

LA SIMPLIFICACION DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN ITALIA

Por
CÉSAR CIERCO SEIRA
Doctor en Derecho
Universidad de Lleida

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEY 241/1990, DE NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS.—III. LA CONSOLIDACIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO OBJETIVO BÁSICO EN LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ITALIANAS: 1. *La determinación de los procedimientos administrativos que habrán de ser objeto de medidas de simplificación.* 2. *La deslegalización en materia procedimental como elemento nuclear para acometer las tareas de simplificación. La reordenación normativa y la elaboración de textos únicos.* 3. *Las coordenadas sustantivas de la simplificación procedimental: los principios y criterios que encauzan la reordenación reglamentaria de los procedimientos administrativos.*—IV. LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS TAREAS DE SIMPLIFICACIÓN. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA SIMPLIFICACIÓN.—V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La que ha venido en denominarse «cultura de la simplificación» constituye uno de los ingredientes del escenario en que se desenvuelven las Administraciones Públicas de buena parte de los Estados europeos, entre ellos Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, en los que pueden encontrarse experiencias enriquecedoras en la aplicación de mecanismos de simplificación de la realidad administrativa (1). Es más, allende el contexto de la Unión Europea también es dable rastrear esta preocupación por revisar y reordenar las estructuras que sustentan la actuación administrativa. Es el caso, por ejemplo, de la importante reforma de la Administración Pública norteamericana impulsada por el vicepresidente Al Gore —cuyos trazos generales pueden verse en el informe *To create a Public Administration which works better and costs less*—, que ha tenido una atenta acogida por la doctrina científica (2).

(1) Un examen comparado de las diversas corrientes de simplificación en el contexto europeo puede encontrarse en Marcello CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 3/1998, págs. 679 a 697. Asimismo, es preciso señalar que algunos autores se han ocupado ya de exponer e introducir algunas de las experiencias europeas en materia de simplificación. En este sentido puede verse la crónica de Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, *La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso en Alemania*, en el núm. 147 de esta REVISTA (1998), págs. 423 y ss.

(2) Entre otros, cfr. Angel Manuel MORENO MOLINA, *La reforma administrativa en los*

La generalización de esta tendencia hacia la simplificación deja traslucir la creciente importancia de los principios de celeridad y eficiencia, y con ello la búsqueda de una mayor agilidad y prontitud en la resolución de los asuntos. Una agilidad que está llamada a fortalecer la legitimidad de los poderes públicos, recobrando la confianza de unos ciudadanos que no en vano se sitúan en el epicentro de las reformas administrativas. Ahora bien, las diversas experiencias que ofrece el Derecho comparado permiten vislumbrar de igual forma la extensa variedad de iniciativas y mecanismos utilizados para simplificar la organización y actividad administrativas. Es ésta una clara consecuencia de las singularidades propias de cada ordenamiento y, asimismo, una derivación de la multitud de frentes que se abren ante cualquier intento de simplificación administrativa.

En efecto, la simplificación administrativa, entendida en un sentido amplio como simplificación de la realidad que envuelve la presencia de las Administraciones Públicas y su concreta intervención, se proyecta sobre numerosos ámbitos. Haciendo uso de la clasificación que adopta Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, puede hablarse de una *simplificación organizativa* para aludir a la reordenación de la estructura organizativa de los entes públicos tanto a nivel subjetivo como orgánico; una *simplificación normativa* referida a la revisión y clarificación del entramado jurídico; y, finalmente, una *simplificación procedimental* cuyo objetivo se situaría en la reforma y reordenación de los cauces a través de los cuales se canaliza el ejercicio de las funciones administrativas (3). Esta parcelación da cuenta de lo múltiple y heterogéneo del campo en el que la simplificación está llamada a actuar. Ahora bien, sea como fuere, se trata de ámbitos conectados que reclaman un planteamiento de conjunto. Una interconexión que se pone especialmente de manifiesto cuando la simplificación ha de recaer en el procedimiento administrativo.

La simplificación del procedimiento administrativo, *rectius*: la simplificación de los procedimientos administrativos, deviene una labor extremadamente compleja por un doble orden de consideraciones. De un lado, el procedimiento administrativo constituye una realidad plural caracterizada por la extensión desmesurada de los modelos normativos que el legislador ha diseñado. De otro, la reordenación de los procedimientos administrativos no puede emprenderse sin antes parar mientes en el lugar central que ocupa este instituto en la configuración de la actuación administrativa.

Y es que el procedimiento administrativo, más allá de su construcción estructural como serie ordenada de actos, presenta una cualificada vertiente funcional. El procedimiento administrativo constituye un cauce que permite incorporar en la resolución administrativa de los asuntos garantías bastantes para que los interesados puedan articular *medio tempore* la de-

Estados Unidos. *El Plan del presidente Clinton*, en el núm. 134 de esta REVISTA (1994), págs. 521 a 540, y Jaime RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Reflections on the reform and modernization of the public administration*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 2/1996, págs. 521 y ss.

(3) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación de la Administración Pública*, en el núm. 147 de esta REVISTA (1999), pág. 8.

fensa y representación de aquellos intereses que puedan verse afectados —en sentido positivo o negativo— por la resolución adoptada finalmente. Además de esta perspectiva garantista, el procedimiento administrativo se transforma en sede donde la Administración, gracias a la adquisición de los elementos de juicio necesarios para reproducir adecuadamente la realidad subyacente, así como los diversos intereses que confluyen en la concreta actuación administrativa, puede modelar y conjugar el interés público primario sobre la base de una respuesta ajustada al marco de la legalidad y a las circunstancias concretas del caso. El procedimiento administrativo permite, en fin, introducir elementos de democratización y legitimación en la acción de las Administraciones Públicas. Cualquier intento de simplificación procedimental debe reparar en el equilibrio existente entre los diversos principios que confluyen en este instituto y en las diversas funciones que el mismo ha de desempeñar.

La simplificación de los procedimientos administrativos constituye, pues, un objetivo de compleja factura. Sin embargo, su consecución resulta necesaria para preservar las variantes de celeridad y rapidez que demanda una respuesta administrativa eficaz; una necesidad que en la actualidad se torna una exigencia inaplazable toda vez que la creciente extensión del número de procedimientos amenaza seriamente con desvirtuar por completo la actuación administrativa (4). La simplificación procedimental —que conecta de lleno con los principios constitucionales de economía y eficacia— es, por tanto, un elemento fundamental y decisivo para revisar las estructuras de la acción administrativa, y para adaptarlas a un momento histórico caracterizado, qué duda cabe, por la revalorización del factor tiempo (5).

Entre nosotros, la preocupación por simplificar la realidad procedimental constituye una constante que aparece desde antaño entre las metas y finalidades de la normativa reguladora de los procedimientos administrativos (6). Ello no obstante, es claro que hoy la simplificación ha de al-

(4) La simplificación pasa a ser un apartado presente en cualquier deseo o programa de racionalización y modernización de las Administraciones Públicas (vid. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 65).

(5) Cfr. Martín BULLINGER, *Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)*, en «REDA», núm. 69 (1991), págs. 5 a 16.

(6) A lo largo de la historia del procedimiento administrativo en España puede notarse esa permanente voluntad por simplificar las estructuras procedimentales —si bien, en sus primeras manifestaciones, la simplificación viene concebida, fundamentalmente, como una reordenación y homogeneización de las actuaciones y trámites necesarios para adoptar una concreta resolución—. Baste señalar, *ad exemplum*, que en la Exposición de Motivos del Reglamento de procedimiento administrativo del Ministerio de Gracia y Justicia de 1890 —aprobado por Real Decreto de 17 de abril de 1890— ya se decía que «uniformado el curso de los expedientes y descartados aquellos trámites que no resultan indispensables, se trata de conciliar la rapidez en la decisión con las garantías precisas para el respeto a los derechos de todos y el mayor acierto en el fallo». Y también la doctrina científica destacó tempranamente la importancia de que la Administración actuase con premura. Ilustrativas son al respecto las palabras de COLMEIRO cuando afirma que «la administración ha de ser pronta y expedita, poco amiga de fórmulas dilatorias y consejos im-

canzar un primer plano y, con ello, una mayor atención; el elevado número de procedimientos existentes, la multiplicación de las Administraciones Públicas —y los problemas de interconexión que ello provoca—, la complejidad en la tramitación de muchos asuntos, son factores que reclaman una urgente actuación correctora en el marco de los procedimientos administrativos. Este estado de cosas parece haber encontrado eco en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LAP, cuya Disposición Adicional Primera está dedicada, justamente, a la simplificación de los procedimientos administrativos (7). De manera que podemos advertir la presencia de un proceso incipiente cuyo desarrollo puede enriquecerse, desde luego, con referentes foráneos. Por eso, con el objeto de caminar en esta línea, resulta conveniente adentrarse en los modelos de algunos Estados europeos para extraer y contrastar pautas de actuación —sin olvidar, eso sí, las singularidades de cada ordenamiento—.

Entre estos modelos, el ordenamiento jurídico italiano cuenta, como veremos a continuación, con una sólida trayectoria en el campo de la simplificación de los procedimientos administrativos. El compromiso que ha adquirido el legislador italiano en la revisión y renovación del tejido procedimental, así como la continuidad en este empeño —que recientemente ha sido confirmada con la aprobación de la primera *ley anual de simplificación* (8)—, constituyen motivos importantes para indagar en el estudio de

pertinentes: indague la verdad con sencillez, y sin aparato de juicio consulte la razón, la equidad, la prudencia y el bien general» (vid. Manuel COUMERO, *Derecho Administrativo Español*, t. I, 4.ª ed., Madrid, Librería e Imprenta de Eduardo Martínez, 1876, págs. 355 y 356).

(7) En esta disposición se prevé la creación de una Comisión Interministerial presidida por el Ministro para las Administraciones Públicas con la finalidad de auxiliar en el estudio y en la formulación de propuestas de simplificación de los procedimientos existentes en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. La creación de esta Comisión se ha hecho efectiva con el Real Decreto de 23 de abril de 1999, en el que se define con mayor precisión el estatuto jurídico de este órgano.

Los trabajos de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa cristalizarán en la elaboración y aprobación del Plan General de Simplificación en la Administración General del Estado. Haciendo uso de la propia definición normativa, puede decirse que este Plan General constituye «el instrumento básico en el que se concreta la acción del Gobierno en materia de simplificación administrativa» (art. 8). El contenido de este Plan se encamina en una doble dirección: establecer las medidas de adaptación de la regulación de los procedimientos administrativos a la reciente modificación de la LAP —especialmente por cuanto atañe a la regulación del silencio estimatorio y desestimatorio— y analizar la realidad procedimental para señalar —sobre la base de ese análisis— las posibles medidas de supresión, modificación o sustitución en la estructura secuencial de los diferentes procedimientos administrativos.

El artículo 9 del citado Real Decreto concreta el contenido mínimo que habrá de plantearse en el Plan General de Simplificación y que se orienta, como decimos, en estas dos direcciones. Sin embargo, lo cierto es que, al igual que las coordinadas de simplificación, el contenido de este Plan no posee unos contornos muy precisos. Baste señalar que la caracterización del contenido concluye con una cláusula abierta según la cual en el Plan podrán incluirse «cualesquiera otras acciones que contribuyan a facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración General del Estado».

(8) Nos referimos a la Ley 50/1999, de 8 de marzo, sobre deslegalización y textos únicos de normas en materia de procedimientos administrativos. Esta Ley constituye, como tendremos ocasión de analizar más adelante, el primer exponente de las leyes anuales de simplificación.

los mecanismos y fórmulas que vienen siendo utilizados en este ordenamiento. En efecto, la simplificación de los procedimientos administrativos es motivo de constante actualidad en Italia por cuanto la reestructuración en la que están inmersas las Administraciones Públicas italianas encuentra uno de sus soportes fundamentales en la imperiosa necesidad de revisar el panorama procedimental que atrofia el funcionamiento de los organismos públicos (9). Sin embargo, el proceso de simplificación procedimental en Italia no responde a una exigencia surgida de modo repentino. Por el contrario, se trata de un proceso que hunde sus primeras raíces en la aprobación de la Ley de 7 de agosto de 1990 (núm. 241), de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos (10).

Comenzaremos, pues, por el examen de las previsiones contenidas en la Ley 241/1990, para ocuparnos más tarde en los diferentes elementos que han permitido la consolidación de la simplificación procedimental como uno de los elementos clave en la racionalización y reforma de las Administraciones Públicas en Italia.

II. LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEY 241/1990, DE NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley 241/1990, de 7 de agosto, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, puso fin a un largo recorrido marcado por un complejo debate sobre la oportunidad y alcance de una regulación general del procedimiento administrativo (11). En el artículo 1 de esta Ley, el legislador italiano ha

(9) Como certeramente ha apuntado TORCHIA, la reforma y modernización de las Administraciones Públicas que actualmente se está desarrollando en Italia gira sobre tres líneas esenciales de intervención: «la liberalización, la simplificación y la descentralización» [vid. Luisa TORCHIA, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, en «Le Regioni», núm. 2-3 (1997), pág. 333].

(10) La Ley 241/1990 representa un punto de inflexión en la evolución y tratamiento del procedimiento administrativo en Italia, que hasta ese momento venía confiado a las directrices y orientaciones recogidas en la jurisprudencia. De ahí que las previsiones contenidas en esta Ley, al margen de la valoración que merezca lo innovador de su contenido con respecto a la situación precedente, determinen un punto de partida para desarrollar, como indicaba el Consejo de Estado italiano, «un nuevo tipo de relaciones entre la Administración Pública y el ciudadano» [vid. Dictamen de la Asamblea General del Consejo de Estado de 17 de febrero de 1987 (núm. 7), sobre el proyecto «Nigro» —proyecto que constituye el núcleo fundamental de la actual Ley 241/1990—].

