

# VENTANILLA ÚNICA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS<sup>1</sup>

Eduardo Gamero Casado  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

## SUMARIO:

- 1.- La Directiva de Servicios en el Mercado Interior y la ventanilla única electrónica.
    - 1.1.- Naturaleza de la ventanilla única.
    - 1.2.- Contenidos y funcionalidades de la ventanilla única.
  - 2.- Interoperabilidad y ventanilla única.
    - 2.1.- El problema de la interoperabilidad.
    - 2.2.- Las normas dictadas por la Comisión para garantizar la interoperabilidad de las ventanillas únicas a nivel comunitario.
    - 2.3.- La interoperabilidad en la Ley 11/2007.
  - 3.- La ventanilla única en las leyes de transposición de la Directiva de Servicios.
  - 4.- La implementación de la ventanilla única: proyecto piloto y desarrollo.
    - 4.1.- Metodología.
    - 4.2.- Resultados.
- Bibliografía.

## 1.- LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR Y LA VENTANILLA ÚNICA ELECTRÓNICA

La implantación de servicios de administración electrónica adecuadamente diseñados constituye un medio innegable de mejora de la eficacia administrativa: no solo facilita la atención al ciudadano ampliando los canales de comunicación y su disponibilidad (24 horas al día, 365 días al año), sino que supone además un importante ahorro de costes (humanos, económicos, materiales y temporales), tanto a la propia Administración como a quienes deben relacionarse con ella<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo se integró en la obra colectiva, dirigida por Dámaso-Javier VICENTE BLANCO y por Ricardo RIVERO ORTEGA: *El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en Castilla y León*, Premio de la Colección de Estudios del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Valladolid, 2009. Con la autorización del editor se ha procedido a su actualización y adaptación para conformar la presente versión.

<sup>2</sup> Sobre las ventajas e inconvenientes de la administración electrónica, y las consecuencias que entraña su regulación para nuestro ordenamiento jurídico, véanse PIÑAR MAÑAS, J.L.: "Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública", en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Navarra, 2007; GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Navarra, (2ª edición) 2009; VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración*, Granada, 2007; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, Civitas, Navarra, 2009; BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000; PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Valladolid, 2005; PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos*, Navarra, 2007; y BERNADÍ GIL, X.: "Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica", *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, nº 1, 2005.

Esta es la filosofía subyacente en las aportaciones relativas a administración electrónica que se contienen en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, Directiva de Servicios o DSMI), que para dinamizar el mercado de servicios promueve dos iniciativas principales en esta materia: la implantación de una “ventanilla única”, accesible por medios electrónicos, desde la que el prestador de la actividad de servicios pueda llevar a cabo todos los trámites precisos para el inicio de su actividad (lo que supone la tramitación del procedimiento por medios electrónicos, al menos en todo cuanto suponga comunicaciones entre el interesado y la Administración); y el suministro a través de dicha ventanilla única de toda la información general relativa a los requisitos que debe satisfacer el prestador de la actividad de servicios. El propósito de tales previsiones es facilitar el acceso a las actividades de servicios, y con ello, dinamizar el mercado interior, de tal manera que se concibe la implantación de servicios de administración electrónica como un modo de profundizar en el mercado único<sup>3</sup>.

Los preceptos en que se contienen estas previsiones son los arts. 6 a 8 DSMI, que transcribo a continuación para su posterior comentario:

#### Artículo 6. Ventanilla única

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

- a) todos los procedimientos y trámites necesarios para acceder a sus actividades de servicios, en especial las declaraciones, notificaciones o solicitudes necesarias para la autorización por parte de las autoridades competentes, incluidas las solicitudes de inscripción en registros, listas oficiales, bases de datos o colegios o asociaciones profesionales;
- b) las solicitudes de autorización necesarias para el ejercicio de sus actividades de servicios.

2. La creación de ventanillas únicas no supone una interferencia en el reparto de funciones o competencias entre las autoridades competentes dentro de cada sistema nacional.

#### Artículo 7. Derecho de información

1. Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores y los destinatarios puedan acceder fácilmente a la siguiente información por medio de ventanillas únicas:

- a) los requisitos aplicables a los prestadores establecidos en su territorio, en especial los relativos a los procedimientos y trámites necesarios para acceder a las actividades de servicios y ejercerlas;
- b) los datos de las autoridades competentes que permitan ponerse directamente en contacto con ellas, incluidas las autoridades competentes en materias relacionadas con el ejercicio de actividades de servicios;
- c) los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios;
- d) las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio entre las autoridades competentes y el prestador o el destinatario, o entre un prestador y un destinatario, o entre prestadores;

---

<sup>3</sup> Así lo expresa el Considerando 46 DSMI: “Con el fin de facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior, procede establecer un objetivo, común a todos los Estados miembros, de simplificación administrativa y establecer disposiciones relativas, en concreto, al derecho de información, los procedimientos por vía electrónica y la creación de un marco para los regímenes de autorización”. En esta misma idea abundan VILLAREJO GALENDE, H.: “La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 14, 2008; y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: “Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?”, en RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Navarra, 2009, p.191.

- e) los datos de las asociaciones u organizaciones distintas de las autoridades competentes a las que los prestadores o destinatarios puedan dirigirse para obtener ayuda práctica.
2. Los Estados miembros harán lo necesario para que los prestadores y los destinatarios puedan obtener, cuando así lo soliciten, ayuda de las autoridades competentes, que consistirá en dar información sobre la forma en que se interpretan y aplican generalmente los requisitos contemplados en el apartado 1, letra a). Cuando proceda, dicho asesoramiento incluirá una guía simple y detallada. La información se facilitará de manera clara e inteligible.
  3. Los Estados miembros se asegurarán de que la información y la ayuda contempladas en los apartados 1 y 2 se faciliten de forma clara e inequívoca, se pueda acceder a ellas fácilmente a distancia y por vía electrónica y estén actualizadas.
  4. Los Estados miembros se asegurarán de que las ventanillas únicas y las autoridades competentes den respuesta lo antes posible a toda solicitud de información o de ayuda contemplada en los apartados 1 y 2 y, si la solicitud es errónea o carente de fundamento, informen de ello al solicitante lo antes posible.
  5. Los Estados miembros y la Comisión tomarán medidas complementarias para fomentar que en las ventanillas únicas pueda accederse a la información contemplada en el presente artículo en otras lenguas comunitarias. Esto no interferirá con la legislación de los Estados miembros sobre el uso de las lenguas.
  6. La obligación de las autoridades competentes de asistir a los prestadores y los destinatarios no les exige que faciliten asesoramiento jurídico en casos particulares, sino que se refiere únicamente a información general sobre la forma en que suelen interpretarse o aplicarse los requisitos.

#### Artículo 8. Procedimientos por vía electrónica.

1. Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes.
2. El apartado 1 no se aplicará a las inspecciones del lugar en que se presta el servicio o del equipo utilizado por el prestador ni al examen físico de la capacidad o de la integridad personal del prestador o del personal responsable.
3. Con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 40, apartado 2, la Comisión adoptará normas de desarrollo para la aplicación del apartado 1 del presente artículo, con el fin de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros, teniendo en cuenta las normas comunes desarrolladas a escala comunitaria.

### **1.1.- Naturaleza de la ventanilla única.**

Todos los elementos novedosos que se perciben en la normación transcrita basculan alrededor de la ventanilla única, lo que podría llevar a pensar que se trata de un instrumento unitario e integral con que satisfacer plenamente el propósito perseguido. Sin embargo, *la ventanilla única es tan sólo un instrumento funcional*, un mecanismo visualmente unitario para el usuario que pretende identificarle un interlocutor único con el que realizar todos los trámites que precise y al que solicitarle toda la información que necesite<sup>4</sup>. A pesar de esta percepción unitaria que creará en los usuarios, la ventanilla única esconde en sus entrañas posibilitadores radicalmente diversos, tanto en su naturaleza jurídica, como en su arquitectura técnica y en su aplicación práctica. Importa dejar claro, en este sentido, que la ventanilla única:

---

<sup>4</sup> El Considerando 48 de la DSMI lo expresa del siguiente modo: "A efectos de una mayor simplificación de los procedimientos administrativos, conviene garantizar que todo prestador disponga de un interlocutor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites (denominados en lo sucesivo "ventanillas únicas"). (...) La finalidad de las ventanillas únicas es desempeñar un importante papel de ayuda al prestador, ya sea como autoridad directamente competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios, ya sea como intermediario entre el prestador y dichas autoridades directamente competentes".

