

La simplificación de la acción administrativa

SUMARIO: 1. LA «EFICACIA» DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA IDEA DE LA «SIMPLIFICACIÓN». 2. EL SURGIMIENTO DE LA IDEA DE LA «SIMPLIFICACIÓN» Y LAS PRINCIPALES FUENTES POSITIVAS. 3. SIMPLIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA: SIMPLIFICACIÓN COMO DESLEGALIZACIÓN. 4. SIMPLIFICACIÓN COMO REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS (DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS SUJETAS AL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO): SIMPLIFICACIÓN COMO LIBERALIZACIÓN. 5. SIMPLIFICACIÓN COMO REDUCCIÓN DE LAS FASES PROCEDIMENTALES Y ACELERACIÓN DE LOS PROCESOS DECISIONALES: SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL EN SENTIDO ESTRICTO. 6. EL PROBLEMA DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL.

1. LA «EFICACIA» DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA IDEA DE LA «SIMPLIFICACIÓN»

Sólo recientemente ha surgido en la doctrina italiana del Derecho administrativo, aunque sobre la base de una serie de importantes textos positivos, la idea de la «simplificación administrativa». Es una idea un tanto compleja, que tiene su origen en una nueva concepción de la Administración, tradicionalmente

Traducción: Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ.

ignorada en la ciencia jurídica, interesada más bien en la legitimidad de la acción administrativa, antes que en su eficacia.

Eficacia de la acción administrativa significa, como es sabido, capacidad en concreto de la Administración de cuidar de modo satisfactorio —el más satisfactorio posible dada la situación real— los intereses implicados, ya sean públicos, colectivos o privados, así como capacidad de incidir en la realidad externa por parte del órgano o de la oficina administrativa agente, a través de su acción concreta, se exprese ésta bien en actos jurídicos o bien en operaciones materiales. Esta noción de eficacia de la acción administrativa, como es evidente, nada tiene que ver con el concepto, propiamente jurídico, de la eficacia jurídica de los actos.

En el momento a partir del cual el valor de la eficacia, entendida en este sentido, se convierte en uno de los valores fundamentales en que la disciplina de la acción administrativa y sus aplicaciones concretas deben estar inspiradas —y entre nosotros ciertamente lo es a partir de la Ley 241/1990, de 7 de agosto—, algunos aspectos tradicionalmente ignorados de la actividad administrativa entran en juego, es decir, se convierten en relevantes, determinantes, ya en la disciplina normativa, que tiende a inspirarse en estos principios, ya en sede de aplicaciones de la misma (o sea, tornándose reglas a las que el administrador y el intérprete deben orientar la aplicación del Derecho): la conducción del procedimiento por parte de la Administración, el conocimiento y el control del mismo en los momentos sucesivos de instrucción.

La misma legitimidad administrativa, tradicionalmente configurada sobre dos principios, el de su conformidad a la ley y el de la racionalidad de la acción, incorpora ahora, como término de referencia, el principio de la conformidad de la acción a los valores y a las reglas de la eficacia; o, si se quiere, la exigencia de perseguir en el supuesto concreto la eficacia de la acción administrativa, es decir, producir mediante la acción misma resultados prácticos significativos en relación con los objetivos perseguidos, se convierte en ulterior y más rica articulación del principio de racionalidad.

El principio de eficacia es propio de la acción administrativa singular y concreta y, por esto, puede traducirse, al menos parcialmente, en criterio de legitimidad. Además, se distingue netamente de los principios, genéricamente concernientes a la organización y el funcionamiento de las oficinas administrativas, de eficiencia y de buen funcionamiento. Señaladamente, el principio de eficiencia, bien conocido en el ámbito de la Ciencia de la Administración como aquel que indica la capacidad del ente

de trabajar bien, de producir, en su propio foro interno, en el ámbito de la propia organización, claramente distinto del principio de eficacia y, sin embargo, al menos en términos políticos, a éste estrechamente relacionado.

Tanto el principio de eficacia como el principio de eficiencia encuentran su origen en algunas extendidas convicciones, de carácter político, ahora dominantes en el debate sobre la Administración pública.

En primer lugar, emerge la idea de que también la Administración de medidas, aquella que se expresa en la producción de bienes puramente jurídicos —actos productores de efectos—, adscribibles al Derecho público, como medidas verdaderas y propias, o al Derecho privado derogado por las normas de Derecho público, como los contratos, es un servicio de la colectividad. Como la gestión de los hospitales o de la escuela, o el transporte urbano, o la producción y la distribución de la energía, etc., todas actividades complejas en las cuales el objetivo a perseguir, y que las leyes deben asegurar, es aquel de equipar el servicio mejor en términos cualitativos de acuerdo con los costes consentidos. De esta forma, la producción de actos jurídicos, autorizaciones, concesiones, expropiaciones, certificaciones, etc., comporta un servicio análogo a la colectividad, en este supuesto mediante actos productores de efectos, en aquél mediante operaciones.

La colectividad necesita de ambos servicios para su desarrollo, el sistema económico tiene necesidad para producir y los ciudadanos tienen necesidad para afrontar las exigencias de la vida cotidiana. En suma, se trata siempre de utilidades instrumentales, las cuales deben ser valoradas por su resultado en términos prácticos. Una expropiación no es un valor en sí, sino que es un instrumento, uno de los instrumentos necesarios para la realización de una obra pública que sirve en un determinado momento a la atención de intereses de una cierta colectividad. La misma legitimidad del acto, esto es, la exigencia de su conformidad a la ley, a los principios, es instrumento, a su vez, de la bondad del resultado práctico de la operación administrativa en su conjunto —la realización de la obra, precisamente— en la cual el acto se inserta.

Esta idea, surgida sobre el plano del Derecho positivo, da lugar a una nueva configuración de la Administración provisoria y conducirá, una vez mejor consolidada e implantada en nuestros ordenamientos, a una revisión del Derecho administrativo europeo, en las doctrinas que lo sustentan. Baste pensar en la doctrina de la legitimidad, hasta ahora dominada por la exigencia de la con-

formidad —rígida e inderogable— de los actos administrativos a las normas —la ilegitimidad del acto y, por tanto, su anulabilidad, como consecuencia de alguna violación normativa—, la cual, a la inversa, no puede no asumir una configuración genuinamente sustancial, como conformidad a un cierto tipo de normas, aquellas dirigidas a asegurar la adecuación de la operación y del acto al resultado de interés público, pudiendo traducirse la violación de otras normas en consecuencias de distinto tipo, verbigracia, de orden disciplinario, de suerte que no ataque la permanencia en vigor del acto y, por tanto, la producción misma del resultado.