(11) Cfr. Stefano COGNETTI, *Normative sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 1/1990, págs. 95 y ss.; Mario NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, en «Rivista di Diritto Processuale», 1980, págs. 252 y ss., y los decisivos trabajos del XXXII Congreso de Estudios de Ciencia de la Administración de Varenna, recogidos en el volumen *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso*, Giuffrè, Milán, 1989.

dejado constancia de los principios generales que deben guiar la actuación de las Administraciones Públicas: «la actividad administrativa persigue los fines determinados por la ley bajo los principios de economía, eficacia y publicidad» (12); principios que, a pesar de la difícil aprehensión de su contenido, en modo alguno constituyen meras indicaciones de carácter programático. Por el contrario, la *eficacia*, tal y como confirma su inclusión en el artículo 1 de la Ley 241/1990, debe ocupar un lugar central en la actividad administrativa y, por ende, en la configuración del procedimiento administrativo.

En efecto, la construcción del *ordo productionis* de los actos administrativos debe modularse en atención a los principios de economía y eficacia de forma tal que la participación de los interesados y la incorporación de elementos de juicio en la instrucción del procedimiento no sean obstáculos insuperables en la consecución de una actuación ágil. Surgen así las ideas de elasticidad y flexibilidad en la tramitación administrativa como atenuantes a la preclusión y progresión procedimental. Y, de igual modo, toma fuerza la prohibición de agravar el desarrollo de los procedimientos incorporando trámites inútiles o innecesarios (13).

La consagración legal de estos mandatos de economía y eficacia constituye la antesala del capítulo IV, dedicado a la «simplificación de la acción administrativa». En este capítulo se recogen un conjunto de medidas que, si bien estaban presentes con anterioridad en el ordenamiento jurídico italiano, pierden ahora su carácter sectorial para convertirse en mecanismos de simplificación dotados de proyección general. Estas medidas vienen siendo las herramientas de trabajo principales en las labores de reordenación y simplificación de los procedimientos administrativos.

A) La primera de estas técnicas recibe el nombre de *Conferencia de Servicios* y puede caracterizarse como aquella figura organizativa destinada a simplificar la intervención de varias Administraciones Públicas en el desarrollo de un procedimiento administrativo merced a la creación de un colegio —la doctrina italiana le niega su consideración de unidad orgánica— en el que se verán representados los diversos intereses concurrentes (14). Las notas fundamentales que hacen de esta Conferencia uno de los mecanismos más destacados en la simplificación de la actividad administrativa residen en la composición colegial de la misma y en la consi-

(12) Una traducción española de esta Ley —realizada por Antonio FANLO LORAS— puede encontrarse en el núm. 124 de esta REVISTA (1991), págs. 461 a 478 (con nota introductoria del traductor).

(13) El artículo 1.2 de la Ley 241/1990 recoge esta prohibición en los términos siguientes:

«La administración pública no puede agravar el procedimiento salvo que exigencias extraordinarias y motivadas surgidas en el desarrollo de la instrucción así lo impongan.»

(14) Cfr. Vincenzo CERULLI IRELLI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Giappichelli Editore, Turín, 1997, págs. 447 a 449.

guiente capacidad para examinar de un modo dialéctico y en un mismo momento procedimental los intereses afectados, evitando con ello las intervenciones aisladas y escalonadas de las diferentes Administraciones involucradas.

La Ley 241/1990 asume esta figura, que se encontraba presente con anterioridad en algunas normas sectoriales, y amolda su estructura para permitir que sea objeto de un uso ordinario en la actividad procedimentalizada. De este modo, la Conferencia de Servicios pasa a ser un recurso para agilizar la tramitación de los procedimientos ya sea con relación a la incorporación de elementos instructorios que hubieren de obtenerse a través de la intervención de otra Administración —diversa de la Administración precedente, claro está— o bien para introducir un cauce alternativo al desarrollo de una fase decisoria en la que deban intervenir diferentes entes públicos para alcanzar finalmente una resolución (*fase decisoria pluristrutturata*).

En la regulación de la Conferencia de Servicios se distinguen, por tanto, dos supuestos. De una parte, la hipótesis de que en el transcurso de la instrucción de un procedimiento administrativo el responsable de la tramitación considere necesaria la adquisición de elementos de juicio sobre determinados intereses que habrán de conjugarse con el interés público primario para la adopción de la resolución (15). En la medida en que tales intereses estén confiados a la tutela de diversas Administraciones Públicas, será necesario incorporar el parecer de éstas en la instrucción del procedimiento, y para ello puede acudir a la Conferencia de Servicios en lugar de proceder a la adquisición individual de los respectivos informes. Por otro lado, la Conferencia de Servicios, además de operar en la fase de instrucción, también puede activarse en la fase decisoria para sustituir las habilitaciones, autorizaciones o aprobaciones que la Administración actuante deba recabar de otros entes públicos con el objeto de superar los trámites preceptivos que permitan a la resolución adoptada extender su plena eficacia (16).

(15) Conviene aclarar que para alcanzar una adecuada comprensión de la naturaleza y funcionamiento de la Conferencia de Servicios resulta imprescindible atender a la conceptualización del procedimiento administrativo como sede en la que deben conjugarse el interés público primario que debe custodiar la Administración actuante con los restantes intereses secundarios —ya sean éstos públicos o privados— que pueden verse afectados por la resolución del expediente. Gracias a esta conjugación, será posible obtener el interés público concreto que habrá de informar la decisión finalmente adoptada. Para un examen más detallado de estas cuestiones son obras de referencia capital: Massimo Severo GIANNINI, *L'attività amministrativa*, Jandi Sapi Editori, Roma, 1962, págs. 116 y ss., y Enzo CARDI, *La manifestazione di interessi nei procedimenti amministrativi*, t. I, Maggioli Editore, Rimini, 1983, págs. 59 y ss.

(16) La Conferencia de Servicios ha sido objeto de diversas modificaciones tendentes a otorgar mayor operatividad y agilidad a su funcionamiento. Destaca, en este sentido, la introducción de algunas previsiones que posibilitan el que la conducta y la toma de posición de alguna de las Administraciones integrantes de la Conferencia no sea obstáculo decisivo a la conclusión de la misma [vid. art. 14.3-bis, introducido por la Ley de 15 de mayo de 1997 (núm. 127) —*Bassanini bis*—]. Con el mismo ánimo, se ha ampliado el círculo de sujetos legitimados para convocar la Conferencia de Servicios en algunos supuestos en los que, por ejemplo, el recurso a este instituto viene dado por la concurrencia de varios pro-

B) Los artículos 16 y 17 regulan, por su parte, una serie de medidas de simplificación de la actividad consultiva en el procedimiento administrativo. La incorporación de juicios valorativos provenientes de órganos o entes distintos de aquel que está llamado a resolver —con la finalidad de ilustrar y asesorar a este último en la adopción de la decisión conclusiva— constituye, como se sabe, uno de los momentos destacados de la instrucción procedimental. Es precisamente el carácter esencial que la función de informe desempeña en el procedimiento administrativo el que hace del mismo —juntamente con la participación de los interesados— punto de constante referencia en la temática de la simplificación, máxime ante la constatación de que la evacuación de los informes es uno de los principales causantes del retraso en el desarrollo de la tramitación: la circunstancia de que el informe se emita por un órgano ajeno a la instrucción del procedimiento, unida al hecho de que su emisión requiere, en múltiples ocasiones, un plazo elevado de tiempo para concluir el subprocedimiento, son claros factores de retraso y obstáculo temporal en la resolución de los asuntos.

El remedio adoptado por la Ley 241/1990 para aliviar la dilación provocada por la evacuación de informes reposa sobre la distinción entre los *informes* y las *valoraciones técnicas*. Aunque se trata de una separación compleja, puede decirse que mientras los informes hacen referencia a los juicios valorativos —desde la perspectiva técnico-jurídica o bien desde el punto de vista de la oportunidad o conveniencia— que versan sobre datos o elementos ya incorporados en el expediente, las valoraciones técnicas están destinadas a aportar nuevos elementos de juicio en el sustrato instructorio que ha de servir para resolver (17). Sobre este distingo conceptual se establece una regulación que tiene por fin último impedir que la actividad de informe y valoración técnica pueda derivar en un entorpecimiento de la actuación administrativa.

Por cuanto atañe a los informes, el artículo 16 de la Ley 241/1990 establece la facultad —que no obligación— del instructor del procedimiento de proseguir las actuaciones cuando el informe no sea evacuado en el plazo de cuarenta y cinco días, si se trata de un informe preceptivo, o bien en el plazo que hubiere fijado el propio órgano consultivo en el caso de los informes facultativos (18). Por el contrario, en relación con las valoraciones

cedimientos administrativos referidos a una misma actividad o resultado. En estos casos, el poder de convocatoria se prolonga a cualquiera de las Administraciones que se vea afectada [vid. art. 14.4-bis, introducido por la Ley de 15 de mayo de 1997 (núm. 127) —*Bassanini bis*—]. Un comentario más extenso de las recientes reformas en la Conferencia de Servicios puede encontrarse en Roberto TOMEI, «Conferenza di servizi e accordi di programma», en *Commento alla Legge 127/97 «Bassanini 2»*, coord. por Massimo STIPI, Maggioli Editore, Rimini, 1998, y, entre nosotros, en Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN, «La conferenza di servizi en la reforma Bassanini: un intento de modernización de las Administraciones Públicas italianas», en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón MARTÍN MATEO*, t. II, Tirant Lo Blanc, Valencia, 2000, págs. 1665 a 1685.

(17) Cfr. Rocco GALLI, *Corso di Diritto Amministrativo*, Cedam, Padua, 1996, pág. 415.

(18) El plazo para la emisión del informe —o valoración técnica— puede ser interrumpido si el órgano consultivo solicita una ampliación de los elementos de juicio que le ha facilitado la Administración instructora. En tal supuesto, el informe —o valoración téc-

técnicas, el régimen no pasa por la posibilidad de proseguir la tramitación a pesar de la ausencia de la misma, sino que el mecanismo para salvar el posible óbice se encuentra en la intervención sustitutiva: cuando el órgano encargado de emitir la valoración técnica no lo hiciera en el plazo establecido —plazo que en defecto de normativa expresa será el de noventa días—, el responsable del procedimiento habrá de encargar la práctica de tales valoraciones a otros sujetos que dispongan de una capacidad y cualificación técnica equivalente, ya se trate de órganos, entes públicos e incluso institutos universitarios (19).

Estas medidas de simplificación de la actividad de informe quedan exceptuadas en aquellos supuestos en los que el informe —o la valoración técnica— haya de ser evacuado por una Administración garante de la tutela ambiental, paisajístico-territorial o con el cometido de velar por la salud de los ciudadanos (20).

C) También es objeto de atención por parte del legislador italiano la *simplificación de la carga documental*. En este ámbito, la Ley 241/1990 contempla una serie de medidas destinadas a reducir y aligerar la gravosa carga que debe soportar el ciudadano en el desarrollo de algunos procedimientos administrativos que requieren la presentación de numerosos documentos cuya obtención, en no pocas ocasiones, resulta de suma complejidad.

Entre esas medidas se sitúa la obligación del responsable del procedimiento de proceder de oficio a la obtención de los documentos referentes a

nica— habrá de ser evacuado en el plazo de quince días desde la recepción de los materiales instructorios exigidos (art. 16.4 de la Ley 241/1990).

(19) La simplificación de la actividad de informe cuenta también con un tratamiento específico en el ordenamiento jurídico español. El artículo 83 de la LAP establece la posibilidad de proseguir las actuaciones cuando el informe no hubiera sido evacuado en el plazo establecido, salvo los supuestos relativos a los informes preceptivos determinantes, en cuyo caso el responsable de la instrucción podrá interrumpir las actuaciones. No nos es dable realizar en este lugar una exégesis de esta regulación, pero baste apuntar que el planteamiento al que responde se centra, a diferencia del caso italiano, en una única categoría de informe, sin atender a las distintas funciones que éste desempeña en el procedimiento administrativo. Por otra parte, el mecanismo utilizado en el artículo 83 de la LAP consiste en habilitar la continuación de la instrucción procedimental, pero introduce serias dudas sobre si ello implica la posibilidad de resolver el procedimiento en ausencia del informe. Sería conveniente, a nuestro juicio, reparar en la regulación italiana para importar una fórmula semejante a la posibilidad de sustituir el informe no evacuado con otros informes provenientes de órganos dotados de análogas características. Es ésta una solución que permite equilibrar las exigencias de celeridad con la necesidad de que la instrucción del procedimiento administrativo reúna todos los elementos necesarios para alcanzar una representación adecuada del caso concreto.

(20) El tratamiento fortalecido de estas materias puede rastrearse también en el conjunto de la regulación de la simplificación de la acción administrativa (es el caso, por ejemplo, del art. 14.4 de la Ley 241/1990, referido a la Conferencia de Servicios) como muestra latente de la especial sensibilidad con la que el legislador italiano salvaguarda la incorporación de los intereses ambientales o la tutela de la salud de los ciudadanos en la instrucción del procedimiento administrativo. Un tratamiento fortalecido que se traduce en la circunstancia de que los intereses mentados no decaen, o cuando menos presentan una fuerte resistencia, ante los embates de la aceleración y simplificación de los procedimientos administrativos.

hechos, estados o cualidades que, a tenor de lo declarado por el interesado, se encuentran ya en posesión de la Administración actuante o de cualquier otra Administración Pública (21). Y, de igual forma, se prevé asimismo la facultad del responsable del procedimiento de acreditar los hechos, estados y cualidades que la propia Administración actuante —o cualquier otra Administración Pública— esté llamada a certificar (22).