1.- *No altera el reparto de competencias* entre las distintas autoridades administrativas –art.6.2 DSMI–, cada una de las cuales podrá (y deberá) ejercer las suyas propias. La ventanilla única tan sólo unifica el intercomunicador que utiliza el prestador con el conjunto de Administraciones públicas implicadas en el inicio de la actividad de servicios, constituye un interfaz mediante el que el prestador logra comunicarse con todas las autoridades implicadas en el inicio de la actividad, evitando que el reparto competencial se convierta en un problema para el prestador y le obligue a soportar una peregrinación de organismo en organismo para lograr el inicio de su actividad.

2.- No implica que deba existir una *única ventanilla única* que englobe todas las actividades de servicio sujetas a algún trámite administrativo en un concreto Estado miembro: podrán existir diferentes ventanillas únicas, siempre que el prestador sólo deba utilizar una para iniciar la concreta actividad de servicios que se propone ejercer<sup>5</sup>. Por ejemplo, en el supuesto de que el prestador deba reunir supervisiones de un Ayuntamiento y de la Administración Tributaria, pero no de la Comunidad Autónoma o la Administración General del Estado, la ventanilla única en cuestión podrá encontrarse en un punto de acceso electrónico municipal. Anticipo, en cualquier caso, que no es este el modelo que se ha promovido en España, pues todo apunta a la creación de una *única ventanilla única* accesible en un punto de acceso electrónico de la Administración General del Estado, en la que se integran todos los trámites para cualquier actividad de servicios que pretenda prestarse en todo el territorio nacional.

## **1.2.- Contenidos y funcionalidades de la ventanilla única.**

La primera funcionalidad de la ventanilla única consiste en erigirla en una fuente de información administrativa general sobre los requisitos exigibles al prestador para el inicio de la actividad de servicios –art.7.1 DSMI–. Se trata de información administrativa general, no particular: la ventanilla única no se convierte en un asesor técnico del prestador que le orienta acerca del mejor modo para atender las exigencias administrativas en su concreto caso, ni tampoco se configura como un instrumento de acceso de los interesados al estado de tramitación de un expediente administrativo relativo al inicio de una actividad de servicios. Es importante notarlo, pues en el segundo caso sería muchísimo más complicado articular técnicamente la ventanilla única. No obstante, el art.7.2 DSMI quiere que los prestadores dispongan de un mínimo servicio de información administrativa acerca de “la forma en que se aplican e

---

<sup>5</sup> El Considerando 48 DSMI lo aclara suficientemente: “El número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar según las competencias regionales o locales o según las actividades de que se trate. En efecto, la creación de ventanillas únicas no debe interferir en el reparto de competencias entre autoridades competentes dentro de cada sistema nacional. Cuando varias autoridades tienen competencias a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador con las demás. Las ventanillas únicas pueden estar constituidas no solo por autoridades administrativas sino también por cámaras de comercio o de oficios, colegios profesionales u organismos privados a los que los Estados miembros encomienden esta función”. En todo ello abunda también el *Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios* preparado en 2007 por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, accesible en [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/index\\_en/htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en/htm) , y es asimismo la opinión de SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: “Administración electrónica...”, *op.cit.*, pág.207.

interpretan generalmente los requisitos” de la letra a) anterior, facilitando esta información “de manera clara e inteligible”, y cuando proceda, incluyendo en el asesoramiento “una guía simple y detallada”.

La primera funcionalidad de la ventanilla única –el suministro de información administrativa general– es relativamente fácil de articular. Supone únicamente la necesidad de inventariar los trámites que exige el inicio de una actividad de servicios en las diferentes Administraciones públicas, recopilando la información mediante alguna herramienta estandarizada, y articular un medio para su integración en un solo portal de Internet desde el que los interesados puedan descargar la información, lo cual puede llevarse a cabo mediante un simple cribado o *screening*. El protocolo a seguir sería:

- a) Identificar en cada procedimiento de servicios la autoridad que asume la tarea de recopilar la información, procesarla, y articular el portal desde el que se suministra a los prestadores de servicios. Importa notar que la Directiva imputa a los Estados la responsabilidad de atender los requerimientos derivados de su aplicación –arts.6.1, 7.1, 7.3...–, por lo que no es descabellado atribuir a la Administración del Estado esta responsabilidad.
- b) Diseñar un formulario normalizado con el que recabar la información, para poderla presentar después con un mínimo de uniformidad y garantías de suficiencia, y ponerla seguidamente a disposición de los prestadores a través de un portal. El art.7.3 DSMI quiere además que la información y el asesoramiento anteriormente comentados “se faciliten de forma clara e inequívoca, se pueda acceder a ellos fácilmente a distancia y por vía electrónica y se encuentren actualizados”.

A pesar de tratarse de un mero instrumento de información por vía telemática (lo cual constituye el nivel primario o elemental de administración electrónica, en una escala de cuatro que culmina con la tramitación integral del procedimiento en soporte electrónico), cabe imaginarse lo complicado que resulta articular un centro único de información tomando como premisa dos elementos:

- a) El enmarañado esquema de reparto competencial existente en nuestro sistema de Administraciones públicas, en el que intervienen entidades de diferente nivel geográfico –estatal, autonómico y local–, y tanto de carácter territorial como instrumental, autónomo o corporativo –Agencia Tributaria, registros, cámaras de comercio, agencias de impacto ambiental...–, obligando a coordinar una gran cantidad de fuentes heterogéneas de información.
- b) La extraordinaria variedad de actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios, cuyo mero ámbito de aplicación ya constituye de suyo un importante problema interpretativo, y que hace radicalmente diversos los procedimientos de aplicación, que en unos casos son simplicísimos (una mera licencia municipal y el alta en la Administración Tributaria), y en otros comprende una interminable variedad de trámites cuya mera recopilación e integración en un solo portal supone un esfuerzo de dimensiones fabulosas.

La segunda funcionalidad de la ventanilla es la de erigirse en el intercomunicador integral del prestador de servicios con el conjunto de Administraciones públicas implicadas en el inicio de su actividad –arts.6.1 y 8.1 DSMI–. Constituye una medida

sin precedentes en nuestra tradición institucional. Exige la integración necesaria de todos los procesos en un único canal de comunicación. Conviene puntualizar que esto no supone necesariamente la integración de todos los sistemas de información, sino tan sólo la integración de todos los trámites y comunicaciones en que intervenga el prestador de servicios (ya sea enviando o recibiendo documentación) a través de un portal único, lo cual es bien distinto y mucho menos complicado. La tramitación electrónica integral supondría la necesidad de que todas las Administraciones públicas dispusieran de sistemas de información en soporte electrónico, así como gestores y motores de tramitación del procedimiento que lo vayan impulsando en sus sucesivas fases en soporte electrónico. En cambio, la fórmula adoptada por la Directiva permite, por ejemplo, que el prestador de servicios disponga de un canal electrónico para la presentación de la solicitud y de su documentación de acompañamiento, y que cada Administración pública tramite después sus correspondientes fases o aportaciones al procedimiento (solicitud al interesado de información adicional, informe favorable o desfavorable de impacto ambiental, otorgamiento o denegación de la licencia) en soporte papel, volcando luego el resultado en un sistema centralizado de información que la presenta al prestador de servicios en soporte electrónico. En definitiva, la ventanilla única no obliga necesariamente a instrumentar un procedimiento electrónico integral. No obstante, la apuesta de la Directiva de Servicios supone un extraordinario esfuerzo de coordinación interadministrativa, que tiene como principal obstáculo la interoperabilidad, como veremos más tarde.