Es quizás superfluo recordar el cambio cultural —de verdadera y propia revolución— que esto comporta, no sólo respecto de los administradores y de los jueces, sino también en relación con los ciudadanos, los portadores individuales y colectivos de los intereses, todos habituados a contemplar a la Administración, y al Derecho de la Administración, en términos formalistas (el procedimiento como una carrera de obstáculos, como un sucederse de trampas, en las cuales es facilísimo caer y, en consecuencia... detener todo).

Estamos todavía lejos de esta perspectiva, la cual modifica radicalmente una visión ampliamente divulgada de la Administración, pero es propio de la misma la idea de la Administración de provisión como servicio y el subsiguiente principio de eficacia de la acción administrativa concreta como valor central de referencia, lo que impulsa a estar atento.

La segunda idea que está detrás de nuestra problemática es de carácter negativo. Consiste en la extendida convicción, ahora consolidada también a través de su expresión en autorizados documentos gubernativos, de que la disciplina entre nosotros vigente en materia de administración —tanto sobre la vertiente de la organización como sobre el ámbito de la actividad y de los procedimientos— está, por múltiples aspectos y repetidas manifestaciones, en contraste con estos principios. Por tanto, debe ser amplia y profundamente reescrita en sus leyes, pero también reformada, rediseñada, en sus principios.

Este perfil crítico surge en relación con diversos aspectos de nuestra disciplina.

Sobre todo, el problema afecta a las fuentes normativas, en gran medida de rango legislativo primario, de acuerdo con las reservas de ley previstas por la Constitución y, especialmente, de aquella del artículo 97 *. Y también en virtud del uso y del abuso

* *Nota del traductor.* El citado artículo 97 de la Constitución italiana, dispone: «Las oficinas públicas son organizadas según las disposiciones de la ley, de modo que sean asegurados el buen funcionamiento

del Decreto-ley, esto es, una fuente normativa primaria para regular asuntos y relaciones que habrían podido encontrar, también incluso con la Constitución vigente, adecuada disciplina en fuentes de rango secundario. Sobre este último punto ha influido, es inútil ocultarlo, el deseo de los aparatos ministeriales y, consecuentemente, del Gobierno, de «cubrir» la responsabilidad de las propias opciones a través de la fuente legislativa. En este sentido, la composición excesivamente minuciosa de la normativa vigente sobre la Administración, tanto con rango de ley como la reglamentaria, con la previsión analítica de todos los requisitos para su funcionamiento en el ámbito de los procedimientos, es un modo equivocado de hacer las normas, el cual ha influido negativamente sobre este aspecto del problema. Téngase presente que las normas de Derecho público son, por definición, inderogables, salvo marginales previsiones y, por tanto, su violación, aun concerniente a aspectos del todo marginales de una singular manifestación de ejercicio del poder, produce la ilegitimidad y, por ende, la anulabilidad de los correspondientes actos.

Demasiadas fases y demasiados pasajes procedimentales, demasiados cumplimientos, todos previstos por la normativa en vigor, sofocan la acción administrativa concreta, mortificando la capacidad de las Administraciones competentes en orden a articular la acción según las exigencias de cada caso e, incluso, dando lugar a la precariedad de los resultados conseguidos, siempre sujetos al eventual escrutinio de su adecuación a la legalidad frente a esta congerie minuciosa e inútil de normas jurídicas.

Y de nuevo, demasiados procedimientos están previstos en la normativa vigente para cada singular acción administrativa dirigida al cuidado de específicos intereses públicos, a la solución de singulares problemas de la vida social, de concretas emergencias de la común realidad. La pluralidad de los intereses públicos, que en la sociedad compleja confluyen en cada singular manifestación del actuar administrativo (razón por la que, por ejemplo, una intervención sobre un territorio implica intereses de planificación urbanística, intereses de tutela ambiental y paisajística, intereses de tutela hidrológica e intereses ocupacionales, a menudo en contradicción entre sí y atribuidos a diversas autoridades), en vez de dar lugar simplemente a una mayor y más articulada dialéctica en el ámbito de la disciplina de los singulares procedi-

y la imparcialidad de la Administración. En la organización de las oficinas son determinados los ámbitos de competencias, las atribuciones y las responsabilidades propias de los funcionarios. A los empleos de la Administración pública se accede mediante concurso, salvo en los casos establecidos por la ley.

mientos, se expresa en una pluralidad de procedimientos y, por ende, de medidas, distintos el uno del otro, y todos necesarios a fin de la conformación del efecto, del cuidado del interés real, que el ciudadano interesado debe llevar a cabo y obtener el uno después del otro.

Pero hay otro aspecto, éste más de sustancia, que influye sobre nuestro problema. Demasiadas actividades privadas, a veces de escaso relieve desde el punto de vista público-social, son sometidas en el actual sistema normativo al régimen administrativo. Esto significa, como es sabido, que para el ejercicio de la singular actividad por parte del sujeto privado es preciso obtener una medida administrativa, una autorización, una licencia, un permiso u otro acto similar, lo que comporta un acto jurídico, para cuya emanación se precisa un específico procedimiento, a menudo articulado a su vez en múltiples fases, y siempre de resultados inciertos. A este respecto, la legislación de los últimos decenios ha supuesto un aumento de las normas que han sometido, siempre más y siempre más intensamente, cada manifestación de la vida privada al régimen administrativo, con graves costes para la colectividad y, finalmente, con poca justificación en términos de utilidad efectiva del control público sobre las actividades mismas.

Las dos ideas que han resultado expuestas, la primera de carácter científico-disciplinario —consistente en la inadecuación del Derecho administrativo tradicional y de su ciencia a un contexto político constitucional plenamente democrático, en el cual la Administración es organización servidora del interés de la colectividad—, y la segunda de carácter político-legislativo —la referida irracionalidad y el retroceso de nuestra legislación positiva y la necesidad de su radical reforma—, están detrás de la afirmación del principio de eficacia como principio fundamental de la acción administrativa concreta.

