

La simplificación administrativa en el Derecho comparado: el ejemplo de Portugal. Elementos exportables para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación*

Manuela Mora Ruiz

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.97.2013.10>

Sumario: I. Las coordenadas teóricas de la simplificación administrativa en Portugal: simplificación y modernización de la administración a partir de la revisión del procedimiento.—II. Iniciativas de carácter programático como marco de la regulación de medidas concretas de simplificación: los Programas SIMPLEX. II.1. La aprobación del Programa SIMPLEX 2006 y las iniciativas que le han sucedido. Situación actual. II.2. Tramitación de los Programas y Metodología seguida para el establecimiento de las medidas de simplificación. II.3. Las medidas adoptadas: sistematización.—III. Los ejemplos de simplificación proporcionados por el Derecho positivo: medidas de carácter transversal/general y medidas de carácter sectorial.—IV. A modo de conclusión: ¿qué es *exportable* desde el modelo portugués para una construcción sistemática del procedimiento administrativo desde la simplificación administrativa?—V. Bibliografía.

I. Las coordenadas teóricas de la simplificación administrativa en Portugal: simplificación y modernización de la administración a partir de la revisión del procedimiento

La simplificación administrativa puede identificarse como un auténtico movimiento de reforma del Derecho Administrativo y, sobre todo, del funcionamiento de las Administraciones Públicas, que pueden (y deben) encontrar en las técnicas consideradas de simplificación un vehículo idóneo para la realización del principio de eficacia y servicio al ciudadano al que se encuentran sometidas.

Como ha quedado dicho por la doctrina más autorizada⁽¹⁾, y ya con bastante antelación, la simplificación administrativa, unida al mandato de efica-

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER2010-16543, «Simplificación administrativa, mejora de la eficacia y garantía de los ciudadanos», del Plan Nacional de I+D+i. Puede consultarse en la web <http://www.simplificacionadministrativa.org>

(1) Téngase en cuenta como trabajos señeros en nuestra doctrina: TORNO MÁS, Joaquín, «La simplificación administrativa», *RAP* 151, 2000, *in totum*, y MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, «De la sim-

cia, consistirá en la reconsideración de la talla de la Administración y de presencia del Derecho Administrativo en el ejercicio de derechos y actividades de los ciudadanos, a través de fórmulas distintas como el aligeramiento organizativo de las Administraciones (claramente desbordado en los últimos tiempos y que ha justificado los tímidos esfuerzos de reorganización del sector público en nuestro país); la supresión de procedimientos y/o la supresión de trámites o cargas burocráticas que caracterizan las relaciones entre ciudadanos y Administración a través del procedimiento administrativo(2). En este sentido, la simplificación podrá tener alcance diverso, en función de que se desenvuelva en un nivel puramente normativo (como reacción ante la llamada legislación motorizada, o el contenido poco claro y técnicamente complejo de las normas), en un plano organizativo, asociado a una reestructuración de las Administraciones, dado su coste elevado, o implique la búsqueda de mecanismos que permitan articular soluciones flexibles en la relaciones interadministrativas y en las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos; en este último caso, la simplificación proporciona un marco idóneo de reformulación o de reconsideración de instituciones claves del Derecho Administrativo, como el procedimiento(3). En nuestra opinión, todos estos niveles de proyección de la simplificación no pueden ser objeto de consideración individualizada y/o asistemática, pues, en el fondo, se trata de aspectos estrechamente vinculados, ya que la realización de cada uno de ellos tiene consecuencias y produce efectos jurídicos en los otros (piénsese en cómo una solución de ventanilla única supone una reestructuración organizativa con consecuencias directas en el inicio de un procedimiento y, en su caso, en los tiempos de resolución del mismo)(4).

plificación de la Administración Pública», en *RAP* núm. 147, 1998, págs. 7 a 38. Asimismo, entre las aportaciones sistemáticas más recientes, véase GAMERO CASADO, Eduardo, «Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho Administrativo ante la crisis», Comunicación presentada al XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, sobre *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, celebrado en Madrid, 18 al 20 de octubre de 2012.

(2) Al respecto, véase PORTOCARRERO, Marta, *Modelos de Simplificação administrativa: A Conferência procedimental e a Concentração de competências e procedimentos no direito administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, págs.20 a 22: La autora plantea, haciéndose eco del Prof. TORNO MAS, que la noción de simplificación no es unívoca, si bien implica, fundamentalmente, «aliviar o Estado do peso das regras, competências e funções supérfluas», sin perjuicio de que pueda asociarse a un planteamiento de más largo recorrido en cuanto sus efectos y consecuencias sobre la Administración.

(3) Véase PORTOCARRERO, Marta (2002): 21, 22.

(4) Siguiendo al Prof. GAMERO CASADO, la aplicación de medidas de simplificación permite alcanzar dos finalidades diversas, pero complementarias, en tanto en cuanto las mismas se desenvuelven en el marco de los principios de eficacia y buena administración, esto es, la mejora de eficiencia de la actuación administrativa, por un lado, y una «potenciación de los derechos de los ciudadanos», que, ante la posibilidad de cargas y exigencias procedimentales que resulten desproporcionadas, disfrutan de mayor libertad (aunque también de mayor responsabilidad) en el ejercicio de sus derechos: véase GAMERO CASADO, Eduardo (2012): 3

Desde esta perspectiva, la simplificación administrativa debe comprenderse en el contexto de su realidad, de forma que, aun de modo somero, hemos de referirnos a las justificaciones o explicaciones generales que se vinculan a este concepto, dado su alcance transformador. Así, la simplificación está en el punto de mira de las propuestas de racionalización del Estado y de superación de las disfunciones de la Administración (5), ante una situación de partida de alta complejidad en la aplicación de las normas y en la prestación de servicios estrechamente conectada al contexto de desregulación actual que caracteriza al llamado Estado postsocial (6), en el que el poder público y los ciudadanos están redefiniendo sus posiciones en orden a la satisfacción y garantía del interés general (7). El elemento relacional alcanza, así, un protagonismo importante en el contenido y objeto del Derecho Administrativo más actual, con clara proyección sobre la simplificación administrativa y su realización a través del procedimiento (8).

Todo lo dicho hasta ahora supone un determinado enfoque del Derecho Administrativo que tiene claro reflejo en los Ordenamiento de nuestro entorno, y de ahí el interés de este Trabajo por conocer exactamente cómo se están incorporando los elementos de la simplificación adminis-

(5) Como señala MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, en «Crisis económica y transformaciones administrativas», *REDA* núm. 153, enero-marzo 2012, pág. 89 *in fine*, hay una clara preocupación no sólo por «el *quantum* del Estado», sino también por el «cómo», a fin de contener los aspectos disfuncionales que no tengan justificación. En este sentido, a mi juicio, debe insistirse en que la simplificación no puede asociarse exclusivamente a decisiones de eliminación de estructuras organizativas administrativas, ni procedimentales, como tampoco puede consistir en una mera relativización de las reglas administrativas en aras del Derecho privado; antes al contrario, la simplificación precisa un proceso de racionalización del Derecho Público, y, por tanto, un proceso de reflexión en torno a las reglas y formalidades que se consideren imprescindibles para la satisfacción y garantía del interés general.

(6) Es la expresión de DIAS PEREIRA DA SILVA, Vasco M., en *Em busca do Acto administrativo perdido*, Ed. Almedina, Coimbra, 1998, pág. 126.

(7) Sobre la situación de partida de la Administración Pública en Portugal, ante los movimientos de liberalización de la economía y de la aparición de conceptos como la sociedad del riesgo, con la consiguiente revalorización de la sociedad para atender los intereses generales, véase PORTOCA-RRERO, Marta (2002): 16. Asimismo, la autora conecta soluciones como las comunicaciones previas con la desregulación, entendida como «alejamiento o eliminación de control público sobre la producción y el mercado....» (p. 33).

(8) Sobre la consideración del procedimiento administrativo como Institución clave del Derecho Administrativo, que hay que poner en valor por su potencial como medio para «la introducción y tratamiento de la información necesaria en la toma de decisiones», téngase en cuenta PORTOCA-RRERO, Marta (2002): 19. Por otro lado, este es un planteamiento claramente identificado con la doctrina española que insiste en el protagonismo del procedimiento administrativo y la revisión del acto administrativo, como instituciones claves para materializar la reforma del Derecho Administrativo. Entre otros, véase PAREJO ALFONSO, Luciano, «Problemas actuales del Derecho Administrativo», en A. RUIZ OJEDA (Coor.), *Gobierno Local: Estudios en homenaje al Prof. Luis Morell Ocaña*, Ed. Iustel, Madrid, 2010, pág.973; más recientemente, PAREJO ALFONSO, Luciano, *Transformación y ¿reforma? Del Derecho Administrativo en España*, INAP/Global Law Press, Sevilla, 2012, págs. 280 y ss.

trativa en dichos Ordenamientos. En este sentido, Portugal presenta una cierta trayectoria al respecto que justifica su estudio en este Trabajo, en contraposición con las iniciativas adoptadas en nuestro País. Además, la actividad del País vecino en materia de simplificación se inserta en el marco de corrientes de modernización de su Derecho Administrativo y de las Administraciones, que justifican de manera adicional el presente Estudio.

Desde esta perspectiva, las consideraciones que van a realizarse sobre las experiencias de simplificación en Portugal, precisan comenzar por la identificación de unas coordenadas mínimas teóricas, que explican suficientemente el interés de la Administración portuguesa por incorporar medidas de simplificación en sus relaciones con los ciudadanos y cómo ello ha provocado que Portugal fuera considerado como un país de referencia en la materia que nos ocupa(9), a través de la puesta en marcha, con anterioridad a otros países, de programas completos de simplificación administrativa, en los términos que luego se expondrán.

En este sentido, y como punto de partida, la simplificación administrativa está presente en el Derecho Portugués en las normas administrativas de referencia como el Código de Procedimiento, que en su redacción de 1996(10) ya recogía el principio de desburocratización y eficiencia en su art. 10(11), dentro del catálogo de Principios Generales,

(9) Así lo pone de manifiesto el Informe de la OCDE *Making life easy for citizens and Businesses in Portugal: Administrative simplification and e-Government*, elaborado en 2008, al reconocer el carácter pionero de las iniciativas de simplificación puestas en marcha en el País, especialmente a través de la aprobación e implementación de los Programas SIMPLEX, desde 2006 (p. 14). En la misma línea, el Banco Mundial atribuyó a Portugal la condición de *Top Reformer* entre países de la OCDE, por «...la simplificación del cuadro regulador que envuelve la realización de negocios»: Informe *Doing Business in 2008*, Washington, 2007 (p. 14 Informe ya citado de la OCDE).