Estas medidas destinadas a facilitar la obtención de la documentación de que debe hacer acopio el interesado se completan con la potenciación de los supuestos en los que la declaración del interesado podrá ser la vía idónea para sustituir la certificación administrativa de los hechos o situaciones declarados. La «autocertificación» constituye uno de los principios o criterios que ha fortalecido la Ley 127/1997 para asentar y desarrollar la simplificación en materia de documentación administrativa (23).

D) En el conjunto de los institutos de simplificación de la acción administrativa previstos en la Ley 241/1990 encontramos, por fin, la regulación del *silencio administrativo estimatorio* y la *denuncia de inicio de actividad*.

(21) Vid. artículo 18.2 de la Ley 241/1990. En nuestro ordenamiento podemos encontrar una medida de factura semejante en el derecho de los ciudadanos «a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante» —art. 35, letra f), de la LAP—. Sin embargo, nótese la distinta extensión en el ámbito aplicativo. Mientras el precepto español hace referencia, únicamente, a los documentos que se encuentren en poder de la Administración actuante, el artículo 18 de la Ley 241/1990 va más allá, incluyendo no sólo a la documentación que ya disponga la Administración actuante, sino a la que se encuentre en posesión de cualquier otra Administración Pública.

(22) Vid. artículo 18.3 de la Ley 241/1990.

(23) La Ley de 15 de mayo de 1997 (núm. 127) —*Bassanini bis*— ha afrontado con decisión la tarea de reducir y suprimir el amplio abanico de exigencias documentales y el número de acreditaciones sujetas a certificación administrativa. Las líneas fundamentales de esta simplificación de la documentación administrativa quedan reflejadas en los criterios o principios generales que han de orientar el contenido de los Reglamentos de simplificación en esta materia, a saber:

1. Eliminación y reducción de las certificaciones que los interesados estén obligados a aportar para que se resuelva favorablemente el procedimiento administrativo de que se trate, y en particular cuando se refiera a procedimientos relativos a la obtención de beneficios económicos o cualquier otra utilidad.

2. Ampliación de los supuestos en los que los estados, hechos y condiciones personales pueden ser objeto de declaración sustitutiva por parte del interesado.

Es más, la Ley 127/1997 ha introducido igualmente una serie de medidas destinadas a simplificar el propio mecanismo de la autocertificación, facilitando y reduciendo los requisitos relativos a la autenticación de la rúbrica y la firma. Para una exposición más detallada puede verse Gaetano FABRIZIO, «La semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa», dentro del volumen colectivo dirigido por Massimo STIPO, *Comentario alla Legge 127/97 «Bassanini 2»*, Maggioli Editore, Rimini, 1998, págs. 61 a 105.

Es preciso señalar, por último, que la regulación contenida en la Ley 127/1997 con respecto a la simplificación en materia de certificaciones administrativas (arts. 1, 2 y 3) ha sido desarrollada por el Decreto del Presidente de la República de 20 de octubre de 1998 (núm. 403). En una primera aproximación al comentario de este Reglamento resulta de suma utilidad la consulta de la Circular del Ministerio del Interior de 2 de febrero de 1999 (núm. 2).

Por un lado, el artículo 20 aparece dedicado a los supuestos en los que la solicitud de concesión de una autorización, licencia, permiso o cualquier otro acto de habilitación administrativa para el ejercicio de una actividad ha de considerarse estimada por la falta de resolución expresa en el plazo establecido (24).

Mayor interés despierta, en cambio, el artículo 19, en el que se contiene la regulación de la denuncia de inicio de actividad, aplicable a todos aquellos procedimientos de autorización caracterizados por la circunstancia de que la autorización de que se trate penda únicamente de la mera comprobación de los presupuestos y requisitos legales, sin necesidad de llevar a cabo valoraciones técnicas discrecionales (25). En estos supuestos, la habilitación administrativa se sustituye por la comunicación que el interesado dirige a la Administración competente indicándole que reúne los requisitos exigidos por la normativa y que con base a ello da comienzo al ejercicio de la actividad.

Esta comunicación constituye una declaración de inicio de actividad que la Administración habrá de valorar en el plazo de sesenta días. Si la Administración, en el transcurso de este plazo, considera que no concurren todos los presupuestos necesarios deberá notificarlo al interesado para que éste proceda a la subsanación y acomodación de la actividad y, cuando ello no fuera posible, a la paralización de la actividad y la remoción de sus efectos. A través de esta técnica de denuncia del inicio de actividad o *denuncia autorizzativa* se obtiene la liberalización de determinadas actividades anteriormente sujetas a un régimen de autorización previa, permitiendo que sea el propio interesado quien verifique mediante su declaración el cumplimiento de los requisitos necesarios (26).

(24) La concreción de los procedimientos administrativos en los que será aplicable el régimen estimatorio del silencio se remite a lo dispuesto en el Reglamento de desarrollo. La enumeración de estos procedimientos se encuentra actualmente recogida en el Decreto del Presidente de la República de 9 de mayo de 1994 (núm. 407).

(25) Tal y como ha indicado el Consejo de Estado italiano, el régimen de la denuncia de inicio de actividad debe aplicarse en los casos en los que la concesión del acto autorizzatorio dependa de «comprobaciones de carácter meramente técnico, con exclusión de aquellos supuestos en los que la concesión dependa de valoraciones administrativas discrecionales o técnico-discrecionales» [Dictamen de la Asamblea General del Consejo de Estado de 28 de abril de 1994 (núm. 137) —puede verse en *Foro italiano*, 1994, III, pág. 329—]. Para determinar con precisión el alcance de la posible aplicación de la *denuncia autorizzativa* también resulta de interés la lectura del Dictamen de la Asamblea General del Consejo de Estado de 6 de febrero de 1992 (núm. 27) —puede verse en *Foro italiano*, 1992, III, pág. 200—.

(26) La regulación de esta «autohabilitación» encuentra su pieza de engranaje fundamental en una correlación entre las exigencias de mayor celeridad y agilidad en el ejercicio de determinadas actividades privadas y la responsabilidad del propio interesado en la acreditación de los requisitos necesarios para dicho ejercicio. En efecto, la declaración de inicio de actividad está ligada a la previsión del artículo 21 de la Ley 241/1990, donde se indica que cuando la declaración sea incompleta o falsa, además de cerrarse la posibilidad a una adecuación o subsanación posterior de la actividad, entrará en juego la responsabilidad de orden penal.

Así las cosas, el mecanismo de la denuncia de inicio de actividad requiere como premisa fundamental la existencia de una normativa clara con respecto a los requisitos necesarios para poder emprender una actividad. En otro caso, la oscuridad o falta de transparen-

Estas fórmulas de simplificación que hemos tratado de exponer en sus trazos esenciales permiten incorporar cauces efectivos en la tramitación de los procedimientos administrativos para que el «responsable del procedimiento» —figura equiparable al responsable de la instrucción en nuestra LAP— pueda dirigir ágilmente el desarrollo progresivo de la secuencia procedimental, salvando aquellos trámites que, en atención a su complejidad o a la demora en su cumplimiento, impidan o dificulten la terminación de las actuaciones. De igual forma, la Ley 241/1990 introduce en el terreno de la simplificación algunas provisiones destinadas a flexibilizar y facilitar la participación de los interesados gracias a la reducción de la carga documental que éstos han de soportar en sus relaciones con la Administración (27).

Ello no obstante, el ambicioso objetivo de la simplificación de los procedimientos administrativos exige dar nuevos pasos para ir limando y perfeccionando algunas de las deficiencias que en la aplicación de estos mecanismos se han ido descubriendo. Y no sólo eso. Más allá de estas intervenciones correctoras, el avance en la simplificación procedimental pasaba por una reordenación más insistente y profunda. Era necesario, por tanto, descender desde el plano general a la concreta realidad de los diferentes procedimientos para revisar el marco normativo de cada procedimiento administrativo, adecuándolo y posibilitando una incisión más profunda de los mecanismos de simplificación. Las características del tejido procedimental impedían, en suma, que la simplificación procedimental pudiese confiarse únicamente a los útiles de aplicación genérica previstos en la Ley 241/1990, sin atender a las singularidades y particularidades de los múltiples procedimientos administrativos.

cia repercutirá desfavorablemente en la utilización de la misma, por cuanto el interesado difícilmente correrá el riesgo de atestiguar la reunión de todos los requisitos necesarios. Cfr. Aldo TRAVI, *La liberalizzazione*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 3/1998, págs. 648 a 653.

En cualquier caso, y al margen de los problemas técnicos existentes, coincidimos con PASTORI cuando señala que nos encontramos ante una muestra que ilustra bien cómo la persecución de los intereses públicos también puede desarrollarse mediante la actuación de los sujetos privados. Vid. Giorgio PASTORI, «Interesse pubblico e interessi privati fra procedimento, accordo e autoamministrazione», en *Scritti in onore di Pietro Virga*, t. II, Giuffrè, Milán, 1994, pág. 1320.

(27) En los numerosos comentarios de la Ley 241/1990 puede encontrarse un estudio más pausado de las diferentes instituciones que hemos colacionado. Entre ellos, resultan de especial interés: Italo FRANCO, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Pragma, Bolonia, 1991; Giuseppe LUPONE, *Nuovo rapporto pubblica amministrazione cittadino*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1991; Tommaso MIELE, *Il procedimento amministrativo e il diritto di accesso*, Giappichelli Editore, Turín, 1995; y el volumen colectivo coordinado por Vittorio ITALIA y Mario BASSANI, *Procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti*, Giuffrè, Milán, 1991.

III. LA CONSOLIDACIÓN DE LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS COMO OBJETIVO BÁSICO EN LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ITALIANAS

La aplicación de los institutos previstos en el capítulo IV de la Ley 241/1990 constituye un recurso fundamental en la labor de simplificación llevada a cabo en el ordenamiento jurídico italiano. Sin embargo, el uso generalizado de los mismos, amén de la propia disposición y toma de conciencia por parte de las Administraciones y los responsables de la tramitación, está condicionado en buena medida por el diseño normativo del procedimiento en cuestión. Y es que, ante la ingente cuantía y diversidad de los procedimientos administrativos, garantizar la efectiva consecución de una actuación ágil y sencilla exige adentrarse en las particularidades de cada procedimiento administrativo para erradicar y salvar los escollos con los que la actuación administrativa tropieza en la resolución del expediente.

A tal objeto, en 1993, la Ley de 24 de diciembre de dicho año (núm. 537), sobre intervenciones correctoras en materia financiera, enumerará un total de 123 procedimientos administrativos que habrían de sujetarse a una revisión y consiguiente simplificación de su estructura secuencial (28). Una vez delimitados los procedimientos que precisaban una reordenación, era necesario sustituir la antigua normativa de los mismos con una nueva regulación —de rango reglamentario— que contemplase las medidas de simplificación destinadas a agilizar la tramitación. De esta forma, el proceso de simplificación se encaminaba hacia una perspectiva centrada en los problemas propios y concretos de cada procedimiento administrativo.

Este primer paso será retomado en 1997 como uno de los pilares esenciales en la reforma italiana de las Administraciones Públicas. En el conjunto de los objetivos que persiguen las comúnmente denominadas *Leyes Bassanini* (29), la simplificación de los procedimientos administrativos ocupa un lugar a todas luces relevante (30). En concreto, la Ley 59/1997

(28) Las claves de esta Ley —con incidencia no sólo en el ámbito de la simplificación procedimental, sino en muchos otros aspectos— han sido examinadas entre nosotros por Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Sobre la reforma administrativa italiana del período de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público*, en el núm. 134 de esta REVISTA (1994), págs. 471 a 489.

(29) Bajo esta expresión se recogen las siguientes leyes: Ley de 15 de marzo de 1997 (núm. 59), de delegación al Gobierno para la transferencia de funciones y tareas a las Regiones y a los entes locales, para la reforma de la Administración Pública y para la simplificación administrativa; Ley de 15 de mayo de 1997 (núm. 127), de medidas urgentes para la agilización de la actividad administrativa y los procedimientos de decisión y control; y Ley de 16 de junio de 1998 (núm. 191), de modificación de las Leyes de 15 de marzo de 1997, n. 59, y 15 de mayo de 1997, n. 127, así como de normas en materia de formación del personal dependiente y de trabajo a distancia en las Administraciones Públicas. En el texto hemos optado, en numerosas ocasiones, por referir estas leyes haciendo uso de la denominación que comúnmente se maneja —*Leyes Bassanini uno, Bassanini bis y Bassanini ter*, respectivamente— con vistas a clarificar la comprensión de la exposición.

(30) El contenido de las *Leyes Bassanini* resulta sumamente amplio y disperso —as-

—*Bassanini uno*—, reproduciendo el planteamiento de la Ley 537/1993, incorpora una nueva relación de procedimientos que habrán de ser objeto de simplificación a través de la correspondiente intervención reglamentaria.

Ahora bien, la Ley *Bassanini uno* no sólo recupera la línea de simplificación iniciada en 1993, sino que convierte en objetivo primordial la necesaria consolidación de la simplificación procedimental como elemento consustancial al desarrollo de la actuación y organización administrativas. La agilidad de la instrucción procedimental, la pronta adaptación del cauce de producción de los actos administrativos a las características de la realidad subyacente, constituyen exigencias que entroncan con los principios de eficacia y eficiencia, esto es, con el principio constitucional de buen funcionamiento de la Administración (31). Un engarce que es sobrada razón para que la simplificación de las estructuras de actuación de los entes públicos se erija en un eje básico que informe la evolución y transformación de las Administraciones Públicas, y no solamente en un remedio meramente coyuntural a las deficiencias y disfunciones actualmente presentes en la realidad procedimental.

Con la mira puesta en este objetivo, el artículo 20.1 de la Ley *Bassanini uno* establece un mandato según el cual el Gobierno, antes del 31 de enero de cada año, está llamado a presentar al Parlamento un proyecto de ley destinado a ampliar el número de procedimientos que serán objeto de simplificación. Se trata, por tanto, de hacer uso de una *ley anual de simplificación* para garantizar que la ardua tarea de reordenación y depuración de los procedimientos administrativos disponga de la continuidad que requiere una meta de tal calado (32).