2. EL SURGIMIENTO DE LA IDEA DE LA «SIMPLIFICACIÓN» Y LAS PRINCIPALES FUENTES POSITIVAS

La simplificación administrativa designa una serie de institutos, cuyos rasgos principales se van ahora a exponer, que son aplicación del principio de eficacia entendido de este modo. Ciertamente, estos institutos no cubren toda la gama de cuestiones que la aplicación del principio de eficacia genera, sino solamente algunas de ellas. En efecto, se trata de institutos dirigidos a liberar

la acción administrativa de los principales estorbos aparejados bien a las fuentes, bien al procedimiento, o bien a la excesiva invasión sobre las actividades privadas, estorbos que determinan que resulte escasa o, en cualquier caso, difícil e incierta la productividad en términos de resultados prácticos.

Para la solución de las otras cuestiones, como por ejemplo aquella que se ha señalado en materia de legitimidad de la acción administrativa, o aquellas conexas en materia de controles y de tutela jurisdiccional, etc., se deberá seguir el camino complementario del ordenamiento, del cual se precisará poco a poco rediseñar los conceptos fundamentales.

Los institutos de la simplificación administrativa, y el propio concepto en el Derecho positivo, surgen en nuestra legislación con la fundamental Ley de 7 de agosto de 1990, número 241, comprensiva de la disciplina general del procedimiento administrativo. Posteriormente han sido recogidos de forma sucesiva por el artículo 2 de la Ley de 24 de diciembre de 1993, número 537, el cual, junto a normas de simplificación general que se agregan a las establecidas por la precedente Ley (inmediatamente *infra*), introduce, con alcance general, el instituto de la deslegalización de la actividad procedimental —sucesivamente llevado a efecto a través de numerosos reglamentos del Gobierno—. En este sentido, la Ley de 15 de marzo de 1997, número 59, especifica y refuerza el instituto de la deslegalización procedimental, cuya primera ejecución está en curso. Además, ha de significarse la Ley de 15 de mayo de 1997, número 127, dedicada a la simplificación de los procedimientos de decisión y de control. Finalmente, destacar que con el Decreto-ley de 12 de mayo de 1995, número 163, se ha introducido análoga disciplina de simplificación-deslegalización procedimental, si bien esta norma (artículo 1 del Decreto-ley citado) no ha sido convertida en ley (véase *infra*).

El conjunto de los institutos de simplificación introducidos por estas leyes puede ser ordenado en tres especies, a las cuales están respectivamente dedicados los siguientes párrafos de este trabajo: los institutos de deslegalización —número 3—, los institutos de liberación —número 4— y, por fin, los institutos de simplificación procedimental en sentido estricto —número 5.

En realidad, se trata de especies superpuestas que actúan sobre planos diversos.

Ya en la Ley 241/1990 estaban presentes las tres clases de simplificación. Sin embargo, sólo con posterioridad, a partir de la Ley 537/1993, el problema de la simplificación como deslegalización, esto es, el problema de la fuente de la disciplina

procedimental, ha sido identificado como el punto central de la entera problemática y como el instrumento general para afrontar los restantes. Es decir, en aras de alcanzar el objetivo de la simplificación se ha de utilizar la fuente reglamentaria, especialmente en la configuración que ha asumido con la Ley 59/1997, para rediseñar la disciplina de los principales procedimientos. Y, mientras tanto, obtener la simplificación de la fuente normativa, desde la ley al reglamento y, por ende, eliminar una parte de los problemas anteriormente advertidos, aquellos concernientes, precisamente, a la disciplina de las fuentes de la acción administrativa.

Decimos una parte de los problemas y no todos, habida cuenta de que la devaluación de la fuente, desde la ley al reglamento, hace que el instrumento normativo sea más manejable y, consecuentemente, más simples las modificaciones necesarias por las nuevas exigencias de la realidad, pero no resuelve el problema de la rigidez en sí de la disciplina normativa que, también en el nivel de la fuente reglamentaria, desde la consideración del ordenamiento positivo, produce efectos vinculantes sobre cada una de las manifestaciones de la acción administrativa.

3. SIMPLIFICACIÓN DE LAS FUENTES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA: SIMPLIFICACIÓN COMO DESLEGALIZACIÓN

Deslegalizar significa sustituir la fuente legislativa primaria con la fuente reglamentaria secundaria en la disciplina de la organización y el funcionamiento de la Administración pública, materias no cubiertas por una reserva absoluta de ley. Esta operación, como he anticipado, representa el verdadero núcleo del proceso de simplificación administrativa, ya que permite intervenir, contemporáneamente, sobre dos frentes. De una parte, el de la simplificación procedimental en sentido estricto, esto es, la reducción del número de procedimientos, la descarga de las fases procedimentales, la reducción y generalización de los términos de cierre de los procedimientos, etc. De otra, el de la renovación de la disciplina organizativa y funcional de la Administración pública a través de la fuente reglamentaria, que bien se presta a las exigencias de modificación de la disciplina en relación con el continuo cambio de los intereses de los administrados.

Deslegalizar, en suma, significa admitir que el proceso de simplificación administrativa no es un fenómeno contingente, ligado sólo a las exigencias del presente, sino que representa sobre

todo la idea adquirida y proyectada en el futuro de una nueva relación entre el poder público y la sociedad civil, en el cual el primero esté efectivamente al servicio de la segunda, de acuerdo con el principio de eficiencia y de buen funcionamiento.

3.1. Esta técnica de la deslegalización, como instrumento de simplificación administrativa, que ya estaba presente en la Ley 241/1990 (véase *infra*), ha recibido un significativo impulso con el artículo 2 de la Ley 537/1993, el cual ha autorizado al Gobierno a elaborar más de cien reglamentos, del tipo del establecido en el artículo 17, apartado 2.º, de la Ley de 23 de agosto de 1988, número 400, comprensiva de la disciplina —simplificada— de otros tantos procedimientos administrativos, destinada a sustituir la precedente normativa todavía contenida en normas de rango primario, como consecuencia de la adopción de la fuente reglamentaria. Es preciso subrayar que el mecanismo de deslegalización contenido en el citado artículo 17 de la Ley 537/1993 innova parcialmente en su prescripción, porque en el primer caso el efecto abrogativo de las normas de rango primario por parte de los reglamentos no es necesariamente establecido con ley.

El procedimiento de adopción de los reglamentos de simplificación es, como dije, aquel determinado por el artículo 17 de la Ley 537/1993 —en concreto, un Decreto del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros e informe preceptivo del Consejo de Estado—, con el ulterior cumplimiento de la preventiva obtención del parecer de las Comisiones parlamentarias competentes en la materia.

