

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS

CÉSAR CIERCO SEIRA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DESDE LA UNIÓN EUROPEA.– II. LA PLAZA CENTRAL RESERVADA A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL PLAN SIMPLIFICADOR DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS. 1. LA PROFUNDA CONFIANZA DEL LEGISLADOR COMUNITARIO EN LAS BONDADES DEL TRÁNSITO A LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA.– III. LA TRANSFORMACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS.– IV. LA VENTANILLA ÚNICA DE SERVICIOS: 1. La ventanilla única virtual: una solución en boga para la complejidad provocada por la suma de procedimientos sobre un mismo servicio. 2. La funcionalidad plural de la ventanilla única de servicios y su proyección sobre el canal electrónico. 3. El principal obstáculo a remover para asegurar la operatividad de la ventanilla única virtual: la complicidad de todas las Administraciones involucradas y la llave maestra de la interoperabilidad.– V. LA RECEPCIÓN ESPAÑOLA DE LOS MANDATOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA IMPUESTOS POR LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: 1. Los obstáculos que entorpecen el proceso de recepción de la DSer. 2. La elección de la norma de transposición: la ausencia de armonía entre la ley de servicios y la ley de Administración electrónica. 3. La falta de interiorización de la magnitud de las obligaciones impuestas por la DSer en lo que hace a la e-Administración. 4. El desigual grado de desarrollo electrónico entre las distintas Administraciones involucradas en la transposición de la DSer.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La Unión Europea constituye una firme defensora de la necesidad de ahondar en el despliegue de la Administración electrónica y la Directiva de Servicios representa en este sentido uno de sus hitos más destacados. En la Directiva hallamos un conjunto de mandatos dirigidos a los Estados a fin de que obren una profunda conversión electrónica del entorno burocrático que rodea a la intervención administrativa sobre las actividades de servicios. Todos los trámites y procedimientos deberán transformarse a fin de que su evacuación pueda realizarse telemáticamente. Además, para atajar el grave problema de la fusión de autorizaciones, se exige crear una ventanilla única de servicios desde la que poder obtener información y sustanciar a distancia los distintos pasos burocráticos; una ventanilla que, lógicamente, también ha acabado por tener una veste electrónica. Se trata, pues, de mandatos de mucho fuste cuyo cumplimiento requiere de los Estados un esfuerzo extraordinario en el que, más allá del liderazgo activo de una Administración, hace falta un interesamiento y una convergencia meditada de todas las Administraciones involucradas. Es aquí donde residen los principales problemas con

que la recepción de esta Directiva ha tropezado en España. Una recepción en la que el legislador español, si bien ha seguido al dictado las directrices comunitarias, ha hecho gala de una descoordinación chocante en el plano interno, incomunicando la Ley de Servicios y la Ley de cabecera en materia de Administración electrónica; al tiempo que ha abordado de una manera muy superficial el grave escollo de la brecha que separa a las distintas Administraciones territoriales, señaladamente las locales, en razón de su desigual estado de desarrollo electrónico.

Palabras clave: Administración electrónica; Directiva de Servicios; procedimiento administrativo electrónico; ventanilla única; firma electrónica; interoperabilidad.

ABSTRACT: The European Union constitutes a firm defender of the need to go deeply into the deployment of the electronic Administration and the Services Directive represents in this way one of its more out-standing milestones. In the Directive we find a set of commands imposed on the States in order to make a deep electronic conversion of the bureaucratic environment around the administrative intervention on the services activities. All the formalities and procedures will have to change so that their fulfilment could be realized at distance. In addition, to stop the serious problem of the merger of authorizations, it is compulsory to create a point of single contact from which to be able to obtain information and to complete at distance the different bureaucratic formalities; a point of single contact that, obviously, has also ended up having an electronic performance. We are talking, then, about really important obligations, the fulfilment of which requires of an extraordinary effort from the States, where, far beyond from an active leadership by a single administration, an interest and a convergence of all the involved administration is required. Here lie all the problems that the implementation of this Directive has found in Spain. An implementation in which the Spanish legislator, despite applying thoroughly the European directives, has shown a shocking lack of coordination on an internal level, isolating the legislation of Services and the legislation of Electronic Administration; approaching, at the same time, in a very superficial way the serious handicap that divides the different regional Administrations, especially the local ones, because of their uneven electronic development.

Key words: electronic government; Services Directive; electronic administrative procedure; Point of Single Contact; electronic signature; interoperability.

I. INTRODUCCIÓN. EL IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DESDE LA UNIÓN EUROPEA

La pujanza de la Administración electrónica como piedra de toque del actual movimiento de reforma administrativa tiene en la Unión Europea uno de sus principales valedores. Existe en Europa un firme y resuelto convencimiento en el desarrollo de la sociedad de la información como factor de crecimiento y competitividad económicos; y se tiene claro que ese despegue de la sociedad de la información exige, ineludiblemente, que la Administración tome las riendas y se sitúe en la vanguardia, apostando por una prestación de los servicios

públicos por vía electrónica y una relación telemática con las empresas y los ciudadanos. Sin la complicitad de la Administración, difícilmente la sociedad de la información devendrá el paradigma capaz de mejorar la competitividad del mercado y de la economía europeos. Que las tecnologías de la información y de la comunicación penetren en las entrañas del aparato burocrático, por muchos trabajos y esfuerzos que sean precisos, pasa por ser, en este sentido, la conquista estratégica de toda esta ardua empresa.

Este argumento se ha convertido a estas alturas en una savia que recorre todas las políticas desplegadas por la Unión Europea a través de sus diferentes instituciones y organismos. En todos ellos, bien que no siempre con el mismo empeño —descuella, como no podía ser de otro modo, la Comisión—, encontramos el rastro de un tránsito consciente e incontenible hacia el mundo electrónico.

Sin embargo, la Unión Europea no sólo ha decidido predicar con el ejemplo a fin de lograr la adhesión de los distintos Estados y de las Administraciones nacionales, sino que, sobre ello, ha tratado de impulsar la implantación de la Administración electrónica a escala nacional a través de un sinfín de iniciativas, programas y planes de acción (1). Todo ello respaldado en un notable ejercicio de reflexión que ha permitido forjar con el tiempo un discurso maduro y profundo plasmado en un rico cuerpo de documentos entre los que puede destacarse como estandarte la serie que conforman las Comunicaciones de la Comisión, donde, no en vano, hallamos perlas como la Comunicación sobre el papel de la administración electrónica en el futuro de Europa (2003) —de aquí se extrae la definición más célebre de e-Administración (2)—, o la también meritoria Comunicación sobre la aceleración de la administración electrónica en beneficio de todos (2006) (3).

(1) Con objetivos muy variopintos que van desde la simple promoción de la Administración electrónica a través de la difusión de los avances y buenas prácticas habidos en el campo de los servicios públicos a distancia hasta la creación de foros de encuentro de la Unión con los distintos Estados con vistas a lograr compromisos de colaboración, a facilitar el intercambio de experiencias y a conseguir la reutilización —y emulación— de los progresos alcanzados por cada país en su ámbito doméstico.

Para profundizar en la labor desplegada por la Unión Europea en este terreno puede consultarse CRIADO (2009: 139-184). Como expone con lucidez este autor, no obstante las limitaciones inherentes a esta forma de obrar, resulta evidente que gracias a este conjunto de programas e iniciativas patrocinados desde Europea se ha ido produciendo una cierta europeización de la e-Administración.

(2) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*, de 26 de septiembre de 2003, COM (2003) 567 final.

(3) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos*, de 25 de abril de 2006, COM (2006) 173 final.

En este cuerpo de documentos —realmente prolijo en número— anida el ideario de la Unión en este terreno y a menudo constituyen auténticos semilleros de conceptos y esquemas básicos en el hacer de la e-Administración o, como también gusta decir desde una atalaya mayor, en la puesta en marcha del *e-government*. Su lectura revela, además, que el discurso principal que resuena no sólo pretende trazar el rumbo a seguir en la mudanza electrónica de lo público; ésa que ha de llevar a una Administración más ágil, transparente, simple e innovadora y que ha de servir para relanzar, en última instancia, la competitividad de la economía europea; de fondo, late también con fuerza una razón de orden más político que tiene que ver con la propia proyección de la Unión. Y es que el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación representa un puente de acercamiento entre los ciudadanos y una Administración, la comunitaria, que se tiene por lejana en muchos casos. El desarrollo de la e-Administración emerge así como una inestimable oportunidad de acercar a la ciudadanía unas instituciones, unas políticas y unas actuaciones que, de otro modo, se difuminan en la distancia. Y no sólo eso. No ha tardado la Unión Europea en caer en la cuenta de que los medios electrónicos atesoran una rara propiedad: la capacidad de hacer posible la vocación europea de los servicios públicos nacionales —su acceso a ciudadanos y empresas de otros países miembros. Es por ello que en el ideario de la Unión el impulso decidido de la e-Administración no se concibe únicamente como un asunto de política nacional que, de rebote, ha de repercutir favorablemente en el futuro de Europa, sino que figura ya con plaza propia en la agenda política europea como una de las claves para que la dimensión europea, transnacional, sea una realidad en los principales frentes de las políticas comunitarias y, de forma muy especial, en todo lo que concierne al mercado único y a las libertades de circulación.

El impacto de estos esfuerzos destinados a lograr el concurso de las autoridades estatales y su aplicación en la transformación electrónica de todas las Administraciones no puede desconocerse, como tampoco desmerecerse. Sin embargo, como es sabido, la «corteza» de los Estados es gruesa y su voluntad poco dispuesta a la persuasión foránea. De ahí que el ariete capaz de abrir las puertas de las Administraciones nacionales haya necesitado de un reforzamiento que no se encuentra en el terreno de lo programático. Ha hecho falta que el discurso pase a la norma, inspirando previsiones con habilitaciones y exigencias concretas en orden al uso de la informática y la telemática en la prestación de los servicios públicos.

En el recurso a la ley, la Unión Europea se ha mostrado, eso sí, muy prudente. Y en prueba de esta prudencia, las normas sobre Administración electrónica se han situado en sectores estratégicos de la actuación administrativa, confiando en su efecto dominó y en su propagación natural hacia otros ámbitos conexos.

El primero de estos sectores estratégicos en los que se ha dado el paso al impulso normativo, dejando atrás la pura persuasión y cooperación, ha sido el de la contratación pública (4). La contratación pública constituye, sin lugar a dudas, la punta de lanza de los esfuerzos de la Unión Europea por hacer que se instale con hondura y normalidad a la par el patrón electrónico en la labor básica de las Administraciones Públicas. Así, en la Directiva sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, suministro y servicios (2004) se abren muchas puertas a la utilización de medios electrónicos a lo largo de todo el *iter* de contratación, tanto en la preparación —ahí están las previsiones sobre la publicación virtual de diversos tipos de anuncios— como en la adjudicación —admitiendo, por ejemplo, el envío y la recepción de las ofertas por vías electrónicas o regulando la subasta electrónica (5). Ciertamente, la apertura se arbitra más como una posibilidad del poder adjudicador que como una exigencia. Con todo, esta apuesta del legislador comunitario por lo electrónico ha supuesto un despegue sin precedentes que, en el caso de España, ha dado pie a todo un torrente de medidas de e-Administración (perfil de contratante, subasta electrónica...) (6).

La senda de la contratación pública electrónica ya está abierta y es seguro que su contribución al afincamiento de la Administración electrónica será decisiva. Ahora bien, una golondrina no hace verano. De ahí que la Unión Europea no haya dejado pasar la oportunidad que le brindaba la revisión del mercado único de servicios para empujar en la misma línea sirviéndose de otro sector que también resulta un valioso referente por su decisiva importancia. Esta vez, además, la opción por el empleo de medios electrónicos en la actuación de la Administración se torna todavía más intensa. Y es que la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (2006) no se limita a allanar la entrada de la e-Administración —disipando los recelos mediante el respaldo seguro de una norma europea—, sino que, directamente, introduce

(4) No es casual que la Unión Europea se haya servido de la contratación pública como buque insignia de la nueva Administración electrónica que viene de Europa. Basta pensar en la repercusión económica de este sector, que oscila nada menos que entre el 15 y el 20 por ciento del producto interior bruto. No hay duda de que el crecimiento de la contratación en línea arrastrará la demanda de instrumentos electrónicos como la firma electrónica o los registros electrónicos, sentando las bases para allanar la expansión hacia otros ámbitos.

(5) La penetración de los medios electrónicos en la contratación pública constituye uno de los factores de modernización que persigue facilitar la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

(6) Los trabajos dedicados a la contratación electrónica son ya entre nosotros muy abundantes. Para un análisis de las previsiones contenidas en la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre) acerca de la contratación electrónica, resulta muy completo y sistemático el libro de PUNZÓN MORALEDA y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (2009).

mandatos a los Estados respecto a la transformación electrónica de sus trámites y procedimientos administrativos. Como se verá, la Directiva fía a los medios electrónicos una parte sustancial de la revisión y puesta a punto de la intervención administrativa sobre las actividades de servicios. Y no lo hace abriendo una alternativa más, sino estableciendo obligaciones de hondo calado que exigen formas electrónicas de actuación administrativa.