Este mandato ha cristalizado en la aprobación de la primera ley anual de simplificación: la Ley de 8 de marzo de 1999 (núm. 50), sobre deslegalización y textos únicos de normas relativas a los procedimientos administrativos —que, dada la línea de continuidad en la que se sitúa, también se conoce como Ley *Bassanini quater*—. Este primer exponente de las leyes

pecto que ha suscitado numerosas críticas en el seno de la doctrina científica—. De ahí que, si bien es claro que la simplificación de los procedimientos administrativos detenta una posición destacada, no podemos desconocer, sin embargo, la presencia de otras facetas de extrema importancia en el contexto de la reforma de las Administraciones Públicas italianas. En particular, es preciso reseñar el establecimiento de una compleja operación de descentralización de la que ha dado buena cuenta José Vicente MOROTE SARRIÓX, *La reforma de la Administración italiana: el proceso descentralizador de las Leyes Bassanini (Especial referencia a la Ley Bassanini 1 y a los Decretos legislativos de desarrollo)*, en el núm. 148 de esta REVISTA (1999), págs. 447 y ss.

(31) El artículo 97 de la Constitución italiana señala que «las unidades públicas (*pubblici uffici*) se organizarán a través de disposiciones de rango legal, de forma que se asegure el buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración».

(32) El recurso a esta ley anual de simplificación confirma, en palabras de CERULLI IRELLI, que «la obra de modernización de nuestro sistema administrativo pasa necesariamente por una seria, atenta y continua actividad deslegisladora, respecto de la cual el Parlamento mantiene poderes de dirección, orientación y vigilancia sobre el estado de ejecución de las medidas adoptadas» [vid. Vincenzo CERULLI IRELLI, *La simplificación de la acción administrativa*, en «Documentación Administrativa», núm. 248-249 (1997), pág. 347].

anuales de simplificación, al margen de la relevancia de su contenido —que iremos desgranando en lo sucesivo—, representa una firme apuesta por hacer de la simplificación de los procedimientos un elemento de constante atención que permita, a su vez, consolidar un proceso de ininterrumpida revisión y mejora de los procedimientos administrativos.

El proceso de simplificación procedimental iniciado en la Ley 537/1993, y más tarde desarrollado y potenciado por las Leyes *Bassanini uno* y *Bassanini quater*, responde a la selección de un conjunto de procedimientos —que aparecen recogidos en un anexo de la Ley— cuya normativa reguladora habrá de ser sustituida mediante la aprobación de un nuevo texto reglamentario. En términos más precisos, el planteamiento técnico de esta simplificación localizada en procedimientos administrativos concretos se estructura sobre la base de tres elementos fundamentales, a saber: la delimitación previa de los sectores prioritarios de la simplificación administrativa y la relación de los concretos procedimientos administrativos que serán objeto de las medidas de reestructuración; la deslegalización de la normativa encargada de regular los procedimientos catalogados, y, finalmente, la fijación de un conjunto de criterios o principios que concretarán las coordenadas sustantivas que los Reglamentos de simplificación estarán obligados a respetar. Veámoslo más detenidamente.

1. *La determinación de los procedimientos administrativos que habrán de ser objeto de medidas de simplificación*

El sistema de simplificación puesto en marcha por la Ley 537/1993 parte de la previa identificación de un conjunto de procedimientos administrativos que se sujetarán a una revisión y renovación simplificadora. La identificación de estos procedimientos queda plasmada en un catálogo que figura como anexo a la Ley de deslegalización. La Ley 537/1993 contiene un anexo con 123 procedimientos, y la Ley *Bassanini uno* hace lo propio incorporando una relación cuyo número asciende a 112 procedimientos.

La confección de estos catálogos responde a un estudio previo de la realidad procedimental tendente a establecer sectores prioritarios y, con ello, a graduar el proceso de simplificación. La imposibilidad de acometer en una sola vez la reordenación de los procedimientos administrativos exige la parcelación de este sustrato procedimental y la definición de los procedimientos que precisan con más insistencia la introducción de medidas simplificadoras. A tal efecto, se han adoptado una serie de criterios o baremos que atienden a aspectos estructurales; entre ellos, el tiempo de duración real del procedimiento y el número de Administraciones participantes en el mismo. Además, se han barajado otras variantes como la importancia cuantitativa del procedimiento en cuestión (procedimientos de utilización más frecuente) o su carácter troncal con relación a la actividad desplegada por la Administración (procedimientos estratégicos). Y ello sin olvidar tampoco la incidencia e importancia de los intereses afectados por la resolución. Esto último ha llevado a dedicar una especial atención

a los procedimientos conexos al desarrollo de los sectores productivos, en los cuales las exigencias de simplificación son premisa indispensable para lograr una mayor rentabilidad y competitividad en la actuación de las empresas (33).

La puesta en práctica de esta analítica procedimental permite detectar las deficiencias en la tramitación y establecer así una prelación motivada en las exigencias de simplificación. Aunque no podemos extendernos en una caracterización completa de esta fase previa de delimitación y prelación de los procedimientos administrativos a simplificar, es conveniente destacar dos aspectos fundamentales de la misma. En primer término, el estudio y análisis de los procedimientos administrativos no se ciñe al diseño normativo del procedimiento; antes bien, toma en especial consideración la concreta aplicación práctica del mismo y los problemas que ésta suscita (34). De esta forma, pueden detectarse disfunciones organizativas y operativas que difícilmente se apreciarían desde el plano abstracto de la normatividad. Es más, juntamente con la vertiente práctica, el análisis de la realidad procedimental se efectúa desde el punto de vista económico para valorar en términos de coste-beneficio en qué medida se alcanzan los resultados previstos y cuál es el nivel de desgaste patrimonial y humano necesario para ello. El procedimiento es objeto, pues, de un estudio que no olvida las valoraciones técnico-económicas, sino que, por el contrario, las acentúa (35).

En segundo lugar, este proceso analítico viene realizándose con el concurso de las Administraciones Públicas afectadas (36). Y, de igual forma, con la participación de las organizaciones y corporaciones profesionales interesadas en la agilización de los procedimientos de que se trate. En este sentido, la Ley 50/1999 —primera Ley anual de simplificación— ha venido a formalizar o institucionalizar estas consultas, estableciendo en su artícu-

(33) Para abundar en los factores que determinan la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos relacionados con la actividad empresarial, así como los métodos y las fórmulas más adecuados para alcanzar dicho objetivo, véase Massimiliano ARSI, Maria Grazia CORONAS y Paolo DE LUCA, *L'Italia da semplificare*, t. III: «Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese», Il Mulino, Bolonia, 1998.

(34) En el estudio *L'attuazione della legge 7 agosto 1990 n. 241 e la semplificazione dei procedimenti amministrativi*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1994, el lector podrá encontrar numerosas referencias y datos que facilitan la representación del panorama procedimental en Italia y que justifican la necesidad de analizar los procedimientos administrativos desde la perspectiva que ofrece su modelo real de aplicación.

(35) La utilización de baremos económicos y otras herramientas provenientes de la gestión empresarial como técnicas de análisis de los procedimientos administrativos guarda estrecha relación con la progresiva implantación y difusión de un modelo de actuación administrativa basado en la consecución de los resultados prefijados y en su orientación hacia una mayor economía en el uso de los recursos públicos. Un examen más detallado de las diferentes perspectivas que pueden ser utilizadas en el estudio y análisis de los procedimientos administrativos puede verse en Vincenzo LO MORO, *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Il Mulino, Bologna, 1995.

(36) El artículo 20.3 de la Ley *Bassanini uno* prevé que la Presidencia del Consejo de Ministros podrá promover reuniones entre las Administraciones interesadas durante el curso de elaboración de los Reglamentos de simplificación.

lo 1.2 que mediante Decreto del Presidente del Consejo de Ministros habrán de concretarse las modalidades de consulta con las asociaciones y organizaciones interesadas en los procesos de simplificación, incluidas las asociaciones reconocidas para la protección ambiental y la defensa de los consumidores (37).

La Ley 50/1999 ha dado continuidad, como señalábamos anteriormente, a esta línea de simplificación, introduciendo un nuevo elenco de procedimientos que deben ser objeto de simplificación. Sin embargo, esta relación presenta una particularidad, toda vez que, frente a la práctica de sus predecesoras, la Ley anual de simplificación desdobra el catálogo de procedimientos en dos grupos: el primero referido a los procedimientos cuyo diseño normativo habrá de ser objeto de simplificación —se contemplan en este anexo un total de 57 procedimientos—, y el segundo dedicado a la enumeración de los procedimientos que quedarán sujetos a una simplificación de talante uniformador —en este caso el número de procedimientos es de 5—. De ello daremos cuenta más adelante.

2. *La deslegalización en materia procedimental como elemento nuclear para acometer las tareas de simplificación. La reordenación normativa y la elaboración de textos únicos*

Una vez localizados los procedimientos administrativos que serán objeto de simplificación, el paso siguiente consiste en dar entrada a la potestad reglamentaria para que, sobre la base de unas coordenadas previamente establecidas, introduzca una nueva regulación que incorpore las medidas destinadas a agilizar la tramitación de los mismos. Y es aquí donde radica uno de los elementos neurálgicos y nucleares de la simplificación procedimental en Italia: aquélla no se opera de modo efectivo a través del instrumento legal, sino que se remite a la intervención reglamentaria. Una intervención que se concibe como el cauce más idóneo para llevar a cabo una labor de simplificación caracterizada por la complejidad y la mutación constante. En efecto, los lastres que dificultan la elaboración y adopción

(37) La referencia explícita a las asociaciones para la protección ambiental y la tutela de los consumidores fue incorporada en el transcurso de la tramitación parlamentaria. Esta inclusión enlaza con la constante preocupación por la tutela de los intereses difusos, y en particular los intereses ambientales, en el marco del procedimiento administrativo. Una temática de la que han dado cuenta las voces más autorizadas en el estudio del procedimiento administrativo como sede en la que conjugar los diferentes intereses y, al mismo tiempo, obtener una tutela anticipada de los mismos. En efecto, numerosos estudios pusieron de manifiesto la relevancia que puede adquirir el procedimiento administrativo en la tutela de los intereses difusos. Y lo cierto es que las consideraciones y conclusiones alcanzadas por estos trabajos han encontrado un claro reflejo en la ampliación de la esfera de sujetos que podrán adquirir la condición de interesado en el procedimiento: a tenor del artículo 9 de la Ley 241/1990, «cualquier sujeto, portador de intereses públicos o privados, y también los portadores de intereses difusos constituidos en asociaciones o comités, que puedan verse perjudicados por la adopción de la resolución, tienen la facultad de intervenir en el procedimiento».

de las leyes hacen de estas últimas una herramienta que en Italia se considera inadecuada para operar en el tejido procedimental.

Ahora bien, en muchos casos, la normativa de los procedimientos administrativos que habrán de simplificarse se encuentra contenida en normas de rango primario o legal. Esta circunstancia comporta el que la irrupción de una nueva regulación reglamentaria requiera una previa deslegalización para dar cabida a una reordenación no sujeta o condicionada por la subordinación a las formalidades previstas en la ley. De este modo, simplificación de los procedimientos y deslegalización pasan a ser componentes inescindibles en la experiencia italiana (38).

La deslegalización constituye, como bien es sabido, una técnica normativa en cuya virtud se produce una rebaja en el rango normativo de una materia o institución jurídica que venía siendo regulada por ley (39). Se produce de esta forma una habilitación a la intervención reglamentaria sobre una parcela ocupada hasta el momento por una regulación legal.

En el ordenamiento jurídico italiano, la deslegalización (*delegificazione*) dispone de una regulación general recogida en el artículo 17.2 de la Ley de 23 de agosto de 1988, núm. 400, de regulación de la actividad del Gobierno y organización de la Presidencia del Consejo de Ministros (40). De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, la Ley de deslegalización podrá autorizar el ejercicio de la potestad reglamentaria en aquellas materias reguladas por una norma de rango primario, siempre que esta cobertura legal no obedezca a una reserva absoluta de ley prevista constitucionalmente (41). Además de esta habilitación, la Ley de deslegalización tiene que establecer los criterios básicos reguladores de la materia y precisar las normas vigentes cuya derogación se prevé; derogación que se hará efectiva con la entrada en vigor del reglamento (42). Por su parte, los reglamentos

(38) Cfr. Vincenzo CERULLI IRELLI, *La simplificación de la acción administrativa...*, cit., pág. 344.

(39) Entre nosotros, véase, por ejemplo, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1999, 9.ª ed., págs. 269 a 272.

(40) Una traducción española de la misma, realizada por Jesús PIETRO DE PEDRO, puede verse en «Documentación Administrativa», núm. 216-217, págs. 461 y ss.

(41) La deslegalización en el ámbito de la regulación de los procedimientos administrativos puede operarse dado que la reserva de ley que establece el artículo 97 de la Constitución italiana posee, como ha indicado la Corte Constitucional, carácter relativo [entre otras muchas, puede señalarse la sentencia de 9 de marzo de 1989 (núm. 102), recogida en *Consiglio di Stato*, 1989, II, pág. 364].

Este carácter relativo de la reserva de ley del artículo 97 concuerda con la significación del principio de buen funcionamiento de la Administración que exige una consustancial elasticidad o adaptabilidad en la organización y actuación de las Administraciones Públicas. Expresivas son, en este sentido, las palabras de TRIMARCHI: «en el plano constitucional se han querido evitar instrumentos de organización rígidos, inadaptables a las situaciones concretas, y no es nueva la observación de que la ley no es, por sí sola, un instrumento idóneo para asegurar una Administración eficiente. La reserva relativa en materia de organización, garantiza el margen de elasticidad indispensable para tomar en consideración la múltiple tipología de intereses y los métodos para su realización» (Francesco TRIMARCHI, *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Giuffrè, Milán, 1974, pág. 124).