La intervención de deslegalización contenida en la Ley 537/1993 ha tenido como objeto, principalmente, procedimientos de administración activa de pertenencia estatal (por ejemplo, autorización para el ejercicio de la actividad de seguros, Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 384; localización de poderes públicos estatales, Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 383; autorización para el ejercicio de la actividad de confianza y de revisión, Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 361), procedimientos en materia organizativa y contable (verbigracia, simplificación y aceleración de los procedimientos de gasto y contables, Decreto del Presidente de la República de 20 de abril de 1994, número 367), así como procedimientos de naturaleza instrumental y relacionados con los primeros.

La Ley 537/1993 ha previsto además una intervención deslegalizadora sobre procedimientos de competencia regional y

comunal (así, localización de obras públicas de relevancia local, en materia comercial), suscitando no pocas dudas y perplejidad sobre una posible lesión de la autonomía normativa de los entes territoriales. En particular, el Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 390, que impone disposiciones de simplificación en materia de ferias, ha sido declarado constitucionalmente ilegítimo por la Corte Constitucional, con ocasión de la resolución del conflicto de competencias promovido por la Provincia autónoma de Trento. La decisión se fundamenta en el presupuesto de que la Ley 537/1993 no comporta una deslegalización general de la materia de ferias, afectando a las competencias de las regiones y de las provincias autónomas, sino que se limita a autorizar la emanación de reglamentos para la simplificación de los procedimientos de aprobación de las deliberaciones sobre los entes de ferias vigilados por el Ministerio de Industria. Así lo ha declarado la Sentencia de la Corte Constitucional de 1 de marzo de 1995, número 69, sobre las relaciones entre el Estado y las regiones en materia de simplificación (véase *infra*).

La obra de deslegalización está unida naturalmente al respeto de los principios generales —«normas generales reguladoras de la materia», de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17 de la citada Ley 400/1988— contenidos en la ley que autoriza la simplificación, cuyos singulares reglamentos de ejecución deben uniformarse.

La Ley 537/1993 individualiza criterios generales, como la reducción de los procedimientos y de las fases procedimentales y como la reducción de los plazos para la conclusión de los procedimientos. Sobre el contenido de tales criterios, sobre la simplificación procedimental en sentido estricto, tendremos ocasión de volver seguidamente, si bien la lectura de los mismos confirma cuanto con anterioridad se ha afirmado, razón por la que el fenómeno de deslegalización está estrictamente relacionado con el de la simplificación procedimental y constituye una etapa casi obligada del mismo.

3.2. El legislador ha profundizado en la «política» de deslegalización de la materia administrativa a través de sucesivas disposiciones.

El artículo 1 del Decreto-ley de 12 de mayo de 1995, número 163, derogado en el trámite parlamentario de conversión de la citada disposición gubernamental en la Ley de 11 de julio de 1995, número 273 —no habiendo sido reconocido para dicho precepto el presupuesto habilitante de la necesidad y urgencia— preveía la deslegalización de procedimientos en materia fiscal

(pago y reembolso del IVA), medioambiental (creación de parques, autorizaciones a las emisiones por parte de instalaciones industriales), de instrucción pública, de previsión, de obras públicas, etcétera.

Más reciente, la Ley de 15 de marzo de 1997, número 59, en su artículo 20 ha aportado al tema de la simplificación administrativa importantes innovaciones, no sin mantener todavía puntos de contacto con la precedente normativa.

La Ley 59/1997 confirma la potestad del Gobierno de proceder, a través de normas reglamentarias con efecto deslegalizador, a la simplificación de un apretado grupo de procedimientos administrativos (112), en el respeto de algunos principios generales (véase *infra*). El procedimiento de emanación de los reglamentos, cuya iniciativa corresponde al Departamento de la Función Pública de acuerdo con el Ministro competente, es siempre el establecido por el artículo 17, apartado 2.º, de la citada Ley 400/1988, con la integración, ya dictada por la Ley 537/1997, del informe preventivo de las Comisiones parlamentarias competentes.

Entre las novedades introducidas por la Ley 59/1997 destaca sobre todo la previsión del apartado 1.º del artículo 20, del siguiente tenor literal: «el Gobierno, antes del 31 de enero de cada año, presenta al Parlamento un proyecto de ley para la deslegalización de normas concernientes a los procedimientos administrativos...». Esta introducción de una ley anual representa una importante confirmación del hecho 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.

Una novedad adicional está representada por el hecho de que las meritadas leyes anuales pueden contener «normas de delegación o bien de deslegalización necesarias para la compilación de textos únicos legislativos o reglamentarios» (artículo 20, apartado 11.º), facilitando de esta forma intervenciones de codificación mediante la reunión en un único reglamento de «disposiciones procedentes de fuentes de diverso rango (...) cuando esto responda a exigencias de simplificación y cognoscibilidad normativa» (artículo 20, apartado 5.º, letra d).

El legislador ha percibido, de otra parte, que el fenómeno de la simplificación administrativa, entendido en su conjunto, implica, además de los aparatos administrativos centrales, también la realidad local. En esta línea, con la Ley 59/1997 se ha hecho

cargo de difundir la «política» de simplificación a las Administraciones que tienen un contacto más estrecho con los usuarios.

Sobre esta cuestión, los mayores problemas derivan del hecho de que la «reforma» no podía ser impuesta desde arriba a los entes dotados de autonomía normativa, pero era preciso preventivamente resolver la cuestión de las relaciones entre las fuentes jurídicas —estatales y locales— que deberían proceder a la renovación de la acción administrativa en el ámbito local.

Ahora bien, el artículo 20, apartado 7.º, de la Ley 59/1997 dispone que las normas de simplificación contenidas en la propia ley «constituyen principios generales del ordenamiento jurídico», a los cuales las regiones ordinarias deben atenerse en la labor de simplificación de las materias atribuidas a su competencia. Por su parte, para las regiones especiales, y para las provincias autónomas, está previsto el gravamen de adecuar «sus respectivos ordenamientos a las normas fundamentales contenidas en la ley» (apartado citado en último lugar).