En definitiva, desde el punto de vista del impulso europeo a la e-Administración, no hay duda de que la Directiva de Servicios hace méritos para poder ser considerada un auténtico hito en razón no sólo de la trascendencia del sector al que afecta —que, por supuesto, también—, sino además por la intensidad de los compromisos que acumula en pro del desarrollo electrónico de las Administraciones nacionales.

II. LA PLAZA CENTRAL RESERVADA A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL PLAN SIMPLIFICADOR DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

1. La profunda confianza del legislador comunitario en las bondades del tránsito a la gestión administrativa electrónica

El propósito central de la DSer no es ni más ni menos que facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios —sin merma, eso sí, de su calidad—, removiendo los obstáculos que dificultan la plena realización del mercado interior de los servicios y que, a la postre, frenan el desarrollo a escala comunitaria de un sector estratégico para el progreso económico y la creación de empleo en Europa. Obstáculos entre los que se encuentra, y no como rémora menor, un entorno burocrático farragoso y pesado que desincentiva la expansión a países vecinos de muchas empresas de servicios.

A decir verdad, el escollo aludido había sido detectado por la Unión Europea desde hace ya bastante tiempo y figuraba así en documentos y estudios de todo tipo. Se era, pues, bien consciente en el escenario europeo de la necesidad y de la conveniencia de acometer una simplificación del modo en que la Administración ponía en práctica su función de control y vigilancia sobre la implantación, primero, y la posterior actividad, después, de las empresas de servicios. Sin embargo, a pesar de este convencimiento, lo cierto es que hasta la aprobación de la DSer —cuya gestación ha sido tortuosa como pocas (7)—

(7) Y el caso es que, a pesar del laborioso y discutido proceso de confección, todavía hay polémica a su alrededor. Ahí está la seria discusión sobre el sostén competencial invocado por el legislador comunitario para aprobar la DSer; un basamento que, a juicio de algunos autores, hace aguas. Véanse, entre otras, las críticas de DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI (2007) y PAREJO ALFONSO (2009).

no se había conseguido dar cuerpo a un mandato simplificador de carácter vinculante para los Estados miembros. No es de extrañar, por ello, que sin falta se haya destacado como uno de los contenidos sobresalientes de la DSer la faceta que atiende a la eliminación de las barreras administrativas.

El mandato simplificador que incorpora la DSer se estructura sobre la base de una revisión general en clave simplificadora del modelo administrativo imperante en el control de los servicios. No es éste el lugar para desgranar el rico contenido de todo el plan simplificador que dibuja la DSer —me remito al respecto al completo trabajo de CANALS I AMETLLER en este mismo número—, pero sí es menester reparar atentamente en el destacado papel que en dicho plan se ha reservado a la Administración electrónica. Un protagonismo que se traduce en dos líneas de actuación complementarias: por un lado, la transformación electrónica de los procedimientos (epígrafe III); por otro, la puesta en marcha de las ventanillas únicas de servicios (epígrafe IV).

Antes, no obstante, de adentrarnos en el estudio de estas dos líneas de actuación, resulta conveniente realizar algunas consideraciones sobre la concepción y el modelo de Administración electrónica que subyace en la DSer; consideraciones que, a mi modo de ver, ayudan a explicar el porqué de ciertas opciones plasmadas en su articulado y, al mismo tiempo, a comprender mejor el sentido de sus previsiones.

a) Difícilmente puede entenderse la atrevida apuesta por la e-Administración que luce en la DSer —en verdad arriesgada, como se verá— si no es teniendo presente la creencia tan arraigada que tiene la Unión Europea en las bondades del cambio a este nuevo paradigma. Como ya se apuntó, es inconcuso para las instancias comunitarias que la implantación de la Administración electrónica constituye la receta idónea a fin de que la Administración, sea cual sea el nivel —europeo, nacional, regional o local, lo mismo da—, devenga capaz de dar respuesta a las demandas de competitividad e innovación de los tiempos actuales. Y tal creencia no es fruto meramente del discurrir teórico. Tiene tras de sí un meritorio esfuerzo tendente a medir esos hipotéticos resultados favorables desde el punto de vista del ahorro de los recursos públicos y privados, traduciéndolos incluso en cifras concretas y en porcentajes de crecimiento económico. Quiere decirse con ello en definitiva que las consignas de Administración electrónica que da la DSer no han de ser vistas como si de un experimento se tratase, sino que representan la puesta de largo de un planteamiento meditado y, en cierta forma, reputado como «infalible».

b) Plenamente coherente con lo anterior es la invitación que veladamente se hace a los Estados en el sentido de ahondar en la vía abierta por la DSer, extendiendo el uso de la Administración electrónica más allá de los confines de la Directiva: cubriendo servicios excluidos, añadiendo trámites que que-

dan al margen de su influjo —como los del orden fiscal o de la seguridad social (8)— y, en general, transformando todo el entorno burocrático de las empresas en un renovado espacio de relaciones a distancia (9). Se pretende así pues lanzar un mensaje a los Estados: hacer de la necesidad virtud; acatar los mandatos de conversión electrónica como una oportunidad para profundizar en la implantación de la e-Administración. Mensaje que muchos Estados —entre ellos el nuestro— han captado y han decidido seguir —con más entusiasmo que serenidad, dicho sea de paso.

c) Una tercera consideración que juzgo importante conocer de antemano me lleva a significar el acento económico o empresarial que preside el impulso comunitario de la Administración electrónica. No puede desconocerse en este sentido que el interés de la Unión Europea en este tema ha venido marcado desde el principio por la búsqueda de una herramienta de simplificación y facilitación de las relaciones entre las empresas —sobre todo, las pequeñas y medianas— y las distintas Administraciones. Una nota inclinación que, si bien se ha moderado en los últimos años dando entrada también a una proyección más general del *e-government* y de la e-Administración al servicio de la ciudadanía en su conjunto, todavía se deja sentir, como veremos, en la DSer.

Tal vez se piense, por lo demás, que este peso del acento empresarial no tiene por qué traducirse en una concepción distinta de la Administración electrónica. Al fin y al cabo se trata del mismo paradigma, sean empresas o ciudadanos los destinatarios del servicio público. Lo cual es cierto. Sin embargo, en mi opinión, si no la esencia, sí el enfoque puede sufrir alguna alteración según cual sea el referente principal tomado como destinatario. Y es que no son pocas las decisiones relacionadas con la implantación de la Administración electrónica en las que el binomio empresa-ciudadano puede aconsejar soluciones distintas para una y otro. Así, no puede contemplarse del mismo modo el grave problema de la brecha digital, pues hay ostensibles diferencias en la distancia de la fractura en sendos casos. Tampoco parece que la gradualidad de las medidas sea asimilable: en contraste con lo que ocurre en el mundo empresarial, donde el ritmo de la economía no entiende de aplazamientos —el *adagio* es un movimiento desconocido en el mercado—, las medidas de Administración electrónica no se presentan para el común de los ciudadanos con la misma urgencia estratégica.

d) Por último, tocando ya un plano menos principal y más operativo, conviene llamar la atención sobre una cuestión puntual cuya relevancia es poco más

(8) Como indica el art. 2.3 de la DSer: «la presente Directiva no se aplicará a la fiscalidad». Y tampoco afecta a la legislación en materia de seguridad social (art. 1.6 *ibídem*).

(9) Esta invitación no figura formalmente en la DSer, pero sí se recalca una y otra vez en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 19, 24 *et passim*).

que nominal pero que se trae a colación para evitar equívocos: en el contexto de la DSer la alusión a los medios electrónicos se realiza pensando fundamentalmente en la telemática. Se tiene en mente, pues, una Administración que se hace presente en Internet y que saca partido a las técnicas informáticas que permiten la relación computarizada a distancia (10). A un lado quedan, en cambio, otros medios igualmente electrónicos como el teléfono que, en contraste, sí forman parte de una concepción de Administración electrónica más amplia como la que, sin ir más lejos, acoge nuestra LAE (11); o como la que contempla la propia legislación comunitaria en el ámbito de la contratación pública (12).

III. LA TRANSFORMACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS

La DSer impone a los Estados la obligación de aplicarse a fondo para que los distintos trámites y procedimientos administrativos relacionados con las actividades de servicios puedan realizarse por vía electrónica. Así de contundente se expresa el art. 8.1 de la DSer:

«Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes».

Se trata de un mandato que, de entrada, resulta chocante por la contundencia del tono y por su vocación omnímoda. Hacer todo lo necesario y hacerlo con respecto a todos los trámites y procedimientos del ramo de los servicios. No hace falta decir que una fórmula de este tenor sólo se explica por la presencia de fondo de un convencimiento férreo en las bondades de la tramitación electrónica.

Sin necesidad, pues, de adentrarnos más en las motivaciones, lo cierto es que la interpretación del art. 8.1 de la DSer pasa en lo esencial por la elucidación del alcance exacto de esa obligación de conversión electrónica

(10) Así se indica en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 23).

(11) Para refrendarlo basta con acudir a la definición de «medio electrónico» que se recoge en el anexo de la LAE (letra p): «mecanismo, instalación, equipo o sistema que permite producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones; incluyendo cualesquiera redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, telefonía fija y móvil u otras».

(12) La regulación que de las comunicaciones efectúa el art. 42 de la Directiva 2004/18/CE separa con claridad la utilización de los medios electrónicos —identificados con la telemática— del uso de otros medios como el fax o el teléfono que también se admiten bajo ciertas condiciones.

que allí se consigna. ¿Hasta dónde quiere llegar exactamente el legislador comunitario cuando apela a la «realización» de un procedimiento administrativo por vía electrónica? Hete aquí el meollo del que va a depender el sentido último de esta previsión.

Por de pronto, el legislador comunitario se cuida de puntualizar que no todos los trámites resultan, en razón de su propia naturaleza, susceptibles de transformación. Así, quedan excluidas las actuaciones de orden inspector que requieren de una personación *in situ* —como es el caso de la visita del lugar y de la comprobación de los utensilios y maquinaria empleados en la prestación del servicio—; y, por idénticos motivos, se dejan aparte también las actuaciones tendentes a examinar personalmente al prestador a los efectos de valorar su capacidad o integridad personal (13).

Sentada esta puntualización —que en realidad cae por su propio peso—, sigue en pie el problema de precisar el nivel de transformación a que apunta la DSer. Y es que no hay que olvidar que existe una larga escala en la transformación electrónica de un procedimiento administrativo. Una escala que va desde el nivel más elemental, aquel en el que tan sólo se suministra al interesado información por vía electrónica acerca de cómo sustanciar un tal o cual procedimiento, hasta el nivel más avanzado en el que todos los trámites que componen la secuencia pueden evacuarse electrónicamente, incluyendo el pago de tasas y la interposición de recursos contra la resolución final, pasando por distintos niveles intermedios según se añadan pasos electrónicos en la tramitación del expediente. Claro está, por lo demás, que la progresión de nivel no es una mera cuestión de voluntad. Para ascender al siguiente estadio hace falta disponer del instrumental adecuado: sistemas de firma electrónica, registros electrónicos, comunicaciones electrónicas...

Pues bien, la interpretación más acorde con el espíritu del art. 8.1 de la DSer nos aproxima, a mi entender, a las cotas más altas. Abona esta conclusión, por de pronto, la interpretación literal del precepto y, en particular, el sintagma «todos los procedimientos y trámites» que parece querer comprender la totalidad del ciclo procedimental, sin más excepciones que las contempladas expresamente en el art. 8.2 *ibídem*. Milita en su favor, también, la interpretación «auténtica», por así decir. Según se indica en el manual que ha de guiar la transposición de esta Directiva, la posibilidad de usar medios electrónicos debe abarcar «todo el proceso administrativo, desde la solicitud inicial y la presentación de documentos hasta la recepción de la respuesta final, en su caso, de la autoridad competente» (14). Pero es que además, si bien se mira, la *ratio legis* apunta por fuerza a un modelo acabado y no superficial de conversión electrónica. Téngase

(13) Todas estas excepciones se recogen en el art. 8.2 de la DSer.

(14) *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 24).

presente que lo que se busca en todo momento es facilitar la interacción entre la organización administrativa nacional y los prestadores de servicios, tanto patrios como de otros países miembros. Y a tal efecto, pensando sobre todo en estos últimos, resulta crucial que dicha interacción se presente en bloque y de una forma compacta. Si la gestión electrónica sólo atañe a una parte de los trámites del procedimiento, permaneciendo otros, en cambio, bajo el formato convencional, el avance simplificador quedará sensiblemente comprometido.

Se exige, así pues, a los Estados mucho más que una simple iniciación en el salto al entorno electrónico. No cumple «colgar» en Internet información y formularios sobre los distintos procedimientos a seguir y trámites a evacuar. Es necesario poner en manos del interesado diseños procedimentales susceptibles de ser recorridos en su totalidad a distancia.