(42) Es necesario reseñar que la *delegificazione* italiana, a pesar de que su traducción jurídica se realiza mediante el término deslegalización, presenta, empero, rasgos diferen-

que desarrollen la deslegalización serán aprobados mediante Decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros, y deberán sujetarse a un procedimiento de elaboración en el que será trámite preceptivo el informe del Consejo de Estado.

En el marco de la simplificación de los procedimientos administrativos, la deslegalización se mantiene en línea con las previsiones que acabamos de recoger, aunque presenta algunos rasgos peculiares tanto en lo relacionado con los aspectos técnicos (43) como en el marco de los objetivos y funciones que la deslegalización está llamada a desempeñar. Centrándonos en este último apartado, la doctrina científica italiana coincide en señalar que el recurso a la técnica de la deslegalización permite dotar de una mayor elasticidad a la regulación de la materia por mor de

ciales —con respecto a la situación de esta institución en el ordenamiento español— que no conviene pasar por alto. De ahí que hayamos delineado el régimen general previsto en el ordenamiento italiano con el objeto de llamar la atención del lector sobre algunos extremos de interés que caracterizan la deslegalización en Italia. En especial, nótese cómo la Ley de deslegalización no se limita a realizar una operación formal de devaluación normativa para abrir las puertas a la intervención reglamentaria, sino que, además, debe establecer los criterios y principios encargados de encauzar y encuadrar el contenido de los futuros reglamentos. Cfr. Federico SORRENTINO, «Le fonti del diritto», dentro del *Manuale di Diritto Pubblico*, vol. I, dir. por Giuliano AMATO y Augusto BARBERA, Il Mulino, Bolonia, 1997, págs. 193 y 194.

(43) Por cuanto atañe a las particularidades de orden técnico, ha de notarse que en la elaboración de los *Reglamentos de simplificación* se ha incorporado un nuevo trámite consistente en la evacuación de un informe por parte de las Comisiones parlamentarias competentes. Merced a este informe se obtiene la participación del Parlamento, evitando que éste se desgaje del proceso simplificador con la aprobación de la Ley de deslegalización, y preservando así sus poderes de seguimiento y control en la actuación realizada por el Ejecutivo.

Por otra parte, la preocupación por la celeridad del propio proceso de reordenación de los procedimientos administrativos ha llevado a introducir mecanismos que permitan una mayor agilidad y rapidez en la implantación de las medidas reglamentarias de simplificación procedimental. En este sentido, la Ley *Bassanini uno* prevé que transcurridos treinta días desde la solicitud del informe de las Comisiones parlamentarias sin que éste fuera evacuado, podrán proseguirse las actuaciones destinadas a aprobar el reglamento en cuestión (vid. art. 20.3).

La Ley 50/1999 —primera Ley anual de simplificación— también se ha hecho eco de esta preocupación por acelerar el ritmo del proceso simplificador, estableciendo a tal efecto una reducción en el plazo de entrada en vigor de los Reglamentos de simplificación. La *vacatio* de sesenta días (computados desde la publicación en la Gaceta Oficial de la República italiana) que contemplaba el artículo 20.4 de la Ley *Bassanini uno* ha sido objeto de una sensible reducción a quince días, anticipando con ello la entrada en vigor de la norma.

Para cerrar el capítulo de las particularidades en la perspectiva técnica o estructural de la deslegalización procedimental es preciso aludir al efecto abrogativo. La derogación de las normas que regulan las materias objeto de deslegalización se produce en el momento de la entrada en vigor del reglamento. Ello no obstante, corresponde a la Ley de deslegalización concretar e identificar previamente las normas que van a verse afectadas. En el caso de la deslegalización procedimental, será precisamente en los anexos de la Ley donde podremos encontrar, juntamente con el catálogo de los procedimientos administrativos, la enunciación de la normativa que los regula. Sin embargo, el artículo 2.1.d) de la Ley 50/1999 extiende los efectos de la deslegalización a las disposiciones posteriores que modifiquen la normativa señalada en los anexos de la Ley. Según indica este precepto: «la referencia a los textos normativos contenidos en las listas de los procedimientos a simplificar se entiende prolongada a las sucesivas modificaciones».

la maniobrabilidad en el manejo del reglamento. En el caso de la simplificación de los procedimientos administrativos, esta elasticidad deviene condición y premisa indispensable para permitir que las medidas de reordenación procedimental se adapten ágilmente a los diferentes ámbitos de actuación y respondan con presteza a las variaciones que sea necesario introducir.

Juntamente con este objetivo, la deslegalización en el ámbito de la simplificación procedimental desempeña otra importante función, esta vez en el campo de la reordenación normativa. El estudio de la realidad procedimental deja traslucir cómo algunas de las disfunciones en la tramitación de los procedimientos administrativos provienen no ya de la complejidad en la propia construcción secuencial, sino de la confusión que provoca la normativa que debe ser aplicada. No resulta difícil ejemplificar esta situación por cuanto son numerosos los procedimientos en el ordenamiento jurídico italiano (y lo mismo puede decirse del ordenamiento español) cuya regulación tiene un carácter excesivamente riguroso, o bien cuyo diseño normativo ha de construirse haciendo acopio de normas diversas y dispersas. A ello contribuyen, en buena medida, prácticas como la reproducción sistemática de procedimientos administrativos excesivamente especializados y desgajados de un procedimiento matriz, o la intervención progresiva y solapada del legislador sobre un mismo procedimiento, sin atender a una reordenación del resultante normativo que permita imbricar coherentemente las sucesivas reformas.

La complejidad y oscuridad de la normativa son, en definitiva, características frecuentes en la regulación de los procedimientos administrativos, obstaculizando así un desarrollo transparente de la actividad administrativa. El ciudadano y la Administración tienen que hacer frente a un número ingente de normas que presentan, además, grandes dificultades en su comprensión. Es claro, por tanto, que la simplificación procedimental no puede desconocer este estado de cosas so pena de restar efectividad a los esfuerzos realizados en la revisión y reconstrucción de las estructuras secuenciales.

Pues bien, la deslegalización de la normativa procedimental y la nueva regulación introducida por los Reglamentos de simplificación constituyen una excelente oportunidad para organizar, además de la estructura del procedimiento administrativo, el sistema de fuentes, dotando de mayor orden y claridad a la regulación de los procedimientos. Haciendo uso de los Reglamentos de simplificación puede acometerse una reordenación de las fuentes normativas de los procedimientos administrativos, suprimiendo los elementos de dispersión y fragmentación, y cuidando de la coherencia y comprensión de la propia articulación jurídica del modelo procedimental.

En este sentido, la Ley *Bassanini uno* establece que, con el objeto de alcanzar una mejor «cognoscibilidad normativa», uno de los principios o criterios que han de encauzar la simplificación —y que analizaremos seguidamente— ha de ser la reunión en un único texto reglamentario de las disposiciones reguladoras de un procedimiento administrativo que provengan

de fuentes de rango diverso (44). Sin embargo, amén de esta previsión ligada a la homogeneización de los procedimientos, la Ley *Bassanini uno* remite la reordenación normativa a la Ley anual de simplificación, que cuenta entre sus cometidos con el de sentar las bases para la confección o elaboración de textos únicos (*testi unici*) (45).

La Ley 50/1999 —primera Ley anual de simplificación— ha asumido esta función de reordenación y simplificación normativa, y lo ha hecho con respecto a un ámbito que va más allá de la normativa que atañe a los procedimientos administrativos, extendiéndose a otras muchas materias en las que también resulta inaplazable la revisión de la legislación vigente. Sobre el Consejo de Ministros pesa la obligación de adoptar un programa de reordenación normativa referido a los institutos y materias enunciados en el artículo 20.4 de la Ley *Bassanini uno* y en el anexo tercero de la propia Ley 50/1999. Entre otras muchas materias, pueden colacionarse a título ilustrativo: el medio ambiente, la ordenación del territorio, el urbanismo, la expropiación, las finanzas y tributos, la documentación administrativa, la agricultura, la pesca, la Universidad y la investigación. Un panorama sumamente amplio cuya consecución tiene prevista como fecha límite el 31 de diciembre de 2001.

La reordenación normativa tomará forma mediante la confección de textos únicos referidos a materias y sectores homogéneos. La aprobación de los mismos se realizará mediante Decreto del Presidente de la República previa deliberación del Consejo de Ministros. En la tramitación de estos textos únicos, al igual que en el caso de los Reglamentos de simplificación, será necesario solicitar los informes del Consejo de Estado y de las comisiones parlamentarias competentes (46). Asimismo, la Ley 50/1999 dicta algunos criterios que habrán de informar y orientar el contenido de la actividad de reordenación normativa y su plasmación en los textos únicos. Estos criterios descubren cómo la clave de bóveda se sitúa en la búsqueda de una mayor seguridad jurídica y en la correlativa transparencia que debe caracterizar al ordenamiento jurídico. En aras de garantizar una mayor seguridad jurídica, puede notarse que la elaboración de los textos únicos debe cuidar especialmente la indicación de la normativa vigente y, por tanto, la clara enunciación de las normas derogadas. Unida a la seguridad jurídica, la búsqueda de transparencia también queda patente en buena parte de los criterios establecidos. Algunos se orientan hacia la necesidad de evitar la dispersión normativa (es el caso de la necesaria «revisión periódica, al menos cada siete años desde la entrada en vigor, de cada texto úni-

(44) Vid. artículo 20.5, letra *d*), de la Ley *Bassanini uno*.

(45) A tenor de lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 20 de la Ley *Bassanini uno*, el proyecto presentado anualmente por el Gobierno habrá de prever la delegación o deslegalización necesarias para la elaboración y codificación de textos únicos de naturaleza legislativa o reglamentaria, respectivamente. La simplificación de los procedimientos administrativos y la simplificación de las fuentes normativas son, en consecuencia, los dos elementos fundamentales que han de dar contenido a la Ley anual de simplificación.

(46) Tal y como puede notarse, el procedimiento de elaboración de los textos únicos reproduce la estructura del *iter* a seguir en la aprobación de los Reglamentos de simplificación.

co») (47). Otros, en cambio, apuntan hacia la obtención de coherencia lógica y sistemática en el contenido de los textos únicos, simplificando incluso el propio lenguaje normativo.

Es claro que la reordenación normativa está llamada a ser uno de los complementos fundamentales en la simplificación de los procedimientos administrativos. Y no sólo eso. A la vista del ambicioso programa previsto en la Ley 50/1999, cabe concluir que el impulso dado a la reordenación normativa pretende asentar una profunda revisión del estado de la legislación, más allá del concreto ámbito de la regulación procedimental. Un planteamiento que, por lo demás, se encuentra en consonancia con las orientaciones que vienen produciéndose en el seno de la Unión Europea, y que inciden, necesariamente, en el comportamiento de los Estados miembros (48).

(47) Vid. artículo 7.2, letra g), de la Ley 50/1999. Este criterio ha de ponerse en conexión con lo dispuesto en el párrafo sexto de este artículo 7, en cuya virtud la Presidencia del Consejo de Ministros debe garantizar que las reformas normativas posteriores a la entrada en vigor de los textos únicos se realicen, exclusivamente, mediante la modificación o la integración de las disposiciones contenidas en los mismos. A tal efecto, la Presidencia habrá de adoptar las directrices y actos de coordinación que resulten convenientes.

(48) El interés por la simplificación normativa ocupa un lugar destacado en el marco de la Unión Europea: la preocupación por el cumplimiento y la aplicación eficaz de la legislación comunitaria ha desembocado en los últimos años en un constante ahondamiento y avance en el campo de la simplificación. La constatación de que la transparencia de la normativa comunitaria, así como la claridad y calidad en el lenguaje utilizado, constituyen factores importantes que condicionan la actuación de los operadores económicos y jurídicos ha dado paso a la realización de numerosos estudios tendentes a articular medidas de reordenación del Derecho comunitario.

Estas medidas de simplificación normativa en el ámbito de la Unión Europea se han fundamentado desde el plano dogmático en una lectura dirigida de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Sobre ambas bases se vienen intensificando algunas líneas de actuación, entre las que destacan la codificación de la legislación comunitaria y la incidencia en la calidad normativa. Unas líneas que han encontrado un espaldarazo firme en la Declaración 39 anexa al Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997. En esta Declaración, dedicada a la «calidad de la redacción de la legislación comunitaria», se indica que

«la Conferencia declara que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión deberían:

— Establecer de común acuerdo directrices para mejorar la calidad de redacción de la legislación comunitaria y aplicar dichas directrices al estudiar propuestas o proyectos de legislación comunitaria, adoptando las medidas de organización interna que estimen necesarias para su correcta aplicación.

— Hacer todo lo posible para acelerar la codificación de los textos legislativos».

Sobre este particular puede verse David ORDÓÑEZ SOLÍS, *Cuestiones lingüísticas y normativas del Derecho Comunitario europeo*, en «Revista de Derecho Comunitario Europeo», núm. 4 (1998), págs. 607 a 617.

3. *Las coordenadas sustantivas de la simplificación procedimental: los principios y criterios que encauzan la reordenación reglamentaria de los procedimientos administrativos*

La deslegalización en materia procedimental tiene por finalidad primera, como ha quedado dicho, permitir el acceso de la potestad reglamentaria. Serán, pues, los Reglamentos de simplificación los encargados de hacer efectiva la reordenación de los procedimientos administrativos adaptando su estructura a las fórmulas y mecanismos de simplificación que puedan agilizar su tramitación. Ahora bien, una de las características que definen a la deslegalización en Italia radica en que la Ley de deslegalización debe fijar, según indica el artículo 17.2 de la Ley 400/1988, los criterios generales reguladores de la materia que es objeto de rebaja en el rango normativo. El objetivo de esta previsión se encuentra en la necesidad de establecer unas coordenadas que sirvan para encauzar la regulación reglamentaria.