A esta disposición se une otra, contenida en el artículo 20, apartado 2.º, según la cual «el Gobierno individualiza los procedimientos relativos a funciones y servicios que, por sus características y por su pertenencia a las comunidades territoriales, están atribuidos a la potestad normativa de las regiones y de los entes locales (...)». Esta última norma parece estar en contradicción con la precedente, según la cual se consiente a la ley estatal legitimar el poder regional de simplificación que el apartado 7.º y, sobre todo, la jurisprudencia constitucional, parecen considerar en cambio como una prerrogativa general del Ente Regional sobre los procedimientos de su competencia. Así lo ha afirmado la Sentencia 461/1992 de la Corte Constitucional: «la disciplina de los diversos procedimientos deberá ser confiada a fuentes estatales o a fuentes regionales, según que los mismos se refieran al ejercicio de competencias materiales propias del Estado o de las Regiones».

4. SIMPLIFICACIÓN COMO REDUCCIÓN DEL NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS (DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS SUJETAS AL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO): SIMPLIFICACIÓN COMO LIBERALIZACIÓN.

Respecto de los institutos de la segunda categoría —simplificación como liberalización—, gran relieve presentan aquellos

dirigidos a aligerar las prestaciones a cargo de los particulares en el curso del procedimiento.

4.1. En primer lugar, el aspecto de la liberalización surge, en estrecha conexión con el de la deslegalización, en la Ley 241/1990, de 7 de agosto, y, particularmente, en las dos importantes normas comprendidas en sus artículos 19 y 20. Estos preceptos, respectivamente, delegan en el Gobierno, mediante la aprobación de los oportunos reglamentos, la competencia para individualizar los procedimientos de concesión de autorizaciones o de «aprobación», es decir, los «supuestos en los cuales el ejercicio de una actividad privada esté subordinado a autorización, licencia, habilitación, permiso u otro acto de autorización como quiera que se denomine». Estos supuestos deberían ser «liberalizados», esto es, sustituidos por la mera exigencia de presentar la solicitud de inicio de la actividad por parte del particular interesado (artículo 19), de tal forma que dichos procedimientos podrían tener un éxito decisorio tácito, esto es, concluirse *de iure* mediante silencio positivo (artículo 20).

A través del Decreto del Presidente de la República de 26 de abril de 1992, número 300, han sido individualizadas y relacionadas las actividades privadas sometidas a la disciplina de los artículos 19 y 20. Sin embargo, se ha tratado de una enumeración absolutamente inadecuada para corresponder a las significativas expectativas de *liberalización* suscitadas por la Ley 241/1990.

Por la apuntada razón se ha decidido modificar, en aras de su consolidación, la disciplina contenida en el artículo 19 de la Ley 241/1990. Esta nueva formulación se establece en el artículo 2, apartado 10, de la Ley 537/1993, el cual prevé la sujeción al mero gravamen de la solicitud preventiva para la *generalidad* de las actividades privadas sujetas con anterioridad a procedimientos de habilitación, con exclusión de aquellas que necesitan de valoraciones técnicas o discrecionales, o que requieran la realización de pruebas o la observancia de contingencias, así como con la expresa exclusión de los procedimientos previstos por las leyes sobre la tutela de los bienes de interés histórico y artístico, y de los procedimientos de otorgamiento de concesiones de construcción de obras.

El artículo 19, conforme a la redacción establecida por la Ley 537/1993, representa una reforma de gran interés en clave de simplificación administrativa y de establecimiento de una nueva relación entre la Administración y los administrados. Esta reforma introduce el principio de alcance general según el cual, fuera de los ámbitos circunscritos en los cuales permanecen atribuidas a la Administración pública poderes de valoración técnica y/o

discrecionales, no restan márgenes para el ejercicio de poderes de autorización. La disciplina positiva sufre de esta forma un total vuelco respecto al pasado, habida cuenta de que los casos de actividad privada ejercitables sobre la base de la mera solicitud de inicio no son más que aquellos expresamente individualizados por el ordenamiento —aun con disciplina reglamentaria—, sino que son todos aquellos que no están expresamente excluidos, e indicados, además, en el Decreto del Presidente de la República de 9 mayo de 1994, número 411.

Por el contrario, las actividades privadas sujetas al instituto del silencio positivo, según la disciplina establecida por el artículo 20, permanecen sujetas a la individualización por parte de un reglamento adicional. El Decreto del Presidente de la República 300/1992, citado, ha sido al efecto sustituido por el Decreto del Presidente de la República de 9 de mayo de 1994, número 407, que contiene una más amplia y completa enumeración.

4.2. De nuevo sobre el tema de la liberalización, la Ley 241/1990 ha introducido importantes normas en el artículo 18, sobre la base de la precedente disciplina en materia de autocertificaciones, de la cual la Ley de 4 de enero de 1968, número 15, ha permanecido inejecutada (ha sido posteriormente puesta en ejecución con la puntual disciplina de los reglamentos aprobados, respectivamente, con el Decreto del Presidente de la República de 25 de enero de 1994, número 130, y con el Decreto del Presidente de la República de 10 de marzo de 1994, número 281).

Estos institutos, después notablemente ampliados por la reciente Ley 127/1997, se refieren sobre todo a las llamadas certificaciones y autocertificaciones, esto es, los certificados de situaciones, hechos, cualidad de personas y de cosas, cuyo conocimiento resulte necesario a efectos de las decisiones a adoptar en el procedimiento y que el particular interesado debe exhibir, entregar a la Administración actuante —llevar al conocimiento de esta última—, según la normativa sectorial; y que el interesado mismo puede declarar directamente, en alguna de las formas expresamente establecidas al efecto.

El artículo 2 de la Ley 127/1997 ha simplificado esta materia, disponiendo, primero, la validez ilimitada de las certificaciones acreditativas de estados y hechos personales no sujetos a modificación (apartado 3.º); segundo, la facultad del interesado de declarar al pie del documento que las informaciones contenidas en el mismo no han sufrido variaciones, esto es, que siguen siendo utilizables las certificaciones más allá de los términos de su validez, quedando a salvo la facultad de la Administración de verificar la veracidad de la certificación, con eventuales conse-

cuencias penales (apartado 4.º); y, finalmente, la legalización de las fotografías prescritas para el otorgamiento de los documentos por parte de la misma oficina receptora a petición del interesado que las presenta personalmente (apartado 7.º).

Para las autocertificaciones se ha introducido la importante innovación de que la suscripción pueda ser hecha por el mismo interesado en el momento de su presentación a la oficina, a parte del dependiente público encargado (artículo 3, apartado 3.º, de la Ley citada en último lugar). Y se ha introducido la norma de carácter general y de enorme relevancia práctica que elimina la obligación de legalización de las suscripciones de instancias de cualquier género por parte de las Administraciones públicas o de los servicios públicos actuantes, una vez efectuada en presencia del agente encargado (artículo 3, último apartado).