Un elemento a considerar es que la Directiva de Servicios no impone necesariamente que sean las autoridades administrativas quienes pongan en servicio y gestionen directamente las ventanillas únicas, pudiendo hacerlo entidades privadas<sup>6</sup> o de carácter corporativo, como las Cámaras de Comercio. Cabe anticipar, en cualquier caso, que no ha sido este el modelo finalmente implantado en España, donde la ventanilla única ha sido implementada por el Ministerio de Economía y Hacienda, a pesar de que las Cámaras de Comercio venían impulsando desde hace tiempo una iniciativa de gran arraigo.

## **2.- INTEROPERABILIDAD Y VENTANILLA ÚNICA.**

### **2.1.- El problema de la interoperabilidad.**

La Decisión 2004/387/CE, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos<sup>7</sup>, define la interoperabilidad – art.3.f) – como la “capacidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y de los procesos empresariales a los que apoyan, de intercambiar datos y posibilitar la puesta en común

---

<sup>6</sup> Pone de relieve esta cuestión NEVADO-BATALLA, P.: “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, en RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas*, op.cit., pág.180. El autor destaca, además, la posibilidad que se cobre a sus usuarios una tarifa por los servicios prestados, lo que constituye una actividad económica susceptible de explotación.

<sup>7</sup> Decisión 2004/387/CE de la Comisión de 28 de abril de 2004–Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos.

de información y conocimientos”. El Anexo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en lo sucesivo, LAE) define la interoperabilidad como la “capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos”. La interoperabilidad podría equipararse a un proceso de normalización que permite a un programa o sistema informático compartir la información con otros programas y sistemas y establecer comunicaciones con ellos<sup>8</sup>.

La interoperabilidad es el mayor paso adelante que se puede lograr en la gestión administrativa, ahorrando cantidades incalculables de tiempo y de dinero a las Administraciones públicas y a los ciudadanos. La Directiva de Servicios lo pone claramente de manifiesto, y supone un desafío sin precedentes, pues constituye un exponente necesario y extraordinariamente ambicioso de interoperabilidad: por una parte, la ventanilla única obliga a hacer interoperables los sistemas de información de las diferentes Administraciones públicas involucradas en el proceso de autorización de las actividades de servicios; por otra parte, las Administraciones públicas nacionales no podrán exigir documentos o trámites ya satisfechos en otros Estados miembros, lo que obliga realmente a hacer interoperables los sistemas de información de las Administraciones públicas de todos los Estados miembros.

No puedo detenerme ahora en detalle sobre estas cuestiones, que he tratado ampliamente en otro lugar<sup>9</sup>. Me limito pues a sintetizar algunos aspectos de necesaria consideración en esta materia.

En este sentido es preciso resaltar en primer lugar que la interoperabilidad supone un esfuerzo de concertación a diferentes niveles que conocemos como *dimensiones* de la interoperabilidad. Tradicionalmente se observan tres, a las cuales se añade recientemente una cuarta<sup>10</sup>:

- Interoperabilidad *organizativa*: es relativa a la capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar al objeto de alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan. En la dimensión organizativa de la interoperabilidad hacemos referencia a los diferentes universos de sujetos y usuarios, públicos o privados, que pueden verse implicados en la necesidad de ser interoperables. La interoperabilidad es, de hecho, un objetivo a escala mundial, y su implantación no debe limitarse a grupos cerrados de sujetos o

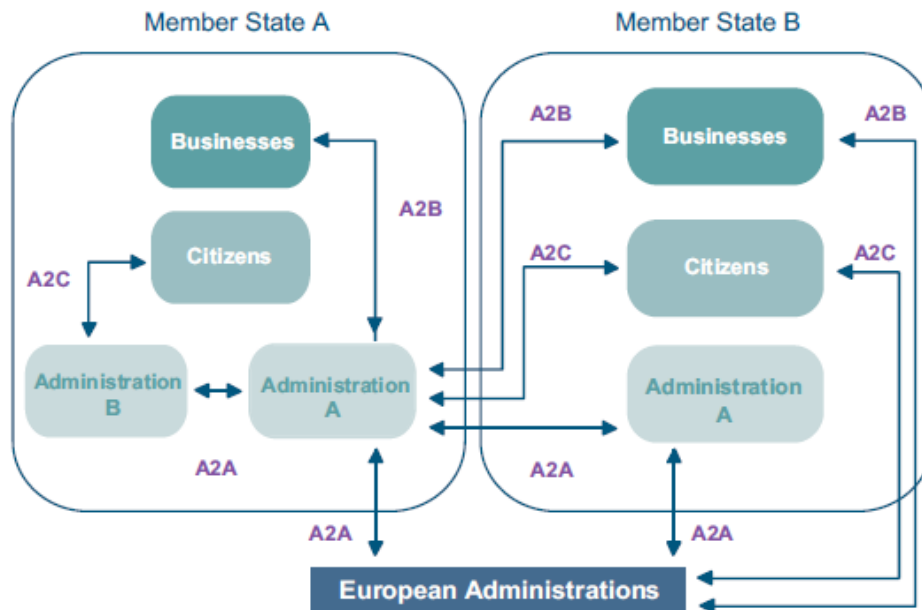
---

<sup>8</sup> El enchufe es un ejemplo rudimentario de interoperabilidad en procesos puramente industriales: la clavija de que disponga un aparato debe ser compatible con la clavija de suministro de corriente a la que vamos a conectarlo, porque en caso contrario no podríamos enchufar el equipo, cosa que no es tan fácil de lograr cuando son muchos los fabricantes y la distribución del producto abarca grandes áreas.

<sup>9</sup> Vid. GAMERO CASADO, E.: “Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor”, *RAP*, nº 179, 2009, págs.291 y sigs.

<sup>10</sup> Las tres primeras definiciones se han extraído del Borrador ENI, cuya fórmula se expresa en términos análogos a las que se utilizan extendidamente en los ámbitos técnico, científico, administrativo y normativo. La cuarta definición la he tomado del documento de trabajo de la nueva versión del Marco Europeo de Interoperabilidad, “European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services. Draft for public comments, as basis for EIF 2.0”, versión de 15 de julio de 2008, accessible en <http://ec.europa.eu/idabc> (visitada el 15 de marzo de 2009). Uno de los primeros documentos en que se cita la dimensión jurídica de la interoperabilidad es en la Declaración de Valencia de 2006, citada.

a entidades de un mismo sector. Ha de ser interoperable un determinado órgano administrativo con el resto de órganos y entidades de la Administración matriz; han de ser interoperables unas Administraciones públicas con otras; han de ser interoperables los ciudadanos –personas físicas y jurídicas– con la Administraciones públicas. Y todo ello, no sólo a escala local, regional o nacional, sino también a escala europea (donde por una parte deben ser interoperables los Estados con la Unión y por otra los Estados entre sí) e incluso mundial. El siguiente gráfico muestra los actores implicados en la dimensión organizativa de la interoperabilidad y las complejas relaciones que entablan entre sí<sup>11</sup>.