Así las cosas, tanto en la Ley 537/1993 como en la Ley *Bassanini uno* encontramos un conjunto de principios o criterios generales que habrán de guiar e inspirar la actuación efectiva de las medidas de simplificación a través de los respectivos Reglamentos de simplificación. En particular, el artículo 20 de la Ley *Bassanini uno* recoge un catálogo de principios que está llamado a ser el marco de constante referencia para situar las líneas sustantivas de actuación en la simplificación procedimental. Este elenco, en el que se recogen criterios introducidos por la Ley 537/1993, ha sido objeto de sucesivas ampliaciones y contiene en la actualidad un nutrido número de criterios o principios hacia los que debe propender la reordenación de los procedimientos administrativos. La primera Ley anual de simplificación así lo confirma, por cuanto, en lugar de establecer una enumeración propia de principios, se limita a engrosar los ya previstos en el artículo 20 de la Ley *Bassanini uno*. De esta forma, los nuevos Reglamentos de simplificación procedimental encontrarán en el mentado precepto las coordenadas y criterios de orientación.

Desde una perspectiva que nos parece ilustrativa y con vistas a exponer con mayor claridad las líneas esenciales que se contienen en estos principios, podemos establecer una subdivisión troncal de la simplificación de los procedimientos en atención al nivel de concreción con el que se opere la misma. En este sentido, puede distinguirse, en primer lugar, una simplificación orientada a la homogeneización de aquellos procedimientos administrativos caracterizados por la presencia de factores o elementos de afinidad. En este caso, la simplificación se abre paso gracias a la creación de categorías procedimentales tipo que parten de la previa clasificación y delimitación de los rasgos comunes a un conjunto de procedimientos. En segundo término, podemos descender a un estadio de mayor especificación consistente en la depuración del marco secuencial particular que presenta cada procedimiento, purgando los trámites innecesarios o reemplazándolos por otros que hagan prever una mayor agilidad en la tramitación. Pues

bien, desde esta doble perspectiva puede realizarse un recorrido por los principios establecidos en el artículo 20.5 de la Ley *Bassanini uno*.

1) *Uniformidad en la tipología procedimental y reducción del número de procedimientos administrativos*. A tenor de lo establecido en el artículo 20.5, letras *c*) y *d*), uno de los criterios que han de guiar la simplificación pasa por la regulación uniforme de aquellos procedimientos que por su conexión material o funcional puedan ser objeto de un tratamiento común (49). La regulación uniforme de diversos procedimientos administrativos bajo una misma modalidad procedimental —procedimiento marco o procedimiento tipo— (*vid. subitoinfra*) se presenta ventajosa por múltiples razones. Baste pensar, por ejemplo, en la contribución de esta medida a la transparencia de la actuación administrativa. Es más, esta reordenación basada en la búsqueda de elementos comunes y su reducción a la unidad trata de frenar la expansión de los denominados «procedimientos clónicos» (50).

Ello no obstante, la consecución y desarrollo de la uniformidad procedimental tropieza con graves inconvenientes. Ante todo, la ausencia de una reconstrucción completa y acabada de la clasificación y tipología de los procedimientos administrativos. Se trata de una tarea que todavía no ha sido afrontada con éxito por la doctrina científica y que, a pesar de las dificultades que entraña, sería un recurso de inestimable ayuda para lograr una homogeneidad más profunda. Por otra parte, la pretendida uniformidad de los procedimientos administrativos a través de procedimientos-marco exige un esfuerzo de abstracción intermedia que no comporte la simple fijación de criterios genéricos, pero que tampoco desemboque en la plasmación de procedimientos rígidos y faltos de flexibilidad.

Esta tarea habrá de venir acompañada de la coetánea supresión de aquellos procedimientos que devengan innecesarios a raíz de la misma. Tal y como señala el artículo 20.5 *g-quinquies*, la simplificación encuentra un criterio de orientación en la «supresión de los procedimientos que derogan la normativa procedimental de carácter general cuando no subsistan las razones que justifican esa regulación sectorial diversa». Lo cierto es que no es plausible plantear una reordenación de la realidad procedimen-

(49) En concreto, la letra *c*) hace referencia a la «regulación uniforme de los procedimientos del mismo tipo que se desarrollen en distintas Administraciones, o bien en distintas unidades funcionales de una misma Administración». Por su parte, la letra *d*) establece como criterio la «reducción del número de procedimientos administrativos y el agrupamiento de los procedimientos que se refieran a la misma actividad, reuniendo en una única fuente normativa, cuando ello corresponda a exigencias de simplificación y transparencia normativa, disposiciones provenientes de fuentes de rango diverso».

(50) Con esta noción se hace referencia a la aparición de procedimientos administrativos que adquieren autonomía respecto de un procedimiento matriz en atención, únicamente, a la existencia de pequeñas particularidades que no justifican, por sí solas, la necesidad de crear un nuevo procedimiento. Sobre este particular, véanse las indicaciones recogidas en el estudio *I procedimenti amministrativi statali*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, 1994, pág. 10.

tal sin establecer como uno de sus elementos centrales la reducción del número de procedimientos administrativos (51).

Pues bien, es precisamente en esta dirección en la que ha profundizado decididamente la *Ley Bassanini ter* introduciendo nuevos principios o criterios de simplificación. De un lado, «la supresión de los procedimientos que dejen de responder a las finalidades y objetivos fundamentales definidos por la legislación sectorial o bien que se encuentren en contraste con los principios generales del ordenamiento jurídico nacional o comunitario» (52). De otro, «la supresión de los procedimientos que comporten, para la Administración y para los ciudadanos, costes más elevados que los beneficios obtenibles, sustituyendo, en su caso, la actividad administrativa directa mediante formas de autorregulación por parte de los interesados». Este último principio constituye una prueba palmaria de la importancia que adquiere la dimensión económica de los procedimientos y el engarce existente entre la simplificación procedimental y la búsqueda de una mayor previsión —y prudencia— en el uso de los recursos públicos (53).

2) *Simplificación de la estructura secuencial de procedimientos administrativos concretos*. En un segundo bloque de principios podemos englobar todas aquellas directrices destinadas a simplificar la estructura secuencial de los procedimientos señalados por el legislador. Sobre este particular es preciso reseñar que si bien el artículo 20 de la *Ley Bassanini uno* dicta criterios orientadores, no establece, empero, mecanismos concretos para su realización, esto es, los Reglamentos de simplificación no se encuentran vinculados o condicionados a la utilización de determinadas figuras o institutos jurídicos para la consecución de la simplificación. De este modo, queda abierta la posibilidad de intervenciones originales en correspondencia con las características concretas del procedimiento en cuestión. Con todo, las primeras experiencias no se encaminan en esta línea y denotan la utilización de las medidas previstas en el capítulo IV de la Ley 241/1990 —a las que ya nos referimos más arriba—.

Dentro del conjunto de criterios o principios que han de guiar la simplificación de los procedimientos puede apreciarse un variado espectro de alternativas que abarcan desde la supresión de ciertos trámites hasta el establecimiento de mecanismos sustitutivos de los mismos. Sin olvidar, claro está, la reducción de los plazos procedimentales.

En efecto, la simplificación puede actuarse a través de la supresión de trámites considerados innecesarios o superfluos. La letra a) del artículo 20.5 recoge este criterio, añadiendo que la simplificación del *iter* procedimental puede comportar, en última instancia, la supresión de fases. Esta coetilla final resulta, cuando menos, sorprendente, toda vez que la divi-

(51) Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *De la simplificación de la Administración Pública...*, cit., pág. 27.

(52) Vid. artículo 20.5 g-bis de la *Ley Bassanini ter*.

(53) Sobre la importancia de los principios de eficiencia y economía del gasto público en las tareas de simplificación puede verse Giulio VESPERINI, *La semplificazione*, en «Giornale di Diritto Amministrativo», núm. 7/1995, pág. 701.

sión en fases responde a la propia idea de progresión que entraña el procedimiento. Y no sólo eso, se trata de una división metodológica que raramente halla una delimitación precisa en la normativa procedimental. En cualquier caso, cabe interpretar que la supresión de las fases, lejos de referirse a las fases de iniciativa, instrucción y resolución (que constituyen momentos consustanciales del procedimiento administrativo), alude a la *fase integrativa de la eficacia*, orientando la simplificación hacia la eliminación de los controles o aprobaciones posteriores a la adopción de la resolución (54). Asimismo, es dable considerar, según entendemos, que esa referencia a las fases hace alusión a los procedimientos de carácter complejo y a la existencia de subfases o subprocedimientos (tales como la emisión de determinados dictámenes que son el resultado de un procedimiento específico) que bien pueden ser objeto de una simplificación autónoma.

Por otra parte, los principios de simplificación apuntan igualmente a la reordenación de la secuencia estructural sobre la base de la introducción de mecanismos sustitutivos a la realización de determinados trámites. Y, en esta misma dirección, la supresión del desarrollo encadenado y sucesivo de los actos de trámite por un desarrollo en paralelo o bien por el recurso a fórmulas de actuación concentrada (en especial, la Conferencia de Servicios).

Por último, la simplificación de los procedimientos administrativos aparece guiada por el criterio o principio de reducción de los plazos procedimentales (55). La aceleración del procedimiento, la reducción de los plazos necesarios para resolver, constituyen la veste más visible de los principios de eficacia y eficiencia y, de igual forma, la condición imprescindible para garantizar que la respuesta administrativa es capaz de sujetarse a las exigencias de la realidad socioeconómica, donde el tiempo adquiere, cada vez más, una importancia decisiva (56).

Destaca, en este sentido, la previsión contenida en el artículo 17.1, letra h), de la Ley *Bassanini uno*, según la cual deviene necesario que en los su-

(54) La fase integrativa de la eficacia se corresponde con el conjunto de trámites posteriores a la adopción de la resolución final cuyo cumplimiento condiciona la plena eficacia de dicha resolución. Para una adecuada inteligencia de esta fase procedimental es obra de consulta indispensable: Aldo M. SANDUCCI, *Il procedimento amministrativo*, Giullè, Milán, 1959, págs. 260 y ss.

(55) A tenor de lo dispuesto en la letra b) del artículo 20.5, la «reducción de los plazos para la conclusión de los procedimientos y la uniformización de los plazos de conclusión previstos en el caso de procedimientos análogos» son, también, criterios y principios de simplificación.

(56) Aunque el centro neurálgico en la reducción de los plazos procedimentales tiende a situarse en el plazo para resolver, no ha de olvidarse que también encontramos en el seno del procedimiento administrativo plazos de carácter interno que encuadran la realización de actuaciones instructorias o de impulso procedimental. De ahí que sea plausible plantear la simplificación de la vertiente temporal del procedimiento acudiendo a la reducción de estos plazos internos.

Resulta más complejo, sin embargo, tratar de introducir mecanismos de cierre en la estructura del procedimiento —pensemos, por ejemplo, en la fijación de plazos preclusivos para ciertas actuaciones como la emisión de informes— en la medida en que el desarrollo flexible del procedimiento, y la búsqueda de una idea de progresión carente de formalismos, son frontalmente opuestas a la creación de dichos cierres.

puestos en los que se produzca «el incumplimiento del plazo del procedimiento, la falta de adopción o la adopción tardía de la resolución, la realización incompleta o tardía de las obligaciones y las prestaciones por parte de la Administración Pública» se establezcan «formas de indemnización automática a favor de los sujetos que hubieren solicitado la adopción de la resolución». De acuerdo con lo dispuesto en la propia redacción del precepto, el tratamiento de la vertiente temporal del procedimiento administrativo encuentra en el establecimiento de una suerte de sanción monetaria automática un remedio que impulse el mayor respeto a la obligación de resolver, de modo expreso y en el plazo establecido, todos los procedimientos administrativos (57). Conviene, no obstante, realizar algunas consideraciones para encuadrar el alcance de esta previsión.

La primera nota sobre la que ha de llamarse la atención se encuentra en la naturaleza jurídica de esta medida toda vez que no se amolda al esquema general de la responsabilidad. Y es que se trata de una indemnización monetaria que se activa de modo automático por el incumplimiento del plazo, con independencia de la efectiva producción de un daño. En otras palabras, el interesado no debe soportar la carga de probar las repercusiones lesivas que ha causado el retraso en su patrimonio jurídico (58).

En segundo término, es preciso parar mientes en los beneficiarios de esta compensación automática. El tenor literal del precepto hace alusión a los *soggetti richiedenti il provvedimento*, y de ello se desprende, según opinión de algunos autores, que el ámbito aplicativo de la norma queda circunscrito a aquellos procedimientos administrativos iniciados a instancia del interesado y susceptibles de finalizar mediante una resolución ampliativa de su esfera jurídica (59). Si bien es ésta una interpretación que ya ha-

(57) Los efectos vinculados al incumplimiento de los plazos procedimentales, y en concreto del plazo para resolver el procedimiento, representan una cuestión que merece ser afrontada con mayor énfasis por parte de la doctrina científica para adecuar su tratamiento a la creciente relevancia que la celeridad adquiere en el procedimiento administrativo. La situación de partida presenta rasgos similares en el ordenamiento italiano y español: la infracción de los plazos temporales se encuentra alejada de cualquier eficacia invalidante sobre la resolución final. Sólo excepcionalmente, el retraso en la adopción de un acto administrativo puede trasladar a éste efectos invalidantes. Así las cosas, el tratamiento de la infracción temporal, al igual que las irregularidades de carácter no invalidante, se traslada hacia los ámbitos de la responsabilidad disciplinaria del servidor público actuante y la responsabilidad patrimonial de la Administración. La cuestión que inmediatamente se suscita radica en determinar en qué medida este planteamiento satisface y garantiza la efectiva vigencia de los principios de celeridad y eficiencia.

