

DE LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (*)

Por

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: 1. Aproximación al tema: condicionamientos y alcance.—2. La creciente complejidad del sistema normativo. Excurso final sobre la llamada ley de acompañamiento.—3. El permanente crecimiento del aparato organizativo de las distintas Administraciones públicas; en especial, en relación con el ejercicio de competencias compartidas.—4. El actuar procedimentalizado de la Administración.—5. Reflexiones finales.

1. APROXIMACIÓN AL TEMA: CONDICIONAMIENTOS Y ALCANCE

El término simplificación es polivalente; expresa, sabido es, significados distintos. Los dos que recoge el Diccionario de la Academia, además de muy precisos, están íntimamente vinculados: *simplificar* es —dice— «hacer más sencilla, más fácil o *menos complicada* una cosa», pero significa también «*reducir* una expresión [...] a su forma más breve y sencilla». Y en verdad que vincular la idea de hacer algo menos complicado con la de reducirlo expresa muy cumplidamente el verdadero alcance del término. Simplificar la Administración supondrá, pues, en principio, hacerla menos complicada y, al mismo tiempo, reducirla.

Simplificación de la Administración. Es hipótesis que se enuncia siempre con un significado dinámico y operativo; en definitiva, como tarea a realizar que, según se verá, se proyecta en ámbitos muy distintos. En todo caso, y como punto de partida, parece obligado reconocer la necesidad de llevarla a cabo. Es algo que no cabe cuestionar; tampoco, que hay que hacerlo en términos rigurosos y que no admiten demora. Un postulado en el que, por su obviedad, no es necesario insistir a la vista de la complejidad que ha alcanzado la Administración en todos esos ámbitos a los que, en concreto, me referi-

(*) El presente trabajo constituye mi intervención, ampliada, en el II Convegno di Studi di Diritto amministrativo, organizado por la Università y la Accademia delle Scienze de Torino (mayo 1998), sobre «Modelli di semplificazione amministrativa: esperienze italiane e straniere a confronto». Las referencias que se hacen a E. CASSETTA lo son a la Relación introductoria del mismo.

ré más adelante. Complejidad, en no pocos casos, auténticamente alucinante, en relación con la que ciertamente es poco lo que se diga.

Una consideración, fundamental, hay que tener muy presente. Las exigencias de simplificación que se señalan derivan tanto de necesidades requeridas por la operatividad y eficacia de la propia Administración como de las que impone el que sea realmente efectivo el reconocimiento del *status* de los ciudadanos, que empieza por requerir un mínimo respeto y, como es lógico, que se haga efectivo. Es necesario hacer hincapié en las dos vertientes expuestas. La simplificación administrativa viene requerida, ciertamente, para liberar al ciudadano de las pesadas ataduras que muchas veces suponen sus mantenidas y obligadas relaciones con la Administración; también, y no se ha insistido lo suficiente, como exigencia de una mayor eficacia de esta última, sin olvidar el elevado costo financiero, en la carga económica que representa un aparato administrativo complejo en exceso, habitualmente innecesario y, en buena medida, inoperante.

Resulta incuestionable llevar a cabo la simplificación administrativa, asumiendo la doble perspectiva que acaba de señalarse. En todo caso, y como punto de partida, convendrá fijar el alcance de la misma, los ámbitos en los que en concreto deba proyectarse esa tarea. En principio, y como es lógico, en todos los relacionados con la Administración. Es por ello práctica habitual al considerar estas cuestiones comenzar por señalar la necesidad de plantear una *simplificación normativa*, tanto desde la perspectiva del ordenamiento legal que, conforme al principio de legalidad, es habilitante de todo el actuar de la Administración como del sistema normativo propio de la Administración, el reglamentario; también, *simplificación orgánica*, simplificación del aparato administrativo; y, por último, *simplificación procedimental*, simplificación, en definitiva, del actuar de las Administraciones públicas, que es siempre, no se olvide, un actuar procedimentalizado. Tres ámbitos, desde luego, convencionalmente establecidos, a los que habré de atenerme. Ámbitos, habremos de verlo, que no sólo están relacionados, sino que, con frecuencia, unos y otros se interpenetran.

Mucho es lo que sobre cada uno de ellos podría decirse. Mucho también lo que ya se ha escrito al respecto. Siempre, y sin excepción, partiendo del auténtico postulado de que la simplificación que se postula es tarea indeclinable a la vista de la situación a considerar. No obstante, y habida cuenta del tiempo de que dispongo, no pretendo pormenorizar mi exposición en relación con los distintos ámbitos en los que la simplificación debe operar. Trataré tan sólo de reflexionar sobre el tema, relacionando alguna de las manifestaciones que ofrece; y, sobre todo, insistiendo en las raíces últimas a las que debe

responder. Tarea de simplificación de la Administración pública que, en definitiva, no debe ni puede ser sino consecuencia de la configuración del Estado de la que se parta.

Lo que acaba de decirse me parece de una obviedad incuestionable. Entiendo, sin embargo, que al tratar estas cuestiones no se considera con el alcance que en efecto tiene. Olvido, omisión —auténtica constante— que, al desvincular esta temática de sus raíces, la mayor parte de los planteamientos que se postulan sobre la simplificación administrativa conducen a que no ofrezcan ni caladura ni consistencia bastante; y, a la postre, queden prácticamente reducidos a operaciones de simple maquillaje, de efectos reales siempre muy reducidos y apenas perceptibles.

Dos consideraciones, por último, para señalar en cierto modo la fundamentación desde la que resulta obligado asumir las presentes reflexiones.

En primer lugar, y consecuentemente con lo dicho, advertir que el tema de la simplificación administrativa, como, en definitiva, todos los relacionados con la Administración, es, básicamente, un tema político. Y, aunque crea resulte innecesario, no dejaré de advertir de modo explícito el alcance del carácter que señalo, totalmente ajeno, claro es, a los planteamientos y a las diferencias entre las distintas fuerzas políticas. En reiteradas ocasiones he asumido este mismo enfoque refiriéndolo, en concreto, a distintos intentos de reforma de la Administración. Todos ellos, y suscribo lo que en relación con los mismos se ha dicho con acierto, terminan siendo grandes cementerios cargados de esperanzas y buenos deseos (1). Es pues que todo lo que sea marginar, o simplemente que la perspectiva política señalada no resulte condicionante de la tarea que haya de llevarse a cabo, conduce a condenar al fracaso cualquier intento que se haga de simplificación de la Administración. Que al señalar que se trata de un tema político lo que se dice es que debe arrancar siempre de una determinada concepción del Estado, de las exigencias que impone y que su ejecución y puesta en práctica, siempre desde la objetividad, racionalidad y profesionalidad que la Constitución refiere a la Administración, no será sino consecuencia de la decisión política que al efecto se adopte.

Advertir también, en segundo lugar, que la presente exposición habrá de concretarse en términos estrictamente jurídicos. No debe ser de otro modo. Hay que ser muy conscientes, sin embargo, de la más que notoria insuficiencia de un planteamiento que de modo ex-

(1) Estas cuestiones las he considerado con carácter general en S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto de una Administración racionalizada*, Madrid, 1983.

clusivo se redujera a esos términos. Es necesario, desde luego, abordar el tema de la simplificación administrativa desde su perspectiva normativa. No obstante, quizá más importante que ello sea crear un ambiente que demande la necesidad de asumir esa tarea, un auténtico talante que, en definitiva, haga también efectivas las medidas que puedan adoptarse. Empezando, como es lógico, por crearlo en el seno de la propia Administración. No cabe olvidar tampoco que hay condicionamientos sociales, en sus más amplios términos, que son de obligada consideración y que incluso pueden anular los efectos del sistema normativo que al efecto pueda establecerse. Piénsese, por ejemplo, en el rechazo habitual de la clase funcionarial, casi como auténtica cuestión de principio, a abandonar cualquier título de intervención. Incluso, en mantener en la práctica situaciones precedentes aunque su ordenación jurídica haya podido modificarse. E. CASSETTA, en la Relación introductoria, ha hablado del «ansia de proveer» que todo funcionario tiene. *Quieta non movere* es principio que ha estado vigente en todos los tiempos y en todas las Administraciones del mundo. Oposición también, de una u otra forma, por quienes puedan verse afectados en sus intereses. Son éstas circunstancias muy a tener en cuenta. Situaciones con las que es preciso enfrentarse, con cautela pero también con energía, para llevar a cabo la puesta en práctica de cualquier tarea de simplificación de la Administración. En otro caso serán siempre muy escasos los resultados que puedan esperarse.

2. LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DEL SISTEMA NORMATIVO. EXCURSO FINAL SOBRE LA LLAMADA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

Referir la siempre creciente complejidad del sistema normativo, comenzando por las normas con rango de ley —complejidad que en ocasiones alcanza extremos increíbles—, es referir una realidad por todos reconocida. El fenómeno hace años que fue advertido por C. SCHMITT (2): realzaba el carácter dinámico que presentaba, expresión siempre de un cierto apresuramiento, y que le llevó a formular el término, ya generalizado, de «legislación motorizada». Fenómeno general y universal en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico. Es fácil comprender, sin embargo, las dimensiones que alcanza en el campo jurídico-administrativo.

(2) Cfr. C. SCHMITT, «Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft», recogido en *Verfassungsrechtliche Aufsätze*, Berlín, 1958, 404 y ss. Los términos de C. SCHMITT, sin duda alguna por lo expresivos que resultan, cabe decir que son de uso generalizado. Es de advertir, sin embargo, que él los refiere, básicamente, a la aparición de las llamadas «leyes medida» expresión muy característica, desde luego, del fenómeno que se refiere.