IV. LA VENTANILLA ÚNICA DE SERVICIOS

1. La ventanilla única virtual: una solución en boga para la complejidad provocada por la suma de procedimientos sobre un mismo servicio

La grave complejidad que encierran algunos procedimientos administrativos no se desvela en su totalidad si se contemplan únicamente de manera aislada. Es preciso, además, contextualizarlos para observar cómo interactúan con otros procedimientos del entorno. Sólo entonces es dado descubrir el fenómeno de la suma de procedimientos, es decir, de la confluencia de procedimientos formalmente diferenciados pero que, desde ángulos diferentes, vienen a proyectarse de fondo sobre una misma *utilitas*, exigiendo del interesado que la pretenda pasar por la tramitación simultánea o sucesiva de los distintos expedientes hasta reunir todas las piezas. Este fenómeno resulta especialmente visible en el ramo de los servicios pues no es raro que para la puesta en práctica de una actividad de servicios se exija la obtención de varios permisos o licencias —de tipo urbanístico, ambiental, demanial, etcétera.

Ni que decir tiene que la suma de procedimientos constituye un factor relevante de complejidad administrativa y más aún cuando la agregación de estos procedimientos se presenta ayuna de elementos de coordinación —que es por desgracia la tónica (15)—, obligando al interesado a pasar

(15) A pesar de que esta suma de autorizaciones complica, como es lógico, la actuación del interesado, el legislador no suele prestar demasiada atención al problema. En ocasiones, ni siquiera lo tiene presente y buena prueba de ello es el hondo arraigo de esa célebre cláusula indicativa de que la obtención de una determinada autorización no exime a su titular de la obtención de cualesquiera otras que fuere menester, con la única preocupación puesta, pues, en la preservación del espacio

por anomalías tales como reiterar la presentación de la misma información o documentación ante instancias diversas, evacuar por partida doble trámites sustancialmente equivalentes o aguardar a que se resuelva un procedimiento para poder acceder a otro (16).

Con el fin de hacer frente a este grave problema, la ventanilla única ha sido una de las opciones que ha ganado más terreno en los últimos tiempos y la eclosión de las tecnologías de la información y de la comunicación no ha hecho más que apuntalar este ascenso. Muchos han sido los ensayos habidos al respecto, algunos, por cierto, referidos específicamente al mundo empresarial como es el caso señalado de la Ventanilla Única Empresarial, nacida para poner el emprendedor a cubierto de la maraña burocrática y auxiliarle en el proceso de creación de su empresa (17).

El caso es que la ventanilla única reúne una tríada de virtudes que han cautivado al legislador comunitario y que han sido determinantes para que la DSer la eleve a una posición protagonista en su plan simplificador. En primer lugar, la ventanilla única ofrece un mecanismo de fusión que soporta diferentes planteamientos en cuanto al alcance de la unificación deseada sin necesidad para ello de forzar ninguna intromisión en la distribución competencial interna de los Estados (A); crea, en segundo lugar, un instrumento que resulta inmediatamente visible para los ciudadanos (B); y, cómo no, se presta a adaptarse al signo de estos tiempos, es decir, que puede adoptar una forma electrónica (C) (18).

decisorio de cada Administración o de cada departamento. Y cuando sí lo tiene presente, tiende a adoptar mecanismos muy rudos de coordinación —como el establecimiento sin más de una escala de licencias— o, en el mejor de los casos, acude como fórmula de fusión a la utilización de una figura, la del informe, que arrastra complicaciones a la hora de afrontar una eventual demora en su emisión —me refiero en este último caso a la conversión de las autorizaciones conexas en informes habilitantes o vinculantes.

(16) En otro lugar (CIERCO SEIRA, 2003) estudié las graves consecuencias generadas por la habitual falta de acoplamiento entre los procedimientos administrativos conexas y las posibles fórmulas existentes para tratar de mitigarlas.

(17) Amplia información al respecto puede encontrarse en su página web: www.ventanillaempresarial.org.

(18) De la regulación de estas ventanillas únicas se ocupan, en lo esencial, los arts. 6 y 7 de la DSer.

El listado y el enlace a las ventanillas únicas de servicios creadas por cada Estado pueden verse en la siguiente página web de la Unión Europea: ec.europa.eu/internal_market/eu-go. Desde allí puede accederse a la sede electrónica de la ventanilla española (www.eugo.es).

Si el lector pasa revista a los distintos portales nacionales no tardará en advertir que, a pesar de la labor de coordinación de la Comisión y de la intensa cooperación de los Estados, existen diferencias, lógicas por lo demás, en la configuración del modelo operativo de cada ventanilla única. Pero además, si se entretiene en explorar su contenido, apreciará también rápidamente las variaciones en cuanto a la profundidad de las prestaciones que se proporcionan al emprendedor.

A. La ventanilla única constituye una fórmula de fusión de procedimientos que en contraste con otras recetas más rígidas cuenta en su favor con una marcada elasticidad. Quiere ello decir que a través de la ventanilla pueden integrarse los procedimientos con una intensidad modelable. De esta suerte, en la DSer se ha situado el punto de partida en un estadio inferior, dando a la ventanilla un perfil de integración meramente aparente (a); pero, al mismo tiempo y de forma muy meditada, se ha dejado la puerta abierta para que los Estados puedan soldar en capas más profundas los procedimientos, atribuyendo paulatinamente a sus respectivas ventanillas funciones de carácter decisor (b).

a) El patrón de ventanilla única que recoge la DSer en su articulado retrata un centro donde se unifican los distintos trámites y procedimientos relativos a un servicio. Pero, eso sí, la unificación lo es sólo de puertas afuera, es decir, de cara al prestador que se dirige a la Administración. No afecta, sin embargo, a la división y al reparto internos de competencias de naturaleza decisoria entre los distintos órganos y Administraciones de cada Estado. Es ésta una cuestión que se deja al margen y, además, se insiste en ello, como tratando de sortear cualquier recelo por inmiscuirse en la organización doméstica de los países miembros: «la creación de ventanillas únicas no supone una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional» (art. 6.2 de la DSer) (19).

Siendo esto así, registrada la iniciativa en la ventanilla única, ésta se fragmentará en tantas partes o solicitudes como licencias o trámites a sustanciar, siguiendo cada una la tramitación autónoma y separada que corresponda ante la Administración y el órgano competentes. La ventanilla, por su parte, servirá de contacto entre todas estas instancias y el prestador, pero restará, según el diseño comunitario, desprovista de la competencia para estimar o desestimar lo pedido.

b) Sabedor de que la ventanilla única admite un recorrido mucho mayor que el recién descrito, el legislador comunitario no cierra el paso a la posibilidad de que los Estados incrementen las responsabilidades de sus respectivas ventanillas, dotándolas de funciones de orden decisorio en sustitución de las autoridades competentes. La forma de efectuar este salto no aparece descrita, pero es llano que la integración se refuerza en proporción directa al poder con que se invista a la ventanilla de turno (20). En todo caso, ha de quedar claro que la ventanilla constituye un recipiente moldeable, capaz de albergar

(19) Insiste en ello de manera especial el legislador comunitario. Lo significa en el preámbulo (§§ 48 y 60) y, como hemos visto, lo expresa con tersura en el articulado.

(20) Muy gráficas resultan en este sentido las indicaciones que al respecto se realizan en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 20).

diferentes compromisos, más o menos intensos, con la fusión de procedimientos. Que se avance o no en esta línea queda a discreción de cada Estado.

B. En la compleja reforma administrativa que impulsa la DSer, la ventanilla única constituye una pieza estratégica y lo es así, entre otras razones, por su visibilidad. No siempre las medidas de simplificación —incluidas las de Administración electrónica— logran tener un impacto visible para el ciudadano. La puesta en marcha de la ventanilla, sin embargo, permite hacer reconocibles los esfuerzos simplificadores en una obra, con todo lo que ello representa en términos de confianza para con un empeño, el de hacer más sencillas las relaciones administrativas, que, con razón, no goza de buena prensa entre el público. Estamos en este sentido ante un instrumento simplificador que conduce a un resultado tangible y no es éste un plus accesorio para el legislador comunitario, sino todo lo contrario.

C. Finalmente, la ventanilla única puede adaptarse perfectamente al escenario de Internet —otra cosa es la dificultad que ello entraña. Es de notar que en la DSer no se impone expresamente a los Estados la obligación de que la ventanilla única de servicios adquiriera un formato electrónico. Se infiere, ciertamente, que ésta es la opción preferente a la hora de dar cuerpo a este instrumento, aunque, eso sí, sin abandonar por completo la posibilidad de articular como vía complementaria una cadena de oficinas o puntos de contacto físicos (21). Un planteamiento que, por otra parte, denota la voluntad de extender a todos los prestadores —también, pues, a los no familiarizados con la telemática— los beneficios de esta herramienta de simplificación que es la ventanilla única de servicios.

En cualquier caso, el formato electrónico no sólo parece la opción preferida por el legislador comunitario, sino que, en realidad, constituye su destino natural. Hay demasiados factores que empujan en esta dirección, comenzando por la militancia tan clara a favor de la e-Administración que inspira todo el conjunto de la DSer y acabando en la vocación transfronteriza de la ventanilla, destinada a facilitar la interacción con los prestadores extranjeros que, lógicamente, agradecen el uso de medios telemáticos.

(21) Algo que por cierto parece recomendarse en el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* cuando se indica que «en todo caso, los Estados miembros deben considerar la posibilidad de apoyar el funcionamiento electrónico de estas ventanillas con una cierta infraestructura física, sobre todo si ésta facilita su utilización por los prestadores de servicios no necesariamente familiarizados con los medios electrónicos» (2007: 21).

2. La funcionalidad plural de la ventanilla única de servicios y su proyección sobre el canal electrónico

Expuesta la misión y la razón de ser última de la ventanilla única de servicios, toca ahora profundizar en las funciones concretas que está llamada a desempeñar.

La funcionalidad de la ventanilla única de servicios es marcadamente plural. Y lo es desde dos puntos de vista: de un lado, en atención a los destinatarios de su labor (A); y, de otro, en razón del variado contenido de las prestaciones que ha de ofrecer (B).

A. En lo que respecta a los destinatarios de su actividad, es indudable que se trata de un mecanismo diseñado fundamentalmente para facilitar las relaciones entre el prestador de servicios y la Administración en sentido lato. A él se dirigen, en efecto, el grueso de las potencialidades que atesora la ventanilla única de servicios. Sin embargo, el legislador comunitario —coherente, por lo demás, con uno de los retos que persigue la Directiva: fomentar la calidad de los servicios— ha querido que el funcionamiento de la ventanilla tenga en cuenta al propio tiempo a la otra parte en juego, los consumidores, haciendo de la ventanilla única de servicios un lugar de referencia también para ellos y exigiendo a tal efecto que entre la información que ha de facilitar se incluyan datos de interés para los destinatarios de los servicios como «los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios» (art. 7.1.c de la DSer); «las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario» (art. 7.1.d *ibídem*); o las señas «de las asociaciones y organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener ayuda práctica» (art. 7.1.e *ibídem*) (22).

Sin salirnos de los destinatarios, importa traer a colación un rasgo que aunque ya ha sido apuntado en otros apartados no es ocioso resaltar aquí de nuevo. Me refiero a la vocación transnacional que informa la misión de esta ventanilla. Y es que su razón de ser no apunta tanto al tráfico nacional —que también—, sino, preferentemente, al tránsito europeo, esto es, a la circulación fluida de servicios y prestadores en todo el territorio de la Unión. Ello significa, ni más ni menos, que el diseño de la ventanilla ha de realizarse pensando antes que en otro en el prestador extranjero, lo que repercute, claro está, en numerosos aspectos. Algunos tan palpables como el idioma utilizado. Flaco favor se hará al prestador extranjero si la ventanilla no resulta accesible más que en las lenguas

(22) Exigencias informativas que han de ponerse en conexión con lo previsto en el art. 21 (*Asistencia a los destinatarios*) de la Directiva.

oficiales del país de turno; evidentemente hay que pensar en la apertura hacia otras lenguas, tal vez las más utilizadas en el mundo de los negocios —de ahí que no sea extraño que la mayor parte de las ventanillas, también la española, incorporen el inglés en su cartelera. Pero además del idioma, el enfoque transnacional debe dejarse sentir en cuestiones más de fondo como la propia estructura de los contenidos de la ventanilla y su sistemática.

B. Hecha la anterior precisión, lo cierto es que el cuerpo central de la ventanilla está construido pensando en la simplificación de la actuación burocrática del prestador de servicios en tres momentos distintos.

a) Para empezar, a la hora de dirigirse a la Administración. En vez de tener que «peregrinar» por distintas oficinas, en mayor o menor número según las autorizaciones a pedir, estas ventanillas han de ofrecer al interesado un punto común de encuentro y un único interlocutor de enlace. Se pretende, por tanto, crear una suerte de antesala en la que las distintas Administraciones de cada país aparezcan con un solo rostro virtual ante el prestador. La ventanilla, pues, como portal donde están representadas el conjunto de las Administraciones involucradas en el control de las actividades de servicios y como enlace único con todas ellas.

b) Asimismo, la ventanilla ha de servir como oficina de información y con este propósito la DSer exige que esté capacitada para suministrar al interesado un surtido de datos ciertamente extenso: desde la descripción de todos los requisitos necesarios para emprender una actividad, incluidos los trámites y procedimientos a observar, y las señas de las autoridades en cada caso competentes; hasta la indicación de las asociaciones u organizaciones distintas de las autoridades a las que poder dirigirse para obtener ayuda práctica; pasando incluso por el señalamiento de las vías de recurso disponibles en caso de litigio (23).