A2A: administration to administration - A2B: administration to business - A2C: administration to citizen

- Interoperabilidad *semántica*: hace referencia a que la información intercambiada pueda ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su aplicación. Por ejemplo, si se rellena un formulario en línea para remisión de un anuncio de licitación de un contrato al Boletín Oficial del Estado, esa información debe ser directamente (re)utilizable (sin necesidad de aportarla de nuevo en otro formulario diferente) para enviar el anuncio pertinente al Diario Oficial de la Unión Europea, e incluso para el resto de trámites comprometidos en el procedimiento de contratación. La principal dificultad que encuentra la interoperabilidad semántica es la diversidad de los lenguajes de programación, que pueden hacer ininteligibles para un sistema informático los datos existentes en otro. Una de las principales aportaciones acuñadas hasta hoy a favor de la interoperabilidad semántica es el lenguaje XML. Por otra parte, un problema específico de la interoperabilidad semántica que nos afecta e interesa particularmente es la diversidad lingüística en el plano jurídico: las mismas instituciones jurídicas reciben denominaciones diferentes en cada idioma, lo cual debe tenerse presente cuando se pretende interconectar sistemas informáticos que

<sup>11</sup> Fuente: Comisión Europea, Programa IDABC: *Draft document as basis for EIF 2.0*, 2008, accesible en <http://ec.europa.eu/idabc> (última visita: 28 de enero de 2010)



dan soporte a tradiciones jurídicas distintas<sup>12</sup>. Este plano debe distinguirse de la dimensión jurídica de la interoperabilidad a la que me refiero más tarde, por cuanto que esta última hace referencia a la diversidad de los regímenes legales (por ejemplo, requisitos de la firma electrónica reconocida), en tanto que en su dimensión semántica evoca problemas estrictamente lingüísticos (cómo se denomina la firma electrónica reconocida en cada idioma). Es habitual resolver este problema con técnicas de normalización, creando formularios informáticos que incluyen campos claramente segmentados, a los que se asocian librerías o catálogos cerrados de expresiones previamente definidos que garantizan la perfecta interoperabilidad de los contenidos.

- Interoperabilidad *técnica*: viene determinada por la relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo aspectos tales como los interfaces, la presentación de la información, la interconexión, la integración de datos y servicios, la presentación de la información, la accesibilidad y la seguridad. Un potente instrumento para lograr la interoperabilidad técnica es la utilización de estándares abiertos<sup>13</sup>, aspecto en el que inciden invariablemente todos los marcos de interoperabilidad<sup>14</sup>.
- Interoperabilidad *jurídica* (o legal): es la sincronización adecuada de la legislación de un determinado ámbito político para que los datos electrónicos originarios del mismo sean conformes al Derecho aplicable en otros, y se reconozcan recíprocamente cuando ello sea necesario para su utilización en ámbitos distintos del originario. Esta dimensión de la interoperabilidad se preocupa, por ejemplo, de que un certificado electrónico (o una firma electrónica) válido en España también lo sea en Holanda; que una firma válida en La Rioja lo sea en Aragón o el País Vasco; que una firma válida en el Ayuntamiento de Aguadulce (Almería) lo sea también en Almería capital o en Madrid; y así, sucesivamente, en relación con todos los ámbitos políticos y con todos los procesos implicados en la administración electrónica.

Cada elemento que conduce desde el *back-office*, es decir, la trastienda o interior de la oficina administrativa (en este caso, del sistema de información), hasta el *front-office*, mostrador o ventanilla (que en este caso será un punto de acceso electrónico), plantea

---

<sup>12</sup> La recomendación 8 del Marco Europeo de Interoperabilidad trata esta particular cuestión, recordando que las directivas comunitarias constituyen un excelente parámetro posibilitador de la interoperabilidad semántica, por cuanto que las expresiones utilizadas en la traducción de cada directiva a los idiomas oficiales presupone el uso de ese vocabulario en el plano nacional. Reconoce, en todo caso, la conveniencia de acometer una armonización de esta cuestión en el plano paneuropeo.

<sup>13</sup> Con arreglo al glosario que figura en el Anexo de la Ley 11/2007, se define al estándar abierto como “Aquel que reúna las siguientes condiciones: sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso; su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial”. Esta noción genérica tiene manifestaciones específicas para diferentes productos o servicios. Por ejemplo, la aplicación de fuentes abiertas se define por el propio glosario como “Aquella que se distribuye con una licencia que permite la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otros usuarios”. Tanto el estándar abierto en sentido genérico, como en particular la utilización (y reutilización) de aplicaciones de fuentes abiertas, son piezas clave para promover la interoperabilidad.

<sup>14</sup> Sobre la importancia de los estándares abiertos para promover la interoperabilidad véase especialmente MARZANO, F.: “Interoperability and eGovernment through adoption of standards”, ponencia presentada a la cumbre ESIIG2, accesible en <http://www.esiig2.it> (visitada el 15 de marzo de 2009).

necesidades de interoperabilidad en cada una de estas dimensiones (conectividad, identificación, integración de aplicaciones...), y paralelamente existen infraestructuras, herramientas y otros posibilitadores que permiten satisfacer tales necesidades de interoperabilidad. La conjunción de todas estas dimensiones de interoperabilidad anteriormente expuestas da lugar a la *cadena de interoperabilidad*, que se define como “la interoperabilidad que se manifiesta en la práctica en el despliegue de los sistemas y los servicios como una sucesión de elementos enlazados e interconectados, de una forma dinámica, a través de interfaces y con proyección a las dimensiones técnica, semántica y organizativa”<sup>15</sup>.

## **2.2.- Las normas dictadas por la Comisión para garantizar la interoperabilidad de las ventanillas únicas a nivel comunitario.**

El principal instrumento para promover la interoperabilidad a nivel comunitario es el *European Interoperability Framework* o Marco Europeo de Interoperabilidad, aprobado en 2004 –EIF 1.0<sup>16</sup>– en el marco del Programa IDABC<sup>17</sup>. Constituye un referente mundial en la materia, si bien se limita a recoger una serie de principios genéricos que además no tienen carácter vinculante para los Estados miembros. Actualmente se encuentra en revisión. El nuevo documento –EIF 2.0– pretende ser mucho más minucioso en sus contenidos y ambicioso en sus resultados<sup>18</sup>. El EIF resulta pues insuficiente para atender las necesidades de interoperabilidad presentes en la ventanilla única.

Consciente de ello, la Directiva de Servicios anuncia en su art.8.3 que la Comisión Europea dictará normas de desarrollo relativas a la ventanilla única “con el fin de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los Estados miembros”. En desarrollo de esta previsión se ha dictado la Decisión 2009/767/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2009, por la que se adoptan medidas que facilitan el uso de procedimientos por vía electrónica a través de las ventanillas únicas<sup>19</sup>. Se trata de un documento muy decepcionante, incapaz de afrontar con un mínimo de profundidad las necesidades de interoperabilidad presentes en la puesta en marcha de las ventanillas únicas.

En efecto, la Decisión en examen no promueve la integración efectiva de los sistemas de información, ni establece pautas concretas acerca de cuestiones tan cruciales como los requisitos técnicos de las conexiones, y en especial, que sea posible acceder a las ventanillas únicas sin condicionar excesivamente las opciones tecnológicas de los ciudadanos: por ejemplo, sistemas operativos y navegadores utilizables. Ni siquiera se

---

<sup>15</sup> Anexo-glosario del Borrador ENI.

<sup>16</sup> El documento puede obtenerse en <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473#finalEIF> (visitada el 28 de enero de 2010).

<sup>17</sup> Cuya última edición tiene lugar mediante la Decisión 2004/387/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC).

<sup>18</sup> Véase Comisión Europea, Programa IDABC: *Draft document as basis for EIF 2.0*, 2008, citado.

<sup>19</sup> En su publicación original se omitieron contenidos relevantes, por lo que conviene manejar la Corrección de errores de la Decisión 2009/767/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2009, por la que se adoptan medidas que facilitan el uso de procedimientos por vía electrónica a través de las ventanillas únicas con arreglo a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 274 de 20.10.2009).

promueve el empleo de estándares abiertos, o de aplicaciones de fuentes abiertas. La Decisión se limita a disponer unas escasas e insuficientes previsiones en materia de firma electrónica.