(10) Con posterioridad, el Código de Procedimiento Administrativo ha sido objeto de una profunda reforma por el Decreto-ley 18/2008, de 29 de enero, (*Diário da República*, núm. 20, de 29 de enero de 2008) en cuya virtud se aprueba el Código de Contratos del Sector Público, desgajándose tal contenido de la primera norma, a fin de llevar una importante revisión del Derecho de los Contratos en Portugal, de conformidad con el Derecho Europeo de la Contratación, lo cual exige, entre otras cuestiones, la simplificación procedimental en este ámbito.

(11) El precepto dispone lo siguiente: «*A Administração Pública deve ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões*». En este sentido, debemos llamar la atención sobre dos aspectos de distinto orden: por un lado, sobre la diferenciación inicial que lleva a cabo el art. 1 de la norma entre «procedimiento administrativo», como «sucesión de actos y formalidades tendentes a la formación y manifestación de la voluntad de la Administración o su ejecución» y el «proceso administrativo», para hacer referencia al «conjunto de documentos en que se traducen los actos y formalidades que integran el procedimiento»: aunque, a nuestro juicio, se trata de una diferenciación un tanto artificial, no puede desconocerse el hecho de que la simplificación puede operar en ambos planos, esto es, en el puramente procesal, y en el documental. Por otro lado, la exigencia de celeridad del art. 10 tiene proyección directa en el art. 57 del CPA, mediante la imposición del deber de celeridad, creando, así, un parámetro de control judicial de la actuación administrativa, si se producen diligencias manifiestamente dilatorias o de impedimentos. Al respecto, véase PORTOCARRERO, Marta (2002): 39

entre los que también se incluían principios relativos a los derechos de acceso a la información y transparencia, que, como luego parece haber puesto de manifiesto la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, están en la base de una efectiva simplificación administrativa(12). Así, el art. 7 Código de Procedimiento Administrativo contempla el principio de «Colaboración de la Administración con los particulares», a fin de garantizar la participación de los particulares en el desempeño de la función administrativa, lo cual debe traducirse en una obligación de la Administración de proporcionar información y aclaraciones a los ciudadanos(13), y, además, en la obligación de apoyar y estimular iniciativas de los mismos.

En nuestra opinión, estas previsiones constituyen una primera coordenada de la simplificación en Portugal, en el sentido de que viene contando con una base principialista favorecedora, sin duda, de las experiencias posteriores(14).

Por su parte, el otro parámetro fundamental de la simplificación en este País, se encuentra en la constante vinculación de las medidas de simplificación a un movimiento de mayor envergadura como el que representa la Modernización de las Administraciones Públicas, y que tiene una primera proyección fundamental en el Decreto-Ley núm. 135/1999, de 22 de abril, por el que se aprueba la Ley de Modernización Administrativa(15). El objetivo de la norma será, así, encontrar alternativas procedi-

(12) Como señala CANALS i AMETLLER, Dolors, en «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias», en MOREU CARBONELL, Elisa (Ed.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2010, págs. 311 y ss, la simplificación administrativa se lleva a cabo, en el marco de la Directiva de Servicios, a través de los medios siguientes: la existencia de resoluciones administrativas con efectos transfronterizos y la armonización de los documentos administrativos acreditativos del cumplimiento de requisitos por los prestadores de servicios; la ventanilla única; la tramitación electrónica y a distancia de los procedimientos; y, finalmente, a través de la garantía del derecho de acceso a la información y el asesoramiento, tanto por los prestadores, como por los destinatarios de los servicios.

(13) Debe llamarse la atención sobre el hecho de que el apartado 2 de este artículo establece la responsabilidad de las Administraciones Públicas por las informaciones prestadas por escrito por los particulares, «aun cuando no sean obligatorias».

(14) No obstante, ello contrasta con el hecho de que la regulación del procedimiento no ofrece ningún elemento específico de simplificación, hasta el punto de que, ni siquiera, hay una previsión equivalente a la del art. 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que habrá que estar a la regulación sectorial, para poder detectar los elementos caracterizadores del procedimiento administrativo desde la simplificación.

(15) Modificada por el Decreto-Ley 29/2000, de 13 de marzo (*Diário da República*, núm. 61, de 13 de marzo de 2000). La norma conecta con el Programa PRACE, de «Reestruturação da Administração Central do Estado», aprobado por Resolución del Consejo de Ministros 124/2005. Puede consultarse en http://www.cnel.gov.pt/document/Modelo_PRACE_MAR06.pdf, visitada el 9 de diciembre de 2012.

mentales a una situación de partida caracterizada en la misma como de complejidad de funciones del Estado, para lo que la articulación de una Administración con capacidad para dar respuestas prontas, correctas y con celeridad es esencial (16).

En este sentido, hemos de hacer una mínima referencia al contenido de esta Ley, a fin de poner de manifiesto cómo, desde un momento temprano, el País Vecino va estableciendo elementos nucleares de la simplificación que, con posterioridad, dan un salto cualitativo a través de los Programas que luego se expondrán. En consecuencia, una de las características de la puesta en marcha de la simplificación administrativa en Portugal será la configuración de una auténtica política pública en esta dirección, en la que los Programas y planes van de la mano con las normas de cabecera del Derecho Administrativo, superando, pues, un inicial estadio de mera programación. El impulso del Derecho Europeo ha sido aquí definitivo, pues, en cierta medida, ha favorecido la institucionalización de la simplificación administrativa, como elemento de construcción del Derecho Administrativo, en la medida en que se ha dejado sentir no sólo en el nivel de la regulación (simplificación normativa), sino, también, de funcionamiento de la Administración (17). Sobre ello volveremos más tarde. En todo caso, debe destacarse lo siguiente:

En primer término, el Preámbulo de la norma pone de manifiesto la relación entre la desburocratización de los procedimientos y el incremento de la calidad de la gestión y del funcionamiento del aparato administrativo, como punto de partida insoslayable para el contenido concreto de la norma. Por efecto de lo anterior, y como recoge el art. 1.1 de la misma, es precisa la identificación de ciertas áreas sobre las que incidir, por su estrecha vinculación con las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, a saber: atención al público; comunicación administrativa; simplificación de procedimientos; audiencia de los usuarios (18); y establecimiento de sistemas de gestión de la información para su divulgación. El interés de estos ámbitos es que los mismos van a estar presentes en los Programas de simplificación.

(16) Véase MOREIRA MAGALHÃES, R.M., *Manual do Procedimento administrativo em Freguesias*, Ed. Almedina, Coimbra, 2005, pág. 232.

(17) Véase DE QUADROS, Fausto, *Droit de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2008, pág. 476, en relación con la Estrategia de Lisboa de 2000, a partir de la reunión del Consejo, en cuya virtud se establecen como áreas de actuación la simplificación en los dos planes que acabamos de señalar. El efecto inmediato de esta Estrategia en Portugal fue la creación de una Comisión para la Simplificación legislativa, en el seno del Ministerio de Reforma del Estado y las Administraciones Públicas, en marzo de 2000.

(18) El art. 2.d) de la Ley de Modernización establece como principio de acción el «*privilegiar a opção pelos procedimentos mais simples, cómodos, expeditos e económicos*»

En segundo lugar, el art. 4 del Decreto-Ley tasa las medidas de modernización, a saber: Mejora de la legislación por la vía de imponer la justificación explícita de normas referidas a «la creación, modificación, extinción de procedimientos o formalidades, sobre todo de simplificación, desburocratización, mejora de servicios prestados, innovación tecnológica y acceso a la información administrativa» (19); el establecimiento de requisitos en los procedimientos de aprobación de normas, a través de memorias de impacto de costes de las mismas, si tienen alcance económico (apartado 2); y reglas para la determinación del órgano o servicio responsable para la ejecución de las normas (20). El precepto tiene, sin duda, un interés considerable por cuanto que vincula las medidas de simplificación con las propuestas de mejora en la regulación en las que tanto se viene insistiendo desde las instancias internacionales o de carácter regional (21).

Por último, el Capítulo IV de la norma examinada se refiere a la simplificación administrativa, estableciendo como punto de partida la exigencia de celeridad de respuesta a las solicitudes de los usuarios y pronto cumplimiento, así como una gestión de los servicios más rápida y desburocratizada (art. 27). Para la Ley, este objetivo se consigue, en primer término, mediante una cláusula general de delegación de competencias (art. 27); a lo que debe añadirse una cierta agilización en las vías de comunicación entre Administración y ciudadanos (22); y, finalmente, mediante el aligeramiento de las cargas documentales establecidas en los procedimientos administrativos (23). La Ley identifica, así, las vías esenciales con las que conseguir el objetivo de la simplificación procedimental y que van a permanecer en el tiempo a través de los diversos programas y normas aprobadas con posterioridad, a lo que se suma el protagonismo de los medios telemáticos en las relaciones Administración-Ciudadano, sobre todo en

(19) La letra original del precepto dispone lo siguiente: «1. *Os diplomas legais e regulamentares editados pelo Governo, que consagrem medidas tendentes à criação, modificação ou extinção de procedimentos ou de formalidades, nomeadamente de simplificação, de desburocratização, de melhoria dos serviços prestados, de inovação tecnológica e facilidades de acesso à informação administrativa, devem conter no respectivo preâmbulo a menção do objectivo a atingir com a concretização das referidas medidas de modernização administrativa*».

(20) El art. 4.3 establece que «*os diplomas referidos no n.º 1 devem designar obrigatoriamente um serviço ou organismo responsável pelo acompanhamento e avaliação da execução das medidas aprovadas*».

(21) Véase *supra* nota al pie núm. 10.

(22) El art. 29 de la Ley contempla la posibilidad de respuesta sin franquicia y el art. 30 alude al establecimiento de medios automáticos de pago, junto al fomento del recurso a medios electrónicos.