El cumplimiento cabal de esta tarea informativa amaga una dificultad notable. Y no tanto por la cantidad de información. Notorio es que el empleo de Internet permite facilitar información de forma prácticamente ilimitada y cómodamente accesible. No en vano los primeros pasos de la Administración electrónica no pretendieron otra cosa que explorar el uso del canal telemático para difundir información pública general. Y el caso es que su éxito ha sido tal que la consulta de este tipo de información se ha consolidado en la ciudadanía como una vía más simple que la convencional para tener una primera toma de contacto con las actividades realizadas y los servicios prestados por las distintas Administraciones.

(23) El listado detallado de la información que han de suministrar las ventanillas únicas se recoge en el art. 7.1 de la DSer.

El desafío no radica, así pues, en la cantidad de información que según la DSer ha de divulgarse desde las ventanillas únicas. El meollo estriba más bien en la calidad: *non multa sed multum* (24). Y es que, como el texto comunitario se cuida de precisar, la información suministrada deber ser clara, inequívoca y actual. De los tres atributos, el que se me antoja de más compleja satisfacción es el que atiende a la claridad, es decir, a su comprensibilidad por parte de los interesados —aunque no se me escapa que también la seguridad y la actualidad acarrean dificultades significativas (25). Porque la información administrativa no se presta por lo general a la exposición breve y al resumen, salpicada como está de tecnicismos y de matices de todo tipo. Tampoco el lenguaje administrativo soporta bien la vulgarización. En suma, rigor, sencillez y comprensibilidad constituyen tres ingredientes poco solubles cuando de información administrativa se trata (26).

c) En íntima conexión con lo anterior, se reclama de las ventanillas una cierta labor de asistencia al prestador de servicios (27). Se pretende en este sentido que no se conviertan en un simple mar de datos donde el interesado sea enviado a navegar a su ventura y riesgo. Para mitigarlo, las ventanillas habrán de proporcionar, además de información, una orientación que guíe al prestador de turno sobre los pasos burocráticos a seguir en función del proyecto que tenga, teniendo en cuenta, a la hora de trazar esos pasos, que las previsiones normativas a menudo aparecen rodeadas en la práctica de interpretaciones y usos administrativos que, sin lugar a dudas, interesa mucho conocer al prestador. Asistencia, pues, más que simple información pasiva en un modo que no puede dejar de evocar en el caso español al derecho recono-

(24) En torno a la calidad de la información suministrada por la Administración en Internet véase el estudio de CERRILLO I MARTÍNEZ y GALÁN GALÁN (2007). Como bien explican estos autores, no existe acuerdo en la doctrina científica en cuanto al listado completo de los atributos que ha de reunir una información administrativa para ser de calidad, pero sí existen algunas propiedades que parecen irrenunciables en todo caso (2007: 30-39). Entre esas cualidades hallamos las tres que la DSer menciona expresamente: claridad, inequívocidad o seguridad y actualidad. Junto con ellas y siguiendo de nuevo a los referidos autores, bien podrían haberse mencionado otras igualmente esenciales como la objetividad, la utilidad o relevancia y la accesibilidad.

(25) La exigencia de que la información sea inequívoca parece apuntar derechamente a la fiabilidad de los datos facilitados y, por ende, a la completitud de los mismos, de forma tal que el prestador de servicios pueda emprender su plan de negocio con la seguridad de obrar siguiendo lo señalado por una información consistente y exacta.

La actualidad de la información requiere, por su parte, de una atención constante a los cambios que puedan advenir en el plano normativo, contando con que son muchos los frentes al tanto de los cuales ha de estarse: estatal, autonómico, local, corporativo...

(26) Por mucha síntesis que se haga, lo cierto es que explicar de forma breve y entendedora —sin merma del rigor— los pasos a seguir para instalar un servicio dista de ser una tarea sencilla.

(27) Esta faceta se desprende de lo establecido en el art. 7.2 de la DSer.

cido en el art. 35.g) de la LAP, a cuya virtud los ciudadanos podrán «obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar».

Ahora bien, se trata de una asistencia que reviste dos importantes limitaciones. La primera trae causa en parte del propio formato electrónico dado que la ausencia de una atención presencial y de un contacto personal con el interesado hace más difícil acomodar la ayuda prestada a las inquietudes y pretensiones de cada cual. Uno de los pocos extremos, si bien se mira, en que la fórmula convencional de la oficina presencial sale airosa del cotejo con la nueva horma electrónica.

La segunda limitación está explícita en el texto de la DSer: la asistencia no ha de llevar al extremo de ofrecer un «asesoramiento jurídico en casos particulares» (28). Por tanto, no hace falta que la ventanilla tutele, aconseje u oriente al prestador sobre la mejor manera de pergeñar su plan de negocio. Es suficiente con que sea capaz de indicarle el itinerario burocrático a seguir según lo previsto en la normativa —y, también, según la aplicación práctica que de esa normativa se venga haciendo. A tal efecto, la propia DSer alude a la posible edición de «guías» como solución óptima —que es la que, por cierto, se ha seguido en España.

d) Todas las funciones anteriores portan consigo dificultades notables de cara a su puesta en práctica. Sin embargo, por más que el esfuerzo reclamado sea significativo, dista mucho de ser comparable con el reto que supone encomendar a la ventanilla única la gestión electrónica de los procedimientos de servicios. El mandato al respecto es de largo alcance. Ni más ni menos, así reza el art. 6.1:

«Los Estados miembros garantizarán que los prestadores puedan llevar a cabo los siguientes procedimientos y trámites a través de ventanillas únicas:

a) todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios (...).

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

Esta previsión incorpora, a la vista está, una obligación de hondo calado, que comparte el tono y la ambición del art. 8.1 *ibídem*. No en vano, el art. 8.1 *in fine* pone en conexión la conversión electrónica de los procedimientos y el despliegue de la ventanilla única, estatuyendo la obligación de que los procedimientos transformados electrónicamente puedan tramitarse a distancia desde la ventanilla única.

(28) Tal es la expresión que utiliza como límite el art. 7.6 de la DSer.

La contundencia del mandato no precisa de indagaciones acerca de su carácter preceptivo. El problema, lo mismo que ya vimos en relación con el art. 8.1, se contrae a acotar el alcance: ¿hasta dónde ha de llegar la gestión electrónica que es reclamada a las ventanillas?

Pues bien, no parece que existan argumentos que justifiquen un apartamiento de la interpretación anteriormente postulada. Las expresiones empleadas por la Directiva dibujan una imagen de la ventanilla única como lugar desde el que podrá llevarse a cabo la evacuación electrónica completa de los trámites, todos ellos, que sean menester. Dicho en otras palabras, el prestador deberá estar en disposición, sin tener que salir del entorno virtual de la ventanilla, de dar todos los pasos para salir airoso del «laberinto burocrático».

Brindar esta posibilidad exige que la ventanilla esté capacitada, de entrada, para registrar la iniciativa del emprendedor; a continuación, para darle curso, disgregándola en tantas instancias como autorizaciones exija el ordenamiento jurídico a los efectos de establecerse o prestar el servicio y remitiendo cada instancia a la autoridad competente para su tramitación y resolución —si no es que se ha optado por otorgar a la ventanilla competencias de naturaleza tramitadora y decisoria—; y, finalmente, para comunicar el resultado de los distintos expedientes al prestador.

Si se repasa atentamente todo este ciclo y trata de rellenarse cada estadio con el instrumental electrónico adecuado, no tardará en advertirse que el nivel de desarrollo electrónico con que ha de contar la ventanilla única es ciertamente alto: necesita, cuando menos, que se articule en forma de sede electrónica y que ésta sirva de base para instalar un registro electrónico y un sistema de comunicaciones electrónicas seguras con los usuarios y con las Administraciones involucradas, amén de todos los apéndices y elementos auxiliares que vienen de suyo. ¡Las alforjas necesarias para este viaje no son precisamente pequeñas!

3. El principal obstáculo a remover para asegurar la operatividad de la ventanilla única virtual: la complicidad de todas las Administraciones involucradas y la llave maestra de la interoperabilidad

Ya se han dado motivos para reconocer en la ventanilla única virtual de servicios una obra de factura compleja. Sin embargo, he omitido conscientemente la referencia al que con toda seguridad constituye el mayor obstáculo de cuantos han de sortearse y que, por eso mismo, bien merece una atención singular: su naturaleza reticular, esto es, su articulación como centro neurálgico de una red que conecta a un mosaico de puntos —tantos, de hecho, como Administraciones representadas.

No hay que olvidar que la construcción de la ventanilla única que nos ocupa no concierne únicamente a una sola Administración, sino que, por definición, involucra a todos los organismos e instituciones que ejercen algún tipo de control administrativo —en forma de autorización, registro...— sobre las actividades de servicios que son objeto de la Directiva. De manera que si de verdad se aspira a hacer de la ventanilla un lugar único de enlace en grado de cumplir todas las funciones encomendadas por el legislador comunitario, es claro que la implicación de todas las Administraciones con parte en el negocio pasa a ser una auténtica condición *sine qua non*. Basta con que alguna de esas Administraciones se desentienda o simplemente deje de transmitir la información relativa a los cambios habidos en su respectiva organización y normativa para que todo el edificio se resienta. Pero si la simple desatención puntual va más lejos y se convierte en una conducta persistente, incorregible y extendida entre ciertas Administraciones, se corre el riesgo entonces de que la ventanilla se erija en un testimonio más de la rancia y farragosa burocracia y no en un símbolo de la simplificación administrativa de hoy.

A. Cae por su propio peso, pues, que para que la ventanilla única de servicios devenga una herramienta útil es menester una dosis de cooperación y de colaboración interadministrativas absolutamente extraordinaria. Y a tal fin mucho me temo que no importan tanto los anclajes normativos —todo lo que cabría decir se resume desde hace tiempo en el art. 4 de la LAP— cuanto la disposición y el compromiso con esta trabajosa empresa. Como luego se verá, es justamente aquí donde anida el principal motivo de preocupación del legislador español. No en vano, rápidamente choca que la transposición española de la regulación comunitaria de la ventanilla única de servicios se haya rodeado de una serie de llamamientos y recordatorios expresos por parte del legislador estatal a las restantes Administraciones implicadas, autonómica, local y colegial, a fin de que tomen conciencia de su cuota de participación —y, por ende, de responsabilidad— en el éxito de esta herramienta y se empeñen con ahínco. Incluso se ha ideado una curiosa forma de «caución» con el objetivo de que la Administración estatal quede a cubierto para el caso de una hipotética sanción de la Unión por causa de la dejadez o falta de aplicación de alguna de estas Administraciones en el cumplimiento del Derecho comunitario.

Tirando el hilo del mismo discurso y de nuevo pensando en el caso español, no hay que dejar de tomar nota y hacer caso de la experiencia acumulada en nuestro país en otros proyectos de similar orientación que también pretendían agrupar bajo una misma ventanilla pública a distintas Administraciones territoriales. Al hacerlo, no tardaremos en identificar problemas que de seguro van a reproducirse con ocasión de la ventanilla única de servicios a no ser que se dispongan antes remedios. En particular, ya sabemos por experiencia

que para lograr la implicación resuelta de todas Administraciones es del todo necesario aclarar la responsabilidad de cada cual en el discurrir de la ventanilla y exteriorizar el esfuerzo individual a fin de que no se diluya todo en un artificio que sólo «pertenece» —en lo que a la ventura respecta— a la Administración territorial superior (29).

B. Las anteriores consideraciones muestran lo importante que es la colaboración y cooperación interadministrativas en la recta configuración de un instrumento de fusión como la ventanilla única —abocado por naturaleza a la dependencia recíproca entre las Administraciones concernidas. Pero si además el mecanismo ha de tener una proyección virtual (a) y una vocación transnacional (b), entonces, las exigencias de colaboración, de suyo ya notables, se disparan.

a) La proyección de una ventanilla única en Internet extiende la necesidad de cooperación al andamiaje, esto es, a la estructura desde la que se configura y a partir de la cual se organiza toda la construcción. A diferencia de la creación de una oficina de corte presencial, cuyos instrumentos y modos de trabajo, comenzando por el papel, ya están predefinidos y no precisan de una atención específica o particular, en el caso de las sedes electrónicas, la definición de las herramientas no sólo se erige en una decisión importante, sino que, además, obliga a escoger entre una diversidad de fórmulas. No es extraño así que en el panorama de la e-Administración se hayan adoptado opciones que nada o poco tienen que ver entre sí, dando como resultado una planta administrativa electrónica con un alto grado de incompatibilidad, donde, por puras razones técnicas, es difícil el intercambio de información —reconocible para un sistema pero ilegible para otro— y no digamos ya la realización de actuaciones conjuntas.