Con carácter general, se ha previsto que los datos personales contenidos en los documentos de acreditación (nombre, nacimiento, etc.) no deben ser ulteriormente comprobados por certificación acreditativa. Asimismo, se ha hecho expresa prohibición a las Administraciones de requerir su presentación, quedando a salvo la facultad de verificar sucesivamente la veracidad de los datos certificados en los documentos de acreditación, con las eventuales consecuencias de carácter penal (artículo 3, apartado 1.º).

El artículo 18 de la Ley 241/1990 había introducido ya la capital norma según la cual no debía correr a cargo del interesado la exhibición de documentos justificantes de hechos, estados y cualidad, que obren en poder de una Administración pública, trasladando a la Administración actuante la obligación de obtenerlos. La Ley 127/1997 introduce sobre la cuestión normas dirigidas a favorecer los contactos entre las Administraciones, así como el cambio de datos y de información, también a través de instrumentos telemáticos (artículo 2, apartados 5.º y 6.º).

Nuevos elementos de simplificación de toda la materia administrativa, sobre la base de estos principios, serán introducidos con sucesivos reglamentos, en virtud del artículo 1 de la Ley en último lugar citada, que prevé la eliminación o la reducción de las certificaciones solicitadas a los sujetos interesados en el ámbito de los singulares procedimientos, la ampliación de las categorías de estados, hechos y cualidades personales que pueden ser objeto de declaración sustitutoria, con previsión, por otro lado, de modificación de las singulares disciplinas procedimentales en orden a evitar que la aplicación de las medidas de simplificación pueda comportar cargas ulteriores en el ámbito de los procedimientos, capaces de retrasar el cumplimiento.

5. SIMPLIFICACIÓN COMO REDUCCIÓN DE LAS FASES PROCEDIMENTALES Y ACELERACIÓN DE LOS PROCESOS DECISIONALES: SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL EN SENTIDO ESTRICTO

5.1. Sobre los institutos de la tercera categoría, concernientes a la simplificación del procedimiento en cuanto tal, la parte quizás más significativa de ellos está contenida en la reiterada Ley 241/1990. Se trata de institutos de inmediata aplicación, que se yuxtaponen a las disciplinas procedimentales del género y que están dirigidos a reducir las fases del procedimiento —en aplicación del principio de *non aggravamento* fijado por el artículo 1—, así como a acelerar la resolución.

En esta categoría se colocan tanto las normas sobre la conferencia de servicios (art. 14), sucesivamente modificadas y reforzadas en su eficacia, primero por la Ley 537/1993, de 24 de diciembre (artículo 2, apartados 12.º y 13.º), y, sobre todo, por la Ley 127/1997, de 15 de mayo (artículo 17, apartados 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º y 7.º), como aquellas que disponen la facultad de las Administraciones actuantes de poder prescindir de aquellos informes que, a pesar de estar previstos por la normativa aplicable, no hayan sido evacuados dentro de un cierto plazo, así como las que permiten sustituir las valoraciones técnicas previstas en el ordenamiento con otras confiadas a organismos externos, si las primeras no son realizadas dentro de un cierto término (artículos 16 y 17 de la Ley 241/1990 y, posteriormente, artículo 17, apartado 24, de la Ley 127/1997).

Puede adscribirse también a este grupo la norma del artículo 11 de la Ley 241/1990, sobre los acuerdos sustitutorios o complementarios de disposiciones, que instituye la facultad de las administraciones procedentes (hasta ahora nunca utilizada) de admitir propuestas formuladas por los particulares interesados y, sobre las mismas, concluir acuerdos con carácter negocial que o bien ocupan el lugar de la disposición o bien complementan su contenido. También esta norma, que implica una problemática bastante compleja y del todo propia —la del denominado contrato de Derecho público—, la cual queda al margen del presente examen, se puede adscribir al tema de la simplificación, y como tal ha sido considerada por el legislador, porque está dirigida a conferir al contenido de la disposición, o a alguna de sus partes, en donde es posible —donde hay acuerdo, en el momento— la forma y la consecuente disciplina negocial, con la garantía de

estabilidad del ajuste de los intereses que ella comporta —pues, como es sabido, «el contrato tiene fuerza de ley entre las partes».

5.2. La Ley 241/1990, además, ha introducido por primera vez en nuestro ordenamiento la previsión general —para poner en ejecución vía reglamentos por parte de las Administraciones públicas a título individual— de que cada procedimiento ha de concluir dentro de un plazo previamente establecido. Tal previsión se inspira, evidentemente, en la exigencia fundamental, en un ordenamiento en el cual la Administración es instrumento para la realización de intereses públicos en concreto, de dotar al ciudadano de certeza normativa sobre los plazos de realización de dichos intereses.

Esta previsión, como he dicho, se resuelve con la adopción de reglamentos, los mismos, en general, en los cuales se contiene la individualización de las unidades organizativas responsables del procedimiento (*ex* artículo 4 de la Ley 241/1990). En estos reglamentos, más allá de la individualización de los términos iniciales y finales del procedimiento, están disciplinadas las modalidades para el cómputo de tales plazos: desde la individualización del momento de inicio del procedimiento, pasando por las hipótesis de suspensión del plazo en espera de la emisión de informes y valoraciones técnicas por parte de los órganos competentes, hasta el momento de su conclusión, que coincide generalmente con la adopción de la resolución o bien con su comunicación al destinatario, en el caso de procedimientos recepticios. La mayor parte de las Administraciones públicas han tomado medidas en orden a la adopción de la citada disciplina reglamentaria (véase, a título de ejemplo, en el Ministerio del Interior, el Decreto ministerial de 24 de marzo de 1995, número 228; en el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Decreto ministerial de 3 de marzo de 1995, número 171; en el Ministerio de Defensa, el Decreto ministerial de 16 de septiembre de 1993, número 603; en la Región Basilicata la Ley regional de 23 de abril de 1992, número 12; y en la Región de Sicilia la Ley regional de 30 de abril de 1991, número 10).

La temática de los plazos procedimentales es un capítulo importantísimo para la completa realización de la simplificación administrativa. En efecto, el establecimiento de plazos ciertos de inicio y de terminación, la sustracción del procedimiento a peligrosas incertezas e injustificadas dilaciones y su efectivo respeto por parte de las Administraciones, constituye un elemento fundamental para valorar, en concreto, la eficiencia de la propia Administración a la hora de satisfacer los intereses y las necesidades de los ciudadanos.