(23) Así, por ejemplo, el art. 28 contempla la posibilidad de emplear en una pluralidad de procedimientos los mismos certificados, en tanto que estén vigentes y no haya requerimiento expreso (*Certificação multiusos*) y el art. 32 establece la dispensa de documentos originales. En la misma línea, téngase en cuenta los arts. 33 a 35.

orden a posibilitar la flexibilización de las cargas documentales, mediante su eliminación y/o sustitución.

Finalmente, la vinculación de la noción de simplificación con las necesidades de los ciudadanos, en primer lugar, y con el potencial de la misma, entendida como aligeramiento y/o supresión de procedimientos y trámites administrativos, para la economía, en un segundo término, se ha convertido en la justificación esencial de la que puede considerarse una auténtica política de simplificación administrativa, desarrollada especialmente desde 2006 en Portugal, e impulsada por las exigencias de la Directiva de Servicios(24), en un contexto más amplio de liberalización y privatización indiscutible(25). Es más, la situación actual de crisis económica puede funcionar como un elemento reforzador de las medidas de simplificación(26).

No obstante esta última afirmación, la clave en la consolidación de la simplificación administrativa como parámetro o rasero de la actuación de las Administraciones públicas y, en última instancia, como medida de la intensidad y dirección con la que el Derecho Administrativo puede estar en la esfera de intereses y derechos de los ciudadanos, está, a nuestro juicio, en la comprensión que se haga del fenómeno que nos ocupa, en la medida en que éste trascienda la aplicación de la técnica concreta, y, por tanto, nos ofrezca una construcción diversa del procedimiento administrativo, con componentes de privatización junto a las necesarias garantías del interés general, que van desde la celeridad en la resolución de los procedimientos a la protección de los intereses y derechos de terceros. El Derecho portugués y los programas puestos en marcha van en esta dirección, sin embargo, desde nuestra perspectiva, precisan un paso más, en orden a construir, de forma integral, el procedimiento desde la simplificación administrativa.

(24) Sobre el alcance de la Directiva sobre las relaciones entre Estado y sociedad, véase en nuestra doctrina, entre otros, ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2011, págs. 51 y ss.

(25) La OCDE, en su Informe (2008): pág. 13, insiste en que los programas puestos en marcha por el Gobierno de Portugal tienen han tenido repercusión desde la perspectiva de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, en relación con los ciudadanos, y desde el incremento de la competitividad, a través de un «mejor cuadro regulatorio»,

(26) La simplificación administrativa y la construcción de sus elementos ofrece, así, una cierta estabilidad que contrasta con las soluciones de urgencia que están adoptando los Gobiernos para afrontar la crisis. En este sentido, aunque desde una perspectiva esencialmente organizativa, véase VILLAR ROJAS, Francisco, «El Derecho Público de la Crisis: lo que se ha hecho, lo que se puede hacer», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 325, febrero 2012, pág. 159, en la medida en que la crisis aparece ahora como una justificación insalvable para acometer procesos de simplificación en las estructuras de las organizaciones públicas, en particular en relación con la Administración instrumental. Aun compartiendo este planteamiento, a nuestro juicio, debe insistirse en el ámbito más amplio de la simplificación que, en tanto que principio de la actuación administrativa, trasciende las soluciones puramente organizativas.

II. Iniciativas de carácter programático como marco de la regulación de medidas concretas de simplificación: los Programas SIMPLEX

II.1. La aprobación del Programa SIMPLEX 2006 y las iniciativas que le han sucedido. Situación actual

En el marco del fenómeno de Modernización de la Administración al que antes nos hemos referido, Portugal ha optado por el establecimiento de objetivos concretos y la previsión de medidas al efecto, a través de la aprobación de Programas SIMPLEX, siguiendo una metodología específica. Estos programas han surgido con vocación de generalidad, tanto para los ciudadanos, como para la Administración, en el sentido de que su puesta en marcha no está vinculada a un Departamento específico, en pro de su carácter transversal. Este enfoque permite la identificación, desde el principio, de una auténtica política de simplificación administrativa que, a la postre, va a concretarse en medidas legislativas, en los términos que se verán en el apartado III de este Trabajo.

Así, en cuanto al potencial modernizador de estos Programas, la Administración portuguesa es consciente de la necesidad de mejorar procedimientos claves como los de contratación, de reducir los costes del cumplimiento de la regulación (que se consideran desproporcionados para la puesta en marcha de actividades económicas) y de la demanda de una prestación eficaz de los servicios públicos(27). Desde esta perspectiva, los Programas de simplificación han encontrado justificación en la necesidad de modificar la cultura regulatoria del País, mejorar el clima de negocios y aumentar la eficiencia del sector público (28), en orden a lograr la «*mudança da cultura administrativa*»(29). La revisión del régimen de licencias, la mejora de la eficiencia general del sector público a través de la reducción de los tiempos de espera, especialmente por el recurso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (en adelante, TICs), o la mejora de la interacción entre el sector público y el privado están conectadas directamente con la aludida Modernización de la Administración y, por ende, del Derecho Administrativo(30) que propician los Programas considerados(31).

Junto a ello, los Programas SIMPLEX, en sus diversas ediciones han procurado, como ya se ha señalado, la articulación de una política de sim-

(27) Informe OCDE (2008): pág. 13.

(28) Informe OCDE (2008): pág. 14.

(29) Informe OCDE (2008): pág.17.

(30) Informe OCDE (2008): págs. 15, 16.

(31) Así se pone de manifiesto en el Relatorio «6 años de SIMPLEX», accesible a través de la siguiente dirección: www.simplex.pt, visitada el 9 de diciembre de 2012 (p. 13).

plificación que ha originado el reconocimiento de una Estrategia de Simplificación impulsada desde la Administración Central claramente orientada a facilitar la vida de los ciudadanos y la actividad de las empresas, de ahí la relevancia de que se trate de programas transversales, con capacidad para aplicarse en cualquier ámbito de actividad de los ciudadanos y las empresas(32).

En la misma línea de robustecimiento de una política pública de simplificación, se sitúa la organización administrativa surgida en torno a la aprobación y aplicación de los Programas que, de igual modo, actúa de forma transversal en relación con los Departamentos de la Administración Central. En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, la Secretaría de Estado de Modernización, vinculada al Gobierno, que asume funciones esenciales de coordinación estratégica en este ámbito y de monitorización global, junto a la Agencia para la Modernización Administrativa, caracterizada como Instituto Público Específico, con funciones de coordinación en un nivel operacional y técnico relacionado con las TICs, y responsable de la ejecución de las medidas de simplificación(33). Además, el Secretario de Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros, es responsable de la coordinación del procedimiento legislativo del Gobierno y del Programa *Legislar Melhor*, desde 2006(34).

Finalmente, la consolidación de esta Estrategia Nacional encuentra en la continuidad temporal de los Programas SIMPLEX un elemento decisivo, proporcionando estabilidad temporal a las iniciativas de simplificación, lo cual dota de contenido y sentido pleno la noción de simplificación administrativa como medida de la actuación de las Administraciones Públicas. En este sentido, la sucesión de Programas ha ido ganando en concreción de las medidas propuestas, cada vez menos numerosas, pero más claras en cuanto su alcance(35).

(32) Véase Relatorio «6 años de SIMPLEX», (pág. 14).

(33) Así, la Agencia de Modernización es responsable de los portales Públicos interactivos, como el «Portal del Ciudadano» (ver en <http://www.portaldocidadao.pt/PORTAL/pt>), o las llamadas *Lojas do cidadão*, considerados como puntos de atención: véase Informe OCDE (2008): pág. 28 y 29. Asimismo, para apoyar el proceso de transformación de la sociedad, se crea la «Agencia para la sociedad del conocimiento», que asume la elaboración de Buenas Prácticas, así como tareas de investigación (p. 28).

(34) Sin duda, esta es una situación que contrasta con la de las Administraciones españolas, y, en particular, con la de la Administración General del Estado, en la que la información existente sobre un posible Plan General de Simplificación es escasa en el momento de escribir estas líneas: véase los objetivos y organización específica del aludido Plan en la siguiente dirección http://www.060.es/060/appmanager/portal/desktop/?_nfpb=true&_pageLabel=mostrarFichatrabaja1&idContenido=056444&fia=trabaja1_simplificacion#3, visitada el 17 de febrero de 2013.

(35) A modo de ejemplo, el Programa SIMPLEX 2010 presenta un número de 87 iniciativas, que contrasta con las casi 300 medidas previstas en 2006: véase <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>, visitada el 9 de diciembre de 2012.

Sobre la base de lo expuesto, queda destacar que los Programas SIMPLEX han sido aprobados prácticamente con periodicidad anual desde 2006, en ediciones que pueden considerarse generales, pues no han estado vinculados a un ámbito de aplicación determinado, lo cual ha sido objeto de valoración muy positiva, como antes hemos señalado. No obstante, en la actualidad la actividad mantenida en la aprobación y aplicación de estos Programas parece estar en un momento de suspensión, hasta tanto se proceda al balance correspondiente del último programa aprobado, esto es, SIMPLEX 2010.

Además, y con ello concluimos este apartado, los Programas se han visto enriquecidos con la aprobación de otros de carácter sectorial, o dirigidos a objetivos específicos, como el que representa el SIMPLEX autárquico, con la finalidad de establecer un Programa específico en el nivel local de las Autarquías, o el Programa SIMPLEX «Exportaciones», y el SIMPLEX «del Mar», en el que la simplificación se vincula al objetivo de la tutela ambiental (36).

Por último, la especial organización territorial de Portugal ha facilitado que la política de simplificación administrativa se haya impulsado desde el nivel Central, sin que esta Administración tenga capacidad para exigir la aplicación de las medidas de simplificación en otros niveles de Administración. Ello ha provocado la puesta en marcha de modelos paralelos de simplificación, tanto en el nivel de las regiones autónomas (Azores), en las que se ha puesto en marcha el Programa PROSIMA (37), de Azores, como en el de las grandes ciudades, con el Programa «Ciudades Digitales y Regiones Digitales» (38).