Si se tiene esto presente, se comprende a la perfección la conveniencia de que el andamiaje de la ventanilla única electrónica de servicios responda a un modelo capaz de desenvolverse sin estridencias operativas motivadas por la disparidad tecnológica de las Administraciones implicadas. Se trata, en la terminología propia de la e-Administración, de asegurar su interopera-

(29) De gran interés resulta, por ejemplo, el examen de las causas del fracaso de iniciativas tales como el portal «Cat365» que pretendía alcanzar un alto grado de integración de los procedimientos y gestiones administrativos de la Administración de la Generalitat y de los entes locales de Cataluña. Como explica al respecto BERNADÍ GIL (2008: 323): «la insistencia en hacer desaparecer, a los ojos de los ciudadanos, la complejidad del reparto competencial entre las diversas administraciones participantes se tradujo en una arquitectura que no únicamente diluía las responsabilidades de estas administraciones sino que, además, supuso una pérdida de visibilidad prácticamente total de unas de ellas (los ayuntamientos). Más allá de la intención realmente perseguida, y sin gozar de ninguna legitimidad para ello, los anónimos redactores del *software* habían logrado cambiar —en el ciberespacio— la distribución real de competencias. Del recelo municipal inicial se pasó a una franca oposición y de ésta a terminar definitivamente con el invento».

bilidad (30). Y para ello habrá que estar, por lo que respecta a España, a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (2010), que es la norma que, con carácter básico y común, establece los criterios que habrán de seguirse por todas las Administraciones españolas en la implantación de los sistemas de información que dan soporte a la e-Administración (31).

b) La vocación transnacional de la ventanilla única de servicios no hace por su parte otra cosa que añadir una albarda en los lomos de la interoperabilidad, trayendo a escena la diversidad de los planteamientos e instrumentales de e-Administración que campean a lo largo y ancho de la Europa comunitaria. Naturalmente, la orientación de la ventanilla al servicio de los prestadores extranjeros no puede hacerse dejando a un lado los útiles de Administración electrónica empleados en su país y exigiéndoles sin ningún tipo de paliativo la adaptación a los nuestros. No, al menos, si la concepción de fondo se inspira en la simplificación del mercado europeo de servicios. Porque exigir al prestador que cambie de útiles electrónicos a su paso por cada país no redundaría precisamente en la simplificación de la gestión burocrática (32). Y lo que es peor: una tal situación, más que unificar el mercado de servicios y acercarlo a todos los rincones de Europa, contribuye a su fragmentación por obra de un cantonalismo electrónico que es preciso evitar (33).

La Unión Europea es bien consciente del problema que asoma en estos cantones electrónicos y del grave paso atrás que pueden representar no solamente para el mercado interior y para las libertades de circulación, sino, en general, para el éxito de las distintas políticas de la Unión. Y en coherencia con ello ha venido impulsando la interoperabilidad trabajando desde diferentes plazas y con

(30) La trascendencia que para el éxito de la Administración electrónica tiene la interoperabilidad de los sistemas de información ha sido destacada por GAMERO CASADO (2009) en un reciente estudio. Tal es su papel protagonista que, en palabras del propio autor, la interoperabilidad es «el mayor paso adelante que se puede lograr en la gestión administrativa, ahorrando cantidades incalculables de tiempo y de dinero a las Administraciones públicas y a los ciudadanos» (pág. 293); y, en la misma línea, afirma que estamos ante «el desafío más importante que se plantea a la gestión administrativa en la primera mitad del siglo XXI» (pág. 294). Otros autores, como CERRILLO I MARTÍNEZ (2008), han venido insistiendo también en la interoperabilidad como uno de los pilares de la e-Administración.

(31) El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) aparece anunciado en el art. 42.1 de la LAE y ha tomado cuerpo con la aprobación del RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Para conocer los antecedentes de esta norma y para situarla adecuadamente —en el lugar central que le corresponde— en el panorama de la e-Administración en España, véase GAMERO CASADO (2009: 317-332).

(32) En torno a esta idea giran algunas de las indicaciones del *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* (2007: 24-25).

(33) En definitiva: o se encara la disparidad tecnológica a escala europea o se comprometerá seriamente la virtualidad transnacional —si se prefiere, la virtualidad a secas— de la ventanilla única de servicios.

distintos enfoques aunque siempre, eso sí, con el norte puesto en la consecución de una convergencia electrónica, difícil pero cada vez más necesaria (34).

a) Como quiera que esta convergencia electrónica no es asunto exclusivo de la DSer, sino que de ella depende el progreso de buena parte de las políticas de la Unión y de las actividades comunitarias, se está llevando a cabo una intensa labor en este terreno en el contexto que proporciona el programa de soluciones de interoperabilidad de las Administraciones Públicas europeas (ISA) (35). El programa ISA constituye el último eslabón de una línea de actuación que desde 1995 fomenta la adopción de respuestas comunes a partir de la estrecha colaboración entre la Unión y los Estados y de la interiorización de la conveniencia de alumbrar de consuno soluciones técnicas y esquemas de trabajo unívocos. Todo ello con vistas a que, aparte de potenciar la unidad y la eficiencia en el desarrollo de la e-Administración, se sienten las bases que hagan de veras posible la proyección europea de los servicios públicos electrónicos (36). Por más que esta senda basada en la colaboración —y asentada en el principio de subsidiariedad ex art. 5 del Tratado de la Unión Europea (37)— siempre presente limitaciones, es lo cierto que desde su nacimiento los logros cosechados no son menores. Entre ellos destaca la creación de una red que permite el intercambio de información entre la Unión y los Estados miembros en un entorno cerrado y seguro (TESTA: *Trans European*

(34) Un buen reflejo de esta toma de conciencia y, en particular, de la posición de la Comisión sobre el tema puede encontrarse, entre otros muchos documentos, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, *Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica*, de 13 de febrero de 2006, COM (2006) 45 final.

(35) El programa ISA, que ha de desplegarse durante el quinquenio 2010-2015, aparece definido en la Decisión 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA). Este programa toma el testigo de los anteriores programas IDA I (1995-1998; Decisión 95/468/CE del Consejo de la Unión Europea, de 6 de noviembre de 1995, sobre la contribución comunitaria al intercambio telemático de datos entre las Administraciones en la Comunidad; IDA II (1999-2003; Decisión 1720/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones); e IDABC (2004-2009; Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos).

(36) Amplia información sobre el programa ISA y el estado de su despliegue puede encontrarse en la página web ec.europa.eu/isa.

(37) Recordemos que el principio de subsidiariedad exige que, en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión Europea, su intervención sólo tenga lugar cuando «los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión» (art. 5.3 del TUE). Situación que encaja perfectamente con el fenómeno de la interoperabilidad.

Services for Telematics between Administrations); y el alumbramiento del Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF: *European Interoperability Framework*) (38). Un marco cuyos planteamientos, con buen criterio, han sido tenidos en cuenta al elaborar nuestro Esquema Nacional de Interoperabilidad (39).

b) Además de los avances en la línea recién descrita, la Comisión ha adoptado también medidas *ex professo*, que atienden específicamente a los objetivos de la DSer, aprovechando para ello la habilitación contenida en el art. 8.3 de la DSer. Se faculta allí a la Comisión para adoptar normas tendentes a «facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros».

Sirviéndose de este conducto, la Comisión ha venido a establecer algunas pautas comunes sobre el uso y la aceptación de firmas electrónicas por parte de las ventanillas únicas (40). Aunque estas pautas poseen, ciertamente, un contenido prescriptivo tímido, no dejan de ser un claro intento por limitar y reconducir a un mismo cauce las estrategias estatales implantadas a la hora de identificar a los interesados y autenticar su voluntad en el entorno virtual de la ventanilla única. La Comisión, en este sentido, no ha llegado al extremo de elaborar un listado con las firmas electrónicas utilizables en cualquier ventanilla única de servicios, pero sí ha fijado al menos una serie de directrices en cuanto a la manera de introducir el uso de las firmas electrónicas avanzadas basadas en un certificado reconocido (41).

(38) Para adentrarse en el conocimiento de la red TESTA, así como del EIF, y todas sus evoluciones, nada mejor que comenzar consultando a fondo la página web del antiguo programa IDABC —predecesor del actual programa ISA— en ec.europa.eu/idabc.

(39) Así se indica en el preámbulo del ya mencionado RD 4/2010, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (§ 2).

(40) Decisión de la Comisión 2009/767/CE, de 16 de octubre de 2009, por la que se adoptan medidas que facilitan el uso de procedimientos por vía electrónica a través de las «ventanillas únicas» con arreglo a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior.

(41) Valga una pequeña precisión al respecto. La firma electrónica avanzada constituye una especie dentro de la familia más amplia de las firmas electrónicas caracterizada, como su nombre indica, por un nivel de seguridad más avanzado. Tal y como se define en la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, por tal hay que entender aquella firma electrónica que cumpla los siguientes requisitos: «a) estar vinculada al firmante de manera única; b) permitir la identificación del firmante; c) haber sido creada utilizando medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control; d) estar vinculada a los datos a que se refiere de modo que cualquier cambio ulterior de los mismos sea detectable» (art.2.2). En términos similares se expresa el art. 3.2 de la Ley de Firma Electrónica (Ley 59/2003, de 19 de diciembre).

En cuanto a la exigencia de que dicha firma cuente con un certificado reconocido, hay que estar a los requisitos establecidos para este tipo de certificados en los anexos I y III de la Directiva de firma electrónica.

De entrada, la Comisión no tiene empacho en explicitar su preferencia por un funcionamiento «sencillo» de las ventanillas únicas, trasladado también al asunto de la identificación y autenticación electrónicas. De esta forma, la exigencia al prestador de la posesión de una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido adquiere un cierto aire de excepcionalidad. Sólo tendrá cabida para ciertos trámites, aquellos en los que, después de realizarse una evaluación de riesgos, se llegue a la conclusión de que es imprescindible, por razones de seguridad, exigir al interesado una firma electrónica con un nivel de certeza equivalente a la firma manuscrita (42). Apela, pues, la Comisión, a uno de los quicios fundamentales en la inteligencia de la Administración electrónica: la seguridad admite diferentes grados y no es preciso acudir sistemáticamente al más alto de todos ellos cuando la entidad de la gestión o del trámite no lo demanda —directriz que encaja a la perfección en la filosofía de nuestra LAE, partidaria de una implantación de la Administración electrónica a medida del riesgo o *secundum periculum* (43). De no hacerlo así se corre el riesgo de «agarrotar» la actuación electrónica de los interesados exigiendo niveles de seguridad desproporcionados.

Esto supuesto, hecha la evaluación, si el Estado identifica ciertos trámites para cuya evacuación va a exigirse al prestador disponer de una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido deberá hacer lo posible para facilitar su empleo. A tal efecto, cada Estado publicará una «lista de confianza», indicando claramente los proveedores de servicios de certificación en grado de expedir certificados con el nivel de seguridad apropiado según su criterio (44).

Las pautas de la Comisión se cierran con una cláusula genérica que proscribe la introducción de requisitos añadidos al empleo de las firmas electrónicas avanzadas que aparezcan reconocidas como aptas en las aludidas listas de confianza.

(42) Acerca de los efectos jurídicos de la firma electrónica avanzada, véase lo dispuesto en el art. 5.1 de la Directiva de firma electrónica con respecto a su posible equivalencia con la firma manuscrita cuando se cumplan ciertas condiciones —certificado reconocido y dispositivo seguro de creación de firma. Por lo que se refiere a España, es de notar que, conforme al art. 3.4 de la Ley de firma electrónica, «la firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel».

(43) Una idea que en la LAE ha cristalizado en un auténtico principio básico en el uso de las TIC. Estoy refiriéndome al principio de proporcionalidad, en cuya virtud «sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones» (art. 4.g).

(44) En el caso de España, la lista de confianza ha sido elaborada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Dicha lista puede consultarse en su sede electrónica: sede.mityc.gob.es.

Está por ver si la Comisión no se verá obligada a utilizar de nuevo la habilitación contenida en el art. 8.3 de la DSer. Y es que, además de los sistemas de identificación y de autenticación electrónicos, hay muchos otros elementos cuya horma electrónica hará bien en unificarse en orden a un funcionamiento armónico de las ventanillas únicas. No puedo dejar de mentar en este sentido el papel crucial de los documentos electrónicos —que a menudo son apéndice esencial de las solicitudes presentadas. Sin una unidad, así sea de mínimos, en cuando a las condiciones de autenticidad, integridad y conservación de los documentos electrónicos difícilmente las ventanillas podrán hacer las veces de registro eficaz de las iniciativas de los prestadores.

Es cierto que la activación del art. 8.3 de la DSer se pensó como un remedio más bien excepcional en la medida en que se confiaba en los avances alcanzados a partir de las vías de actuación consensuada a las que antes hacía mención y, señaladamente, en la consolidación del Marco Europeo de Interoperabilidad. Sin perjuicio de esta apuesta por una convergencia electrónica a base de persuasión, la virtualidad de instrumentos tales como el Marco Europeo de Interoperabilidad para acicatear a los Estados tropieza con su carácter voluntario y con su inspiración flexible. Cabe temer, por eso mismo, que de no darse algún paso adelante en el reforzamiento de su fuerza de obligar y de la rigidez de sus contenidos su incidencia no resulte suficiente en el contexto de la Directiva de Servicios (45).