Ha de señalarse, finalmente, que la Ley 241/1990, sanciona la falta de adopción de la disciplina reglamentaria sobre los plazos del procedimiento por parte de la Administración, fijando ella misma el plazo de treinta días para la conclusión del procedimiento (artículo 2 de la Ley citada). Se trata de una disposición supletoria que, dada la exigüidad del plazo en ella indicado, representa un fuerte estímulo, así como una medida de carácter sancionador para la Administración incumplidora.

Sobre el tema de los plazos procedimentales han vuelto tanto la Ley 573/1993 —en particular los reglamentos de actuación— como la Ley 59/1997, las cuales han previsto una reducción general de los términos finales del procedimiento, así como algunas medidas para asegurar el respeto de tales plazos (véase lo que se indica en el párrafo 6), medidas que actúan con carácter sustitutivo ante incumplimientos funcionales, la atribución de más incisivos poderes de vigilancia a los servicios de control interno, el reconocimiento de formas de indemnización a favor de los particulares.

5.3. Después de las innovaciones de la Ley 241/1990 —en lo tocante al principio de *non aggravamento*—, la Ley 537/1993 primero, la Ley 59/1997 posteriormente y, por fin, la Ley 127/1997, han fijado una serie de principios que podrían poco a poco enmarcar toda la acción administrativa y que, mientras tanto, deben ser puestos en ejecución a través de reglamentos de deslegalización, en las materias expresamente contempladas por las citadas leyes.

Como ya se ha anticipado, la Ley 537/1993 ha individualizado criterios generales, como la reducción del número de procedimientos administrativos, la reducción de las fases procedimentales, la reducción de los plazos para la conclusión de los procedimientos, la generalización de los plazos de definición de los procedimientos entre sí homogéneos, o la racionalización y la aceleración del procedimiento de gasto y de contabilidad.

La emanación de reglamentos (cerca de unos cuarenta sobre los cien previstos), de conformidad con los referidos principios generales, ha llevado a una reforma consistente de los mecanismos decisionales en los procedimientos administrativos tomados al efecto.

Y así, a título de ejemplo, han sido reforzados la esfera decisoria y el ámbito de responsabilidad del órgano llamado a emitir la resolución final, a través de la supresión de informes obligatorios o bien de otras fases internas del procedimiento (así, no se ha requerido más el informe de las comisiones comunales para el comercio, referente a las autorizaciones comerciales, de

acuerdo con el Decreto del Presidente de la República citado 384/1994, y no se pide el parecer de la comisión consultiva de los seguros privados, en el supuesto de autorización del ejercicio de actividades aseguradoras, en virtud del citado Decreto del Presidente de la República 385/1994). Asimismo, se ha hecho amplio recurso del instituto del silencio positivo (para las autorizaciones al funcionamiento en Italia de instituciones culturales y escolares extranjeras, de conformidad con el Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 389, o para la autorización al comercio, según el citado Decreto del Presidente de la República número 361/1994), así como del instituto de la solicitud de inicio de actividad (para la instalación de establecimientos, de acuerdo con el Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 392). De otra parte, se ha previsto la posibilidad de emitir certificaciones técnicas por parte de particulares en sustitución de inspecciones obligatorias de la Administración pública (así, en el procedimiento de otorgamiento de la habitabilidad, la verificación por las dependencias comunales resulta meramente facultativa frente a la obligación de certificación del director de la obra, de acuerdo con el Decreto del Presidente de la República de 22 de abril de 1994, número 425). Igualmente, se introduce el instituto de la conferencia de servicios, en materia de determinación de las obras públicas estatales, en la hipótesis de falta de acuerdo entre el Estado y la región (Decreto del Presidente de la República citado 383/1994; sobre el particular, véase ahora el artículo 17, apartado 6.º, de la Ley 127/1997). Por otra parte, se ha dispuesto la transferencia de funciones decisorias de los órganos colegiados (respecto de los cuales se dispone a veces su supresión) a órganos monocráticos, como ha ocurrido respecto de la inscripción en el registro de los comerciantes ejercientes, que ahora es competencia de los presidentes de las Cámaras de Comercio, habiendo sido suprimida la comisión instituida por la Ley 426/1971 (en virtud del citado Decreto del Presidente de la República 384/1994).

La intervención de la Ley 537/1993, en aras de la simplificación administrativa, se manifiesta, además, en la previsión de una amplia reforma del sistema de controles. De un lado, resulta adecuadamente valorado e incentivado el control interno (en los procedimientos de adquisición de la ciudadanía italiana, de acuerdo con el Decreto del Presidente de la República de 18 de abril de 1994, número 362; en los procedimientos de homologación de los establecimientos de telecomunicación, conforme al Decreto del Presidente de la República de 22 de abril de 1994, número 395; en los procedimientos de autorización para el

funcionamiento en Italia de instituciones culturales y escolares extranjeras, de acuerdo con el citado Decreto del Presidente de la República 389/1994; en los procedimientos para la concesión de facilidades para el comercio, en virtud del mencionado Decreto del Presidente de la República 363/1994). Y, de otro, prevé también particulares fórmulas de control sobre los actos singulares (el citado Decreto del Presidente de la República 367/1994 contiene una disciplina articulada en materia de controles de los oficios de contabilidad del Estado sobre los actos de gasto).

5.4. También la Ley 59/1997 contiene principios generales en materia de simplificación. Criterios que, como se ha dicho, deberían guiar al Gobierno en la obra de deslegalización, a través de la emanación de ciento doce reglamentos.

El artículo 20, apartado 5, indica algunos principios ya contenidos en la Ley 537/1993 y otros de alcance sin duda innovador.

Sobre todo, la simplificación del procedimiento en cuanto tal, entendiéndose que cada procedimiento comprende también aquellos otros al mismo vinculados o instrumentales, reduciendo así el número de fases procedimentales y de Administraciones intervinientes; asimismo a través de una reordenación de las competencias de las oficinas, de la agrupación de funciones homogéneas públicas, de la supresión de los órganos superfluos y de la constitución de centros intersectoriales «donde reagrupar competencias diversas pero confluentes en un único procedimiento» (artículo 20, apartado 5, letra a). Con el mismo criterio, se prevé la transferencia a órganos monocráticos, comprendidos aquellos de titularidad dirigenal, de funciones que no requieran el ejercicio a través de órganos colegiados. Y estos últimos se han sustituido, allí donde es posible, con conferencias de servicios, instrumento organizativo y funcional seguramente más elástico (artículo 20, apartado 5.º, letra f).