II.2. Tramitación de los Programas y Metodología seguida para el establecimiento de las medidas de simplificación

En cuanto a la metodología seguida, los Programas SIMPLEX pueden ser abordados desde una doble perspectiva, a saber: en relación con la elaboración de los propios Programas y en relación con la determinación de las medidas concretas de simplificación. Ambas cuestiones están interrelacionadas, pues, en esencia, los Programas examinados consisten en la determinación de objetivos de simplificación teniendo en cuenta los

(36) Dichos programas están accesibles en <http://www.simplex.pt>.

(37) Téngase en cuenta el Informe OCDE (2008): pág. 44. Este programa plantea el desarrollo de portales de los gobiernos regionales, con plataformas de servicios integradas; reorganización de esquemas *back-office*; eliminación de duplicidades en los procedimientos y tarifas; y la cualificación de los recursos humanos a disposición de estas Administraciones.

(38) La prioridad de este Programa es el impulso de la Administración Electrónica, y el inconveniente se plantea desde la (falta de) capacidad de los municipios para la implementación de las medidas: véase el Informe OCDE (2008): pág. 44, 45.

destinatarios de la misma (ciudadanos, empresas y la propia Administración) y la previsión de las medidas concretas que pueden conseguir los aludidos objetivos, si bien este último aspecto presenta mayor complejidad desde el punto de vista jurídico, pues se recurre a la aplicación de técnicas de evaluación de naturaleza diversa en función del nivel en que proceda dicha evaluación, como la evaluación de impacto normativo y el modelo de *Standard Cost*, que no son familiares para el Derecho Administrativo(39).

Por otro lado, y antes de exponer mínimamente estos aspectos metodológicos en la aprobación de los Programas SIMPLEX, debe destacarse que estamos ante una cuestión fundamental desde el punto de vista de la implementación de los Programas, en el sentido de que el proceso seguido, primero en un nivel general, para la aprobación del Programa y, después, de forma más específica, en la concreción de las medidas de simplificación, determina las fórmulas posteriores de evaluación de los mismos, teniendo en cuenta que los resultados de dicha evaluación se convierten en pieza esencial de la continuidad y en su caso especialización o sectorialización de los Programas SIMPLEX(40). Una cierta cultura de la evaluación de la eficiencia de las Administraciones Públicas, en clara conexión con las exigencias de transparencia, parece imponerse a través del desenvolvimiento de medidas de simplificación administrativa.

En cuanto a la elaboración de los Programas, este proceso es de carácter transversal, en el sentido de implicar a todo el Gobierno, a través de la participación de todos los Departamentos, mediante la creación de la Red de Agentes Simplex. Sobre esta base, la elaboración y aprobación de los Programas SIMPLEX sigue un proceso en el que destacan las siguientes fases(41):

1. Preparación de propuestas sectoriales: Los servicios de la Administración presentan una relación de medidas de simplificación, teniendo en cuenta su propia experiencia en las relaciones ordinarias con ciudadanos y empresarios, o iniciativas de simplificación. En este momento, la Red de agentes interviene en el análisis de las pro-

(39) Una exhaustiva sistematización de las técnicas de simplificación, en GAMERO CASADO, Eduardo, «Simplification of Administrative Procedures: An overview of Tools and Methodologies», ponencia presentada en el Seminario *Simplification des Procédures administratives: techniques juridiques, efficacité de l'action et performance économique*, SciencesPo, París, 16 de enero de 2013, págs. 4 y ss.

(40) A modo de ejemplo, el Programa SIMPLEX 2010 prevé como objetivo específico articular una metodología integrada para evaluación de los servicios y la efectividad de las medidas de reducción de cargas administrativas, así como la puesta en marcha de un Barómetro de Atención de la Administración Pública (<http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>, visitada el 9 de diciembre de 2012, pág. 10 del documento accesible a través de esta dirección).

(41) Información obtenida de la página www.simplex.pt/oqueosimplex/preparacaoprograma.html, visitada el 9 de diciembre de 2012.

puestas, a fin de establecer, conforme a unas Orientaciones Generales ya establecidas (al modo de auténticas *Guidelines*), la prioridad de estas iniciativas, valorando la transversalidad de las mismas y su capacidad de evolución en orden a conseguir objetivos más ambiciosos. Debe destacarse que, mediante esta fórmula de actuación, se pone en marcha un proceso caracterizado por un grado importante de profesionalización en su comienzo, lo cual debe valorarse en positivo, en la medida en que las propuestas son producto de una práctica real, de la que la Administración puede nutrirse.

2. Participación pública, a través de distintas vías, a saber: consultas públicas, el envío de ideas en cualquier momento del proceso a través de la *Caixa de Sugestões*, Foros de Empresas, y la convocatoria de premios tanto para ciudadanos como para los propios funcionarios (Premio IdeaSimplex). Sin duda, se trata de un proceso con amplia participación y transparencia, lo cual redundará en la legitimidad de las medidas de simplificación.

De nuevo, los Agentes de la Red Simplex llevan a cabo el análisis de las propuestas, seleccionándolas a fin de que sean consideradas por los servicios administrativos responsables de su implementación.

3. Evaluación y validación final por órgano de coordinación, tanto de las propuestas sectoriales de la fase 1, como de las resultantes del proceso de participación. Con ello se reformularán medidas de simplificación, y se establecerán los plazos de conclusión del Programa.
4. Consolidación del Programa, de forma que sus contenidos quedan organizados por «eventos de vida de los ciudadanos y empresas» (42) y por áreas de gestión de la Administración.
5. Por otro lado, la puesta en marcha del Programa será susceptible de monitorización, en distintos momentos de su implementación (43). Sin duda, esta supervisión de los Programas SIMPLEX contribuye a la consolidación de una auténtica estrategia de simplificación.

(42) A modo de ejemplo, en España encontramos una iniciativa, en el nivel de la Administración General del Estado, en la siguiente dirección: <http://www.060.es/>, en la que es posible acceder a cierta información en atención a «hechos vitales» de los ciudadanos, o por perfiles subjetivos (jóvenes, inmigrantes, personas con discapacidad, familias, mujeres y turistas).

(43) En este sentido, se diferencia entre una monitorización mensual, en la se solicita a los Agentes de la Red información sobre las medidas que van a implementarse cada mes; y una rendición de cuentas trimestral por Ministerio, con identificación de las medidas concluidas y las que no se han puesto en marcha. Junto a ello, la finalización del Programa se acompaña de la realización de un balance final, en el que, incluso, se justifican las medidas que son canceladas, por situaciones excepcionales, de carácter presupuestario. Con carácter previo a este balance, hay una monitorización semanal que se produce en el período final de vigencia del Programa, que contribuye a la confección de este último balance. Debe destacarse como punto fuerte de estas vías de seguimiento la exigencia de información sobre los resultados obtenidos. Téngase en cuenta www.simplex.pt/oqueosimplex/monitorizacaoprograma.html, visitada el 10 de diciembre de 2012. Por otro lado, en relación con las garantías de información y transparencia, desde SIMPLEX 2008 se prevé la evaluación de los Programas cada 4 años.

Por su parte, la concreción de las medidas de simplificación de cada una de las ediciones del Programa SIMPLEX exige la aplicación de las metodologías que han de ser referidas en este Trabajo en la medida en que presentan rasgos característicos de la estrategia de simplificación administrativa de Portugal:

Así, en primer término, los Programas se han planteado en línea evolutiva, en la medida en que, siendo SIMPLEX 2006 el programa inicial y más amplio en cuanto al número de medidas establecidas, se ha procurado el establecimiento de una cierta jerarquía o prioridad en la fijación de objetivos, con la consiguiente reducción de medidas (44).

En segundo lugar, en el primero de los Programas se diferenció entre una simplificación preventiva y una correctiva, con consecuencias desde el punto de vista metodológico en lo que respecta a la concreción y evaluación de las medidas. Así, la simplificación preventiva se plantea como reacción al exceso de burocracia, y, por tanto, está estrechamente vinculada con la exigencia de la calidad de las normas y la evaluación de impacto normativo (45). En este sentido, esta técnica opera como un control interno de validez jurídica y de calidad de los actos normativos, cuyo fin primordial es prevenir las cargas administrativas (46) excesivas o desproporcionadas para los ciudadanos y empresas, incrementando la eficiencia de la Administración (47).

La Administración portuguesa adapta este dispositivo y crea el «Test Simplex» a modo de *checklist*, como instrumento preventivo de «encargos administrativos» en las normas jurídicas (48). Así, a modo de ejemplo, en el primer apartado del Test debe concretarse si la norma que se proyecta crea, mantiene o agrava los aludidos «encargos», valorándose la incidencia de cargas como la presentación de relatorios, requerimientos para la solicitud de prestaciones, obtención de licencias... Además, se cuantifica el tiempo y el dinero de estos «encargos», los costes para la Administración y, en definitiva, la relación coste/beneficio. Finalmente, se ha aprobado la Guía Práctica para la cuantificación de «los encargos administrativos de acuerdo con la *Metodología Standard Cost*

(44) Así se pone de manifiesto en el Informe OCDE (2008): pág.40.

(45) El Programa de 2006 señala, así, que la simplificación de normas contribuye a aumentar la certeza, comprensibilidad y efectividad del Derecho (pág.11).

(46) Los «encargos administrativos», en los términos empleados por el Programa examinado, se conceptúan como «los derivados del cumplimiento de formalidades administrativas, obligaciones de prestación de informaciones...de origen legal o reglamentario...ligados al ejercicio de derechos y la práctica de actos y actividades».

(47) Así se pone de manifiesto en el Relatorio «6 años de SIMPLEX» (pág.14), en www.simplex.pt, visitada el 9 de diciembre de 2012.

(48) Ver pág. 12 del Programa Simplex 2006 *in fine*.

Model(49)», a fin de poder dar cumplimiento al compromiso del Gobierno portugués de reducir en un 25% los encargos administrativos impuestos por las normas de origen internacional.

Por su parte, los procesos de simplificación correctiva son procesos complejos y que plantean la necesidad de acudir a instrumentos y mecanismos diversos, en atención a los obstáculos detectados en ámbito concretos que ya están efectivamente regulados. Así, estos procesos pueden exigir un cambio en el cuadro legislativo aplicable a un sector, con implicación de varios Ministerios, o plantear soluciones de interoperabilidad. En este caso, es más compleja la sistematización de las iniciativas concretas de simplificación.