Así, el art.1 de la Decisión permite que los Estados miembros exijan la realización de ciertos trámites mediante la ventanilla única utilizando firmas electrónicas avanzadas basadas en un certificado reconocido, con o sin dispositivo seguro de creación de firma, según se definen y regulan en la Directiva 1999/93/CE (transpuesta por la Ley 59/2003, de Firma Electrónica, LFE), siempre que lo hagan sobre la base de una evaluación apropiada de los riesgos existentes y de conformidad con el artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva de Servicios. De modo que pueden darse todas las variables, desde que un Estado miembro no requiera el empleo de ningún medio de identificación digital, hasta que exija el más fiable de todos (en nuestro derecho, la firma electrónica reconocida), según evalúe los riesgos existentes, y ello, para todos o para alguno o algunos de los trámites realizables mediante la ventanilla. Esta previsión sería extrapolable a todos los niveles territoriales tácitamente incorporados a la expresión Estados miembros, es decir, en nuestro sistema político, el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, todos los cuales podrían exigir el empleo de firmas electrónicas para la realización de estos trámites. Se renuncia pues a establecer un sistema unificado de identificación digital accesible por todos los prestadores sin restricciones geográficas.

Por otra parte, se impone a los Estados miembros el deber de aceptar cualquier firma electrónica que responda al nivel genérico que haya determinado previamente, de modo que no se puede exigir a los prestadores de servicios la disposición de un concreto certificado (por ejemplo, en España, el certificado reconocido clase C2A que emite la FNMT), sino que podrán utilizar todos los incluidos a la clase correspondiente (por ejemplo, cualquier certificado electrónico reconocido). Se proclama así indirectamente un derecho de los prestadores a utilizar los certificados electrónicos de que ya dispongan en su país para realizar los trámites incorporados a las ventanillas de otros países, siempre que el certificado en cuestión corresponda al tipo exigido por el país titular de la ventanilla, lo cual es francamente positivo. En efecto, es habitual que la expedición de certificados exija un trámite presencial de su titular o de su representante legal, a fin de acreditar fehacientemente su voluntad de obtenerlo (retomando el ejemplo del certificado de la FNMT, el interesado debe acudir a una dependencia administrativa y expresar su voluntad ante un fedatario). En este sentido, el régimen dispuesto por la Decisión permite evitar que se imponga a los prestadores utilizar un concreto certificado, y obligarle por consiguiente a realizar este trámite presencial en el país donde pretenden operar, pues tal exigencia desvirtuaría por completo la existencia de la ventanilla única. Para hacer operativo este derecho, se obliga a los Estados miembros a mantener publicadas listas de confianza en las que se contenga la relación de prestadores de servicios de certificación supervisados o acreditados en el propio Estado. Los certificados emitidos por los prestadores incluidos en la lista de confianza deben ser admitidos sin restricciones por los Estados miembros.

Esta previsión resulta muy interesante, pero claramente insatisfactoria, desde el momento en que la Decisión no exige que los prestadores de servicios de certificación pongan *gratuitamente* a disposición de los Estados miembros la información relativa a la vigencia de los certificados (plataformas de verificación de firmas). En este sentido, puede suceder que el certificado electrónico emitido por una entidad incluida en la lista

de confianza haya caducado, o haya sido suspendido o revocado, es decir, que carezca de valor al momento de firmar. Para comprobar la vigencia del certificado es preciso acudir a servicios de verificación de firma que ofrece el propio prestador del servicio de certificación, y que suelen estar sujetos al pago de tarifas. Nuestra FNMT es un claro exponente de este modelo de negocio. De tal manera que si un país tercero (Bélgica, pongamos por caso) exige a los prestadores de servicio que para realizar ciertos trámites a través de la ventanilla única utilicen un certificado electrónico reconocido, los españoles podremos servirnos del que expide la FNMT; pero si Bélgica desea comprobar la vigencia de ese certificado en el momento de nuestra firma, deberá abonar una tarifa por obtener esa información de la correspondiente plataforma de verificación de estado de vigencia de certificados de la FNMT. No parece ser un orden de cosas satisfactorio.

Es mucho más ponderada la previsión establecida en el art.21.1 de nuestra Ley de acceso electrónico, que establece la aceptación obligatoria por parte de las Administraciones públicas de los certificados electrónicos reconocidos emitidos por prestadores de servicios de certificación, siempre que el prestador ponga a disposición de las Administraciones públicas la información que sea precisa en condiciones que resulten tecnológicamente viables y *sin que suponga coste alguno para ellas*. La Decisión 2009/767/CE logra satisfactoriamente el objetivo de ofrecer la información en condiciones viables, por cuanto que incluye un largo Anexo que concreta el modo de publicar las listas de confianza; pero olvida la última y sabia previsión de nuestra Ley –la gratuidad de la información que sea precisa, entre la que sin duda se encuentra el estado de vigencia de los certificados–, por lo que no será raro que aparezcan conflictos en este tema. Esto puede llevar a los Estados a renunciar a su derecho a imponer el uso de certificados reconocidos debido a que pueden ser incapaces de predecir el coste que ello les llegue a suponer; o, en contrapartida, puede dar lugar a conflictos cuando una Administración rechace un trámite realizado por un prestador de servicios mediante una ventanilla única al no poder verificar gratuitamente el estado de vigencia del certificado empleado.

Y hasta aquí llegan las aportaciones de la Decisión en materia de interoperabilidad. El art.8.3 de la Directiva de Servicios generó una expectativa (y esconde una potencialidad) claramente desaprovechada por las instituciones comunitarias, que disponen de la habilitación necesaria para concretar otras muchas exigencias y no han dado el paso de abordarlas.

### **2.3.- La interoperabilidad en la Ley 11/2007**

La Ley 11/2007 demuestra una gran preocupación por la interoperabilidad que se refleja a lo largo de todo su articulado. De entrada, concede un gran papel a la *cooperación interadministrativa*, a la que el art. 4 e) LAE reviste del carácter de principio, en los siguientes términos: “Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley”. Es de notar, por otra parte, que todo el Título V de la Ley se dedica a la cooperación, y en particular, los arts.41 a 44 se centran específicamente en la cooperación en materia de

interoperabilidad. El categórico art.41 LAE dispone: “Las Administraciones Públicas utilizarán las tecnologías de la información en sus relaciones con las demás administraciones y con los ciudadanos, aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas, y de seguridad, que garanticen un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa y eviten discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica”; sin embargo, el precepto establece un fin sin indicar el medio de alcanzarlo, ni sancionar las eventuales infracciones de que sea objeto, limitándose pues a proponer una aspiración más que a lograr su cumplimiento.

Por otro lado, a efectos de la interoperabilidad técnica interesa notar la existencia de una *red de comunicaciones de las administraciones públicas*, prevista en el art.43 LAE: se trata de la red SARA (antiguamente Intranet administrativa) que recibe en ese precepto tratamiento legal sin aportar novedades a lo que de suyo existía previamente. En este mismo contexto puede citarse el art.44 LAE, que postula la creación de ventanillas únicas y de una *red integrada de atención al ciudadano*<sup>20</sup>, previsión que podemos suponer inspirada en la Directiva de Servicios y dirigida a darle cumplimiento.

No obstante, el más poderoso instrumento de interoperabilidad contemplado por la Ley 11/2007 es el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), regulado en el art.42.1 LAE, que se aprobará mediante real decreto y “comprenderá el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad”. Esta previsión puede ejecutarse de maneras extraordinariamente diversas. Conforme a su regulación legal, el ENI podría limitarse a ser un mero marco orientativo, al modo tradicional del Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF 1.0), o incrementar su grado de vinculación hasta donde se desee llegar, siempre en el contexto de las competencias estatales proclamadas en el art.149.1.18ª CE. Este último es el modelo finalmente adoptado, según revela el Proyecto ya informado por el Consejo de Ministros y actualmente en tramitación, que constituye un texto minucioso, concreto y técnicamente depurado con el que se promueven altas dosis de interoperabilidad en nuestro sistema de Administraciones públicas. Aunque todavía no se ha aprobado, el art.42 LAE nos hace ver la potencialidad que alcanza el título competencial del Estado en materia de interoperabilidad y los positivos resultados que podría haber incorporado al proceso de transposición de la Directiva de Servicios relación con la ventanilla única.

