece que su puesta en marcha y funcionamiento es interesante.

No cabe duda de que nuestro Estado está actuando para mejorar la Administración. Desde el primer al último municipio se está por la labor de la evolución administrativa por medio de la Administración electrónica, creando nuevos canales de información y relación que, utilizados con cautela y bajo la dirección de expertos, nos están llevando a alcanzar los objetivos propuestos en materia de simplificación y interrelación de las Administraciones que componen a nuestro singular y descentralizado Estado. No hay que disminuir las ganas de progresar en estos aspectos ya que la sociedad demanda la constante actualización y facilitación para hacer la Administración deje de ser enemigo y se convierta en aliado.

BIBLIOGRAFÍA

- Montañés, Y. (2014) “Relaciones interadministrativas y simplificación” en Gamero Casado E. *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Rivero Ortega, R. (2011) “Simplificación Administrativa y Administración electrónica” en *Revista catalana de dret públic*, Barcelona, Permalink.
- Gamero, E. (2012). Manual Básico de Derecho Administrativo (9ª ed.) Madrid, Tecnos.
- Gamero, E. (2014) *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación*, Valencia, Tirant lo blanch.
- Cerrillo, A. (2008) *e-Administración*, Barcelona, Editorial UOC.
- Cierco, C. (2011) “La Administración electrónica al Servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras” en *Revista Aragonesa de Derecho Administrativo*, Zaragoza.
- Cierco, C (2008) “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*.

WEBGRAFÍA

- Catálogo de Servicios de Administración electrónica de la Secretaría de Estado Administraciones Públicas Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.
http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Co_mparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.V3TX4dKLTIU
- Reducir el papeleo. Estrategias nacionales para la simplificación administrativa del Instituto Nacional de Administración Pública.
<http://0-vlex.com.avalos.ujaen.es/app?r=true#WW/sources/5530>
- SARA – Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas del Observatorio de Administración electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
<http://administracionelectronica.gob.es/ctt/redsara#.V3TZg9KLTIU>

- Manual de Simplificación Administrativa y Reducción de Cargas para la Administración General Del Estado del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/simplificacionAdministrativa.html
- Informe CORA del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF

LEGISLACIÓN

- Constitución Española de 1978
- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y de Procedimiento Administrativo Común
- Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
- Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público
- Ley 39/2015 de del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo relativa a los servicios de mercado interior