V. LA RECEPCIÓN ESPAÑOLA DE LOS MANDATOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA IMPUESTOS POR LA DIRECTIVA DE SERVICIOS

1. Los obstáculos que entorpecen el proceso de recepción de la DSer

El cumplimiento de las obligaciones en términos de Administración electrónica recogidas en la DSer resulta, por todo lo expuesto, difícil. Ello no obstante, la situación de partida de nuestro país, situado a la cabeza mundial en lo que a e-Administración y servicios públicos electrónicos hace, bien podría llevar a pensar que el mentado reto no ha de representar particulares dificultades en

(45) En su estudio sobre la interoperabilidad, GAMERO CASADO (2009:301) advierte que es posible apreciar, en términos generales, un giro en la evolución de los modelos de interoperabilidad que lleva a superar el modelo de corte voluntario y flexible para acoger un modelo vinculante y rígido, cuando menos en ciertos puntos estratégicos como la identidad digital. A diferencia del caso español, donde, como ya se ha dicho, el ENI posee carácter básico ex art. 149.1.18^º de la CE, el *handicap* de la Unión Europea a la hora de efectuar este tránsito radica en la debilidad de los soportes competenciales en su haber para imponer con carácter vinculante un determinado patrón electrónico.

nuestro caso (46). Al fin y al cabo, más que de emprender un nuevo viaje, se trataría simplemente, teniendo en cuenta esta posición adelantada, de avanzar en uno ya iniciado y de hacerlo, además, con la confianza de estar familiarizado con el cuaderno de bitácora.

Tal suposición tiene, en efecto, una fundada razón de ser. España cuenta con una legislación vanguardista y atrevida en materia de Administración electrónica. Y no son pocas las organizaciones públicas que han transformado de forma ejemplar su actuación haciendo del canal electrónico no sólo una alternativa eficaz a la vía tradicional, sino incluso una alternativa con valor añadido, alumbrando, en definitiva, nuevos servicios públicos. Seguramente, no hay mejor exponente de lo anterior que el que representa la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Pero en muchos otros ámbitos encontramos destellos de esa implicación electrónica que trasciende el trasunto virtual de los cometidos tradicionales y que aporta un *quid aliud* fuera del alcance de los formatos convencionales.

Ahora bien, la existencia de indicadores punteros, capaces de inclinar la balanza del lado favorable cuando se otea desde lo alto el panorama de la e-Administración en España, no debe hacer olvidar que no es oro todo lo que reluce y que nuestro modelo de Administración electrónica arrastra también importantes deficiencias, algunas, además, de carácter estructural. Ahí está, señaladamente, la disparidad abismal que en este orden presentan las Administraciones estatal, autonómica y local.

Es un hecho cierto que el grado de desarrollo en la implantación de medidas de organización y de relación electrónicas con los ciudadanos difiere ostensiblemente en los tres niveles territoriales de Administración. Tan acentuada llega a ser la disparidad que, en última instancia, pone en jaque cualquier plan cuya consecución exija el concurso de todos los niveles territoriales de Administración. Para ser más precisos, la distancia que separa a las Administraciones autonómicas y locales —sobre todo a estas últimas— con respecto a los picos de «ejemplaridad» electrónica propios de algunos servicios y organizaciones dificulta la recepción armónica de propuestas de reforma electrónica que no

(46) La afirmación anterior se fundamenta en el ranking que recoge el informe periódico que confecciona la ONU para pulsar y efectuar un diagnóstico de la situación mundial del *e-government*. En el último de estos informes (*United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis*), dedicado a reflexionar —y concienciar— sobre la implantación de los servicios públicos electrónicos como herramienta para mitigar los efectos de la crisis económica, revitalizando el papel de la Administración, se coloca a España en los puestos de cabeza en el desarrollo del *e-government*, concretamente en la novena posición, destacando al mismo tiempo el salto experimentado desde el informe anterior (*United Nations E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*), donde figuraba en la vigésima posición.

En mérito justamente de este progreso tan sobresaliente, España ha recibido en 2010 el galardón especial de la Encuesta sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas.

persigan tan solo transformar una prestación puntual, domiciliada en una Administración aislada, sino que aspiren a modernizar en bloque un determinado sector de la actuación administrativa.

El programa de la DSer pertenece, por supuesto, a este último grupo. Y es por ello que la transposición de los mandatos de Administración electrónica contenidos en esta Directiva ha encontrado —y sigue encontrando— en el desequilibrio electrónico entre Administraciones la resistencia que más amenaza su suerte (epígrafe 4).

Junto con este obstáculo —el principal, a mi modo de ver—, la recepción de la savia electrónica de la DSer ha tropezado con otros dos inconvenientes, de envergadura menor, ciertamente, pero al cabo inconvenientes, que igualmente interesa conocer: uno es de índole formal y atañe a la elección de la concreta norma de transposición donde depositar y desarrollar los contenidos de la DSer sobre e-Administración (epígrafe 2); el otro es de orden material y tiene que ver con la comprensión cabal de las exigencias de fondo a que conduce pergeñar la voluntad del legislador comunitario (epígrafe 3).

2. La elección de la norma de transposición: la ausencia de armonía entre la ley de servicios y la ley de Administración electrónica

A la hora de transponer el contenido de la DSer relativo a la e-Administración dos eran las propuestas que, *a priori*, parecían ofrecer una salida adecuada: la primera abogaba por utilizar como norma de transposición la LAE. Qué mejor lugar, si pensamos en la faceta electrónica, que la ley de cabecera en materia de Administración electrónica para ubicar las obligaciones de transformación electrónica de los procedimientos en el ramo de los servicios, así como de creación de la ventanilla única virtual (A). La segunda opción, en cambio, apuntaba en una dirección distinta. Para evitar trocear los contenidos de la Directiva y conservar la unidad de su programa, se estimaba más procedente confeccionar un texto normativo *ad hoc* donde incorporar a nuestro Derecho de manera compacta y sin desmembraciones el contenido completo de la DSer, incluidas las previsiones sobre simplificación y modernización electrónica (B).

A. Inicialmente, fue la primera de las opciones la que se impuso. Y es que no hay que olvidar que pocos días antes de la aprobación de la DSer se iniciaría en España la andadura parlamentaria de la que acabaría siendo la actual LAE (2007), por lo que se servía en bandeja una oportunidad del todo propicia para satisfacer las exigencias del legislador comunitario (47).

(47) El Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas —ése era su título inicial— fue presentado el 7 de diciembre de 2006 en las Cortes

Fue así como la LAE vino a asumir el papel de norma de transposición de los mandatos de Administración electrónica contenidos en la DSer, anticipándose de este modo a la recepción del resto de la Directiva, que habría de producirse en otro lugar y momento. En concreto, según se indicaba en la exposición de motivos, el legislador había aceptado el encargo de incorporar a nuestro Derecho los arts. 6, 7 y 8 de la DSer; por tanto, aquéllos relacionados con la ventanilla única virtual de servicios, el derecho de información de los prestadores y usuarios por canales electrónicos y la conversión al nuevo formato de los trámites y procedimientos de servicios (48).

El resultado fue, no obstante, claramente insatisfactorio (49). El legislador hizo gala de una visión muy reducida y poco tamizada de las exigencias reales que dimanaban de los aludidos preceptos. En cierta forma, digamos que se daba por supuesto que todo lo necesario para colmar el compromiso comunitario se encontraba ya recogido sustancialmente en los principios y previsiones de la LAE, sólo necesitados a tal efecto de alguna que otra precisión. Nada había que añadir así a la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos. Una pequeña referencia al derecho de información de los prestadores y destinatarios de los servicios por vía electrónica (art. 6.3) y otra a las ventanillas únicas de servicios dentro de la regulación de las redes integradas de atención al ciudadano (art. 44.2) se estimaban suficientes para dar cumplimiento a los mandatos de Europa.

Como era de esperar, no tardó en comprobarse que con puntualizaciones tan magras apenas sí se reflejaba el alcance de las obligaciones de la DSer; algo que resultaba especialmente visible en relación con la ventanilla única de servicios. Sobre ella, la LAE se limitaba a anunciar su creación de una forma muy vaga y a esbozar, también de forma imprecisa, sus funciones. Nada más. Ni rastro de los contornos de este instrumento ni del desarrollo de sus cometidos, siendo que representa, como ya se sabe, una de las perlas de la DSer. Lo mismo puede decirse de la conversión electrónica de los procedimientos y trámites de servicios, que no aparece impuesta como obligación específica en ningún pasaje de la LAE. Como tampoco se hace alusión al derecho de los prestadores a la realización —en la significación que tal expresión adquiere en la DSer: evacuación a distancia de todo el ciclo procedimental— electrónica de dichos procedimientos y trámites a través de la ventanilla única de servicios.

Generales. En él, no se hacía mención a la transposición de la Directiva de Servicios. Tal objetivo fue planteado durante su tramitación parlamentaria, concretamente a través de diversas enmiendas de adición formuladas en el Senado por el grupo parlamentario socialista (enmiendas núms. 121, 122 y 131, en BOCG, Senado, VIII Legislatura, Serie II, de 21 de mayo de 2007, núm. 97, págs. 66, 67 y 70).

(48) Así se indica expresamente en el § IV de la exposición de motivos.

(49) En este sentido me pronuncié ya en otro trabajo (CIERCO SEIRA, 2009: 20-22).

Hacía falta, en suma, mucho más que unas simples referencias genéricas para transponer el rico y exigente catálogo de obligaciones que porta consigo la DSer en el terreno de la Administración electrónica.

B. La superficialidad de la transposición operada por la LAE hizo bascular al legislador hacia la segunda opción, es decir, hacia la confección de un texto *ad hoc* en el que volcar de manera íntegra el programa normativo de la DSer.

Llegamos de este modo a la LSer (2009), diseñada, en efecto, como una ley horizontal de recepción global de la DSer y, al mismo tiempo, como la plataforma básica desde la que desarrollar las reformas normativas puntuales en los variopintos y muy numerosos sectores relacionados con las actividades de servicios —tanto más en un ordenamiento tan parcelado competencialmente como es el nuestro. En esta ley horizontal, «paraguas» de una catarata de reformas, han quedado depositados los mandatos relacionados con la e-Administración, ordenados por una sistemática que, por lo demás, recuerda mucho a la de la Directiva.

He de decir que, a mi juicio, esta alternativa cuenta en su favor con un elemento determinante. Y es que las obligaciones de Administración electrónica que se contienen en la DSer no pueden desmembrarse fácilmente, como si fuesen éstas encargos aislados y aun aislables. Antes al contrario, son parte de una estrategia mayor de simplificación administrativa que ha de trabajarse en conjunto y que cobra plena virtualidad dentro del proceso de revisión y simplificación del entorno burocrático del mercado de servicios y de las actividades terciarias que propone la DSer. Quiere ello decir, por ejemplo, que la transformación electrónica de los trámites y procedimientos no es, según el esquema y la filosofía de la Directiva, un fin en sí misma; constituye un estadio al que sólo ha de llegarse después de completar un ejercicio de evaluación en clave simplificadora de los modos y procedimientos de intervención administrativa que acaso puede llevar a otra forma de combatir la complejidad que ahorre la mudanza electrónica o que aconseje la adopción de medidas complementarias.

Supuesto lo anterior, es lo cierto que el fraccionamiento de la transposición de la DSer operado por la LAE no se compadecía bien con esta idea de integración en un plan mayor donde no sólo cabe lo electrónico en pos de la relación más simple y ágil con los emprendedores. Ahora bien, que la LSer represente un mejor recipiente que la LAE, en razón de su tratamiento integral de la simplificación, para incorporar a nuestro Derecho los mandatos de Administración electrónica de la DSer, no debe llevar a desconocer el destacado papel que, sin perjuicio de ello, está llamada a desempeñar la LAE. Porque, más pronto que tarde, habrá que acudir a ella, en tanto que

ley de cabecera en materia de Administración electrónica, para encontrar el instrumental adecuado con el que llevar a puro y debido efecto las distintas previsiones de la LSer. Así, si se quiere que todos los trámites y procedimientos puedan tramitarse telemáticamente, habrá que estar a lo allí previsto en relación con los registros electrónicos, las comunicaciones electrónicas o el expediente digital; si hay que crear y poner en marcha una ventanilla única virtual, no podremos olvidarnos de la interconexión e interoperabilidad según las pautas prescritas en la LAE.

Pues bien, hete aquí que al virar en la transposición hacia la LSer, el legislador ha olvidado los ineludibles lazos con la LAE, dando como resultado un escenario en el que ambas leyes, no obstante su evidente conexión, parecen darse la espalda.

En efecto, después de aprobar la LSer, el legislador decidió reformar la LAE en la línea de reforzar y hacer más patente su compromiso con las obligaciones dimanantes de la DSer. Para ello, se dio una nueva redacción al art. 6.3 de la LAE, describiendo con más detalle y hondura el derecho específico que en el entorno electrónico asiste a los prestadores de servicios: «en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio, los ciudadanos tienen derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia» (50). Ya no se habla, pues, únicamente de la obtención de información por vía telemática, sino que se va más allá: el derecho alcanza ahora a la «realización de la tramitación» que, como ya se ha explicado otras veces, abarca todo el ciclo procedimental.