Constato una realidad. En principio, y en parte, tiene su explicación lógica en causas muy distintas: van desde la complejidad misma de la vida social a la que ofrece la realidad económica, circunstancias que el ordenamiento jurídico no puede sino considerar. Y digo que constato una realidad que, además, digámoslo abiertamente, no puede sino ser así. Hay que ser muy conscientes de ello, y asumir aquélla con todas sus consecuencias. No caben añoranzas de tiempos pasados. Se terminaron, si es que alguna vez los hubo, los juristas de un solo código.

Y si lo que señalo resulta incuestionable, el problema está, naturalmente, en ponderar el grado que alcanza esa complejidad, a todas luces excesiva. Es el primer extremo a tener en cuenta, que referiré al ordenamiento español con las peculiaridades que en él presenta.

No hay duda: excesiva complejidad de nuestro ordenamiento jurídico. También, *falta de claridad* de las normas que, en general, técnicamente, no son ni mínimamente rigurosas. Son muchos los ejemplos que se podrían citar. Nuestras leyes se elaboran con un cierto apresuramiento; resultan motorizadas en exceso... ¡Qué sensación produce constatar el pausado procedimiento de elaboración de algunas de nuestras leyes del pasado con el que actualmente se sigue! Y no se me arguya —como a veces se me ha objetado— que lo que digo es un simple prurito de perfeccionismo. En modo alguno. Hay siempre, desde luego, exigencias de la obra bien hecha que, naturalmente, debe comenzar por referirse nada menos que al sistema de normas que debe regular la convivencia. Toda norma, es lógico, debe prever, en principio, las muy distintas y posibles hipótesis a las que habrá de aplicarse; también, valorar las consecuencias a las que dará lugar. Sólo así se evitan los habituales supuestos de vacíos legales y de lagunas, de contradicciones y de efectos no deseados. Y, además, debe ser clara y precisa para facilitar su correcta comprensión. Circunstancias éstas que, aunque parezca increíble, se olvidan en demasía y, como es lógico, inciden de modo directo en el ámbito de la Administración que debe aplicar la ley.

El fenómeno que refiero, entre nosotros, es de extrema gravedad. Muy principalmente, por el muy amplio cambio experimentado en nuestro ordenamiento jurídico a raíz de la Constitución. En modo alguno discuto —¡cómo iba a hacerlo!— que ésta obligaba en muchos casos a regulaciones nuevas y distintas de las hasta entonces existentes. Exigencia incuestionable, sin reserva alguna. Ahora bien, aparte de que algunas leyes pudieron modificarse parcialmente sólo en lo que se entendiese procedente, en muchos supuestos los cambios habidos en modo alguno cabe decir fueran consecuencia *obligada* de la Constitución. Hubiera sido necesario discernir las modifica-

ciones que ésta imponía de aquellas otras que, las más de las veces, no han sido sino mero capricho, deudor siempre de un cambio que se entendía obligado: las «exigencias» de los «nuevos tiempos», la consideración de una ley como obsoleta, han sido argumentos enfáticamente utilizados en demasía para llevar a cabo una no buena sustitución de nuestro sistema legal, cuya complejidad, además, se ha acentuado cada vez más.

Y es en el contexto que acabo de referir, nada menos que de sustitución de la mayor parte de nuestro sistema normativo, en el que hay que enmarcar la falta de rigor y de claridad de muchas de nuestras leyes (3). En cualquier caso, y además de las consecuencias que de esa falta de rigor y de claridad se derivan, en mi opinión, las más graves son las del constante y permanente estado de cambio a que está sometido ese mismo ordenamiento. Y esto es grave, muy grave. Vivimos, prácticamente, en un estado de permanente modificación del ordenamiento jurídico: se impide así que las normas arraiguen, que alcancen una cierta aceptación social y que consoliden líneas de comportamiento que puedan ofrecer una mediana consistencia. Es práctica habitual que las dificultades que pueda presentar la aplicación de cualquier norma terminen solventándose rápidamente mediante su sustitución y modificación. Y ésta, ciertamente, no es una buena solución.

La situación expuesta afecta de modo muy directo al principio de seguridad jurídica sancionado en el artículo 9 CE. No habré de referirme a él, en cuanto ya ha sido ampliamente estudiado (4). Lo único que señalaré es que la primera consecuencia que, naturalmente, se deriva del citado principio es que exista certeza y seguridad del ordenamiento a aplicar. Desde la perspectiva que considero es, desde lue-

(3) Los ejemplos podrían, sin duda, ser numerosos. Quizá ninguno tan significativo como la enmienda incorporada en el Dictamen del Senado como Disposición transitoria segunda al Proyecto de Ley por el que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión, y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector (procedente del Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero) (Diario de Sesiones del Senado», VI Legislatura, núm. 39). Texto que era del tenor siguiente: «Rúbrica de la disposición transitoria segunda. Se suprime la referencia a las tarifas de conexión para desarrollar el contenido resultante de la tramitación previa en el Congreso de los Diputados. Por último, también por razones de técnica legislativa, una Disposición derogatoria que prevé expresamente la abrogación del Real Decreto-Ley del que trajo origen este Decreto-Ley» (*sic!*). Este texto, que realmente se comenta por sí solo, haría exclamar con espontánea razón al Presidente del Congreso después de su lectura, naturalmente sin desconectar el micrófono: «manda huevos». De ello darían noticia los medios de comunicación, aunque la expresión no figure en el «Diario de Sesiones», Congreso de los Diputados, núm. 76, 18 de abril de 1997.

(4) Vid. sobre el tema, con carácter general, el trabajo de ese título de L. LAVILLA ALSINA que constituye el texto de su Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, cuya edición habrá aparecido ya, sin duda alguna, cuando se publiquen estas páginas.

go, difícil hacer operativo el citado principio en cuanto posible valla-
dar que jurisdiccionalmente pudiera frenar la situación que se refie-
re. En cualquier caso, habrá que reconocerle un cierto significado y
advertir las graves, muy graves, consecuencias prácticas a las que
conduce su quiebra. Es así que se multiplican las cuestiones de dere-
cho transitorio; también, las contradicciones, frecuentes, entre la
norma legal que se modifica y la de carácter reglamentario que per-
manece, en la práctica, dan lugar a situaciones que siempre resultan
polémicas; es difícil, además, que ante el cambio permanente del or-
denamiento jurídico se consoliden situaciones de ningún tipo; dígase
lo mismo —y esto resulta de muy extrema gravedad— de las posibles
previsiones a adoptar por los administrados, por ejemplo en el ámbi-
to económico, cuando no hay la más mínima certeza de que una de-
terminada ordenación habrá de mantenerse. En definitiva, un con-
junto de circunstancias que parece prudente evitar o, al menos, tener
en consideración.

La ley en permanente estado de cambio. Un fenómeno, reiterado,
cuyo cauce más generalizado en los últimos quince años ha sido el
de las llamadas «leyes escoba», unánime y reiteradamente denuncia-
do por la doctrina (5): quiere ello decir que, venga a cuento o no, esté
relacionado o no con el objeto de una ley, se *aprovecha* la aprobación
de una de ellas para llevar a cabo la modificación de otra precedente.
Se *aprovecha*; es curioso: es la expresión misma que acostumbran a
referir las propias Exposiciones de Motivos que sancionan los cam-
bios referidos. ¿Qué ministro, ante la necesidad de una solución con
rango de ley, no tratará de incluirla en la primera ley que deba apro-
barse, tenga o no relación material con su contenido?

La línea de actuación expuesta encontró formalmente un primer
cauce a través de la inclusión de las modificaciones legales a llevar a
cabo en las correspondiente leyes aprobatorias de los Presupuestos
Generales del Estado. La situación sería también ampliamente de-
nunciada. No obstante, tras el tenue y tardío varapalo del Tribunal
Constitucional, se llegaría a la fórmula, no menos patológica —fue
peor el remedio que la enfermedad—, de las llamadas leyes de acom-
pañamiento, habitualmente intituladas «leyes de medidas fiscales,
administrativas y del orden social».

Algo querría decir al respecto. En reiteradas ocasiones he mante-
nido una postura crítica en relación con el recurso habitual y genera-
lizado a estas leyes. Sé también que me muevo en un terreno polémi-

(5) A estos temas en particular me he referido en distintas ocasiones: así, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre la ley de Disciplina e Intervención bancaria*, en el núm. 118 de esta REVISTA (1989); también, en *Derecho administrativo económico*, II, Madrid, 1991, 141, remitiéndome a la bibliografía que aquí recojo.

co; no faltan, desde luego, quienes defienden la conveniencia de la fórmula, entendiendo preferible que, una vez por todas, se lleven a cabo cada año las modificaciones del orden legal que puedan resultar pertinentes. Pero sé, sobre todo, que, establecida la fórmula, adquirida carta de naturaleza, simplemente, aunque sólo sea por la comodidad que representa, no hay Gobierno que renuncie a ella. Argumentar en contra resulta esfuerzo baldío; casi, como luchar contra los molinos de viento. Lo haré, sin embargo, postulando, al menos, una corrección del procedimiento que se sigue.