Por último, y con ello concluimos este apartado, queda insistir en que las medidas de simplificación incorporan, como ya hemos señalado, un proceso de modernización de la Administración, que se desarrolla en distintos planos, atendiendo a los medios empleados. Así, en primer lugar, la simplificación administrativa se apoya en gran medida en soluciones de Administración Electrónica y en el impulso de las TICs; hasta el punto de que los distintos programas, a través de iniciativas en ámbitos diversos de actividad de los ciudadanos y empresas, presentan como hilo conductor la «desmaterialización» de los procedimientos(50), a través del aligeramiento documental posible en el ámbito de la Administración electrónica y las facilidades en las relaciones con la Administración que los medios telemáticos permiten(51).

Junto a ello, la modernización también se plantea en relación con los recursos humanos de las Administraciones, en la medida en que la Administración, a través de las exigencias de simplificación administrativa ha de asumir nuevas funciones que precisan un personal orientado a la prestación de servicios en clave de dicha simplificación. La gestión de los recursos humanos se plantea, así, como una herramienta de gestión del servicio público(52), a través de iniciativas de formación, contratos vinculados al desempeño individual, incentivos económicos y descentralización de la gestión.

(49) Según dispone el Manual PT-SCM, el objeto de contabilización por esta metodología son los llamados costes de conformidad administrativos, esto es, «los encargos soportados por las empresas para prestar información sobre su actividad» (pág. 4).

(50) Véase Informe OCDE (2008): pág. 63: SIMPLEX se apoya, así, en procedimientos de *front office*, con impacto directo sobre los usuarios de los servicios, esto es, ciudadanos y empresas.

(51) El Informe de la OCDE al que ya nos hemos referido con anterioridad plantea, así, la importancia de que la Administración desarrolle soluciones de *back-office* en el sector público, esto es, dar cumplimiento a las necesidades de interoperabilidad, normalización de la información y los datos, a efectos de coherencia organizativa, legal y técnica, cuadro común de seguridad TIC, para el acceso, archivo e intercambio de datos (págs. 16 y 63).

(52) Informe OCDE (2008): págs. 17 y 73.

II.3. Las medidas adoptadas: sistematización

Los programas SIMPLEX, a la vista de lo expuesto, deben considerarse el marco de referencia de las medidas de simplificación posibles en el Ordenamiento jurídico portugués, puesto que se configuran como programas de simplificación administrativa y legislativa. En este sentido, uno de los aspectos más llamativos es la creciente sistematización que han ido adquiriendo en el planteamiento de iniciativas de simplificación, lo cual ha tenido un efecto directo en la concreción progresiva de objetivos y un menor número de iniciativas previstas en las ediciones más recientes, a fin de asegurar su implementación, tal y como antes hemos señalado.

Así, desde una perspectiva general, ya desde el primer Programa aprobado en 2006, el objetivo fundamental perseguido ha consistido en la reducción de encargos administrativos, y en la posibilidad de articular una pronta respuesta por parte de la Administración. La puesta en marcha de diversos portales públicos interactivos, con la consiguiente «desburocratización de los procedimientos» aparece como la pieza clave de las medidas de simplificación administrativa, puesto que dichos portales contribuyen a lograr la aludida desmaterialización. En este sentido, podemos afirmar que el primer punto fuerte de la simplificación administrativa en Portugal ha consistido en la gestión de información a la medida de sus destinatarios, esto es, empresas y ciudadanos, que han conseguido acercarse a la información precisa para la realización de sus actividades, a lo que se ha sumado la creación de puntos de información presenciales que consiguen, así, aproximar a la Administración prestadora de servicios a sus destinatarios.

En este sentido, deben destacarse el *Portaldempresa*(53), vinculado a la idea de balcón o ventanilla única, en este caso para los emprendedores; y el Portal del ciudadano, también conectado a la idea de ventanilla única y a puntos específicos de atención ciudadana, denominadas *Lojas do cidadãos*.

A partir de estos portales, de la noción de «balcón único» y de la creación de puntos concretos de información, cada Programa ha servido para ir generando medidas de simplificación que consolidan la estrategia nacional en esta materia, con una clara componente relacional, puesto que el objetivo primordial es la agilización de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos y sus empresas(54), a fin de incrementar la efi-

(53) Accesible en <http://www.portaldempresa.pt/cve/pt>.

(54) En este sentido, es muy interesante el planteamiento de PORTOCARRERO, Marta (2002): págs. 15 y ss, pues la autora sistematiza el alcance de la simplificación administrativa, en el sentido de que la misma puede tener efectos *ad extra*, respecto de las relaciones entre la Administración o,

cacia de la actuación administrativa (que puede, por ejemplo, reducir los tiempos de resolución), incrementar la confianza de los ciudadanos en el sector público y facilitar la competitividad y el desenvolvimiento de la actividad económica(55). En 2006, y sin ánimo exhaustivo, se plantearon medidas como la eliminación de exigencia de ciertas certificaciones para las empresas en la tramitación de procedimientos a través del Portal correspondiente, lo cual permitió una cierta reagrupación interna de los Departamentos que, de otro modo, hubieran requerido estas certificaciones, y la desburocratización de procedimientos, mediante la eliminación de encargos desproporcionados(56); junto a ello, se planteó la armonización de regímenes jurídicos, mediante la reducción de normas y la aprobación de textos consolidados(57).

El Programa SIMPLEX 2007 continúa con medidas similares a las del Programa anterior, pero incorpora una de las características de los Programas posteriores en cuanto al establecimiento de medidas, esto es, la agrupación de las mismas en torno a los sujetos destinatarios, de forma que el ámbito subjetivo de las medidas se convierte en criterio de ordenación material del contenido de los programas(58). SIMPLEX 2010 ha

por el contrario, *ad intra*, lo cual plantea la necesidad de buscar soluciones organizativas específicas de coordinación y concentración en la toma de decisiones de los órganos administrativos, con capacidad para simplificar procedimientos complejos multilaterales, en el que son varios los órganos administrativos implicados a través de procedimientos complejos. El resultado de estas soluciones es, a juicio de la autora, la desburocratización y el incremento de la eficacia de la acción administrativa (p. 21). Sin duda, se trata de un planteamiento enriquecedor en lo que a la relevancia de una construcción teórica de la simplificación respecta, que no está expresamente recogido en los Programas SIMPLEX pero que, a la postre, se deja sentir en la articulación de las medidas en función de los grupos destinatarios de las mismas, a saber: ciudadanos, empresas y la propia Administración.

(55) Véase el Informe OCDE (2008): pág. 34. En este sentido, desde los Programas SIMPLEX se plantea que los objetivos genéricos de la simplificación consisten en los siguientes: Disminución de la atención presencial, reducir los tiempos de espera, minimizar el número de interacciones relacionadas con un mismo proceso, prestar servicios en una hora o dar más y mejor acceso a la información: véase www.simplex.pt/oqueosimplex/orientacoessimplificacao.html, visitada el 9 de diciembre de 2012.

(56) Desde un primer momento se plantea la eliminación de regímenes de licencias y autorizaciones, lo cual se consolida definitivamente como medida de simplificación a través del Subprograma *Licenzamento zero* del SIMPLEX 2010. En la misma línea, también se elimina la exigencia de presentación de escrituras notariales por las empresas.

(57) Entre los ejemplos que concretan las prácticas de simplificación pueden destacarse cuestiones tan diferentes como la eliminación o fusión de formularios, la integración de servicios mediante la ventanilla única, crear canales alternativos para algunos trámites del proceso (p.e. desde la obtención de información sobre la fase de tramitación en la que se encuentre un procedimiento determinado, hasta el pago efectivos de una tasa) o la identificación de interlocutores únicos; a ello se suman otras fórmulas de simplificación que, obviamente, se plantean en planos diferentes por incidir directamente sobre la legislación, puesta en revisión, o la desmaterialización del procedimiento o parte del mismo: véase www.simplex.pt/oqueosimplex/orientacoessimplificacao.html, visitada el 9 de diciembre de 2012.

(58) El Informe antes referido de la OCDE insiste en que se trata de que la simplificación administrativa se plantee desde el interior al exterior (p. 38).

diferenciado, así, entre las medidas destinadas a los ciudadanos generalmente considerados, las empresas y la propia Administración.

Junto a ello, el Programa SIMPLEX 2008 aporta un nuevo criterio material de establecimiento de las medidas de simplificación, a través de la introducción del concepto «acontecimientos de vida», considerado como un concepto de alcance organizativo, en el sentido de que los procedimientos susceptibles de simplificación tienen que plantearse tras la identificación de los acontecimientos de vida de las empresas y de los ciudadanos, puesto que cada uno de estos momentos se vincula a una multiplicidad de procedimientos que, de esa forma, pueden quedar conectados atendiendo a las técnicas de simplificación aplicables. Así, en relación con las empresas, cabe diferenciar entre el momento de creación y el de expansión o cierre; tratándose de los ciudadanos, se plantean acontecimientos que van desde la solicitud de servicios sanitarios, a la educación, cambio de domicilio o la gestión del tiempo libre o de ocio. Este Programa establece la oportunidad de que las medidas de simplificación estén relacionadas bajo el paraguas de áreas temáticas. Los Programas de 2009 y 2010 acogen este enfoque por áreas y profundizan en medidas ya aplicadas como la dispensa en la presentación de documentos, o el incentivo para el cumplimiento de los plazos, sea por la vía del silencio administrativo positivo, sea por la del incentivo económico, a través de la recuperación de las tasas.

Finalmente, nos quedaría hacer una mínima referencia al contenido del último Programa SIMPLEX general, esto es, SIMPLEX 2010, a fin de valorar los objetivos que siguen planteándose en materia de simplificación y el tipo de medidas que se están articulando al efecto. Dejamos fuera, pues, el análisis de Programas sectoriales, por exceder del ámbito de este Trabajo.