(58) Aunque la calificación jurídica de esta figura resulta confusa, lo cierto es que su conexión con el principio de eficiencia resulta evidente. Una ligazón que se ve confirmada por la voluntad de garantizar que esta previsión disponga de una adecuada publicidad y transparencia en su manejo. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 17.1, letra h), dispone que, juntamente con la previsión de las formas de indemnización, también será preciso establecer «las modalidades de pago y las unidades administrativas encargadas de hacer efectiva la indemnización, asegurando la máxima publicidad y conocimiento por parte del público de las medidas adoptadas y la máxima celeridad en la retribución de la propia indemnización».

(59) Tal es la posición mantenida por Francesco MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo nelle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127 (cd. riforma Bassanini)*, en «Diritto Processuale Amministrativo», núm. 4/1997, pág. 794.

bían avanzado algunos estudios sobre la infracción del artículo 2 de la Ley 241/1990 (donde se recoge la obligación de resolver en el plazo establecido) (60), entendemos por nuestra parte que los términos del precepto admiten una interpretación más amplia de los supuestos en los que la indemnización sea procedente. Amparándonos en una interpretación teleológica del precepto, cabría sostener que la fijación de esta indemnización monetaria constituye un mecanismo que ha de beneficiar al sujeto a quien interese la adopción de la resolución o acto de que se trate, aun cuando esa resolución, desde una perspectiva objetiva, tenga un carácter restrictivo. Como se sabe, en los procedimientos pueden concurrir diferentes interesados con posiciones y pretensiones divergentes e incluso antagónicas; de manera que mientras algunos interesados dirigirán sus pretensiones hacia la adopción de una concreta resolución, las pretensiones de los restantes participantes podrán encaminarse en sentido opuesto, de resultas que el carácter ampliativo o restrictivo de la resolución final habrá de analizarse desde una perspectiva subjetiva, en atención a la posición del sujeto de que se trate, y no al contenido objetivo del acto. Y ello al margen de que la incoación del procedimiento haya sido efectuada de oficio (a través de acuerdo de incoación del órgano competente) o bien a instancia o solicitud de la persona interesada (61).

En este breve recorrido por el contenido de los criterios que inspiran el proceso de simplificación en el ordenamiento jurídico italiano puede apreciarse la amplitud y riqueza de las variantes que ofrece el panorama de la simplificación procedimental. Pero, más allá de esta constatación, no podemos dejar en el tintero una última apreciación relacionada con la interconexión trabada entre la simplificación de los aspectos estructurales (aquellos pertenecientes a la secuencia ordenada de actos) y las facetas organizativa y documental que confluyen en la caracterización del procedimiento administrativo. En efecto, dentro de los principios de simplificación contenidos en el artículo 20.5 de la Ley *Bassanini uno*, encontramos directrices enfocadas al establecimiento de medidas organizativas que re-

(60) Cfr. Marcello CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Giappichelli Editore, Turín, 1995, págs. 139 a 148.

(61) Existen, por lo demás, otros extremos que tampoco resultan de pacífica interpretación. En este sentido, MELE considera que nos encontramos ante una indemnización que cede ante la presencia de una causa de justificación. De este modo, la previsión de una indemnización monetaria haría referencia únicamente a los retrasos injustificados (MELE, *La semplificazione del procedimento amministrativo...*, cit., pág. 807). Esta lectura interpretativa puede comportar, a nuestro juicio, un vaciamiento de la medida en cuestión pues se abre paso a la aplicación de criterios jurisprudenciales sobre el carácter justificado o no del retraso que pueden desembocar en líneas de actuación semejantes a las utilizadas en relación con el derecho a un proceso jurisdiccional sin dilaciones indebidas.

Por otra parte, es preciso determinar si la obligación de resolver en plazo puede cumplimentarse mediante una resolución formal que no entre a resolver el fondo del asunto. De aceptar una respuesta positiva, la Administración podría esquivar el pago de estas indemnizaciones adoptando sistemáticamente resoluciones vacías de contenido, es decir, resoluciones que no tomen en consideración la realidad subyacente y los intereses que concurren en el supuesto concreto. Aunque la solución a esta cuestión resulta compleja, entendemos que no puede desligarse la obligación de resolver y la correlativa obligación de motivar la resolución.

percutan en una mayor agilidad de la tramitación y resolución de los procedimientos. En este ámbito, la letra *f*) de este precepto indica que la simplificación ha de orientarse hacia el abandono del modelo orgánico colegial como fórmula organizativa y a su sustitución mediante otros mecanismos de intervención, en especial la Conferencia de Servicios. De igual forma, la reestructuración de los procedimientos debe comportar, en la medida de lo posible, la transferencia de funciones hacia órganos de carácter monocrático (62).

Asimismo, el legislador italiano, consciente de la estrecha conexión existente entre la simplificación de los procedimientos administrativos y la simplificación de la documentación administrativa, se ha preocupado de conectar ambos ámbitos, por cuanto —no se olvide— el procedimiento administrativo encuentra una traducción material en el expediente administrativo. De ahí que el artículo 1.3 de la Ley *Bassanini bis*, al relacionar los principios que han de guiar la simplificación de la documentación administrativa, establezca que también será posible modificar la regulación de los procedimientos administrativos con la finalidad de evitar que la reducción de la carga documental y la introducción de mecanismos sustitutivos de la certificación administrativa puedan dar lugar a trabas y entorpecimientos en la adopción de la resolución (63).

Finalmente, es preciso señalar que la Ley 50/1999 ha engrosado este listado de principios, incorporando un nuevo criterio que se nos antoja decisivo en el devenir de la actividad procedimentalizada de la Administración: la adecuación de los procedimientos a las nuevas tecnologías informáticas (64).

Este recorrido que hemos realizado por los principios y criterios sustantivos que presiden la simplificación permite cerrar el análisis de los componentes integrados en el planteamiento técnico que viene desarrollándose en Italia en el marco de la simplificación de los procedimientos administrativos. Sin embargo, no podemos dar por concluido este proceso sin antes reparar en la presencia de un elemento de cierre que es, a la postre, el encargado de racionalizar esta compleja intervención sobre el tejido procedimental. Nos referimos al establecimiento de medidas de evaluación y seguimiento de las tareas de simplificación.

(62) Sobre la conexión entre la dimensión estructural y organizativa en la simplificación de los procedimientos puede verse Alessandro NATALINI, *La valutazione delle procedure amministrative*, en «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», núm. 4/1996, pág. 76.

(63) En concreto, véase el artículo 1.3, letra *c*), de la Ley *Bassanini bis*.

(64) La incorporación de los avances informáticos y de los medios telemáticos en la tramitación de los expedientes portará de suyo la posibilidad de acelerar el curso de los mismos, pero obligará a retomar algunas figuras tradicionales —entre ellas, la propia noción de acto administrativo y el régimen jurídico de la notificación— para acomodar su estructura a estos nuevos mecanismos de actuación. Cfr. Alessandro NATALINI, *Sistemi informativi e procedimenti amministrativi*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 2/1999, págs. 449 y ss.

IV. LOS MECANISMOS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS TAREAS DE SIMPLIFICACIÓN. LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA SIMPLIFICACIÓN

En un contexto de creciente impulso de los principios de eficacia y eficiencia, la valoración de los resultados obtenidos y su confrontación con los recursos empleados constituyen momentos indeclinables para garantizar una mayor efectividad de la actuación administrativa. El proceso de simplificación procedimental requiere la articulación de un adecuado sistema de seguimiento y valoración de las medidas adoptadas con vistas a que la reordenación alcance plenamente los objetivos perseguidos. Tal y como señalamos anteriormente, la simplificación de los procedimientos administrativos se abre con un estudio detallado de la realidad procedimental que toma en consideración el modelo normativo y los problemas concretos que suscita su traslación práctica. Esta analítica previa a la actuación normativa constituye un estadio decisivo para afrontar con racionalidad y coherencia la complejidad y heterogeneidad del tejido procedimental.

Además de este análisis previo, es preciso incorporar instrumentos de evaluación de la incidencia e impacto de la simplificación actuada en los respectivos procedimientos. Esta fiscalización pretende salvaguardar la correspondencia con la situación real subyacente, esto es, la adecuación al objeto de la simplificación, y, al mismo tiempo, evitar la dispersión que puede producirse cuando se actúa sobre un ámbito tan extenso. La fiscalización previa de los objetivos perseguidos y la posterior valoración de los resultados obtenidos devienen, pues, uno de los ejes fundamentales de la simplificación procedimental —y, en general, de cualquier tipo de simplificación—. Una fiscalización *ex ante* y *ex post* que habrá de venir acompañada, naturalmente, de un seguimiento ininterrumpido que permita introducir las correcciones y ajustes necesarios en el transcurso del propio proceso simplificador.

La importancia que deben adquirir el control, la evaluación y el seguimiento del proceso de renovación procedimental no ha pasado desapercibida al legislador italiano, aunque sólo recientemente ha decantado su atención hacia estos extremos. La Ley *Bassanini uno* contiene una primera indicación al respecto: el párrafo primero del artículo 20 establece un mandato al Gobierno para que, juntamente con el proyecto de ley anual de simplificación, presente al Parlamento «un informe sobre el estado de actuación de la simplificación de los procedimientos administrativos». Se trata, empero, de un mecanismo insuficiente. Es por ello que la Ley 50/1999, con el objeto de paliar esta deficiencia, ha potenciado la presencia de los métodos de evaluación y seguimiento en el marco de la simplificación merced a un conjunto de previsiones que pasamos a relatar.

En primer lugar, la Ley 50/1999 ha precisado el contenido de la relación anual prevista por la Ley *Bassanini uno*. Una relación o informe que no se limitará únicamente al análisis de la simplificación procedimental en el ámbito de la administración estatal, sino también a la situación existen-

te en el plano de la normativa regional y comunitaria. Es más, a esta relación anual habrá de adjuntarse un informe del Consejo de Ministros referido al balance global de la actividad de simplificación, la valoración de la eficacia de los instrumentos previstos en la Ley anual de simplificación, y la indicación de la posible supresión o sustitución de los instrumentos ya instituidos por medios alternativos (65).

En segundo término, y es éste un aspecto destacado, se da carta de naturaleza al denominado «análisis del impacto de la regulación» (*analisi dell'impatto della regolamentazione*). Se trata de un instrumento destinado a introducir un estudio de previsión sobre los efectos y la incidencia que los proyectos normativos habrán de comportar en la organización de las Administraciones Públicas y en la actividad de los ciudadanos y las empresas (66). Este análisis se acompañará a todos los proyectos normativos del Gobierno, así como a los reglamentos ministeriales e interministeriales. Ello no obstante, la funcionalidad del «análisis del impacto de la regulación» no queda limitada a la iniciativa gubernativa, ya que también podrá articularse como un elemento de juicio a valorar en la tramitación parlamentaria de las leyes. A tal fin, las Comisiones parlamentarias competentes podrán solicitar un «análisis del impacto de la regulación» relativo a los textos legislativos en los que estén trabajando.

Por último, la Ley 50/1999 crea una unidad funcional de apoyo al Gobierno destinada a asesorar y dar soporte técnico en la actuación de los procesos de deslegalización, simplificación y reordenación. Esta unidad recibe el nombre de *Núcleo para la simplificación de las normas y de los procedimientos*, y está compuesta por un total de veinticinco expertos, vinculados o no a la Administración Pública, pero, en cualquier caso, dotados de una alta cualificación en las materias de redacción de textos normativos, análisis económico, valoración del impacto de las normas, análisis coste-beneficio, Derecho comunitario, Derecho público comparado, Lingüística, Ciencias y técnicas de la organización, análisis de la organización, y análisis de las políticas públicas (67). En definitiva, un cuerpo téc-

(65) Vid. artículo 4 de la Ley 50/1999.

(66) El ámbito aplicativo del «análisis del impacto de la regulación» —también conocido bajo las siglas AIR— fue objeto de variación con respecto al proyecto de ley presentado por el Gobierno. En éste la relación o informe sobre el impacto de la regulación había de recabarse en los proyectos normativos que regulasen, aunque fuese parcialmente, aspectos organizativos o procedimentales de la actividad administrativa. Por el contrario, en la redacción finalmente adoptada, el AIR no limita su esfera de operatividad a una determinada parcela de proyectos; antes bien, hace referencia a todos los proyectos normativos. Esta extensión en el ámbito aplicativo se ha visto compensada, sin embargo, por una acotación de su contenido, en la medida en que el AIR atenderá únicamente (*sic*) a los efectos que las medidas previstas puedan producir en el desarrollo de la actividad de la Administración y en la actuación de los interesados y las empresas.

(67) Vid. artículo 3 de la Ley 50/1999. Por otra parte, en aras a garantizar que los procesos de simplificación administrativa dispongan del mayor grado de coherencia y racionalidad, y de conformidad con la voluntad de integrar a los diversos sujetos afectados por las medidas de simplificación, se prevé la posibilidad de que el Ministro competente designe un representante de la Administración directamente interesada con el objeto de que éste intervenga en los trabajos del Núcleo.

nico especializado encargado de impulsar y garantizar un seguimiento adecuado de las labores de simplificación (68).