### **3.- LA VENTANILLA ÚNICA EN LAS LEYES DE TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS**

Parece claro que la ventanilla única es uno de los mayores desafíos de coordinación que se ha planteado hasta el día de hoy al sistema español de Administraciones públicas, tanto por su magnitud como por los exiguos plazos en que es preciso ponerlo en marcha. En este apartado se aborda el plano estrictamente normativo de la cuestión, a fin de evaluar el modo en que se transponen a nuestro Derecho las determinaciones contenidas en la Directiva de Servicios. Un poco más tarde se verá de qué manera se ha implementado efectivamente la ventanilla única.

---

<sup>20</sup> Sobre todo ello véase CERRILLO MARTÍNEZ, A.: “Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *La Ley de Administración electrónica*, op.cit, págs. 517 y sigs.

La Ley 17/2009, de de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (LLAAS), regula la ventanilla única en sus arts. 18 y 19, así como en la Disposición adicional primera, preceptos que resultan escasamente innovadores respecto a lo que, de suyo, establece la Directiva de Servicios, cuyas proposiciones normativas se limita básicamente a transcribir para incorporarlas al Derecho interno, mejorando en algunos aspectos la redacción e incluyendo puntualmente alguna nueva previsión, como la disponibilidad de la información en las lenguas cooficiales del Estado además de en alguna otra lengua comunitaria, pero sin ofrecer innovaciones significativas. Tampoco aporta grandes novedades el art.3 de la Ley ómnibus, que modifica el art.6.3 de la Ley 11/2007 para mejorar la transposición al Derecho interno de la Directiva de Servicios que ya contenía ese precepto, pormenorizando el alcance de la información que los ciudadanos podrán obtener por medios electrónicos en relación con el acceso y ejercicio de las actividades de servicios. No obstante, es pertinente hacer algunos comentarios de estas disposiciones.

Ya expuse anteriormente que las determinaciones de la Directiva de Servicios no interfieren en el reparto competencial existente en los Estados miembros. Esta afirmación es válida por lo que concierne a la competencia material, es decir, a la adopción de decisiones implicadas en el inicio de las actividades de servicios, que continúan confiándose a las mismas autoridades que las ejercían antes de aprobarse la Directiva. Ahora bien, lo que se resiente inevitablemente es la potestad de autoorganización de cada Administración en relación con el ejercicio de sus competencias, pues la puesta en marcha de un sistema integrado de información y comunicación como la ventanilla única, que exige determinaciones unitarias y homogéneas, deriva inevitables consecuencias sobre el modo en que cada Administración se organiza para el ejercicio de sus propias competencias.

Sin embargo, existe un rasgo común y profundamente llamativo de todas las disposiciones de transposición, y es la falta de atribuciones competenciales específicas a cada Administración pública para la efectiva implantación de la ventanilla única y de su sistema de tramitación asociado. Se declaran obligaciones de resultado, pero sin asignar responsabilidades concretas a cada Administración para su efectiva puesta en marcha.

Así, la Disposición adicional primera de la Ley de libre acceso establece que “Las Administraciones públicas dispondrán de un sistema electrónico de intercambio de información entre ellas y con las de los demás Estados miembros que garantice el cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley”. Sin insistir demasiado en el hecho de que esta proclamación encontraría mejor acomodo en el art.19 LLAAS, debe notarse que el precepto no establece quién se va a ocupar de diseñar el sistema de información y decidir sus parámetros técnicos (obligando por consiguiente a los demás a incorporar las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad), quién va a costear su puesta en funcionamiento, quién se va a responsabilizar de su mantenimiento y, en definitiva, cómo va a participar cada Administración pública en la ejecución de un deber legal que corresponde a todas ellas de manera inespecífica. Se diría que el sistema de información es una creación caída del cielo, algo que viene dado y al que todos, sencillamente, se suman. Nada menos cierto: es preciso imputar tales responsabilidades a una concreta autoridad, o distribuir su articulación a las Administraciones de manera diferenciada, pero no cabe dejar este tema en el aire y sin la suficiente concreción.

Parece que el actor principal del sistema ha de ser la Administración del Estado, que además cuenta con competencia para ello. En efecto, La Ley 17/2009 invoca el art.149.1.18ª CE como título competencial sustentador de sus contenidos, y entiendo que, en concreto, es deducible su competencia de las funciones de coordinación interadministrativa que la propia cláusula constitucional atribuye al Estado<sup>21</sup>. Puede que en los redactores de la Ley haya pesado algún temor a las reivindicaciones autonomistas, o quizá hayan pensado que la atribución de estas funciones al Estado se encuentra implícita en el texto y no resulta preciso evidenciarla de manera más contundente. Sin embargo, pienso que debería haberse prestado más atención a este aspecto y resolverlo de con mayor claridad, sobre todo teniendo en cuenta las advertencias de la Directiva acerca de que la implantación de la ventanilla única no afectará al reparto competencial, y que pueden existir muchas ventanillas únicas siempre que, en cada una de ellas, el prestador de servicios acceda a la totalidad de trámites implicados en el inicio de su actividad.

Sobre todo, porque la Administración del Estado no es la única que debe intervenir activamente para materializar el sistema de información: todas las Administraciones públicas, en efecto, han de poner algo de su parte. Por ejemplo, un posibilitador esencial del sistema de información es el tendido de una red de interconexión entre las Administraciones públicas que permita el cruce electrónico de datos comprometido en el funcionamiento de la ventanilla única. En el apartado anterior se puso de manifiesto que ya existe de antemano la red SARA. La Administración del Estado puede asumir –y de hecho viene asumiendo– las dotaciones comunes que precisa la red y prestarle soporte operativo, pero en línea de principio ello no supone que deba sufragar los costes derivados del tendido material –cableado– para la conformación de la red, y resulta lógico que cada Administración asuma la parte que le corresponda en el coste del tendido de su bucle de conexión. Todas las Comunidades Autónomas lo han hecho, pero hay muchísimos municipios que todavía no. ¿Cómo va a articularse la realización de trámites electrónicos a prestadores de servicios interesados en operar en esos municipios? A mi modo de ver, estas cuestiones deberían quedar suficientemente perfiladas en los correspondientes instrumentos normativos, sin dejarlas en el aire.

Por otra parte, el art.19.3 LAAS afirma: “Las Administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en sus respectivos ámbitos las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas”. Pero tampoco se dice cómo se alcanzará concretamente esta interoperabilidad: ¿quién va a establecer las reglas comunes que la garanticen? ¿Se sobreentiende que lo hará el Estado por corresponderle de hecho esta función conforme al art.42 LAE, ya analizado? Las reglas de interoperabilidad aplicables en materia de libre prestación de servicios ¿son las comunes del ENI, o se trata de otras específicas? ¿Cuándo se dispondrá de ellas? Nada de esto queda dicho en el plano normativo, y las respuestas se entregan al desarrollo material de la cuestión.

Estas sombras normativas, estos vacíos de regulación, abren un posible frente de problemas: si existe un buen entendimiento por parte de todas las Administraciones públicas en la fase de puesta en marcha del sistema no pasará nada, pero si aparecen

---

<sup>21</sup> Véase la STC 76/1983, así como los comentarios sobre esta cuestión que recojo en GAMERO CASADO, E.: “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de administración electrónica; su posición en el sistema de fuentes”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica, op.cit.*, págs. 69 sigs.

divergencias en cuanto a los deberes que atañen a cada uno, careceremos de un instrumento adecuado para afrontar la situación.

Por otra parte, el art.3 de la Ley Ómnibus modifica el art.6.3 LAE, para mejorar la transposición de la Directiva de Servicios, perfilando más satisfactoriamente los deberes de información; y adiciona una nueva letra *c*) al art.40.2 LAE, mediante la que se atribuye al Comité Sectorial de Administración Electrónica la competencia para “Asegurar la cooperación entre las Administraciones públicas para proporcionar al ciudadano información administrativa clara, actualizada e inequívoca”. Esta previsión no deriva de la Directiva de Servicios, y por tanto supone una novación propia de nuestro Derecho. En ella hubiera podido anidar el mecanismo de resolución de los conflictos que pudieran desatarse en punto a concretar el reparto de responsabilidades entre Administraciones públicas, al menos en lo que se refiere al suministro de información sobre las actividades de servicios; pero sucede que el art.40 LAE carece de carácter básico, y por tanto sólo vincula a la Administración del Estado, por lo que resulta difícil imaginar cómo el Comité Sectorial puede *asegurar* resultados cuya ejecución depende decisivamente de otras Administraciones públicas.