En el contexto de la «legislación motorizada» en el que, guste o no, estamos inmersos hay que reconocer sin reserva que no pocas normas legales están condicionadas por criterios coyunturales que es obligado considerar. Principalmente, en temas de carácter económico y tributario. Son supuestos cuyo tratamiento, en buena parte y por la conexión directa y condicionante que tienen con los Presupuestos, podría recogerse en la ley aprobatoria de los mismos, con plena ortodoxia, conforme a la doctrina establecida por el propio Tribunal Constitucional. Recuérdese, por ejemplo, que los aspectos fiscales y los relativos a las remuneraciones funcionariales han tenido habitualmente cabida en ellas. Incluso, concedámoslo, habilitando al efecto la fórmula que critico. Que lo que se cuestiona es la extensión que reciben estas llamadas leyes de acompañamiento. En cualquier caso, no llegan a entenderse las razones para que la modificación de veinte artículos de una determinada ley no dé lugar a un proyecto concreto de modificación parcial de la misma. Que lo manifiestamente criticable es la increíble extensión y alcance que de modo creciente están recibiendo estas leyes. A la vista tengo la excesivamente nutrida Ley 66/1997, de 30 de diciembre, que para el presente año viene a modificar alrededor de *cien* leyes; y, éste es dato a destacar, casi todas ellas promulgadas no hace más de cuatro o cinco años, varias de fecha 30 de diciembre del año anterior y varias también de ese mismo año 1997 (entre otras, la Ley 11/1997, de 24 de abril; la Ley 24/1997, de 15 de julio). Es un dato que se comenta por sí solo. ¿Qué justificación puede haber para modificar una ley anterior tan sólo en pocos meses? Hay más: en cualquier caso el ejemplo que cabe calificar como más clamoroso es el del artículo 108 de la Ley 66/97 que modifica un artículo de la Ley 54/97 del Sector eléctrico; esto es, un precepto de una ley promulgada exactamente 33 días antes.

La fórmula que refiero la critico por varias razones. Una, la primera, de carácter si se quiere puramente formal, desde la perspectiva que ofrece el principio de seguridad jurídica. Obsérvese, además, que buena parte de las razones que en su día sirvieron de apoyatura al TC para sancionar la inconstitucionalidad de las leyes de Presu-

puestos Generales del Estado son referibles en gran medida a estas leyes de acompañamiento. En modo alguno diré que sean inconstitucionales; creo, sin embargo, que entran de lleno en el concepto, diferenciado del anterior y que ha sido elaborado por la Jurisprudencia alemana, de «leyes no bellas constitucionalmente» —entre nosotros, este calificativo ha sido comúnmente referido a la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial—. Una valoración, en todo caso, no desdeñable, y que parece debiera ser objeto de alguna consideración.

De todos modos, la crítica fundamental a estas leyes, en mi opinión, debe arrancar de que contradicen las mínimas exigencias a las que debe responder la política legislativa. El procedimiento que se sigue, en la práctica, es el mayor incentivo para el apresuramiento y la falta de rigor de buena parte del sistema legal. No se piensan ni se ponderan debidamente las consecuencias de las leyes que se elaboran: no es necesario. ¿Para qué? Adóptese la solución que se quiera, que, si no es adecuada, ya se modificará en la próxima ley de acompañamiento. Que también es práctica habitual, ante necesidades de financiamiento de una determinada actividad, o ante exigencias sindicales que el ordenamiento vigente no permite, advertir que las hará posible de modo inmediato la próxima ley de acompañamiento. Y esto no es bueno. Son las posibilidades que el procedimiento ofrece en sí mismo las que incitan a esa permanente mutabilidad de las leyes, con las consecuencias que de ello se derivan.

No hace falta decir que la complejidad normativa del sistema legal se acentúa hasta extremos increíbles en relación con el sistema reglamentario. Es poco todo lo que se diga al respecto. Hasta tal extremo —baste este solo dato— que cabe afirmar que la propia Administración desconoce las normas elaboradas por ella misma. Así de claro: en alguna ocasión, y aunque parezca increíble, la propia Administración en algunas normas reglamentarias se remite a otras de análoga naturaleza que ya no están vigentes (6). Las llamadas al funcionario correspondiente del compañero o del amigo, simplemente para informarse si un precepto está o no en vigor han terminado por ser práctica habitual y generalizada. Y si esto ocurre en el seno de la

(6) Baste un ejemplo: el artículo 10.3 del Reglamento Técnico y de prestación del servicio final telefónico básico y de los servicios portadores, aprobado por Real Decreto 1912/1997, de 19 de diciembre, dispone que «el concesionario del servicio estará obligado a abonar el canon establecido en el artículo 15.3.c) de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones». Pues bien, el mencionado artículo 15.3.c) había sido ya derogado por la Disposición derogatoria única 15 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, Ley esta última que había introducido en la citada Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones una nueva Disposición adicional en la que se regula el canon al que anteriormente se refería el artículo 15.1.c).

propia Administración, no es necesario conjeturar en qué términos incide en relación con los administrados. Y como fuente adicional de complejidad de nuestro sistema jurídico, añádase la «descentralización» de la potestad normativa que alcanza una enorme cantidad de entidades (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc., etc.) todas ellas de ámbito estatal, y cuya última versión ha sido la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que la ha ejercido recientemente mediante la Circular 1/1998 de 30 de julio publicada en el BOE del 31 de agosto en la Sección de Disposiciones generales.

Quienes elaboran una norma reglamentaria —y son personas con nombres y apellidos—, lo primero que deben conocer, como es lógico, es el impacto que la misma habrá de ofrecer en el derecho vigente: qué normas se modifican y cuáles no. Y deben definirse al respecto. Nadie mejor que ellos. En definitiva, se trata de saber qué disposiciones quedan vigentes y cuáles no. Es exigencia que, desde luego, tiene sus dificultades pero que en ningún caso cabe eludir. Y es de advertir que en el prolijo artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sobre el procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, tan imbuido de un juvenil garantismo, nada se dice al respecto. Insisto: son permanentes las dificultades que en la práctica plantea cualquier nueva disposición reglamentaria respecto a su incidencia en las hasta entonces vigentes. La obligación por demás razonable que establecía el artículo 129.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 sobre la necesidad de elaborar la correspondiente tabla de vigencias resultaba cauce muy válido para el adecuado conocimiento del ordenamiento jurídico vigente. El paulatino abandono que de ello vino haciendo nuestra Administración, así como la laxitud con que la Jurisprudencia juzgó tal incumplimiento, han marginado una fórmula en extremo clarificadora para el conocimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Conocimiento del ordenamiento jurídico vigente que, como es lógico, es obligado para su correcta aplicación. Un conocimiento, me atrevo a afirmar, que en ocasiones resulta imposible si no se leen en su integridad todas, absolutamente todas, las disposiciones que se publican. En cualquiera de ellas puede modificarse otra anterior. Donde menos se piensa, salta la liebre. Más todavía: que en algunos casos el contenido de las leyes que se modifican no queda reflejado en el epígrafe que recoge el Boletín Oficial. Para conocer el posible cambio que una norma puede experimentar hay que leerse en su integridad el texto de todas ellas, o esperar también que se publiquen las correspondientes colecciones, contando, naturalmente, con que a quien las realice no le pase desapercibida la modificación llevada a cabo.

Complejidad, dispersión y modificación permanente del ordenamiento jurídico. Necesidad de su simplificación. Ello deberá requerir de un esfuerzo importante, tanto por lo que se refiere a una más rigurosa y precisa elaboración de las normas como a apostar por una cierta permanencia de las mismas. Insisto: hay circunstancias, como la misma complejidad del sistema normativo, que resultan necesarias y que es obligado asumir y aceptar. Realidad que precisamente por ello mismo debería obligar a exigir un mayor rigor y orden, aunque sólo fuera para que aquél pudiera ser debidamente conocido.

La situación que se refiere se proyecta y condiciona directamente aspectos fundamentales de la aplicación misma del derecho. A quien lo aplica, a quien lo interpreta, a quien está sometido a él, le es exigible una diligencia media, incluso una diligencia rigurosa, para conocerlo. Es así, en este contexto, que tiene sentido la prescripción del artículo 6 Cc acerca de que la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento. Un precepto en relación con el que convendrá recordar la crítica que, a la presunción que comportaba, hiciera en su momento Joaquín Costa, pensando en los montañeses del Altoaragón regidos en gran parte por la costumbre. ¿Cómo cabía presumir que conocían todas las normas jurídicas de aquel entonces? ¿Cómo se proyecta esta misma argumentación en el momento presente? Que presumir el conocimiento de las leyes puede tener sentido, tiene sentido, y es exigible, cuando se dan ciertas condiciones. Ahora bien, cuando este conocimiento resulta casi imposible y supera, con creces, la diligencia que razonablemente puede requerirse, el alcance que debe darse al artículo 6 Cc parece es muy distinto al que tradicionalmente ha venido recibiendo. Quede en simple esbozo la referencia a estas cuestiones, para que otros más capacitados profundicen en ellas.

Conviene recordar en relación con lo que acaba de indicarse que la Sentencia de la Corte constitucional italiana núm. 364 de 24 de marzo de 1988, declaró constitucionalmente ilegítimo el artículo 5 del Código penal, que modificó, en cuanto no excluye de la inexcusabilidad de la ignorancia de la ley penal, la ignorancia inevitable. Su razonamiento discurre, como es lógico, por la vía de la culpa que entiende exige un determinado conocimiento del ilícito. Las argumentaciones que se recogen, sin embargo, son contundentes sobre el alcance de la presunción *iuris et de iure* y sobre la ficción acerca del conocimiento de las leyes. Su significado es importante. No parece aventurado afirmar las consecuencias que, de generalizarse, pueden deducirse de esta línea argumental en relación con lo que viene diciéndose.

3. EL PERMANENTE CRECIMIENTO DEL APARATO ORGANIZATIVO DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS; EN ESPECIAL, EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS COMPARTIDAS

Simplificación administrativa, también, de la organización, del aparato organizativo de la propia Administración. Esta, sabido es, se ha ido formando por vía de creciente agregación de nuevas dependencias, conforme aumentaban cometidos y tareas a desempeñar, sin que ello respondiera a una línea coherente y definida. Amplitud notable de nuestra organización administrativa ante la que desde hace ya muchos años viene postulándose la necesidad de su reducción; o, más exactamente, la de adecuar la organización a las funciones que aquélla debe cumplir. Postulados casi todos ellos de tan escasos como inoperantes resultados, en los términos que acredita el hecho mismo de que constituyan cuestiones que siempre están pendientes.