Así, en relación con SIMPLEX 2010, ha de reconocer la consolidación de las líneas materiales de ordenación a las que hacíamos referencia, puesto que, por un lado, las medidas de simplificación se plantean en atención a sus destinatarios y, por otro, los objetivos de servicios «más simples», «más próximos» y más eficaces siguen articulándose en torno a la idea de los «eventos de vida de los ciudadanos y las empresas», con reflejo, asimismo, en medidas exclusivas para la Administración. Por tanto, el último Programa puesto en marcha consolida iniciativas anteriores por la vía de reforzar el recurso a dispositivos que ya se habían puesto en marcha, de forma que los recursos electrónicos juegan un papel fundamental. Desde esta perspectiva, a modo de ejemplo, en relación con los «eventos de vida del ciudadano» (59), la llamada

(59) Véase <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>, visitada el 9 de diciembre de 2012.

«carta del ciudadano» se refuerza como documento de autenticación del mismo ante servicios administrativos (60) En todo caso, se trata de medidas que quieren facilitar la vida a los ciudadanos, y no sólo en sus relaciones con la Administración, sino, también, cuando se precisan servicios privados (61).

Tratándose del ámbito empresarial, en mayo de 2011, en relación con el momento de creación de una empresa, debía ejecutarse el subprograma *Licenciamento zero*, en cuya virtud, la reducción de cargas administrativas sobre los ciudadanos y las empresas consistiría en la eliminación de licencias, autorizaciones, certificaciones..., que se vería compensada por el reforzamiento de la fiscalización sobre estas actividades «liberalizadas», y un robustecimiento del régimen sancionador; y, por otro lado, el Portal de Empresas incrementaría sus contenidos, además de articularse un sistema de ventanilla única para las licencias, cuando éstas sean exigibles. En este sentido, debe llamarse la atención sobre el hecho de que se trata de medidas que ya se plantean en el contexto de la Directiva de servicios y que se consolidan mediante la aprobación del correspondiente Decreto-ley, al que luego se hará referencia. Por su parte, en la fase de expansión de las empresas, SIMPLEX 2010 consolida la tramitación electrónica de los procedimientos aplicables (p.e. de obtención de subvenciones e incentivos), y avanza en la reducción de plazos de tramitación y resolución.

Finalmente, desde la perspectiva de la Administración, SIMPLEX 2010 consolida la opción por la Administración electrónica en su funcionamiento y en el mayor número de áreas posibles, de forma que encontramos medidas que van desde el envío por mail del recibo de vencimiento electrónico en los servicios de la Administración, hasta la centralización del pago a los funcionarios, o la tramitación electrónica del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, con la consiguiente creación de una plataforma común para la participación de todos los órganos implicados. Además, el recurso a los medios electrónicos robustece la transparencia de la Administración, que ofrece un volumen considerable de información a los ciudadanos.

(60) A partir de esta Carta, el ciudadano puede, en el ámbito sanitario, disfrutar de la receta electrónica. En educación, se pretende la «desmaterialización de los principales procesos que integran el ciclo de vida de un alumno» (inicio en la escuela, sucesivas matriculaciones, calificaciones...), creándose el «dossier do aluno», sobre soporte electrónico. O, por último, en el ejercicio de la ciudadanía, se contemplan medidas como la articulación de procesos más transparentes en las reclamaciones a la Dirección de energía.

(61) Es ilustrativo de lo que queremos decir, la introducción, en ese Programa del «*Balcão mudei de casa*», en cuya virtud el ciudadano puede acceder de una sola vez a todos los servicios, públicos y privados, que precisa en el momento de cambio de domicilio.

III. Los ejemplos de simplificación proporcionados por el Derecho positivo: medidas de carácter transversal/general y medidas de carácter sectorial

Lo expuesto hasta este momento nos deja claro que Portugal ha establecido una auténtica estrategia de simplificación administrativa y legislativa, por la vía de la aprobación de los sucesivos programas que han sido expuestos. La simplificación, sobre todo en relación con la Administración Pública, ha conseguido visibilidad y que se considere como una fórmula de relación multilateral, en el sentido de involucrar no sólo a la Administración, sino, también, a los ciudadanos, y las empresas, en los términos referidos. La simplificación administrativa se convierte, así, en necesidad de cada uno de estos sujetos, aunque en la medida de sus relaciones recíprocas.

Con todo, los Programas tienen un grado de vinculatoriedad relativa, muy condicionado por las disponibilidades presupuestarias y el grado de efectiva implementación; además, las medidas de simplificación expuestas están conectadas, en su mayoría, con procedimientos administrativos, lo cual requiere la concreción de las mismas a través de normas jurídicas, en aras, precisamente, de compatibilizar los objetivos de simplificación administrativa con los de simplificación normativa y la tutela del interés general, todo lo cual, a la postre, puede lograr la modernización de la Administración, y del Derecho Administrativo.

En este sentido, el presente apartado pretende poner de manifiesto la estrategia seguida en Portugal cuando se han de concretizar los Programas en medidas jurídico-positivas. Desde esta perspectiva, y aunque no vamos a realizar un análisis exhaustivo de las normas consideradas, la positivación de las medidas de simplificación se ha producido en un doble nivel, a saber: en un nivel general, transversal, que ha de asociarse a la obligación de transponer la Directiva de servicios, y, con mayor frecuencia, en un nivel sectorial, en la medida en que determinados sectores de actividad económica han sido objeto de revisión, fundamentalmente a través de la derogación de los regímenes autorizatorios existentes, de forma que la simplificación se convierte en un medio de liberalización de estos sectores.

Así, desde una perspectiva general, la norma de cabecera ha sido recientemente aprobada, contrastando con la anterioridad de los Programas SIMPLEX. En virtud del Decreto-Ley 92/2010, de 26 de julio, se transpone la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el Mercado interno⁽⁶²⁾, contem-

(62) *Diário da República* núm. 146, de 26 de julio de 2010.

plando un capítulo específico de simplificación administrativa(63). En este sentido, se trata de la norma equivalente a la Ley española 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio(64), de forma que su objetivo principal es el establecimiento de principios y reglas para simplificar el libre acceso al ejercicio de actividades de servicios, con contrapartida económica (art. 2.1). La ventanilla única, la tramitación electrónica de los servicios, la puesta a disposición de información para prestadores de servicios y consumidores o usuarios, junto a la regla general de no exigencia de autorizaciones, licencias, certificaciones...etc son las piezas claves de la simplificación administrativa.

El art. 5 del Decreto-Ley contrasta, sin embargo, con el art. 17 de la Ley española, pues realiza un esfuerzo por concretar el concepto de simplificación y desburocratización de los procedimientos administrativos a los que se les aplica la norma(65), así como de los procedimientos conexos a éstos. De esta forma, se plantea la reducción al mínimo indispensable de los encargos exigibles a los prestadores de servicios y sus destinatarios, lo cual incluye:

- a) La realización por medios electrónicos de solicitudes, comunicaciones o notificaciones entre los prestadores, otros intervinientes y las Administraciones en los procedimientos de obtención de permisos administrativos.
- b) Obligación de centralizar los procedimientos en el *balcão único*, a fin de evitar duplicidades en la petición y entrega de documentos(66).
- c) Se plantea como opción de los prestadores la tramitación simultánea de procedimientos que deban ponerse en marcha para el ejercicio de la actividad de servicios(67).

(63) Sobre el valor de la simplificación en la Directiva de servicios como «instrumento decisivo para materializar el objetivo de facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libertad de circulación de los servicios», véase PIMENTA DA COSTA GONÇALVEZ, Pedro Antonio, «La ejecución y la transposición de la “Directiva de Servicios”: el caso portugués», en *Revista de Estudos Locales*, núm. 122/2009, pág. 54.

(64) *BOE* núm. 283, de 24 de noviembre de 2009.

(65) Respecto de las líneas a seguir en la transposición de la Directiva, cfr. PIMENTA DA COSTA GONÇALVEZ, Pedro Antonio (2009): pág. 59.

(66) Sin duda, se trata de una afirmación menos equívoca que la opción-derecho de acceder a los procedimientos a través de ventanilla única que establecen los arts. 18 y 19 Ley 17/2009, de 23 de diciembre. Sobre el grado de exigibilidad de la ventanilla única en la Directiva de Servicios, y en la Ley 17/2009, véase ALDOMÁ i BUIXANDÉ, Josep, «La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios», en AGUADO i CUDOLÁ, Vincenç/ NOGUERA DE LA MUELA, Belén (Dir.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2012, pág. 162.

(67) En este sentido, a nuestro juicio, el salto cualitativo se produce a través de la integración de procedimientos y no sólo su tramitación simultánea, con lo que ello puede suponer a efectos de no realizar por duplicado ciertos trámites.

- d) Dispensa en la presentación de documentos por los prestadores de servicios
- e) Continuación en la tramitación de procedimientos, aun cuando no se emitan informes o se practiquen determinadas actuaciones en los plazos previstos.

Junto a ello, el art. 6 regula el *balcão único* y la «desmaterialización de procedimientos», de forma que se crea esta ventanilla electrónica como medio de acceso a las autoridades administrativas competentes (aptad. 1), a través del «Portal de la Empresa», estableciéndose los contenidos accesibles en el mismo, tanto en relación con los procedimientos que pueden iniciarse por los prestadores, como en relación con las cargas documentales exigibles (aptado. 3), y las posibilidades de comunicación y tramitación electrónica asociadas al mismo (aptados. 4 y 5). El precepto está, sin duda, en la línea de los arts. 18 y 19 de la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, si bien se echa en falta la referencia expresa a los derechos de acceso a la información a los que se refiere el art. 19.4 de la norma española, pese a su operatividad en aras de la simplificación administrativa.

Por último, el art. 7 de la norma portuguesa viene a establecer elementos o criterios de normalización de los documentos que han de presentar los prestadores, con indicación de las excepciones a la flexibilidad documental establecida por la Directiva de Servicios.

Por otro lado, la norma examinada tiene el valor añadido de ir perfilando el régimen jurídico de la simplificación administrativa, a través del establecimiento del régimen de los permisos y/o comunicaciones y la regulación de las medidas examinadas en ámbitos sectoriales. En el primer caso, la norma está en la clave de la Directiva, pero es llamativa la base principialista que se establece, pues el art. 8.3 somete las autorizaciones o equivalentes a los principios del Código de Procedimiento Administrativo, lo cual implica «la desburocratización y eficiencia, incluyendo la simplicidad, celeridad y decisión final en el plazo más corto posible, claridad y transparencia» (art.8.3.1)). Junto a ello, el Capítulo VIII de la norma establece los regímenes sectoriales, procediendo a la modificación de las normas de cabecera de cada sector, lo cual consiste, en esencia, en la incorporación de la Administración electrónica en la solicitud de autorizaciones, cuando procedan, y en la de cualquier otro tipo de comunicación con la Administración, el establecimiento de los requisitos para el régimen de autorización, en su caso, y la incorporación de la ventanilla única y los registros electrónicos (68).