En otro orden de consideraciones, importa notar que los requerimientos derivados de la Directiva de Servicios suponen una excepción a la cláusula de dispensa incorporada en la Disposición Final 3ª de la Ley 11/2007. Como es sabido, el art.6 LAE proclama el derecho de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, que se pormenoriza en un amplio haz de facultades: obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formalizar solicitudes, manifestar consentimiento, efectuar pagos, interponer recursos... La Administración General del Estado debe hacer plenamente efectivo este derecho a más tardar el 31 de diciembre de 2009, pero las comunidades autónomas y las entidades locales gozan de una cláusula de salvaguardia: sólo están obligadas a ello en la medida que lo permitan sus disponibilidades económicas. Esta excepción decae en lo referente a las actividades de servicios, pues la propia Directiva establece el 28 de diciembre de 2009 como fecha límite de transposición, y en ese momento debe garantizarse el pleno ejercicio del derecho de acceso electrónico de los prestadores de servicios a la información y a la realización de trámites que reconoce la Directiva de Servicios.

Cambiando de nuevo la línea del discurso conviene reflexionar ahora sobre el principio de no discriminación: la Directiva de Servicios no exige que la ventanilla única pueda utilizarse también con carácter presencial, pues el único canal obligatorio que contempla para ofrecer las facilidades referentes a la ventanilla única es el telemático, sin establecer la obligación de suministrar los mismos servicios de manera presencial, lo que se interpreta como una posible infracción del derecho a la igualdad<sup>22</sup>. Esto es rotundamente cierto a nivel comunitario, por cuanto que no existe una declaración de derechos de los ciudadanos que contemple este supuesto, el cual tampoco tiene cabida en la prohibición de discriminación proclamada en el art.21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Anexo I del Tratado de Lisboa). Sin embargo, en nuestro Derecho interno no cabría plantear esta objeción, puesto que la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, sí proclama en su art.4 c) el principio de igualdad, “con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relaciones con las Administraciones públicas por medios no

---

<sup>22</sup> Vid. NEVADO-BATALLA, P.: “Simplificación administrativa...”, *op.cit.*, pág.179, nota 32.



electrónicos”. Aunque la propia Ley 11/2007 tolere que se imponga el uso exclusivo del medio electrónico por vía reglamentaria –art.27.6–, salva al propio tiempo el principio de igualdad previendo la identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público –art.22– y la habilitación de representantes –art.23–. De este modo, aunque un ciudadano carezca de los medios (por ejemplo, de la firma electrónica que se exija para realizar trámites a través de la ventanilla única), puede llevarlos a cabo por cualquiera de estas fórmulas<sup>23</sup>.

Para concluir este punto dedicado a la transposición normativa de la Directiva de Servicios, no es superfluo reparar en que la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, omite toda referencia a la ventanilla única. El dato no es superfluo porque confirma la sensación subyacente antes apuntada: es la Administración del Estado la que asume el peso principal de la iniciativa. El próximo apartado confirma esta impresión.

#### **4.- LA IMPLEMENTACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA: EL PROYECTO PILOTO Y SU DESARROLLO.**

##### **4.1.- Metodología.**

La implantación de una ventanilla única en materia empresarial fue impulsada inicialmente por el Ministerio de Economía y Hacienda, tomando como punto de partida la llamada “Ventanilla Única Empresarial” (VUE), un proyecto inicialmente liderado por las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en el que se integran Administraciones públicas de todos los niveles territoriales (estatal, autonómico y local)<sup>24</sup>.

Sin embargo, la ventanilla única que da acceso al sistema de información implicado en el acceso o ejercicio de actividades de servicios constituye un modelo diferente, cuyos trazos esenciales se conocieron a través del servidor del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>25</sup>, resultando de especial utilidad el Manual que se preparó para las entidades locales en orden a racionalizar el cribado de información y su puesta a disposición a través de la ventanilla<sup>26</sup>. Finalmente ha sido desarrollado por el Ministerio de la

---

<sup>23</sup> Para profundizar en ellas, *vid.* especialmente VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico...*, *op.cit.*, págs.56 y sigs.; MARTÍN DELGADO, I.: “Identificación y autenticación de los ciudadanos”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.: *La Ley de administración electrónica*, *op.cit.*, págs.365 y sigs.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, *op.cit.*, págs.595 y sigs.

<sup>24</sup> Para sostener esta iniciativa se creó inicialmente el portal <http://www.vue.es>, pero en la actualidad todo el soporte ha migrado a la web del 060, encontrándose accesible en la sección de “Servicios en línea”, cuando se activa el perfil “060 Empresas”.

<sup>25</sup> En la página principal del Ministerio, accesible en <http://www.meh.es>, en el margen derecho figura un enlace a “Transposición de la Directiva de Servicios”, que dispone de una sección específica dedicada a la ventanilla única, en la que se dispone de la información utilizada para elaborar este apartado del trabajo.

<sup>26</sup> Véase en dicho portal el documento *Directiva de Servicios: Manual de Evaluación para las Entidades Locales*, preparado por el Ministerio de Administraciones Públicas y el Ministerio de Economía y Hacienda, con la colaboración de la Federación Española de Municipios y

Presidencia (al que tras la última reordenación ministerial se acabó adscribiendo la Dirección General de Administración Electrónica que anteriormente se enclavaba en el Ministerio de Administraciones Públicas). En cualquier caso, el acervo adquirido por las VUEs se ha incorporado al proceso concediendo a estas ventanillas el carácter de oficinas presenciales, en las que se presta ayuda y asesoramiento al emprendedor en la elaboración y tutoría del Plan de Empresa así como en la realización telemática de sus trámites empresariales<sup>27</sup>. También se suma a este perfil la red PAIT, de Puntos de Tramitación Empresarial, inicialmente creada para dar soporte al sistema de tramitación telemática del Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE), cuyos propósitos eran más modestos (se circunscribían a la creación de unos concretos tipos de sociedades), pero que permitían la realización de todos los trámites necesarios para la puesta en marcha de estas empresas<sup>28</sup>.

La ventanilla única española ha sido bautizada como *Sistema EUGO*, y se inspira en los siguientes principios:

- *Existencia de un interlocutor único*: En forma de portal nacional, al que los proveedores de servicios pueden dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites necesarios para su instalación y desarrollo de actividad, de una manera electrónica, sin necesidad de tener que recurrir a los portales de múltiples instituciones de diferentes Administraciones para conocer o tramitar su petición. Se encuentra accesible en la URL <http://www.eugo.es>. No se opta pues por el modelo descentralizado que también admite la Directiva de Servicios (diversas ventanillas únicas según la cantidad de Administraciones implicadas en cada procedimiento), sino por esta otra fórmula integradora mucho más eficiente de cara al ciudadano y menos caótica en su puesta en funcionamiento. En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, esto supone renunciar a la creación de una ventanilla propia. Debe notarse, en cualquier caso, que podrían articularse múltiples puntos de acceso electrónico a la ventanilla única del Estado, habilitando portales simultáneos de acceso a un mismo sistema de información y tramitación electrónica. Deberíamos entender que ese portal es una sede electrónica en el sentido del art.10 LAE, y por consiguiente, que genera responsabilidad de su titular (el Ministerio de la Presidencia, o más exactamente, la Administración del Estado), en relación con la información y los servicios accesibles a su través<sup>29</sup>. En la siguiente imagen se puede ver la página principal del portal de soporte de la ventanilla única.