Realidad organizativa de las distintas Administraciones públicas. Hay que valorarla en su conjunto; no cabe afirmar, por ejemplo, que se reduce la Administración del Estado cuando se multiplican sin tasa sus organismos autónomos u otras formas organizativas; o cuando, como consecuencia de una nueva ordenación de la distribución de competencias, éstas pasan a ejercerse por Administraciones que al efecto se crean, y cuya organización se formaliza también en progresivo y casi desenfrenado crecimiento.

La simplificación, la reducción de la organización administrativa diríase que es anhelo permanente, pero casi de realización imposible. Desde hace más de treinta años vengo asistiendo a congresos internacionales, a debates científicos en los que de modo constante se postula reducir, ordenar y racionalizar, por ejemplo, la llamada Administración institucional, los organismos autónomos. Intentos, en general, casi siempre baldíos, como lo evidencia, según se ha dicho, la reiteración con la que se plantean, en cuanto se trata de problemas que siguen sin resolverse.

Que el aparato organizativo de la Administración sea complejo, excesivo y un tanto desmesurado es un extremo de fácil constatación. No es éste, sin embargo, el dato condicionante. Una Administración de grandes dimensiones acaso pudiera ser necesaria. Lo realmente patológico es que tal organización resulta del todo inadecuada a la vista de los cometidos que debe desempeñar. Los mejores observadores de nuestra Administración del XIX, periodistas y novelistas, refirieron la siempre creciente creación de dependencias, consejos, juntas, jurados y comisiones, a veces sin apenas cometidos,

que ya nunca se disolverían, aunque tales funciones pasaran a ser desempeñadas por otras oficinas, disolución que en su caso sólo se llevaría a cabo a costa del nacimiento de un nuevo organismo, pero siempre, eso sí, con las mismas personas. No es muy distinta la realidad de nuestros días. Cabe pensar en todo caso que, no escribirían LARRA o GALDÓS, por ejemplo, si al largo listado de dependencias que ellos refieren se uniera el de entes, entidades, organismos, institutos, empresas, agencias, sociedades públicas y un largo etcétera que hoy constituyen nuestra organización administrativa.

Que sea necesario simplificar —y reducir— nuestra organización administrativa es postulado que constituye un auténtico axioma. Y habrá que notar de modo muy explícito que en esta exigencia, incuestionable, concurren, y además de modo muy señalado, las dos perspectivas que, como se viene diciendo, están en la base misma de todo el fenómeno de simplificación administrativa: tanto la que se deriva de la debida tutela a las situaciones de los administrados —con frecuencia, en la práctica, comienzan por no saber a qué Administración dirigirse— como la que arranca de la propia efectividad y defensa de los intereses públicos: baste considerar tan sólo la ineficacia que genera, el elevado costo de tal organización y el impacto que representa en el gasto público. Cualquier política de reducción del mismo no puede sino comenzar por reducir el aparato administrativo en lo que tenga de inoperante e inútil, que no es poco.

La situación a considerar parte, como es lógico, de la estructura organizativa que establece la Constitución en relación con las tres organizaciones territoriales que reconoce: Estado, Comunidades Autónomas y la Administración local, provincias y municipios principalmente. Es de advertir —notémoslo— que cada una de estas organizaciones territoriales —cada una de ellas— cuenta con su propia Administración, que a su vez responde, casi con carácter general, a una *organización centralizada*, a otras *desconcentradas territorialmente* y a otras *descentralizadas funcionalmente*. La amplitud, la desbordante amplitud alcanzada por el esquema expuesto es sobradamente conocida. Muy principalmente, y debe resaltarse por lo novedoso que resulta, por parte de las Comunidades Autónomas.

Permítaseme en este punto una breve digresión, un tanto general, sobre la Administración de las Comunidades Autónomas. Puede ayudar a la comprensión del fenómeno que en particular refiero. Y advertiré —siempre son pocas las cautelas que al respecto se adopten, para no ser mal interpretado— que en modo alguno cuestiono la realidad que aquéllas representan, ni los cometidos que han de desempeñar. Lo que sí quiero señalar es que el modelo de Administración adoptado, prácticamente por todas ellas, es en extremo complejo y

notoriamente disfuncional. Es también, en general, una Administración notoriamente pesada, carente de agilidad y que, sin decantación alguna, se ha limitado a reproducir miméticamente el modelo de Administración del Estado. Y ello con todos los defectos que ésta ya ofrecía (7). No ha eludido siquiera aquellos que ya habían sido denunciados en la Administración del Estado. Reproducción, sin más, de los esquemas organizativos estatales debida quizá —en un período de transferencia de funciones— a no dejar ningún vacío en paralelo con los que organizativamente ofrecía la Administración del Estado. Cabe lamentar que en una Administración que se establecía *ex novo*, como era la de las Comunidades Autónomas, no hubiera tentado modelos distintos de organización, de consistencia y eficacia acreditada en otros sistemas, en vez de seguir, sin decantación de ningún tipo, los excesivamente pesados que ofrecía la Administración del Estado.

Pluralidad, pues, de organizaciones administrativas. Una realidad que, en cuanto la condiciona, es obligado relacionar necesariamente con el tema de las competencias que corresponden a esas organizaciones. El tema competencial, obviamente, no lo voy a referir aquí. Interesa tan sólo advertir que debe ser necesario punto de referencia en cualquier tipo de planteamiento o replanteamiento organizativo que se lleve a cabo. Así lo requieren las más elementales exigencias de racionalidad. Una exigencia —organización *versus* competencias— que se proyecta en relación con las funciones que debe cumplir cada una de las Administraciones. Pero también, no se olvide, en relación con aquellas en cuyo desempeño concurren varias de ellas. La fórmula, como es sabido, la ha asumido muy ampliamente la CE: recuérdense los muy frecuentes supuestos de competencias compartidas en los que, según las distintas funciones —legislativa, de desarrollo, reglamentaria, de ejecución—, son distintos los poderes públicos que intervienen. Una realidad que, además, sitúa estas cuestiones en un terreno extraordinariamente lábil, habida cuenta la cada vez más condicionante concurrencia de Administraciones distintas en relación con las competencias que pueden concurrir en un determinado ámbito.

Vinculación, y vinculación condicionante del ámbito competencial con el aparato organizativo de la Administración: de inmediato surgen unas primeras conclusiones por lo que se refiere a su simpli-

(7) Es comúnmente generalizada la valoración crítica del aparato organizativo de las Comunidades Autónomas en los términos que recojo en el texto: por ejemplo, por lo que se refiere a la proliferación de organismos autónomos y empresas públicas para el ejercicio de funciones administrativas, situación que ya era auténticamente patológica en la Administración del Estado y que como tal había sido comúnmente denunciada.

ficación. Con toda claridad: desaparecida —o reducida— la función, debe desaparecer, o reducirse, el aparato organizativo que al efecto pudiera haberse establecido. Un elemental principio de racionalidad impone tal conclusión. Una conclusión que, a mayor abundamiento, tiene consecuencias importantes en períodos como los que vivimos de «desregulación», como se dice, en los que la intervención administrativa se reduce de modo considerable. Cabe calificar de aberrantes aquellas situaciones en las que este fenómeno no comporta, sin más, la correspondiente reducción del aparato administrativo. Dígase lo mismo de la incidencia que en el frondoso árbol de la organización administrativa debe tener el fenómeno privatizador: en los términos en los que se ha llevado a cabo, por poner sólo dos ejemplos, no parece que la estructura organizativa de los Ministerios de Fomento e Industria y Energía deba permanecer sin las modificaciones que de ese mismo fenómeno se derivan.

Más todavía: sabido es que uno de los datos más caracterizadores de la organización administrativa estatal durante la última década ha sido la creación de Entes de Derecho público dotados de autonomía funcional respecto de la Administración General del Estado, a los que, más o menos conforme con el modelo de las Agencias norteamericanas, se les ha encomendado la gestión de determinados sectores de la actuación pública. Ejemplos hay muchos: pueden mencionarse, entre otros, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y un largo etcétera. Parece lógico que, una vez que se han creado estos llamados organismos reguladores independientes y producida la transferencia en su favor del correspondiente núcleo competencial, la Administración General del Estado debiera adaptar sus propias estructuras organizativas a la realidad expuesta. Nuevas organizaciones que concurren, como sigue siendo perceptible, con la habitual organización de la Administración estatal sobre el sector. No me decanto por opción alguna: es obvio, sin embargo, que una u otra debe suprimirse. Duplicación de estructuras administrativas que coinciden en su actuación —a veces términos en extremo competitivos— sobre un mismo ámbito de intervención. En ocasiones, es cierto, se han dado los pasos necesarios rectificando el fenómeno que señalo: así, una vez creada la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones desapareció en el seno del Ministerio de Fomento la Dirección General de Telecomunicaciones. Con todo, no parece que la reacomodación organizativa que se impone desde la perspectiva competencial se haya producido con la extensión e intensidad que serían deseables. Hay aquí, también, un campo importante de simplificación de la organización administrativa estatal.

No cabe desconocer, ciertamente, el esfuerzo simplificador de la organización administrativa llevado a cabo en los últimos años en el seno de la Administración General del Estado. Forzoso es destacar en tal sentido el positivo impacto que con carácter general puede tener la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, al tratar de enfrentarse, básicamente, con la caótica situación a la que, en sus distintas versiones, daría lugar el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria. Aquella Ley expresamente refiere y afirma la voluntad simplificadora de la organización administrativa que la inspira, de modo principal en los apartados V y VI de su Exposición de Motivos. No obstante, es de advertir que esta Ley establece tan sólo un cauce razonable para llevar a cabo la simplificación del aparato administrativo; a la postre, todo dependerá de la forma en que se lleve a cabo su puesta en práctica.