V. CONSIDERACIONES FINALES

La valoración del proceso de simplificación de los procedimientos administrativos en Italia difícilmente puede realizarse en términos absolutos habida cuenta que nos encontramos ante un proceso que, lejos de estar concluido, se encuentra todavía *in itinere* (69). En cualquier caso, lo cierto es que su estudio permite extraer elementos de indudable interés y acierto, que denotan un decidido esfuerzo para atajar un problema que, ora por razones intrínsecas al ordenamiento jurídico italiano, ora por otras causas extensibles a cualquier actividad procedimentalizada, resulta inaplazable (70). El carácter integral e interconectado con el que se afronta la simplificación de los procedimientos, la graduación y prelación de los sectores, la garantía de continuidad en las tareas de reordenación, la fiscalización y seguimiento del proceso con el objeto de garantizar la coherencia y efectividad del mismo, constituyen sólidos cimientos que hacen posible el que la simplificación de los procedimientos administrativos se erija en auténtico criterio informador de la actividad administrativa (71).

(68) El Núcleo para la simplificación de las normas y de los procedimientos desarrollará más intensamente esta función de seguimiento y evaluación merced a la integración de su Secretaría en el *Departamento para los asuntos jurídicos y legislativos*. Este Departamento, introducido por la reciente reordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros —Decreto Legislativo de 30 de julio de 1999 (núm. 303), dictado en actuación de los artículos 11.1, letra *a*), y 12 de la Ley *Bassanini uno*—, cuenta entre sus funciones con el cometido de valorar el impacto de la simplificación de los procedimientos administrativos.

(69) La simplificación de los procedimientos administrativos catalogados en la Ley *Bassanini uno* todavía presenta un estado incompleto de actuación. Entre los Reglamentos de simplificación más recientes pueden citarse el DPR —Decreto del Presidente de la República— de 3 de junio de 1998 (núm. 252), dedicado a la simplificación de los procedimientos referentes a la concesión de comunicaciones e informaciones antimafia; el DPR de 24 de junio de 1998 (núm. 260), por el que se simplifican los procedimientos de ejecución de las decisiones de condena y resarcimiento de los daños al erario público (*danno erariale*); y el DPR de 20 de octubre de 1998 (núm. 447), en el que se contienen normas de simplificación de los procedimientos de autorización para la realización, ampliación, reestructuración y reconversión de instalaciones productivas, ejecución de obras internas en las fábricas y determinación de las áreas destinadas a las instalaciones productivas.

(70) Algunos autores, entre ellos CASSÈSE, consideran la necesidad de afrontar desde una perspectiva más profunda las labores de simplificación administrativa tanto en el diseño de los objetivos como en la aplicación de los medios. Ilustrativas son, en este sentido, las palabras de CASSÈSE cuando concluye en su análisis sobre la situación de la simplificación en Italia que «es el momento de que aparezca un "Taylor" también en la Administración Pública italiana, porque simplificar (en el sentido limitado en el que se viene realizando en Italia) no es suficiente» (vid. Sabino CASSÈSE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 3/1998, pág. 703).

(71) Estos rasgos que caracterizan el proceso de simplificación procedimental en Italia pueden rastrearse también, entre nosotros, en el Real Decreto de 23 de abril de 1999, al que hicimos referencia en la introducción de este trabajo y por el cual se crea la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa. Por cuanto respecta al carácter gradual y constante de la simplificación de los procedimientos administrativos, la Exposición de Motivos es sumamente ilustrativa cuando indica que «la Comisión que se crea por este

Ahora bien, la simplificación admite una lectura que, más allá de abundar en los objetivos perseguidos y en las mejoras que ésta ha de introducir en el funcionamiento de las Administraciones Públicas y sus relaciones con los ciudadanos, ponga sobre la mesa algunos de los problemas que su incidencia puede plantear. Aunque los esfuerzos se destinen principalmente a la construcción de mecanismos y figuras tendentes a acelerar y agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos, es necesario reparar también en los límites que la reordenación encuentra a su paso.

En la experiencia italiana, la simplificación de los procedimientos administrativos deposita buena parte de su confianza en la deslegalización. Gracias a la deslegalización será posible introducir, como vimos más arriba, una nueva regulación simplificada de los procedimientos que permita atajar, al mismo tiempo, las deficiencias normativas. La utilización de la potestad reglamentaria se justifica en la obtención de una mayor agilidad y adaptabilidad del modelo normativo procedimental a la situación real en la que ha de incidir. Pues bien, la consecución de esta mayor agilidad a través del reglamento ha sido puesta en tela de juicio por parte de algunos autores, quienes señalan en defensa de su posición los inconvenientes propios de esta fuente normativa, entre ellos su menor estabilidad (72).

Por otra parte, la complejidad de la realidad procedimental no sólo deriva del ingente número de procedimientos, sino también de la presencia de Administraciones territoriales diversas, en especial los entes surgidos a raíz de la descentralización política: las Regiones (73). Es más, la multiplicidad de Administraciones que es necesario reunir y engranar en el proceso de simplificación proviene igualmente del plano externo. La progresiva ampliación de las competencias asumidas por la Unión Europea ha repercutido en un aumento de los procedimientos administrativos que han de ajustar su estructura a las exigencias de la normativa comunitaria. El legislador italiano, consciente de que la simplificación procedimental no puede descuidar la in-

Real Decreto, así como los planes de simplificación nacen con vocación de permanencia, toda vez que la mejora de la gestión pública es un proceso dinámico y no un resultado determinado».

De otra parte, a lo largo del articulado encontramos sobradas muestras de la importancia que adquiere el control y la fiscalización de las medidas de reordenación adoptadas. De ahí que entre las funciones de la Comisión se encuentren las de realizar el seguimiento de la ejecución del Plan General de Simplificación, la aprobación del informe sobre el grado de cumplimiento y efectos del mentado Plan y, finalmente, la información al Consejo de Ministros sobre los resultados obtenidos con la puesta en práctica del mismo.

Y juntamente con el interés en el seguimiento, también podemos constatar la búsqueda de un proceso de simplificación integrado en el que tengan cabida las consideraciones efectuadas por los agentes y operadores sociales. En este sentido, representantes de otras Administraciones Públicas territoriales y expertos de reconocido prestigio en las materias sobre las que haya de trabajar la Comisión de Simplificación podrán ser consultados e invitados a sus sesiones.

(72) Cfr. Carla BARBATI, *Delegificazione, semplificazione amministrativa e ruolo del legislatore regionale*, en «Le Regioni», núm. 6/1997, pág. 1100.

(73) El proceso de simplificación procedimental ha provocado importantes debates sobre su incidencia en el reparto competencial. Sobre este particular puede verse *ibidem*, págs. 1081 a 1118; y Giulio VESPERINI, *La semplificazione dei procedimenti amministrativi*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», núm. 3/1998, págs. 671 y 672.

ciencia del Derecho comunitario, ha añadido un nuevo principio a los ya contenidos en el artículo 20.5 de la Ley *Bassanini uno*: los Reglamentos de simplificación han de propender en su labor de reordenación a la «adecuación de la normativa sustantiva y procedimental de la actividad y de los actos administrativos a los principios de la normativa comunitaria, sustituyendo, en su caso, el régimen concesional por el régimen autorizatorio» (74).

Los extremos mentados introducen, naturalmente, dificultades añadidas en la simplificación de los procedimientos administrativos. Sin embargo, el extremo sobre el que queremos llamar la atención y en el que se concentra, a nuestro juicio, uno de los retos principales de la simplificación procedimental radica en el empobrecimiento del sustrato cognoscitivo de los procedimientos administrativos y sus derivaciones para con el control jurisdiccional de la actividad administrativa. Algunas de las medidas destinadas a agilizar la tramitación de los procedimientos pasan por recortar la cadena secuencial eliminando trámites o reduciendo el marco temporal para realizar actos de instrucción procedimental. Esta reordenación de los procedimientos basada en la supresión de trámites corre el riesgo de aparajar una correlativa reducción de los elementos de juicio y, con ello, una ruptura del equilibrio entre las exigencias de celeridad y la objetividad e imparcialidad de la actuación administrativa.

Pensemos, por ejemplo, en la actividad de informe. La posibilidad de proseguir y concluir las actuaciones en ausencia de ciertos informes integrados en la definición del modelo normativo procedimental comporta que la decisión finalmente adoptada descansa sobre un sustrato cognoscitivo más reducido y, por ende, en una delimitación menos precisa de la realidad subyacente y de los intereses en presencia. Cierto es que la revisión y reordenación de las diferentes manifestaciones del auxilio administrativo en el procedimiento administrativo constituye una medida de simplificación necesaria, y no lo es menos que, en ocasiones, la tramitación de los asuntos se ve entorpecida por la necesidad de recabar un gran número de informes que resultan en cierta medida superfluos. Ello no obstante, la simplificación también debe encontrar límites en esta reestructuración porque es claro que los elementos que componen e informan la estructura procedimental no pueden sacrificarse sin más en el altar de la simplificación. Juntamente con los criterios que han de orientar la reordenación procedimental es preciso asentar, para dejar a resguardo, los componentes esenciales que definen el procedimiento administrativo. Componentes que no en vano son manifestación expresa del mandato constitucional de objetividad en la actuación administrativa pues garantizan una correcta adecuación de la respuesta administrativa a la realidad del caso concreto y a la multiplicidad de intereses que confluyen en el mismo. Uno de estos componentes se encuentra, sin duda, en la participación de los interesados en el curso de la elaboración del acto administrativo (75).

(74) Vid. artículo 20.5 *g-quater*, introducido por la Ley *Bassanini ter*.

(75) Así lo confirma el legislador español, al indicar que el proceso de simplificación impulsado en la reciente reforma de la LAP no puede comportar, en modo alguno, la eli-

El proceso de simplificación obliga, por tanto, a retomar esa *vexata quaestio* de la tensión entre las exigencias de garantía y objetividad de la actividad administrativa y los principios de eficacia y eficiencia. La búsqueda de un equilibrio entre los diferentes principios que dan forma al procedimiento administrativo, y que permiten que éste desempeñe las funciones que le han sido asignadas, requiere una pausada reflexión (76). Y es que, lejos de adoptar defensas férreas e impermeables de las exigencias de garantía o celeridad en la tramitación de los procedimientos administrativos, resulta aconsejable indagar en la fijación de puntos de equilibrio que permitan conciliar ambas exigencias.

Al objeto de encontrar estas medidas de equilibrio, es preciso reparar en la riqueza de variantes que ofrece la simplificación para desarrollar los principios o criterios que no entrañan una pérdida en los elementos de instrucción. En este sentido, la reordenación del procedimiento puede alcanzarse mediante la incorporación de correcciones destinadas a permitir el desarrollo paralelo y contemporáneo de las actuaciones de trámite, eliminando las conexiones preclusivas. De igual modo, podrían recuperarse e introducirse mecanismos de intervención oral en la tramitación de los procedimientos. Por otra parte, el procedimiento administrativo, no se olvide, presenta un sustrato organizativo. En palabras de NIGRO, «el procedimiento pertenece al mundo de la organización (...) el procedimiento no se limita, en realidad, a ligar los actos y los hechos en una serie progresiva hacia un resultado final, sino que teje dinámicamente sujetos (en un sentido amplio) e intereses, en una trama que es principalmente organizativa» (77). Habida cuenta de ello, la simplificación del procedimiento administrativo no debe centrarse necesariamente en la supresión de trámites; antes bien, puede operarse en el plano de la simplificación organizativa. Volviendo al ejemplo de los informes, las medidas de simplificación quizás no estriben tanto en la supresión del informe en cuestión cuanto en la reordenación y revisión del gran número de órganos consultivos llamados a informar (78).

No hay que olvidar, en fin, que entre el procedimiento administrativo y el proceso jurisdiccional administrativo existen vínculos estrechos que exigen una constante revisión de las instituciones presentes en ambas sedes —pensemos en la relación existente entre la legitimación procedimental

minación del momento participativo. En concreto, la Disposición Adicional primera de la Ley 4/1999 señala que «en ningún caso, las especialidades de los distintos procedimientos podrán suponer una disminución o limitación de las garantías consagradas en esta Ley». Por lo demás, en la regulación de la Comisión Interministerial de Simplificación Administrativa también se hace presente esta limitación allí donde señala que las propuestas destinadas a mejorar las relaciones de los ciudadanos con la Administración General del Estado habrán de ponderar el *pleno respeto* de los derechos contenidos en los artículos 35 a 38 de la LAP.

(76) Cfr. Vincenzo CAPUTI JAMBRENGHI, «Procedimento efficace e funzione amministrativa giustiziale», en *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, vol. I, Mucchi, Modena, 1992, págs. 333 a 337.

(77) Mario NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione...*, cit., pág. 273.

(78) Cfr. Fabio Massimo NICOSIA, *Il procedimento amministrativo, Principi e materiali*, Jovene Editore, Nápoles, 1992, pág. 137.

que determina el ámbito de los sujetos interesados en el procedimiento administrativo y la legitimación procesal que sirve para fijar las partes del proceso—. Cabe pensar, en consecuencia, que la simplificación de los procedimientos administrativos producirá alguna alteración en el funcionamiento de la justicia administrativa. Dicho en términos más precisos, si la simplificación comporta un empobrecimiento de la instrucción procedimental, tal circunstancia dificultará la posterior fiscalización de la actuación administrativa por parte de los órganos jurisdiccionales: la simplificación de los procedimientos administrativos puede traducirse en una correlativa complicación del control jurisdiccional (79).

Son éstas afirmaciones que requieren una exposición más reposada, pero que ilustran bien la importancia de acometer la simplificación procedimental con unas bases sólidas y bien definidas, al tiempo que nos previenen frente a enfoques simplistas o fragmentarios. En conclusión, la simplificación procedimental, con ser un objetivo improrrogable, requiere un manejo cauteloso que tenga presentes la diversidad funcional del procedimiento administrativo, los elementos que son consustanciales a su configuración y el papel central que éste ocupa en el ámbito de la actuación administrativa.

(79) Cfr. Roberto POLITI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e riflessi sulla giurisdizione*, en «Diritto Processuale Amministrativo», núm. 1/1998, págs. 103 a 108.