En segundo lugar, se dispone la reducción de tiempos procedimentales (sabemos que el plazo para la conclusión del procedimiento debe estar previsto con reglamentos adoptados a imagen del artículo 2 de la Ley 241/1990) con el conexo objetivo de uniformar los términos previstos por las diversas Administraciones para procedimientos entre sí análogos (artículo 20, apartado 5, letra b). Con idéntico criterio, se afirma la regulación uniforme de procedimientos del mismo tipo que se desarrollan entre diversas Administraciones o ramas de la misma Administración (artículo 20, apartado 5, letra c).

En tercer lugar, se prevé la reducción del número de los procedimientos, a través de la agrupación en uno solo de diversos

procedimientos que se refieren a la misma actividad, también reuniendo en una única expresión reglamentaria la pluralidad de las disciplinas vigentes (artículo 20, apartado 5, letra d).

Como se ve, se trata de principios de alcance fuertemente innovador, si se actúan al máximo de su potencialidad, pero se necesitaría ver el impacto concreto en la ejecución reglamentaria.

5.5. También la Ley 127/1997 introduce importantes normas en materia de simplificación procedimental en sentido estricto.

Junto a las disposiciones ya recordadas en materia de conferencia de servicios, de informes y de valoraciones técnicas, las cuales sobre el particular modifican los artículos 14, 16 y 17 de la Ley 241/1990, respectivamente, la Ley 127/1997 somete a cumplida revisión, en su conjunto, el sistema de controles de legitimidad sobre los actos de las provincias y comunales.

Este sistema resulta así del todo modificado, tanto desde la perspectiva de la cantidad como desde la consideración de su calidad.

En sentido cuantitativo, la Ley 127/1997 limita el control preventivo de legitimidad sólo sobre los actos normativos (estatutos y reglamentos de competencia consiliar, «excluidos aquéllos referentes a la autonomía organizativa y contable»), sobre los balances y la rendición de cuentas y sobre las deliberaciones que las juntas entiendan sometidas a control por propia iniciativa (artículo 17, apartados 33.º y 34.º). El propio artículo 17, en su apartado 40.º, dispone que el acto sometido a control se convierte en ejecutivo si transcurren treinta días desde el traspaso al órgano de control, sin que este último lo haya anulado. Está previsto, además, siempre en una óptica de agilización de la acción administrativa, que al órgano de control le está prohibida la posibilidad de reexaminar el acto ya negativamente valorado en sede de control, en aquellos supuestos en que el juez administrativo haya anulado el procedimiento de control (artículo 17, apartado 37.º).

En sentido cualitativo, el control preventivo de legitimidad (donde está admitido) se resuelve, no ya en la minuciosa verificación de cada eventual disconformidad del acto con el esquema abstractamente previsto por la ley, sino en una «verificación de la conformidad (...) con las normas vigentes y con las normas estatutarias específicamente indicadas en el procedimiento de anulación, por cuanto se refiere a la competencia, la forma y el procedimiento, y permaneciendo excluida cada diversa valoración del interés público perseguido» (artículo 17, apartado 41.º).

Tales disposiciones, en su conjunto, además de representar una consistente simplificación de la fase decisoria del procedi-

miento, de una parte, confirman cuanto con anterioridad se ha afirmado sobre el cambio de las relaciones entre las categorías de la legitimidad y de la eficacia administrativa y, de otra, señalan, contextualmente, el retroceso del sistema de los controles de legitimidad respecto de los controles de gestión, es decir, de la administración por actos respecto de aquella por resultados.

6. EL PROBLEMA DE LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN PROCEDIMENTAL

La progresiva adecuación de nuestro Derecho positivo a los principios de simplificación administrativa (en la triple acepción examinada con anterioridad), presupone una labor de constante admonición y de impulso hacia la efectiva implantación de las medidas de simplificación expuestas precedentemente.

Al efecto, ya los reglamentos de actuación de la Ley 537/1993, de 24 de diciembre, contienen algunos instrumentos para verificar y accionar la efectiva consecución de los resultados de simplificación previstos. Así, algunos, por ejemplo el Decreto del Presidente de la República de 20 de abril de 1994, en materia de concesión de autolíneas ordinarias de competencia estatal, confieren al interesado, en aquellos supuestos en que haya transcurrido inútilmente el plazo para la conclusión del procedimiento, la facultad de dirigirse al superior jerárquico de la unidad organizativa responsable, con la finalidad de obtener una intervención sustitutoria. Otros, por ejemplo el citado Decreto del Presidente de la República 363/1994, en materia de concesión de créditos blandos para el comercio, potencian los servicios de control interno, a los cuales atribuyen competencias para conocer de los procedimientos no concluidos dentro de plazo, con la finalidad de una intervención de carácter disciplinario.

La Ley 59/1997, de 15 de marzo, retoma tales instrumentos, además reforzándolos y complementándolos. Máxima confianza se ha vuelto a poner en los servicios de control interno, los cuales «cumplen acertadamente en relación con los efectos producidos por las normas contenidas en los reglamentos de simplificación y de aceleración de los procedimientos administrativos (...)» (artículo 20, apartado 6.º). Pero se confía, de otra parte, en un instrumento de simplificación diverso, tributario de la normativa sobre la disciplina de los servicios públicos (véase la Ley de 14 de noviembre de 1995, número 481), cual es la atribución a los interesados del derecho a una indemnización automática y

proporcional «para los casos de falta de observancia del término del procedimiento, de ausencia o de tardía adopción del procedimiento, de retraso o incompleto cumplimiento de las obligaciones y de las prestaciones por parte de la Administración pública (...)» (artículo 20, apartado 5.º, letra h, de la Ley 59/1997).

No es éste el lugar para profundizar en la naturaleza jurídica de la referida indemnización, simple alivio patrimonial frente a un sacrificio consentido por el ordenamiento, o bien verdadero y propio resarcimiento, en aquellos supuestos en que se reconoce la existencia de un derecho subjetivo del particular a la conclusión del procedimiento en los términos prescritos. Lo que puede destacarse es, sin lugar a dudas, su función de deducir para la Administración pública respeto a las acciones administrativas no queridas y antieconómicas, y su incidencia será mayor cuanto más reglamentos en curso de ejecución sepan dar publicidad y asegurar la celeridad de la retribución.