Se graduó, así pues, el grado de exigencia impuesto por la DSer. Sin embargo, no se advirtió que la adecuada armonía entre ambas leyes, la LSer y la LAE, precisaba de otros ajustes mucho más importantes que éste. Me referiré a continuación a los dos que juzgo más significativos.

a) Resulta chocante, de entrada, la falta de sintonía en lo que respecta al ritmo de implantación de las medidas de Administración electrónica. La LSer, acatando lo así dispuesto por la DSer, fija un plazo cierto para la transformación electrónica que rodea al mundo de los servicios —a saber, el 28 de diciembre

(50) Tal es la nueva redacción del art. 6.3 de la LAE según la modificación operada por el art. 3 de la Ley ómnibus —por este nombre se conoce a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por cierto, repárese en la ubicación sistemática: colocar este derecho en el art. 6 de la LAE no puede ser más que un lapsus, amén de la enésima muestra de descoordinación legislativa, si tenemos en cuenta lo previsto en la disposición final tercera *ibídem*, donde, como a continuación se dirá, se concede a las Administraciones autonómicas y locales una prórroga en la implantación de los derechos reconocidos en el art. 6 hasta que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

de 2009— y lo hace de una forma indiscriminada en el sentido de que no hace reservas en función de cuál sea la Administración involucrada (51). Este ritmo, sin embargo, no encaja con el planteamiento que preside la LAE, más receptiva con los problemas de desequilibrio tecnológico entre Administraciones. De ahí que establezca un tránsito a medida de las disponibilidades presupuestarias —*ad calendas graecas*, pues— para los niveles autonómico y local en relación con un punto central de la Administración electrónica como es el relativo a los derechos de los ciudadanos en este nuevo entorno (52).

La LSer y la LAE resultan, por tanto, normas de Administración electrónica con un horizonte temporal claramente discordante. Se dirá, y es cierto, que tal desajuste no genera una antinomia por afectar la primera a una materia concreta. Pero que en el plano teórico pueda recurrirse al argumento de la especialidad *ratione materiae* no quita que en la práctica se lance un mensaje confuso a las Administraciones autonómicas y, más aún, a las locales. Mientras que la LAE vino a tranquilizar el ánimo del grueso de los municipios españoles, incapaces de afrontar la satisfacción de un catálogo de derechos tan exigente como es el previsto en su art. 6, permitiendo un ingreso escalonado en el nuevo escenario electrónico, la LSer irrumpe exigiendo un tránsito inmediato que coge por sorpresa a esos municipios —también a no pocas Administraciones autonómicas— que dejaron para más adelante, al albur de la bonanza económica, la inversión en los servicios públicos electrónicos; un tránsito que ahora, en virtud de la LSer —en rigor, de la DSer—, deben culminar —si es que no empezar— apresuradamente, siquiera sea en un ámbito acotado como es el de las actividades terciarias. ¿Por qué la LAE, en 2007, sabedora del plazo establecido por el legislador comunitario, no allanó el camino, concienciando y preparando a las distintas Administraciones autonómicas y locales para afrontar con solvencia el cumplimiento de las exigencias comunitarias? Y siguiendo el mismo discurso: ¿por qué la LSer se desentiende ahora, sin ningún tipo de paliativo, de la adaptación escalonada amparada por la LAE?

b) Además de los calendarios discordantes, la escasa comunicación entre ambas leyes sale a relucir también cuando se analiza la dimensión europea de las medidas de Administración electrónica. Como ya es sabido, las herramientas contempladas por la DSer, especialmente la ventanilla única electrónica, tienen vocación transnacional y ello repercute en el tratamiento de muchas cuestiones, comenzando por la interoperabilidad. A pesar de ello, no hay rastro en la LAE —tampoco en la LSer— de una preocupación por la proyección europea de la e-Administración.

(51) Véase la disposición final sexta de la LSer (*Entrada en vigor*).

(52) Hago referencia a la célebre disposición final tercera de la LAE (*Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos*).

3. La falta de interiorización de la magnitud de las obligaciones impuestas por la DSer en lo que hace a la e-Administración

Otro de los inconvenientes con que está tropezando la recepción de la savia de la DSer en lo que atañe a la e-Administración se encuentra en la falta de interiorización del largo alcance de los deberes mandados desde Europa. Y no me refiero sólo a la cuestión del desequilibrio tecnológico entre Administraciones y de las dificultades del grueso de la planta local española para hacer dichos deberes —que es rémora que siempre aflora. Tengo aquí en mente el duro compromiso que para cualquier Administración supone poner en marcha una tramitación electrónica completa de un expediente administrativo y acoplarla luego sin estridencias en el singular contexto de una ventanilla única virtual. Abultar, tal vez abulte poco este fardo, pero, desde luego, pesa mucho.

De haberse caído en la cuenta de la gravedad del encargo, probablemente habría sido prudente tratar de matizarlo dentro de lo posible, condensando la transformación electrónica en los momentos claves de la entrada de la solicitud y de la notificación de la resolución y reconociendo en relación con el resto del progreso secuencial el derecho del interesado a conocer, por vías electrónicas, el estado de la tramitación. En su lugar, sin embargo, la LSer se limita a repetir, utilizando casi siempre las mismas palabras, lo indicado en la DSer, sin ofrecer la más mínima pista de en qué consiste o cómo se viene a interpretar el derecho a la realización electrónica de los trámites y procedimientos. La LSer acusa en este sentido el uso excesivo de la simple transcripción como técnica de transposición; un rasgo que, con razón, vino ya a significar el Consejo de Estado en su dictamen sobre el anteproyecto de ley de servicios (53).

Ciertamente, la reproducción literal sirve para garantizar la fidelidad con los mandatos comunitarios. Sin embargo, la naturaleza misma de esos mandatos agradece muchas veces —cuando no necesita sencillamente— un plus de concreción y de acoplamiento con las categorías propias de cada país, especialmente si dicho país cuenta ya con una legislación vigente en la materia. En otro caso, de no darse ese carácter español a la sustancia de la norma de transposición, se corre el riesgo de que la transposición se quede en la forma, convirtiéndose el texto en poco más que un recordatorio publicado en el boletín oficial correspondiente o, lo que es peor, en una norma de difícil comprensión en clave interna española. Algo de esto ocurre precisamente en el asunto que nos ocupa. Porque no se aprecia en la LSer ese ejercicio de españolizar los mandatos de Administración electrónica a partir de las categorías que ya vino a moldear la LAE, a la que, como ya se indicó, no hace aquélla

(53) Dictamen del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2009 (expediente núm. 99/2009), en particular § IV (*La Transposición al ordenamiento de la Directiva de Servicios*).

alusión ni remite en ningún punto. Se acentúa por eso mismo la impresión de que las previsiones sobre e-Administración que aparecen en la LSer presentan un cierto carácter programático y finalista que es propio de una directiva pero no casa bien con la factura de la ley.

A. En lo que atañe a la obligación de que todos los trámites y procedimientos circundantes a los servicios adquieran un formato electrónico, la LSer se limita a repetir, casi con las mismas palabras, el tenor del art. 8.1 de la DSer: «todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se podrán realizar electrónicamente y a distancia salvo que se trate de la inspección de lugar o del equipo que se utiliza en la prestación del servicio» (art. 17.4). Bien se ve —cotéjese con el texto antes transcrito del art. 8.1 de la DSer— que nada se añade a lo ya expresado por la norma comunitaria. Si acaso se incurre en alguna omisión como la relativa al examen físico de la capacidad personal del prestador o del personal responsable que constituye uno de los trámites exentos de conversión electrónica de conformidad con lo previsto en la Directiva, pero que, sin una justificación aparente, ha sido omitido por el legislador español.

B. No mejora mucho la aportación de la transposición operada en el tratamiento de la ventanilla única de servicios. Los arts. 18 y 19 de la LSer constituyen un calco —con alguna diferencia menor, si se quiere— de los arts. 6 y 7 de la Directiva. Choca, por eso mismo, que no se contengan precisiones añadidas sobre el modelo organizativo que va a seguirse en su articulación —Administración responsable, sistema de gestión...— y, en especial, sobre la forma de alcanzar cabalmente el complejo funcionamiento reticular que trae consigo este instrumento de simplificación. Sorprende igualmente que no se aborde la cuestión de la intensidad de la fusión, esto es, que no se prevea la posibilidad de que la ventanilla única pueda llegar a ser apoderada, en su caso, con competencias de naturaleza decisoria. En resumidas cuentas, todo parece dejarse, en lo que a la normación hace, en el mismo punto en el que lo dejó el legislador comunitario.

Silencios incomprensibles que sólo se rompen para abrir la posibilidad de que la ventanilla única permita la realización a distancia de otros trámites burocráticos más allá de los exigidos por la Directiva con la mirada puesta en los requisitos tributarios y de seguridad social —que, no en vano, en el caso español, están en manos de dos de las Administraciones electrónicas punteras (54).

(54) De conformidad con la disposición adicional segunda (*Inclusión de otros trámites en la ventanilla única*) de la LSer, la ventanilla única «podrá incorporar trámites no incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, entre ellos los que se realizan ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, y aquellos otros que se consideren necesarios».

4. El desigual grado de desarrollo electrónico entre las distintas Administraciones involucradas en la transposición de la DSer

Al pasar revista al estado de «progreso electrónico» en los distintos niveles de Administración territorial de nuestro país no tardan en advertirse los desequilibrios tan acentuados que se suceden no ya sólo entre los distintos estratos —que, por supuesto, los hay—, sino también dentro cada nivel —entre las Administraciones autonómicas y, sobre todo, entre los Ayuntamientos— e incluso en el seno de cada Administración. No es éste el lugar para indagar en las explicaciones de este fenómeno —imaginables sin dificultad, por lo demás. Se trata simplemente de significar un punto de partida inconcuso que, como ya quedó indicado, compromete seriamente el éxito de la empresa impulsada por la DSer en el terreno de la e-Administración.

De la trascendencia de esta brecha es del todo sabedor el legislador español. Y es por ello que en la transposición de la DSer se ha cuidado de resaltar que las exigencias nacidas de Europa no sólo reclaman la reacción de la Administración estatal, sino que involucran a todas las Administraciones que ejercen funciones de policía administrativa en el ramo de los servicios. Para dejar este extremo bien sentado, el legislador español no ha vacilado en efectuar un llamamiento normativo rotundo, reclamando *expressis verbis* la movilización de ciertas Administraciones (a); y, al mismo tiempo, por si acaso, ha establecido un singular mecanismo de reparto interno de responsabilidades activable a raíz de una hipotética condena a España por incumplimiento del Derecho comunitario (b).

a) A fin de evitar que ciertas Administraciones hiciesen oídos sordos a la puesta en práctica de las medidas de Administración electrónica impuestas por la DSer, se ha estimado de recibo dar un aldabonazo en sus puertas a través de una aldaba tan firme como es el propio dictado de la ley. Para comenzar, el legislador estatal ha centrado su atención en las Administraciones locales, añadiendo un apartado específico en el art. 70 *bis* de LBRL (55), donde, después de reiterar una vez más —¿realmente hacía falta?— el derecho que asiste a los prestadores de servicios de cursar los trámites y procedimientos de este ramo por vía electrónica, se reclama con un tono enérgico el compromiso de los entes locales para con el correcto funcionamiento de la ventanilla única virtual de servicios: «las Entidades locales garantizarán, dentro del ámbito de sus competencias, que los prestadores de servicios puedan a través de la ventanilla única obtener la información y formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio, y conocer las resoluciones y

(55) La adición es obra de la Ley ómnibus (art. 1.1).

resto de comunicaciones de las autoridades competentes en relación con sus solicitudes» (56). Así pues, deben proporcionar a través de la ventanilla la información pertinente sobre las licencias de su competencia y, a la par, deben poner a disposición de los prestadores los formularios electrónicos que permitan su tramitación a distancia y el seguimiento, también a distancia, de las vicisitudes del procedimiento.

Pero no sólo las entidades locales están en el punto de mira. Y es que tal y como se concibe el plan simplificador diseñado por la DSer la revisión y simplificación del modelo de intervención administrativa sobre las actividades de servicios alcanza al uso de la autorización entendida en un sentido laxo. Es decir, en el contexto de la DSer, el término autorización adquiere una inteligencia muy amplia, comprensiva de toda clase de control administrativo cuya superación esté estatuida por el ordenamiento jurídico como condición previa al ejercicio de una actividad de servicios (57). De ahí que, dentro de la autorización así concebida, tengan también cabida los actos de control de naturaleza corporativa, como es el caso de la colegiación o del visado colegial, que, aun inspirados en el buen gobierno de la profesión, condicionan la prestación de un gran número de los servicios liberales. No hay duda en este sentido de que, junto con las Administraciones territoriales, los Colegios Profesionales aparecen igualmente llamados a satisfacer en sus respectivos dominios las exigencias de mutación electrónica y de participación en la construcción y en el funcionamiento eficaz de la ventanilla única virtual de servicios.