(68) Así, por ejemplo, véase la modificación operada en el Decreto-Ley 9/2006, de 6 de enero, por el que se regula la Actividad de Observación de Cetáceos en las Aguas de Portugal continental, o la del Decreto-Ley 306/2007, de 27 de agosto, por la que se regula el régimen jurídico de la calidad del agua para el consumo humano.

A la regulación expuesta, y por su carácter transversal, debe sumarse la modificación del Código de Procedimiento Administrativo operada por el Decreto-Ley 18/2008, de 29 de enero, en cuya virtud se aprueba el Código de Contratos Públicos. En el mismo, también se pretende llevar a cabo una modernización legislativa del sector, que pasa, necesariamente, por la simplificación procedimental, vinculada en el texto a la celeridad de la contratación (69) y al empleo de recursos electrónicos para la tramitación de los procedimientos (70).

Por su parte, desde una perspectiva sectorial, puede destacarse la aprobación de grandes normas de cabecera de sectores económicos fundamentales como el comercio o la industria (71), así como modificaciones en otros sectores también relevantes como el turismo (72).

En este sentido, destaca el Decreto-Ley 48/2011, de 1 de abril, que, en el marco de la iniciativa *Licenciamiento zero*, lleva a cabo la eliminación de licencias, autorizaciones, visados y condicionamientos previos para actividades específicas del ámbito del comercio, sustituyéndolas por actividades de fiscalización posterior y mecanismos de responsabilidad efectiva de los promotores o agentes económicos, mediante el reforzamiento del régimen sancionador. Como señala el Preámbulo de la norma, se establece un régimen simplificado de instalación y modificación de establecimientos de restauración o bebidas, comercio de bienes, prestación de servicios o almacenaje, consistente en la exigencia de comunicación previa, a través de ventanilla única, en la que el interesado proporcionará la información que habrán de compartir los órganos administrativos interesados, a efectos de fiscalización.

Este régimen simplificado se hace extensivo a otros procedimientos vinculados a las anteriores autorizaciones, sustituyéndose, igualmente,

(69) Véase *JusJournal* núm. 599, de 24 de julio, Editora Wolters Kluwer Portugal (*JusNet* 23/2008), pág. 1.

(70) Así, a modo de ejemplo, el art. 62 de la norma examinada se refiere a la presentación de proposiciones, que podrá hacerse directamente en la plataforma electrónica y el art. 136.3 permite la reducción de plazos en la presentación de propuestas en concursos públicos con publicidad internacional, cuando el anuncio se lleve a cabo por medios electrónicos.

(71) En este sentido, téngase en cuenta el Decreto-Ley 209/2008, de 29 de octubre, por el que establece el Régimen de Ejercicio de la actividad industrial (*Diário da República* núm. 210, de 29 de octubre). La norma presenta distintas líneas de simplificación, a saber: por un lado, el reforzamiento de la ventanilla única, a fin de establecer un interlocutor único; por otro, desde una perspectiva estrictamente procedimental, insiste en la reducción de plazos de resolución, con la previsión de los correspondientes incentivos; y, por último, en la evaluación de riesgos se aligeran las cargas que ha de cumplir el promotor de la actividad, pues en un número importante de supuestos deja de exigirse el requisito de la visita previa por la Administración, bastando el análisis del Proyecto presentado o el simple registro del mismo.

(72) A modo de ejemplo, véase Decreto-Ley 48/2011, de 1 de abril, en lo que respecta al Régimen de instalación y modificación de establecimientos de restauración y bebidas (*Diário da República* núm. 65, de 11 de abril de 2011).

por comunicaciones previas. La norma se refiere, así, a la utilización privativa del dominio público municipal para determinados fines (instalación de toldos, expositores...); horario de funcionamiento y sus modificaciones; fijación de mensajes publicitarios de naturaleza comercial. Esta simplificación de procedimientos entendida como eliminación de los mismos, tendrá como contrapartida el fortalecimiento de las facultades de supervisión de las Administraciones.

Además, queda eliminada la exigencia de autorización previa para el ejercicio de actividades económicas en las que se demuestra que no hay necesidad de control previo, como la venta de billetes para espectáculos en locales comerciales.

IV. A modo de conclusión: ¿qué es *exportable* desde el modelo portugués para una construcción general de la simplificación administrativa?

La experiencia de Portugal en materia de simplificación administrativa en los términos expuestos, nos permite hacer balance del alcance de este principio en relación con el Derecho Administrativo y valorar en qué momento estamos respecto de este Ordenamiento cuando el parámetro de referencia es la simplificación, así como el posible grado de «contagio» a Ordenamientos como el nuestro, sobre todo en orden a la regulación del procedimiento administrativo.

En este sentido, hay una primera conclusión clara, y es que la construcción jurídica de la simplificación administrativa precisa del estudio comparado. En un nivel interno, debe reconocerse la capacidad innovadora de las Administraciones nacionales y de las existentes, en su caso, en un nivel regional o local⁽⁷³⁾; pero, sobre todo, en un nivel externo, al que se vincula este Trabajo, es evidente que no estamos ante una iniciativa aislada, de corte exclusivamente técnico, sino ante el hilo conductor de un claro movimiento de modernización de las Administraciones Públicas que, a la postre, se fundamenta en los nuevos roles que están asumiendo las organizaciones internacionales en la gestión de los intereses generales ante la exigencia internacional-regional de establecer los ámbitos y la intensidad del Derecho Administrativo.

En este sentido, como se ha puesto de manifiesto, uno de los cambios fundamentales del Derecho Administrativo actual viene de la mano de los procesos de liberalización y privatización de sectores económicos impulsados desde la Unión Europea, en cuya virtud el Estado asume el

(73) Las iniciativas regionales han sido objeto de tratamiento sistemático por el Prof. GAMERO CASADO, (2012): pág. 11 a 13.

papel de Estado regulador, modificando los momentos y fórmulas de intervención en la economía, planteando la necesidad de reformas en las estructuras y modo de acción pública, a fin de dejar espacio para la autorregulación de los operadores económicos(74). La simplificación de los procedimientos administrativos constituye, en este sentido, un elemento imprescindible para el logro de estos objetivos(75).

Por efecto de lo anterior, y como segunda conclusión, Portugal puede considerarse como un país paradigmático en la adopción de una auténtica estrategia de simplificación administrativa, vinculada a otros movimientos de simplificación normativa, que le ha permitido, por un lado, crear instrumentos específicos, como los Programas SIMPLEX examinados y, por otro, aprobar normas que, de forma paulatina han consolidado la simplificación como parámetro de revisión de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos, llevando a un primer plano la reconsideración del procedimiento administrativo.

En este sentido, los Programas nos han ofrecido criterios materiales para el establecimiento y sistematización de las medidas de simplificación, dándole una continuidad y estabilidad en el tiempo que son, claramente, exportables a otros Ordenamientos, a lo que debe sumarse la propia metodología seguida en la aprobación de los Programas y en la determinación de las iniciativas.

No obstante, posiblemente la mayor insuficiencia del modelo planteado es compartida a nivel general, en tanto que se precisa una mayor construcción de la simplificación desde el procedimiento administrativo y, a la inversa, desde la simplificación hacia el procedimiento. En otros términos, los Programas examinados no nos ofrecen una perspectiva lineal, completa e integradora de la simplificación en los procedimientos administrativos, pese a que ello representaría un salto cualitativo en la

(74) Para una sistematización de los puntos esenciales del enfoque metodológico común derivado de la creación y aplicación del Derecho Comunitario Europeo, véase RUFFERT, Matthias, «The transformation of Administrative Law as a transnational methodological project», en RUFFERT, Matthias (Ed.), *The transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du Droit Administratif en Europe*, European Law Publishers, München, 2007, págs. 47 y ss.

(75) En este sentido, a nuestro juicio, la influencia del Derecho Europeo opera en un doble plano pues, por un lado, ofrece categorías nuevas a partir de la creación de técnicas e instrumentos jurídico-administrativos diversos a los establecidos en el Derecho interno (piénsese en el impacto de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios de mercado interior y los objetivos específicos de simplificación previstos en la norma) y, por otro, cuestiona el fundamento mismo de la intervención pública en la mayoría de ámbitos con relevancia para la sociedad, puesto que la Unión Europea se ha convertido en un espacio de ensayo y puesta en marcha de las medidas de liberalización y/o desregulación generalizadas en un nivel global. Al respecto, téngase en cuenta SHNEIDER, Jans-Peter, «Regulation and Europeanisation as key pattern of change in Administrative Law», en RUFFERT, Matthias, «The transformation of Administrative Law as a transnational methodological project», en RUFFERT, Matthias (Ed.), *The transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du Droit Administratif en Europe*, European Law Publishers, München, 2007, págs. 315, 316.

percepción de la misma como un mero sumatorio de medidas de eliminación de trámites procedimentales y favorecería su comprensión como un principio de organización y de relación de las Administraciones públicas en el desenvolvimiento de sus funciones, que ofrece ya un instrumentalario suficiente y que dispone de metodologías con capacidad para articular y concretar estas medidas en los procedimientos administrativos, pero que, no obstante, precisa redondear cuestiones esenciales del Derecho Administrativo como la garantía de los intereses de terceros y ciudadanos que pueden verse afectados por estos procedimientos «simplificados» en el sentido más literal del término.

Desde esta última perspectiva, y a la vista de la experiencia portuguesa en materia de simplificación, puede afirmarse que se precisa, en primer lugar, su reconocimiento como un principio con alcance constructivo para el Derecho Administrativo, dado su potencial reformador y que, en tal caso, es necesario un trabajo de delimitación en positivo, a través de la identificación de metodologías y técnicas que después han de plasmarse en normas jurídicas, a la vez que de delimitación negativa, mediante el establecimiento de parámetros de referencia (como que, en efecto, se consiga celeridad en el proceso de tomas de decisiones por las Administraciones) y de límites, como los que derivan de las garantías de derechos de terceros(76) o del interés general, que no siempre ha de estar en alcanzar el máximo de competitividad en el plano económico(77).