En la misma línea cabe señalar también el decidido esfuerzo racionalizador de la organización periférica de la Administración estatal realizado mediante el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, que integra formalmente en las Delegaciones de Gobierno los en otro tiempo poderosos servicios periféricos de los Ministerios de Fomento, Educación y Cultura, Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Sanidad y Consumo, proyectando así sobre el plano organizativo la realidad de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aspecto este último al que más adelante habré de referirme.

Hay que reconocer los avances producidos. No obstante, parece indudable que son todavía insuficientes. Desde luego, hay que llevar a la práctica, antes que nada, las posibilidades efectivas que ofrecen las leyes citadas. Es posible —y en rigor imprescindible— la adopción urgente de medidas conducentes con carácter general a racionalizar y simplificar la hipertrofiada, disfuncional, anacrónica y compleja Administración pública española.

Las consideraciones recogidas se han referido, en concreto, a la Administración del Estado. La valoración crítica que refieren respecto a la complejidad organizativa es también referible a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las de las Entidades locales. También, y muy señaladamente, al supuesto habitual y frecuente del ejercicio de competencias compartidas por distintas Administraciones públicas. Que es precisamente en estos casos, al tratar de relacionar la actuación de distintas Administraciones, cuando la problemática expuesta se manifiesta en términos más agudos. Es cierto que en relación con ello, y con carácter general, se parte de establecer deberes de colaboración entre esas distintas Admi-

nistraciones públicas, expresamente señalados en la Ley 30/1992, principalmente en su artículo 4, y que refuerza el Proyecto de modificación de la misma: sanción de fórmulas organizativas diferentes que incluso les permiten actuar *conjuntamente*. Es ésta, diríase, una idea que está muy clara. No obstante, hay que ser conscientes que los resultados de estos planteamientos —siempre discutibles y de no fácil aplicación práctica— será la realidad, empíricamente y caso por caso, la que, en definitiva, permita valorarlos.

El impacto más significativo en la organización administrativa, como es lógico, no podía ser sino el derivado de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Una distribución que, ya desde el comienzo, debió dar lugar a una reestructuración de la Administración estatal en los términos que ya previó el artículo 22.1 de la Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983, al señalar que «como consecuencia de la reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico se reestructurará la Administración del Estado, observando en todo caso los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público». El que no se produjera tal reestructuración acaso pueda encontrar justificada explicación en los términos indefinidos en los que durante muchos años se mantendría el proceso autonómico desde la perspectiva competencial, siempre abierto y de resultados también un tanto inesperados. Reestructuración obligada —reducción también— de la Administración estatal que, como se dice, no sólo no se produjo, sino que, paradójicamente, habría de conducir a incrementar, y además de forma notable, la planta administrativa de la organización de la Administración del Estado. No parece encuentre justificación alguna que, contra el principio expuesto, creciera la organización de toda la Administración del Estado al mismo tiempo que veía reducidas sus competencias. Una vez más, y avalada por una realidad empírica, la ley de Parkinson ha tenido también pleno cumplimiento entre nosotros.

Necesidad, en cualquier caso, de enfrentarse con la creciente complejidad del aparato administrativo. Insisto una vez más: es necesidad requerida tanto para hacer efectiva la protección de *status* del administrado, al que hay que evitar la tediosa y enervante peregrinación de una a otra dependencia administrativa, como por exigencias de eficacia de la propia Administración y por la reducción de costos que supone. ¿Cuáles son las vías para afrontarla? En mi opinión, tres principalmente. Las tres, factibles a la vista del ordenamiento jurídico vigente, aunque haya que advertir también la obstrucción política que puede encontrar su efectiva puesta en práctica. Decisión política habrá de ser también su realización.

En *primer* lugar, y en el contexto expuesto, se esbozó ya hace algún tiempo el tema de la llamada *Administración única*. Es de advertir que algo parecido existía ya en el seno de la Administración del Estado en el artículo 39 de la ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Con la fórmula que se señala se trata que la Administración se acerque al ciudadano y que éste, en la medida de lo posible, tenga como interlocutor común una *sola Administración*. Exigencia razonable cuando, en principio, nos encontramos casi siempre con una serie de Administraciones a resolver con competencias concurrentes en una misma materia. La fórmula es lógica y obligada. Naturalmente, como tarea previa, se remite a establecer en el ámbito interno de las relaciones interadministrativas los instrumentos previos de intervención de Administraciones distintas, de modo que sea una la que resuelva. En otra ocasión (8) me he ocupado en concreto de este tema, al que, en principio, no cabe formular objeción de ningún tipo. Es difícil no convenir en la solución que representa. Ahora bien, y es la crítica, crítica importante que cabe formular, la necesaria ponderación de competencias que requiere la fórmula de la Administración única no tiene por qué decantarse *necesariamente*, desapoderando casi con carácter general a la Administración del Estado y fijando las funciones resolutorias en la Administración de las Comunidades Autónomas, que en buen número de supuestos tienen que crear una organización de la que carecen. Así es como se ha planteado el tema; así es también como lo recoge la citada Ley 6/1997, de 14 de abril, que en su Exposición de Motivos se refiere muy explícitamente a esta cuestión (9), aunque la Ley no llega a ofrecer la articulación necesaria de las medidas precisas para hacer efectiva esa Administración *única*. Insisto: el reparo que formulo al tema expuesto, y principalmente a su aplicación, no es baladí.

Fórmula de la Administración *única* que, aunque relacionada y concurrente, no cabe confundir con la de *ventanilla única*, a la que después me referiré. Una y otra, personalmente con las reservas ex-

(8) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, «Reflexiones sobre la Administración única», en *Estudios en memoria del Prof. M. BROSETA PONT*, Valencia, 1995, II, 2193 y ss., publicado también en «Razón y Fe», Madrid, 1994, donde refiero también la abundante bibliografía que se ha publicado sobre el tema.

(9) Dice así: «Tras más de diecisiete años de andadura constitucional nos encontramos con que todavía no se ha ajustado la estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico. Por ello resulta conveniente introducir en esta Ley el objetivo de la Administración única o común de forma que el protagonismo del administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica, que también podrá asumir funciones administrativas correspondientes a materias de competencia exclusiva del Estado a partir de las técnicas del artículo 150.2 de la Constitución. Esta adaptación de la actual Administración periférica a las exigencias del Estado autonómico debe permitir eliminar posibles duplicaciones y conseguir una mejora en la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos.»

puestas, parece pueden constituir cauce adecuado para llevar a cabo una reducción más que notable del aparato organizativo de las Administraciones públicas.

La *segunda* línea en la que puede encontrar apoyatura una política de decidida simplificación de la organización administrativa sería la que podría resultar de adoptar, con carácter más o menos general, una fórmula semejante a la de la llamada «ejecución federal», propia de los Estados de este tipo, pero también plenamente aplicable al nuestro en los términos que permite la propia Constitución (10). La solución se relaciona obviamente con la fórmula expuesta en el punto anterior, si bien su alcance es del todo distinto. Su desarrollo supondría un notable aligeramiento del aparato organizativo de la Administración del Estado, que —y me parece importante este punto— debe comenzar por cambiar el sentido de sus funciones para concentrarse básicamente en las de dirección, coordinación, planificación y supervisión (11) —que las Comunidades Autónomas deben reconocer—; fortalecería además a estas últimas, que de este modo aparecerían así mucho más directamente responsabilizadas en la ejecución de esos cometidos públicos.

La *tercera* opción en una tarea de simplificación de la organización administrativa es, en cierto modo, de sentido inverso a la que acaba de señalarse. Me refiero, ni más ni menos, al posible recurso por parte de las Comunidades Autónomas a la Administración local para que ésta fuera el aparato ejecutor de sus competencias. Así estaba previsto, además, en no pocos Estatutos de Autonomía, siendo de advertir que, lamentablemente, las propuestas de reforma de algunos de ellos tratan de cancelar tal posibilidad. El artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico se hizo también eco de modo muy explícito de esas previsiones al señalar que las provincias, siempre bajo la dirección y control de las Comunidades Autónomas, asumieran la gestión ordinaria de los servicios propios de estas últimas. Lo cierto es, sin embargo, que las Comunidades Autónomas, en general, no sólo no han hecho uso de estas previsiones, sino que han creado su propia organización *periférica* en las distintas provincias —en ocasiones, incluso, no sólo a nivel de Consejería, sino de Dirección General—. Además, en no pocas ocasiones, han recibido competencias transferidas de las propias Administraciones locales. Establecer el adecuado engranaje entre estas distintas Administraciones resulta obligado.

(10) Cfr. al respecto en su totalidad, por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La ejecución autonómica de la legislación del Estado», recogido en *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, 165 y ss.

(11) A la necesaria reconversión de los modos de actuar de la Administración del Estado, y al cambio de mentalidad que debe comportar, me referí ya hace años con un cierto detenimiento en S. MARTÍN-RETORTILLO, *El reto...*, cit., 41, sin que parece nada se haya logrado todavía en el sentido expuesto.

Afianzado ya en líneas generales el mapa competencial de las distintas Administraciones públicas, es fácil convenir que la ejecución de no pocas competencias autonómicas debería encomendarse a las Administraciones locales. Razones de inmediatez, de cercanía al administrado y, en todo caso, de mucho menor costo así lo aconsejan. Lo dicho en modo alguno supondría desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas, sino simple encomienda de gestión a las entidades locales de una serie de cometidos. Verían aligerado su aparato organizativo y, en gran medida, podría utilizarse el que estas últimas disponen. En relación con ello no discuto que en el añorado y esperado Pacto local haya otras cuestiones de gran interés; creo, sin embargo, que esta reordenación del *ejercicio* de las competencias administrativas debe constituir núcleo importante del mismo, asumiéndose abiertamente, sin recelo de ningún tipo. Es fácil adivinar la oposición que podrá suscitar en algunas Comunidades Autónomas. En tal caso, convendrá recordarles que la adopción de la solución que ahora se refiere tiene en no pocos casos la misma apoyatura que la solución que ellas postulan de ser ejecutoras de las leyes estatales en los términos que la Constitución permite.