Supuesto esto y habida cuenta de que la inmersión en el paradigma «oficial» de la Administración electrónica —no me refiero, pues, a la creación recurrente de páginas web al uso— tampoco ha figurado entre los objetivos prioritarios de la agenda reciente de los Colegios Profesionales —dicho sea en general (58)—, la preocupación del legislador estatal se ha traducido también

(56) Añade a ello el nuevo apartado cuarto *in fine* del art. 70 *bis* de la LBRL una invitación al mundo local para esforzarse en consensuar patrones comunes que simplifiquen la actuación de los prestadores desde la ventanilla única virtual. Así, dice el precepto, «las Entidades locales impulsarán la coordinación para la normalización de los formularios necesarios para el acceso a una actividad y su ejercicio».

(57) Al respecto véase la definición que se da en el art. 4.6 de la DSer y las indicaciones que se incluyen al respecto en el considerando § 39. La LSer, por su parte, retrata fielmente esta concepción como lo demuestran las definiciones que se recogen del término *autorización* («cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio», art. 3.7) y de la locución *régimen de autorización* («cualquier sistema previsto en el ordenamiento jurídico o en las normas de los colegios profesionales que contenga el procedimiento, los requisitos y autorizaciones necesarios para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios», art. 3.10).

(58) Téngase en cuenta que, a tenor del ámbito de aplicación descrito en el art. 2 de la LAE, es ésta una ley que no compromete a las Administraciones corporativas.

aquí en otro llamamiento inequívoco, plasmado esta vez en la Ley de Colegios Profesionales (59).

El llamamiento es también aquí contundente. Nada menos que un precepto *ex professo*, ubicado en el corazón mismo del régimen de funcionamiento de los Colegios Profesionales, se le dedica a esta cuestión. En él, el nuevo art. 10 de la LCP (*Ventanilla única*), se consignan los deberes específicos de las organizaciones colegiales en relación con la ventanilla única virtual de servicios. En concreto, se les exige que cuenten con una página web vinculada adecuadamente con la ventanilla única de servicios —como si de una franquicia de ésta se tratase— y configurada de cara al profesional como una suerte de centro de gestión colegial donde pueda aquél surtirse de toda la información precisa acerca del ejercicio de la profesión y desde donde pueda cursar, también, las gestiones más relevantes de la vida colegial, señaladamente la colegiación (60). Hay después otra faceta de esta ventanilla colegial virtual que conecta con la defensa de los usuarios y a cuya virtud los Colegios Profesionales quedan obligados a facilitar por esta vía una variada gama de información, incorporando, entre otros aspectos, el acceso al registro de colegiados (61).

b) ¿Cumplirán estos aldabonazos normativos su función? Tal vez sí, aunque no es de esperar que ello suceda simplemente (62). Por eso mismo, en un alarde de cautela —o simplemente de escepticismo—, el legislador estatal ha incorporado un mecanismo pensando en las consecuencias del incumplimiento

(59) Reformada de manera significativa por la Ley ómnibus (art. 5).

(60) Entre las profesiones que ya han cumplido el mandato se encuentra la abogacía. A tal efecto, el Consejo General de la Abogacía, en colaboración con los colegios de abogados, ha creado y puesto en marcha la ventanilla única de la abogacía: www.ventanillaunicaabogados.org. Además de la abogacía, también se han hecho eco del llamamiento legal otras profesiones como la arquitectura (www.cscas.com/vuds), la arquitectura técnica (www.vu-at.es), o la educación social (www.ventanillaunicaeduso.net).

La LCP no especifica cómo debe articularse la ventanilla única colegial en el seno de cada profesión en el sentido de que no aclara si debe existir una ventanilla por cada colegio territorial o si es preferible una única ventanilla por cada profesión a escala nacional. Por el momento, a la vista de las ventanillas ya en funcionamiento, se aprecia la existencia de distintos modelos: todos, es cierto, coinciden en la creación de un portal común a escala estatal; sin embargo, ese portal común a veces actúa como una oficina única —es el caso de la abogacía— y otras, en cambio, como una simple antesala de remisión a las ventanillas de cada colegio territorial —así sucede con la arquitectura.

(61) Además del registro de colegiados —donde deberán indicarse las señas de los colegiados, así como los títulos oficiales de los que estén en posesión, el número de colegiación y su situación colegial—, también se permitirá el acceso telemático al registro de sociedades profesionales y se facilitará información sobre las vías de reclamación y recurso, los datos de las asociaciones de consumidores y usuarios, y el contenido de los códigos deontológicos.

(62) Por el momento puede decirse que la reacción está siendo desigual, tanto en el mundo local como en el mundo colegial.

por parte de alguna Administración implicada distinta a la Administración General del Estado.

Pues bien, en previsión de esta contingencia y, lo que más parece importar, de que ésta desemboque en la imposición a España de una sanción por incumplimiento del Derecho comunitario, la LSer contempla un procedimiento de arreglo interno de culpas y de reparto consecuente de responsabilidades cuyo desenlace puede llevar a justificar una compensación de deudas con la Administración estatal materializada mediante una deducción sobre las transferencias (63). Dicho de otro modo, se habilita al Estado para que pueda repercutir la hipotética sanción europea detrayendo su importe de las transferencias de recursos pendientes que la Administración responsable perciba del Estado. No hace falta explicar que una tal compensación con cargo a las transferencias busca, desde luego, resguardar la posición del Estado, pero sería ingenuo no ver en ella una advertencia a las Administraciones más rezagadas y menos dispuestas al salto electrónico de las consecuencias reales de una falta de transposición o de una defectuosa transposición de la DSer (64).

* * *

Dos reclamos importantes, en definitiva, para atraer la atención de todas las Administraciones implicadas en la recepción de la DSer. Con todo, el estado electrónico de no pocas de estas Administraciones es tan precario que está por ver si este estilete legal, aun afilado como está, será capaz de inducir o mover al cambio. Lo cierto es que, a pesar de los llamamientos y de las advertencias, hay demasiados indicios para alejar el escepticismo: resulta difícil vislumbrar

(63) La disposición final cuarta (*Compensación de deudas en caso de responsabilidad por incumplimiento*) de la LSer dice así:

«Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubieran derivado. La Administración del Estado podrá compensar dicha deuda contraída por la administración responsable con la Hacienda Pública estatal con las cantidades que deba transferir a aquella, de acuerdo con el procedimiento regulado en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En todo caso, en el procedimiento de imputación de responsabilidad que se tramite se garantizará, la audiencia de la Administración afectada».

(64) Acerca de este mecanismo de deducción sobre transferencias y de su instrumentación a cuenta de las sanciones europeas por incumplimiento del Derecho comunitario originadas por la desaplicación de una Administración distinta a la estatal, véanse las valiosas reflexiones del Consejo de Estado vertidas en su dictamen sobre el anteproyecto de la LSer (Dictamen del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2009, expediente núm. 99/2009). Según el parecer de este alto cuerpo consultivo, la inclusión de previsiones de este tenor en las leyes de transposición no sólo es hacedera legalmente, sino aun conveniente en aras del compromiso solidario de todas las Administraciones y de los distintos gobiernos territoriales implicados.

en el horizonte cercano de los próximos años la nivelación de todo el aparato organizativo español a la altura exigida por la Directiva.

La realidad, por lo demás, se encarga de refrendar lo que no deja de ser una pura percepción personal. Si el lector dedica un poco de tiempo a explorar la funcionalidad de la ventanilla única de servicios española verá que el ideal normativo de la tramitación electrónica en bloque —todos los trámites de todas las autorizaciones— no ha cuajado todavía. El prestador de servicios no tiene hoy a su disposición la posibilidad real de evacuar a distancia todos los trámites que supeditan el establecimiento o el ejercicio de las distintas actividades de servicios. Algunos trámites, es cierto, se han integrado en la ventanilla —como los relacionados con la constitución de sociedades limitadas. Pero para el grueso de la intervención administrativa sobre los servicios la ventanilla hace las veces más bien de distribuidor; de puente, si se prefiere. El problema está en que no es claro que al otro lado se pueda llegar electrónicamente en la inteligencia de la Directiva de Servicios.

Aunque dulcificado el retrato, no muy distinta es la conclusión a la que se llega después de leer el Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios que ha presentado el gobierno español en abril de 2010 (65). En él, se apela insistentemente a la corresponsabilidad de todas las Administraciones en el despliegue de la Directiva y, señaladamente, en el echar a rodar de la ventanilla única de servicios a fin de que este instrumento, capital según los designios de Europa, no aparezca ante los prestadores como una herramienta «inacabada», cercenada en su faceta informativa como consecuencia del desfase de sus indicaciones (66); y limitada fatalmente en su dimensión gestora por efecto de la falta de conexiones y enlaces con las sedes electrónicas de las Administraciones competentes en la concesión de las distintas licencias o, lo que viene a ser lo mismo, por causa de una inexistente teletramitación del procedimiento o trámite en cuestión (67).

(65) El texto completo de este informe puede encontrarse en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda: www.meh.es.

(66) Es claro que sin la contribución de las Administraciones autonómicas y de los Ayuntamientos a duras penas podrá la ventanilla reflejar de manera actualizada las modificaciones normativas que advengan en relación con la regulación de la intervención administrativa sobre las actividades de servicios.

(67) En ausencia de las conexiones telemáticas precisas, la función gestora de la ventanilla única virtual de servicios se minimiza ostensiblemente. Si la Administración a la que ha de remitirse la solicitud que el prestador ha rellenado y presentado en la ventanilla carece de una sede electrónica o bien dispone de una muy rudimentaria, desprovista de la capacidad para registrarla y para dar cuenta por vía electrónica de los distintos actos de tramitación, una de dos: o se le remite al limbo o se le indica la carencia. Sea como fuere, se llevará al prestador fuera del entorno electrónico, debilitando en consecuencia la aportación que se pretende brindar con este instrumento.

De manera que, la situación española actual, si se mide con el tope puesto en la tramitación electrónica integral, no es del todo satisfactoria. Iniciarse la andadura, sí se ha iniciado, pero queda un trecho importante por recorrer. Una situación que, por otra parte, se repite —si es que no empeora— en la mayor parte de los restantes Estados miembros y así queda reflejado en los informes de seguimiento confeccionados por la Comisión, donde, al pasar revista al estado general de transposición de la Directiva, se vienen significando las carencias en la activación de las ventanillas únicas de servicios, así como las notables diferencias habidas al respecto entre los países (68). Así, a principios de 2010, la Comisión reveló que cinco Estados miembros todavía no habían acabado de perfilar esta herramienta; y de los veintidós restantes, sólo catorce ofrecían en sus ventanillas únicas la posibilidad de cursar trámites por vía electrónica —grupo en el que figura España—, limitándose su funcionalidad en los demás a la estrictamente informativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BERNADÍ GIL, Xavier: «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», en *Informe sobre la administración electrónica local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2008.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí: «Cooperación entre Administraciones Públicas para el impulso de la Administración Electrónica», en la obra colectiva *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2008.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, y GALÁN GALÁN, Alfredo: *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet*, EAPC, Barcelona, 2007.
- CIERCO SEIRA, César: «La tramitación integrada de los procedimientos administrativos conexos», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65, 2003.
- «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2009.
- CRiado, J. Ignacio: *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*, INAP, Madrid, 2009.

(68) Todos estos informes pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica de la Unión Europea: ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation_en.htm.

- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: «Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.
- FORTES MARTÍN, Antonio: «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre», en la obra colectiva *El mercado interior de servicios en la UNión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- GAMERO CASADO, Eduardo: «Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor», en *RAP*, núm. 179, 2009.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: «La transposición de la Directiva de servicios: aspectos normativos y organizativos en el Derecho español», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos: «Directiva de Servicios: el estruendo del parto de los montes», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén: *Administración pública electrónica*, Civitas, Cizur Menor, 2009.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: «Las regulaciones por silencio. Cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, 2010.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: «La desregulación de los servicios con motivo de la Directiva Bolkenstein: la interiorización, con paraguas y en ómnibus, de su impacto en nuestro sistema», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 6, 2009.
- «La Directiva Bolkenstein y la Ley paraguas: ¿Legítima el fin cualesquiera medios para la reconversión del Estado «autoritativo»?», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 32, 2009.
- PUNZÓN MORALEDA, Jesús, y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Francisco: *La utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la Ley 30/2007, de contratos del Sector Público*, La Ley, Las Rozas, 2009.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás: «¿Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?», en *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 22, 2007.
- «La Directiva de Servicios y la libertad de empresa», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7, 2009.

- TORNOS MAS, Joaquín, y GALÁN GALÁN, Alfredo: *Comunicación pública: la información administrativa al ciudadano*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- VALERO TORRIJOS, Julián: «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por difusión de contenidos propios en Internet», en la obra colectiva *Responsabilidades de los proveedores de información en Internet*, Granada, Comares, 2007.
- *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 2007, 2ª ed.
- VILLAREJO GALENDE, Helena: «La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica y el desafío que plantea su transposición», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008.