Finalmente, la experiencia portuguesa en materia de simplificación pone de manifiesto dos cuestiones diferentes que, a nuestro juicio, permiten reconocer ese mayor alcance y significado de la simplificación, en la medida en que implica un enfoque diferente de las Administraciones y del Derecho Administrativo. Así, en primer término, debe destacarse la constante implementación de medidas de simplificación en ámbitos sectoriales, que, a la postre, van a proporcionar las pautas generales de la misma(78).

Junto a ello, la simplificación tiene todo el sentido desde una concepción relacional de las Administraciones Públicas y del Derecho Administrativo, de forma que las relaciones jurídico-administrativas y el procedi-

(76) Las medidas de simplificación no deben tener efectos negativos sobre los terceros: véase PORTOCARRERO, Marta (2002): 265 a 267. Por su parte, en GAMERO CASADO, Eduardo (2013): págs. 19 y 20, se insiste en los límites de la simplificación por exigencias del principio de proporcionalidad y la garantía de procedimientos contradictorios.

(77) Baste pensar en la eliminación de las visitas previas de control de riesgos de la Administración cuando de la puesta en marcha de actividades industriales se trata: véase *supra*, nota al pie 72. O en las dificultades de simplificar procedimientos de un nivel técnico elevado como los que representan los procedimientos ambientales.

(78) En relación con la conveniencia de una construcción general de la simplificación, superando la fragmentación existente por su tratamiento sectorial o programático, téngase en cuenta GAMERO CASADO, Eduardo, (2013): pág. 22.

miento administrativo son piezas nucleares, como antes se ha señalado, de la modernización de este Ordenamiento, puesto que, en definitiva, estamos asistiendo a una reordenación de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones, de la sociedad y el poder público (79). La simplificación administrativa nos ofrece, así, una garantía mínima e irrenunciable en la aplicación del Derecho Administrativo, pero con el objetivo claro de asegurar, a la vez, un espacio de autonomía de los ciudadanos, y la tutela del interés general (80).

V. Bibliografía

- ALDOMÁ i BUIXANDÉ, Josep, «La simplificación administrativa en la Directiva de Servicios», en AGUADO i CUDOLÁ., Vincenç / NOGUERA DE LA MUELA, Belén, (Dir.), *El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Públicas: aspectos generales y sectoriales*, Ed. Atelier, Barcelona, 2012.
- CANALS i AMETLLER, Dolors, «Simplificación administrativa y Directiva de Servicios: Objetivos, medios e incidencias», en MOREU CARBONELL, Elisa, (Ed.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la Reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2010.
- DE QUADROS, F., *Droit de l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2008.

(79) Sobre la necesidad de que, en este contexto de reordenación de las relaciones entre sociedad y Estado, se establezcan los cauces adecuados de la acción administrativa, véase, entre otros, MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Hacia un nuevo Derecho Administrativo», en BLASCO ESTEVE, Avelino, (Coor.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, 2011, pág.191.

(80) Los autores, desde disciplinas jurídicas distintas, ponen el acento en la necesidad de garantizar las exigencias del Estado de Derecho y del Estado Democrático, ante las soluciones jurídicas concretas que el legislador viene imponiendo en aras de principios no esenciales de este Estado como la eficacia y la eficiencia. Así, RUBIO, Ana, en «Los nuevos escenarios de la política y su impacto en la ciudadanía y el Derecho», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo XXIV, 2007, págs. 37 a 39, insiste en la existencia de diversos núcleos de poder, que asumen la responsabilidad de lograr objetivos políticos y económicos, propiciando la sustitución de la búsqueda «por la justicia, por la eficacia y eficiencia y la legitimidad por la gobernanza», de tal manera que puede crearse una situación de riesgo en la que la democracia se reduzca «a un simple procedimiento de adopción de decisiones colectivas», lo cual lleva a la autora a plantear el restablecimiento del pacto entre la economía y la política, entre la sociedad y las familias, (pág. 41). Por su parte, desde una óptica diversa, SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, plantea la posibilidad de que los nuevos tipos de relación entre Estado y Sociedad, o los conceptos de gobernanza no sean sino oportunidades de innovación en el Derecho Administrativo, que, al amparo y para garantía de las cláusulas de Estado de Derecho y Estado Democrático, debe dar salida y formulación jurídica a estos nuevos escenarios: véase SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en BARNÉS, Javier, (Ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006, págs. 43-56.

- DIAS PEREIRA DA SILVA, en *Em busca do Acto administrativo perdido*, Ed. Almedina, Coimbra, 1998.
- ESTEVE PARDO, José, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2011.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «Simplification of Administrative Procedures: An overview of Tools and Methodologies», ponencia presentada en el Seminario *Simplification des Procédures administratives: techniques juridiques, efficacité de l'action et performance économique*, SciencesPo, París, 16 de enero de 2013.
- GAMERO CASADO, Eduardo, «Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho Administrativo ante la crisis», Comunicación presentada al XIX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, sobre *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo*, celebrado en Madrid, 18 al 20 de octubre de 2012.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Transformación y ¿reforma? Del Derecho Administrativo en España*, INAP/Global Law Press, Sevilla, 2012.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, «Problemas actuales del Derecho Administrativo», en A. RUIZ OJEDA (Coor.), *Gobierno Local: Estudios en homenaje al Prof. Luis Morell Ocaña*, Ed. Iustel, Madrid, 2010.
- PIMENTA DA COSTA GONÇALVES, Pedro Antonio, «La ejecución y la transposición de la "Directiva de Servicios": el caso portugués», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 122/2009.
- PORTOCARRERO, M., *Modelos de Simplificação administrativa: A Conferência procedimental e a Concentração de competências e procedimentos no direito administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, «Crisis económica y transformaciones administrativas», *REDA* núm. 153, enero-marzo 2012.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «De la simplificación de la Administración Pública», en *RAP* núm. 147, 1998.
- MOREIRA MAGALHÃES, R.M., *Manual do Procedimento administrativo em Freguesias*, Ed. Almedina, Coimbra, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, «Hacia un nuevo Derecho Administrativo», en BLASCO ESTEVE, Avelino, (Coor.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, 2011.
- RUBIO, Ana, «Los nuevos escenarios de la política y su impacto en la ciudadanía y el Derecho», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, Tomo XXIV, 2007.
- RUFFERT, Matthias, «The transformation of Administrative Law as a transnational methodological project», en RUFFERT, Matthias (Ed.), *The trans-*

formation of Administrative Law in Europe/La mutation du Droit Administratif en Europe, European Law Publishers, München, 2007.

SHNEIDER, Jans-Peter, «Regulation and Europeanisation as key pattern of change in Administrative Law», en RUFFERT, Matthias, «The transformation of Administrative Law as a transnational methodological project», en RUFFERT, Matthias (Ed.), *The transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du Droit Administratif en Europe*, European Law Publishers, München, 2007.

SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos», en BARNÉS, Javier (Ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2006.

TORNO MÁ, J., «La simplificación administrativa», *RAP* 151, 2000.

VILLAR ROJAS, Francisco, «El Derecho Público de la Crisis: lo que se ha hecho, lo que se puede hacer», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 325, febrero 2012.

Trabajo recibido el 18 de julio de 2013.

Aceptado por el Consejo de Redacción el 4 de octubre de 2013.

LABURPENA: Administrazio Zuzenbidea erreformatzeko eta/edo modernizatzeko abian diren prozesuek dauzkaten printzipioen artean, Administrazioa sinplifikatzean datzana funtsezkoa da. Nazioarteko erakundeak Administrazioa sinplifikatzeko tresnak bultzatzen ari dira, eta gure inguruko herrialdeak hainbat modutara ari dira printzipio hori aplikatzen, administrazio-prozeduran zuzenean txertatuta. Lan honetako azterketa Zuzenbide konparatuan oinarritzen da, Portugalen administrazio-sinplifikazioa zer-nola txertatu duten begiraturaz. Ikuspegi horretatik, Portugaleko ordenamendu administratiboa erreferente gisa har daiteke, bai administrazioa sinplifikatzeko egiazko politika diseinatzeagatik, bai administrazio-prozeduraren bidez teknikak positibatzeagatik, agerian jarriz erakunde hori oso egokia dela Administrazio Zuzenbidearen funtsezko aldaketak islatzeko.

HITZ GAKOAK: Sinplifikazio administratiboa. Prozedura. Eraginkortasuna. Efizientzia. Autoerregulazioa.

RESUMEN: La simplificación administrativa constituye un principio clave en los procesos de reforma y/o modernización del Derecho Administrativo que se están planteando en la actualidad. Los instrumentos de simplificación administrativa se están impulsando desde organizaciones internacionales, y están siendo acogidos de manera diversa en los países de nuestro entorno, proyectándose directamente sobre el procedimiento administrativo. Este Trabajo pretende un estudio de Derecho Comparado en torno a la incorporación de la simplificación administrativa en Portugal. Desde esta perspectiva, el Ordenamiento administrativo portugués puede considerarse un referente tanto en el diseño de una auténtica política de simplificación administrativa, como en la positivación de sus técnicas a través del procedimiento administrativo, poniendo de manifiesto la idoneidad de esta Institución para reflejar cambios fundamentales del Derecho Administrativo.

PALABRAS CLAVES: Simplificación administrativa. Procedimiento. Eficacia. Eficiencia. Autorregulación.

ABSTRACT: Administrative simplification is one of the keys of the process of modernization of Administrative Law nowadays. The simplification techniques and instruments are taking place in administrative procedure because of the International Organizations' interest and the resultant implementation process is different from one country to another. Therefore, this Paper aims to present a comparative study of the Portuguese Administrative Law regarding the bases and instruments of administrative simplification, so that Portugal can be considered as a reference in order to design a public policy of simplification and to incorporate its techniques in administrative procedure. From this point of view, we should remark how administrative procedure is a basic institution to reflect the changes of Administrative Law with regard to the principle of administrative simplification.

KEY WORDS: Administrative simplification. Procedure. Effectiveness. Efficiency. Self-regulation.