Las tres líneas de actuación expuestas constituyen en sus trazos generales el cauce que, conforme al derecho vigente, permitiría afrontar una sustancial y sistemática simplificación de nuestra organización administrativa. Constituyen, obviamente, opciones eminentemente políticas; como tales deben considerarse. Opciones que, en principio, van a incidir con frecuencia en el movido y complejo terreno de las competencias concurrentes entre Administraciones distintas. Lo dicho, en cualquier caso, no empece a que cada una de ellas lleve a cabo por su parte una tarea, necesaria por demás, de simplificación de su propio aparato organizativo. Una exigencia que básicamente se ha referido a la Administración del Estado, que, al menos, parece haber puesto las bases para llevarla a cabo. Pero es también referible a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales, de modo apenas perceptible, un tanto silenciosamente si se quiere, están creando y desarrollando de forma creciente un complejo aparato organizativo que, aparte del costo que representa, en modo alguno responde a los criterios mínimos exigibles de una Administración eficaz y moderna.

4. EL ACTUAR PROCEDIMENTALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN

Uno de los hitos más importantes en el proceso de afirmación de la pública Administración es, sin duda alguna, la procedimentaliza-

ción de su actuar. Es realidad que en España se alcanza con carácter general a finales del siglo pasado, con precedentes, años antes, en el ámbito tributario; su principal significado será la racionalización de ese actuar. Procedimentalización que igualmente se establece desde la doble perspectiva que venimos refiriendo. Así la recogen todos los estudios de carácter general sobre el procedimiento administrativo. Se trata, por una parte, de garantizar el acierto de la Administración, permitiéndole disponer de los elementos de juicio y asesoramientos correspondientes; también, garantizar —el procedimiento como garantía— las situaciones jurídicas de quienes de uno u otro modo puedan verse afectados por la resolución que se adopte.

Es claro que la racionalización que el procedimiento supone en el actuar de la Administración tiene una inequívoca consistencia teórica, juega plenamente en el plano de los principios. Decir, sin embargo, que en la práctica inspira la realidad de los distintos procedimientos administrativos es ya mucho decir. Más bien lo contrario. En ellos se dan con frecuencia una serie de trámites y de intervenciones reiteradas y sucesivas, a veces sin justificación de ningún tipo. Hay todo un ir y venir de los expedientes administrativos que genera una situación que, desde luego, es poco de racional lo que tiene.

La temática que se refiere tiene un alcance notable. Téngase en cuenta lo ya dicho de que todo el actuar de la Administración es un actuar procedimentalizado; la Administración obra siempre a través de los procedimientos correspondientes. Simplificarlos pretende, pues, aligerar el siempre lento quehacer de la Administración, que en la vida de cualquier ciudadano va a dejar pocos sectores exentos de su intervención; un actuar a través de procedimientos administrativos que, diríase, entorna condicionadamente, casi, hasta el vivir diario. Procedimentalización que, desde luego, es exigencia constitucional que de modo directo se enraiza en el principio de legalidad. No obstante, discernir lo que de verdad responde a tal exigencia y lo que pueda considerarse innecesario es, obviamente, el primer cometido de toda tarea de simplificación de los procedimientos administrativos.

Las consideraciones expuestas enmarcan el alcance de la posible simplificación administrativa en el ámbito que ahora se considera, habitualmente planteada desde las dos perspectivas siguientes: por una parte, simplificación de los distintos procedimientos, del *iter* de actuaciones a las que obliga, aligerándolo de los complejos y numerosos trámites que deben seguirse en cada uno de ellos; también, reducción de la excesivamente copiosa fronda de procedimientos distintos existentes que, con frecuencia, se interfieren entre sí.

Que sea necesario afrontar la realidad expuesta no presenta duda alguna. Al margen de cualquier otra consideración, baste constatar

el dato incuestionable de que en los últimos treinta años no ha habido intento de reforma administrativa, por tenue que fuera, que no haya asumido como uno de sus cometidos más característicos la bandera de llevar a cabo una revisión y reforma de los procedimientos administrativos. Es un dato, auténtica constante, en sí mismo expresivo. Como lo son también, en general, los resultados alcanzados. No parece que nunca hayan sido ni muy efectivos ni permanentes. El tema expuesto es tema permanentemente abierto, tema recurrente, y cuya puesta en práctica parece necesario reiterar de modo constante. Que si, tal y como se refirió en el epígrafe precedente, no se ha logrado todavía la articulación de las distintas Administraciones públicas desde su perspectiva organizativa, tampoco ha sido posible alcanzarla desde el punto de vista de los procedimientos que las mismas desarrollan.

Es de recordar que el artículo 149.1.18 CE atribuyó competencia exclusiva al Estado para regular «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la *organización* propia de las Comunidades Autónomas». La Ley del Proceso Autonómico (art. 12) estableció también que sería de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas, y a los organismos que de ella dependan, la legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la *organización* propia de las mismas. Y remarco de modo expreso que las especialidades a considerar en ese procedimiento común no debían ser otras que las propias de la *organización* de cada Comunidad Autónoma.

En relación con estas cuestiones, la Jurisprudencia del TC, reiterada y desde perspectivas distintas, entiendo que en modo alguno ha ayudado ni a clarificarlas ni a que se plantearan de modo adecuado (12): desde su STC 227/1988, de 29 de noviembre, ha venido sentando un criterio que reduce y relativiza en extremo la competencia estatal sobre el tema, en cuanto señala que el adjetivo «común» que la Constitución utiliza conduce a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que definen la estructura general del *iter* procedimental, y que prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos (*sic!*). Ahora bien, no obstante el obligado respeto a esos principios y reglas del «procedi-

(12) Al análisis de esta Jurisprudencia dediqué básicamente mi trabajo «Reflexiones sobre “el procedimiento administrativo común”», en *Estudios en honor del Prof. Eduardo ORTIZ*, Costa Rica, 1995, publicado también en el núm. 131 de esta REVISTA (1993), 7 y ss.

miento administrativo común», *que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia*, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa *ratione materiae*. Y es aquí donde encuentra apoyo la solución que terminará por asumirse: la Constitución —dice el TC— *no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales*, pues hay que entender que *ésta es una competencia conexa a las de carácter material* que, respectivamente, ostentan el Estado o las Comunidades Autónomas para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, *cumple a ésta también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla*, respetando, eso sí, las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.

El razonamiento expuesto del TC, generalizado, ha constituido un auténtico obstáculo de cualquier planteamiento global y uniforme que pretendiera establecerse en materia procedimental. Con tal apoyatura, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, vino a establecer que no cabía *disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento*. Consecuentemente, y dejando del todo al margen el señalado límite de sus especialidades organizativas, las Comunidades Autónomas han pasado a dictar también las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo.

El procedimiento administrativo común ha quedado así reducido a «*la estructura general del procedimiento que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración*». El alcance unificador que indudablemente buscaba la referencia contenida en el artículo 149.1.18 CE, tras las soluciones del TC, ha producido no sólo unos efectos no deseados, sino los contrarios a los que precisamente se trataban de alcanzar. Unas consecuencias que eran fácilmente previsibles. Relegado el procedimiento común tan sólo a los principios informadores del proceso administrativo, la dispersión alcanzada, notable, lo ha sido hasta extremos difíciles de imaginar: como consecuencia de lo dicho, los tipos de *procedimientos* que actualmente se tramitan se cifran en más de 1.800 (13). No cabe, pues, embrollo mayor.

(13) *Ibidem*, 25, habiéndose ampliado todavía más el número de procedimientos tras la puesta en marcha de la Ley. Un extremo que, en términos muy explícitos, confirma la Exposición de Motivos (§ III) del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992.

La exposición de la situación existente evidencia el extraordinario grado de complejidad que ofrece. Enfrentarse con ella es tarea incuestionable. Complejidad con carácter general de los procedimientos administrativos; en particular, resulta en extremo gravosa en el ámbito económico, en el que, dadas las características del mismo, aquéllos resultan notablemente retardatorios de cualquier tarea que pretenda llevarse a cabo. Una situación que de modo palmario ha quedado de manifiesto, en términos por demás expresivos, en un reciente Informe de la OCDE sobre los problemas del empresario en España (14).

A la vista de lo dicho, y habida cuenta del alcance de las presentes reflexiones, parece debemos concretarnos a referir la forma en la que en el momento presente trata de hacerse frente a la situación expuesta, los cauces que al efecto se establecen y las posibles medidas a adoptar con el fin de abordar el auténtico caos que en el momento presente es la realidad procedimental de nuestro ordenamiento jurídico. Unas reflexiones que en modo alguno pretenden tener un alcance sistemático. Habrán de ser simples esbozos sobre aquellos puntos que pueden considerarse de mayor interés. De todos modos, y como punto de partida, hay que ser muy consciente que al tratar de estas cuestiones, u otras de carácter semejante, no cabe postular soluciones rígidas y uniformes, más o menos totalizadoras, por muy radicales que se pretendan y por mucho que sea el empeño que se ponga en su cumplimiento. Es necesario, por el contrario, hacer converger perspectivas y planteamientos distintos, para que, un tanto por vía de aproximaciones sucesivas, se puedan alcanzar los resultados que se quieren conseguir: en este caso, en relación con la simplificación de los procedimientos administrativos.

Obligada referencia, pues, a algunas de las fórmulas y técnicas concretas establecidas en relación con diferentes aspectos de la simplificación procedimental.

(14) Según este Informe, el papel burocrático que exige poner en marcha una empresa se prolonga en España entre 19 y 28 semanas, frente alrededor de medio día en Estados Unidos. «Montar un nuevo negocio en España —se dice— parece ser un proceso más espinoso que en otros países europeos», ya que «todas las nuevas empresas deben acometer aproximadamente 13 ó 14 trámites generales antes de comenzar a funcionar, y algunos adicionales aplicables en sectores específicos [...]». El asunto se complica cuando al proyecto empresarial se le quiere dar la forma jurídica de sociedad anónima, algo que ocurre en el 12 por 100 de las compañías españolas, ya que entonces se requieren otros cinco trámites más [...]. El promedio de cada trámite —señalan los expertos de la OCDE— requiere cinco bloques distintos de documentación, e implica un mínimo de seis organismos diferentes, con lo que el tiempo total necesario para cumplir todas las exigencias legales oscilan entre 19 y 28 semanas. En contraste, lleva alrededor de medio día establecer una nueva empresa en EE.UU. [...]». El Informe recalca que «cerrar un negocio también es un asunto complicado y caro en España, especialmente por las regulaciones laborales. Esto hace difícil reducir la fuerza laboral por razones económicas, a pesar de los intentos legislativos recientes en este terreno».

En *primer* lugar, se dijo ya, recordar que los distintos ámbitos en los que ha de proyectarse la tarea de simplificación no sólo se relacionan entre sí, sino que, incluso, se interpenetran unos y otros. Así, y como resulta obligado, al relacionar los aspectos organizativos con los procedimentales, habrá que recordar que al aludir al tema de la Administración única —de difícil logro— se aludió también al de la *ventanilla única* de carácter estrictamente procedimental, establecida al amparo de lo previsto en el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992. La fórmula está teniendo una amplia aplicación. A tal fin y aparte de recogerse en distintas normas (15), se han establecido convenios entre distintas Administraciones públicas, principalmente con algunas Comunidades Autónomas. La regulación de la llamada ventanilla única daría lugar al Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de diciembre de 1997, y de su progresivo desarrollo acostumbran a dar cumplida cuenta los medios de comunicación.

No cabe negar, ciertamente, la importancia de la fórmula que se refiere; tampoco debe desorbitarse su alcance. Adviértase que, de modo principal, se circunscribe a la presentación de cualquier tipo de solicitudes, escritos o comunicaciones que se dirijan a las Administraciones públicas en cualquiera de los Registros de las mismas, estableciéndose además la posibilidad de intercomunicación de los asientos de aquéllos, el intercambio de las bases de datos del servicio de atención al administrado y la simplificación e integración de los trámites en que participen esas distintas Administraciones. Se trata, insisto, de una solución procedimental de consecuencias significativas, cuyos últimos efectos vendrán determinados por los términos mismos en que la obligada proyección organizativa la haga operativa.

En *segundo* lugar, hay que señalar que al referir la Ley 30/1992 en su artículo 35 los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, enuncia el de no presentar documentos no exigidos expresamente por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentran en poder de la Administración *actuante*. Y si bien este último término puede resultar en ocasiones en exceso restrictivo, en relación con el precepto citado hay que estar a

(15) Así ha sido recogida en la Ley 1/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, cuyo artículo 9 (Procedimiento de ventanilla única) es del tenor siguiente: «El procedimiento de ventanilla única asegurará la coordinación necesaria cuando sea preciso obtener licencias exigidas expedidas por más de una autoridad nacional habilitada o por una distinta de aquella ante la que se presente la solicitud. Mediante este procedimiento, los interesados en prestar servicios o, en su caso, establecer o explorar redes de telecomunicaciones, en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o de otra organización internacional con la que se hayan celebrado acuerdos a tal efecto, pueden presentar la solicitud para obtener licencias individuales, o la notificación precisa para disfrutar de autorizaciones generales, en cualquiera de los organismos que, con tal fin, designen dichos Estados. Reglamentariamente se regulará el procedimiento de ventanilla única.»

lo establecido en la Disposición final de la Ley. La razonabilidad de la solución es evidente: que, aunque parezca increíble, afronta una situación que habitualmente se daba en la propia Administración, siempre prolija en reclamar documentos y más documentos al administrado, aunque ya dispusiera de ellos. En cumplimiento de lo previsto, la fórmula expuesta ha sido reiterada en distintas normas reglamentarias (16).

En *tercer* lugar, y si bien la solución puede resultar en cierto modo arriesgada, se ha sancionado con notable amplitud la llamada fórmula del silencio positivo, que, claro es, no juega en los supuestos en los que taxativamente se excluye. Y la he calificado de arriesgada porque, aunque parezca mentira, es difícil prever todos los supuestos procedimentales a excluir del silencio positivo; el olvido de alguno de ellos puede tener consecuencias prácticamente imprevisibles. La regulación que al respecto ofrecía el artículo 43 de la Ley 30/1992 es matizada en el Proyecto de reforma de la Ley, que diferencia el supuesto según se trate de procedimientos iniciados a solicitud del interesado (art. 45) de aquellos de falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio. En el primer caso se excluyen los casos en que lo excluya una norma con rango de ley o de derecho comunitario; el propio texto excepciona también explícitamente «los procedimientos de ejecución del derecho de petición del artículo 29 CE, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones en los que el silencio tendrá siempre efecto desestimatorio». En estos casos la resolución expresa posterior deberá ser necesariamente confirmatoria. En los procedimientos iniciados de oficio, la regla general es la desestimación de las pretensiones, si bien en el vencimiento del plazo máximo establecido en los procedimientos «en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen» entra en juego la caducidad del procedimiento, que, adviértase, debe ser expresamente declarada. A pesar de los

(16) Así, por ejemplo, el Reglamento del Procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, aprobado por RD 225/1993, de 17 de diciembre, concreta este derecho en la siguiente forma: «A la solicitud se acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante, en cuyo caso el solicitante podrá acogerse a lo establecido en el artículo 34.f) LRJ y PAC, siempre que se haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan. En los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento» (art. 4.2).

riesgos que, como se ha dicho, comporta la fórmula del silencio positivo, no hay la menor duda que puede producir una notable agilización en el operar de la Administración, al mismo tiempo que la responsabiliza mayormente.

En *cuarto* lugar, hay que advertir que donde mayor alcance debe tener la simplificación de los procedimientos administrativos es en el ámbito concreto de distintas regulaciones sectoriales, como consecuencia de la llamada «desregulación» de la que esos sectores están siendo objeto. Es este cauce importante para producir la simplificación buscada; no obstante, es todavía mucho el camino que falta por recorrer: no tiene sentido que se proceda a la liberalización de distintos sectores y, como en no pocas ocasiones ocurre, se mantenga en relación con ellos el mismo procedimiento administrativo y, también, con frecuencia, la misma organización.

En relación con lo que se dice hay una doble vertiente a tener en cuenta. En primer lugar, necesidad de adecuar el actuar procedimentalizado de la Administración con el derecho sustantivo de los diferentes ámbitos en los que aquélla interviene; ello obliga, consecuentemente, a la cancelación y supresión de una serie de intervenciones procedimentales en concordancia con la regulación material que se trata de aplicar. En segundo lugar, es imprescindible que, en aquellos extremos en los que tal intervención se mantenga, las fórmulas habituales de actuar de la Administración sean reconducidas a otras que no sean retardatorias y meramente obstaculizadoras, como ha venido siendo práctica habitual. Innecesariedad —y también inutilidad— de muchas de esas intervenciones que, muy frecuentemente, se mantienen por puro mimetismo y arrastre; fórmulas obstaculizadoras, de puro alcance formal, que nada evitan ni prevén. ¿Es que no hemos visto, es que no hemos vivido, las crisis reiteradas precisamente en sectores cuya gestión estaba sometida a una permanente e intensa intervención administrativa? ¿Para qué tantas y tan puntuales intervenciones? ¿Es que, en efecto —y aquí está la cuestión principal—, tales intervenciones garantizan y son necesarias de verdad para el cumplimiento de los intereses públicos, únicos a los que debe responder la actuación de la Administración? Lo que se dice obliga a una radical reconversión del actuar procedimentalizado de la Administración. Obsérvese que, desde esta perspectiva, no se cuestiona ni la intervención de la Administración, ni el grado de la misma; son los procedimientos a través de los que se lleva a cabo. Las exigencias para salvaguardar el interés público a través del habitual y complejo sistema de autorizaciones y aprobaciones reiteradas se pueden satisfacer igualmente con fórmulas distintas, que simplifican extraordinariamente la actuación procedimental de la Administración y la ha-

cen más ágil y eficaz: así, asunción con todas sus consecuencias del principio de libertad, con la cláusula de salvaguarda de la carga de notificación que, en su caso, pueda dar lugar a la correspondiente actuación administrativa; obligaciones de transparencia y publicidad; supervisión de comportamientos, y no control de operaciones concretas y singulares, son, entre otras muchas, fórmulas que pueden simplificar muy mucho los procedimientos administrativos. En cualquier caso, hay que ser conscientes de que la supresión de trámites procedimentales debe realizarse por vía normativa, sin que las exigencias del principio de eficacia en la actuación administrativa legitimen la omisión por parte de la Administración de trámites exigidos por el ordenamiento jurídico (17).

Además de las cuatro señaladas, hay otras medidas en particular que también tratan de simplificar la actuación procedimental de la Administración. Es éste, expresamente, uno de los objetivos que pretende la modificación de la Ley 30/1992: mayor grado de homogeneización del plazo general para resolver y notificar las solicitudes (art. 42); regulación del tiempo en el procedimiento en lo referente a su iniciación, desarrollo y terminación (art. 42 y Disposición adicional decimoquinta), etc. Muy señaladamente, la Disposición adicional única del Proyecto prevé que el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, establecerá las modificaciones normativas precisas en las disposiciones reglamentarias dictadas en desarrollo y aplicación de la Ley 30/1992, para la simplificación de los procedimientos administrativos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, atendiendo especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, así como a la eliminación de trámites innecesarios que dificultan las relaciones de los ciudadanos con la Administración pública. Previsiones que constituyen un paso importante para rectificar el auténtico caos a que diera lugar la Ley 30/1992 y que para hacerlas realmente operativas reciben la correspondiente proyección orgánica (18).

(17) Son, obviamente, generalizables en gran medida las consideraciones que en distintas ocasiones he venido formulando sobre las exigencias procedimentales que se imponen a la Administración económica: vid., por todos, en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho administrativo económico*, I, Madrid, 1988, 56 y ss. En relación con lo que se dice en el texto aparece toda la problemática relativa a la posible tensión entre eficacia y legalidad que no debe comportar posición alguna: vid. por todos J. J. LAVILLA, *Eficacia*, *Enciclopedia básica Civitas*, Madrid, 1995.

(18) Para el estudio y propuesta de estas reformas está prevista la creación por el Gobierno de una Comisión Interministerial que, además, coordinará sus trabajos con otras iniciativas ya en marcha, como el Observatorio de la Pequeña y Mediana Empresa, creado por Real Decreto de 12 de diciembre de 1997, con participación de todas las Administraciones públicas y de las asociaciones más representativas del ámbito empresarial, que

En el momento presente, y a través de programas distintos, la tarea que se señala recibe, además, la apoyatura que ofrece el desarrollo tecnológico. Es poco lo que se insista al respecto, ya que, obviamente, el mismo puede contribuir de modo muy directo a una simplificación, diré también a una humanización, de las siempre tediosas cuestiones relacionadas con los aspectos procedimentales (19).

Es hora de recapitular este punto. También, de referir algunas de las no escasas dificultades que plantea. Se ha visto que la complejidad de la actuación procedimental de la Administración es realmente notable. También lo es, debe serlo, naturalmente, la tarea de su simplificación. Una tarea que, en buena parte, ofrece aspectos incontestables en los que puede resultar difícil no convenir: piénsese, por ejemplo, en la reducción de plazos, omisión de trámites que de hecho resultan inútiles, eliminación de intervenciones reiterativas de órganos distintos, etc. Es mucho, desde luego, muchísimo, lo que por esta vía puede hacerse. No obstante, sería un tremendo error circunscribir únicamente el tema a los aspectos referidos. Hay otros, y muy fundamentales, que son asimismo de obligada consideración. E. CASSETTA ha advertido acerca de la progresiva y creciente complejidad de los propios mecanismos de simplificación administrativa. Es un dato que no cabe eludir. Así, adviértase que en buen número de los procedimientos administrativos se da una creciente y necesaria introducción de elementos de juicio nuevos que es obligado considerar: piénsese, por ejemplo, en el ámbito económico los que pueden requerirse acerca de la valoración de determinadas actuaciones desde la perspectiva de la libre competencia; o en el habitual y generalizado de la valoración del impacto ambiental de buen número de actuaciones administrativas. Son determinaciones que necesariamente hay que introducir en los procedimientos administrativos, que devienen con ello mucho más complejos. Igualmente, y desde la sobrevalorada perspectiva garantista que en ocasiones inspira los procedi-

lleva a cabo funciones de seguimiento y evaluación de las políticas públicas relativas a las PYME. Dentro de ese Observatorio se ha constituido ya un grupo de trabajo de simplificación, encargado de estudiar y proponer medidas de desregulación, simplificación de trámites y coordinación con la Unión Europea. Por su parte, la Comisión Delegada de Gobierno para Asuntos Económicos ha creado un grupo de trabajo relativo a la Política de las PYME, que está elaborando medidas concretas de supresión de barreras administrativas, simplificación de trámites y coordinación con la UE.

(19) Es obligado advertir, sin entrar en mayores particularidades, el carácter auténticamente condicionante que en toda esta tarea tiene la adopción efectiva de todas las posibilidades —y son muchas— que desde perspectivas muy distintas ofrece el desarrollo tecnológico. Ello representa, ciertamente, un costo importante; también requiere modificar de modo muy sustantivo hábitos y costumbres de los ciudadanos y, naturalmente, de la propia Administración. En cualquier caso, el recurso a las posibilidades que ofrece el desarrollo tecnológico es vía imprescindible en cualquier tarea de simplificación administrativa que se pretenda.

mientos administrativos, ninguna duda cabe que su simplificación puede favorecer a los directamente interesados, tanto como en cierto modo perjudicar a quienes no tengan esta última consideración, pero que también pueden considerarse afectados en el procedimiento. Está igualmente la creciente complejidad de muchas actuaciones administrativas, incluso desde el punto de vista técnico, que hacen necesariamente complejo el procedimiento administrativo.

Son todas éstas consideraciones a tener también presentes en la obligada tarea de simplificación de los procedimientos administrativos. Una tarea que, valga la redundancia, tal y como ha podido verse, es todo menos que una tarea simple. Además, en ningún caso puede responder, diríamos, a una plantilla única. Su formalización y, en definitiva, su concreción última estarán lógicamente, condicionadas por el tipo de procedimiento de que se trate. La simplificación deberá discurrir por cauces del todo distintos en un procedimiento de recurso a los que pueda ofrecer un procedimiento de control, o en uno autorizatorio. Ponderación a tener también presente si de verdad se quiere que la simplificación procedimental sea efectiva y consistente.

5. REFLEXIONES FINALES

La cuestión tratada, ha podido verse, es de extrema complejidad en las distintas vertientes que ofrece. En concordancia directa con la complejidad misma que presenta la realidad normativa, orgánica y procedimental que precisamente trata de simplificarse. Insisto en la necesidad de afrontarla sin demora; también, en lo que ya esboqué, acerca de hacerlo con extrema modestia, con soluciones concretas y particulares —no hay fórmulas totalizadoras—, y desde las muy distintas perspectivas que presenta. Exigencia, además, que debe convertirse en tarea mantenida y permanente. Creación, como se dijo, de un talante, de una conciencia social que demande la incuestionable necesidad de simplificación administrativa en sus distintas vertientes.

Personalmente, he sentido siempre cierto escepticismo, más bien incluso un profundo recelo, ante «operaciones» como la que nos ocupa. En general, a pesar de la habitual orquestación que las acostumbra a acompañar, sus resultados son magros en exceso y terminan por ofrecer escasa operatividad. Y ello, básicamente, porque se acostumbra a llevar a cabo como actuaciones simplemente correctoras de una realidad que, desde luego, conviene rectificar, pero sin que se incida en las causas que la originan. Frente a ello, hay que comenzar por plantearse a fondo el sentido y el alcance que en sus dis-

tintas manifestaciones debe tener el aparato administrativo y el que-hacer público, y deducir luego las consecuencias obligadas. Es precisamente en esta fundamentación en la que hay que incidir. Y hacerlo, además, con todo rigor.

El planteamiento que refiero aparece requerido por exigencias de eficacia y operatividad, que deben acompañar todo lo público. Creer que los objetivos últimos de esta naturaleza se alcanzan mejor porque sea mayor el aparato estatal constituye un profundo error. Puede resultar paradójico, pero la reducción y simplificación de la organización y de los procedimientos administrativos vienen requeridas directamente por la necesidad de fortalecer el propio aparato estatal, liberándole de mil intervenciones inoperantes que a nada conducen y tampoco garantizan nada (20). No es el Estado más fuerte porque su aparato sea más grande y más complejo su operar. Todo lo contrario. Es preciso asumir lo que he venido llamando cura dietética del Estado (21), en la que hay que encuadrar de lleno cualquier tarea de simplificación administrativa a llevar a cabo. Simplificar para fortalecer. Y simplificar es también reducir. Lo señalábamos al comienzo. No son, desde luego, conceptos paralelos, pero no cabe la menor duda que para simplificar el sistema normativo, el aparato organizativo y el actuar de la Administración lo mejor es reducirlos. Discernir qué es lo que debe cancelarse de aquello otro que debe permanecer es, ciertamente, la tarea más difícil y arriesgada. Caso por caso, será mucho lo que el jurista tenga que decir. Una tarea que, en principio, deberá responder a opciones políticas; la primera de todas ellas, la decisión de llevarla a cabo. La consideración de tales opciones, es lógico, resulta del todo ajena a las presentes reflexiones.

(20) Los ejemplos que cabe ofrecer al respecto son realmente muy numerosos. Ninguno, sin embargo, tan patético como el que ofrecía nuestra legislación preconstitucional relativo a la obligación de las Corporaciones locales de comunicar a los Gobiernos civiles todos los acuerdos que adoptasen, a efectos de ejercer, en su caso, las facultades de suspensión de los mismos. Eran en la práctica varias decenas de millares los acuerdos que anualmente se recibían en los Gobiernos civiles, lo que, en efecto, y salvo en situaciones muy caracterizadas, imposibilitaba incluso su simple lectura. La loable solución que cabía deducir del artículo 5 de la Ley 40/81 de 28 de octubre, que reducía al máximo los acuerdos a comunicar a la Administración del Estado y a la Comunidad autónoma cabe entender que ha sido abandonada, volviendo a la situación anterior, en virtud del artículo 56.1 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen local en relación con el artículo 196.3 del Reglamento de Organización aprobado por RD 2569/1996 de 28 de noviembre.

(21) El tema lo he referido en concreto en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre las privatizaciones*, en el núm. 144 de esta REVISTA (1997), *in fine*.