---

Provincias y el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

<sup>27</sup> Una relación de estas oficinas presenciales puede consultarse en [http://documentos.060.es/060\\_empresas/mapa/Mapa.html](http://documentos.060.es/060_empresas/mapa/Mapa.html)

<sup>28</sup> El sistema es accesible en <http://www.circe.es/Circe.Publico.Web/pub/Default.aspx>

<sup>29</sup> Es la opinión de SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: "Administración electrónica...", *op.cit.*, pág.207, fundada en el art.10.2 LAE. Sin embargo, no sería unívoca en la doctrina la calificación del portal referenciado como sede electrónica en sentido estricto, por cuanto que no ha sido creado atendiendo a los requisitos y al procedimiento previstos en el art.10.3 LAE. Sobre el particular pueden verse VALERO TORRIJOS, J.: "Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.): *La Ley de administración electrónica*, *op.cit.*, págs.235 y sigs.; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, *op.cit.*, págs.477 y sigs.



Figura 2: página principal de la ventanilla única, <http://www.eugo.es>

- *Aprovechamiento de las iniciativas en funcionamiento de las diferentes Administraciones:* Los trabajos ya desarrollados para facilitar el acceso electrónico a los trámites y servicios que afecten a la Directiva de Servicios han sido aprovechados por la ventanilla y a la vez las funcionalidades de la ventanilla se ponen a disposición de todas y cada una de las Administraciones.
- *Responsabilidad de todas las Administraciones:* La ventanilla única no debe interferir en el reparto de competencias de las diferentes Administraciones. Por ello cada autoridad competente es responsable de la información sobre el trámite que le compete, de ejecutar dicho trámite y de prestar asistencia a otras autoridades competentes de los países miembros.
- *Garantía del mantenimiento, actualización y calidad de la información y de los servicios:* La obligación de ofrecer una información completa y actualizada requiere crear una *red de responsables de contenidos y mecanismos de actualización de la información* sobre procedimientos y trámites. Igualmente se ha de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios que los implementan en cada sistema de la correspondiente Administración competente.

La ventanilla única está soportada tanto por un sistema de información como por un sistema de tramitación. El proyecto se desarrolla en tres etapas: el análisis de los procedimientos y trámites (etapa 1), su integración en el sistema de información (etapa 2) y su integración en el sistema de tramitación (etapa 3).

En la etapa 1, tomando como base el catálogo de procedimientos administrativos que cada Administración ha debido construir previamente para identificar los que se ven afectados por la Directiva de Servicios, se procederá a realizar las siguientes actuaciones:

1. Analizar el catálogo de los procedimientos y trámites afectados e identificar el canal de inicio y gestión de cada trámite (manual, telemático, etc).  
El objetivo de esta actividad es obtener un mapa completo de los servicios involucrados en cada trámite, y la forma en la que se realiza dicho trámite, identificando en especial los que se ofrecen al ciudadano por vía telemática.
2. Realizar una breve descripción del objeto de cada uno de los procedimientos incluidos en el catálogo y la secuencia de ejecución de los trámites.
3. Identificar y catalogar los formularios necesarios para iniciar cada uno de los procedimientos y trámites incluidos en el catálogo, en su formato correspondiente (papel, electrónico, etc.).
4. Identificar el órgano responsable del procedimiento/trámite.
5. Identificar el órgano de resolución del procedimiento/trámite, indicando si es por competencia propia o por delegación.
6. Identificar la unidad o personas que gestionan el procedimiento/trámite así como sus datos de contacto.
7. Identificar los medios de identificación y firma solicitados por el procedimiento/trámite.
8. Identificar los productos (autorizaciones, número de registro, acuses de recibo, notificaciones, comunicaciones, etc) o resultados que se dan al destinatario como resultado de la tramitación.
9. Determinar a que sector y actividad aplica cada procedimiento o trámite. (Si el organismo tiene ya una catalogación se establecerá una correspondencia de la existente con el CNAE 09).

El Ministerio ofreció unas fichas normalizadas a fin de facilitar la recopilación de la información y el intercambio de datos,

En la segunda etapa se siguieron los siguientes pasos:

1. Identificar los modos para acceder a la información que se están utilizando en la actualidad.
2. Identificar, o desarrollar, el modo de conectarse a la información que ha de ponerse a disposición del Sistema de Información.
3. Determinar el responsable y el modo de mantener actualizada la información de procedimientos y trámites.  
El sistema de información de la ventanilla proporciona, en todo caso una aplicación para actualizar los procedimientos y trámites desde el mismo.

Por último, la tercera etapa comprendió las siguientes tareas:

1. Identificar detalladamente los requisitos para iniciar los procedimientos y trámites de forma electrónica y sus posibles resultados.
2. Identificar los formularios si los hubiere.
3. Identificar las condiciones de acceso a los registros y directorios públicos si los hubiere.
4. Identificar los centros de información sobre trámites (direcciones electrónicas, web, etc.).
5. Describir el modo en el que el sistema de tramitación puede conectar con los servicios de tramitación.
6. Organizar el sistema, e identificar los responsables, de mantener actualizada toda la información y los procedimientos de tramitación, incluidos los sistemas de ayuda y las conexiones con la Ventanilla Única

La ventanilla única, más que un verdadero sistema integral de tramitación electrónica de procedimientos, se articula en España como un mero interfaz o *front-office*. Se ha optado pues por la fórmula menos comprometida de implantación de la ventanilla electrónica y de su sistema de información asociado, lo cual facilita indudablemente las cosas. El modelo centraliza el cuerpo principal de las responsabilidades en la Administración del Estado. Ello es coherente con la situación que presentan las entidades locales en materia de administración electrónica. También se aprecia que el modelo de interoperabilidad elegido es vinculante, flexible y centralizado. De momento, parece idóneo para resolver la papeleta que se presenta a España de cara al cumplimiento de la Directiva de Servicios. Ahora bien, sería deseable que, a medio plazo, la cosa no quedara aquí, de manera que la integración en la ventanilla única se convierta en la gran ocasión que todas las Administraciones públicas utilizan de consuno para proceder a una verdadera transición a la administración electrónica integral y a la plena interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información y tramitación.

Debido a su complejidad, en octubre de 2009<sup>30</sup> se puso en marcha un proyecto piloto en un ámbito geográficamente reducido, para verificar su rendimiento y extenderlo después al resto de Administraciones públicas, sin perjuicio de que todas ellas (incluso las no incorporadas al proyecto piloto) puedan ir avanzando en paralelo para integrarse en el proyecto definitivo. Actualmente (enero de 2010), la consulta al servidor parece mostrar que el proceso está concluido en su integridad.

#### **4.2.- Resultados.**

Por lo que se refiere a la accesibilidad de la información referente a la actividad de servicios, el sistema dispone de una base de datos estructurada por los siguientes criterios: la concreta actividad empresarial de servicios que vaya a prestarse; la forma de prestación (con o sin establecimiento); la localidad en la que el prestador pretende desarrollar la actividad; y la forma jurídica adoptada. La conjunción de esos parámetros desemboca en un concreto resultado de la información, que el prestador obtiene en tres formatos diferentes: una lista secuencial de los trámites que debe realizar para iniciar la prestación del servicio; un gráfico que muestra de manera claramente inteligible la autoridad administrativa competente para cada trámite; y una “guía de asistencia” que se descarga en formato pdf y contiene toda la información necesaria de manera estructurada.

Por ejemplo, si introducimos en el sistema los datos de una carnicería en Illescas, como empresario individual, dotado de establecimiento, mediante una serie de operaciones sucesivas realizadas a partir de la página principal anteriormente reproducida, seleccionaríamos en primer lugar la Comunidad Autónoma, dentro de ella la Provincia, y por último el municipio. Entonces, el sistema nos preguntará qué actividad deseamos realizar, desplegando el siguiente menú:

---

<sup>30</sup> Es una información suministrada por el Ministerio de la Presidencia el 24 de abril de 2009.



Figura 3: selección del sector de la actividad de servicios

Dado que se trata de una actividad comercial, pincharemos en ese enlace, con lo que se nos despliega la siguiente pantalla:

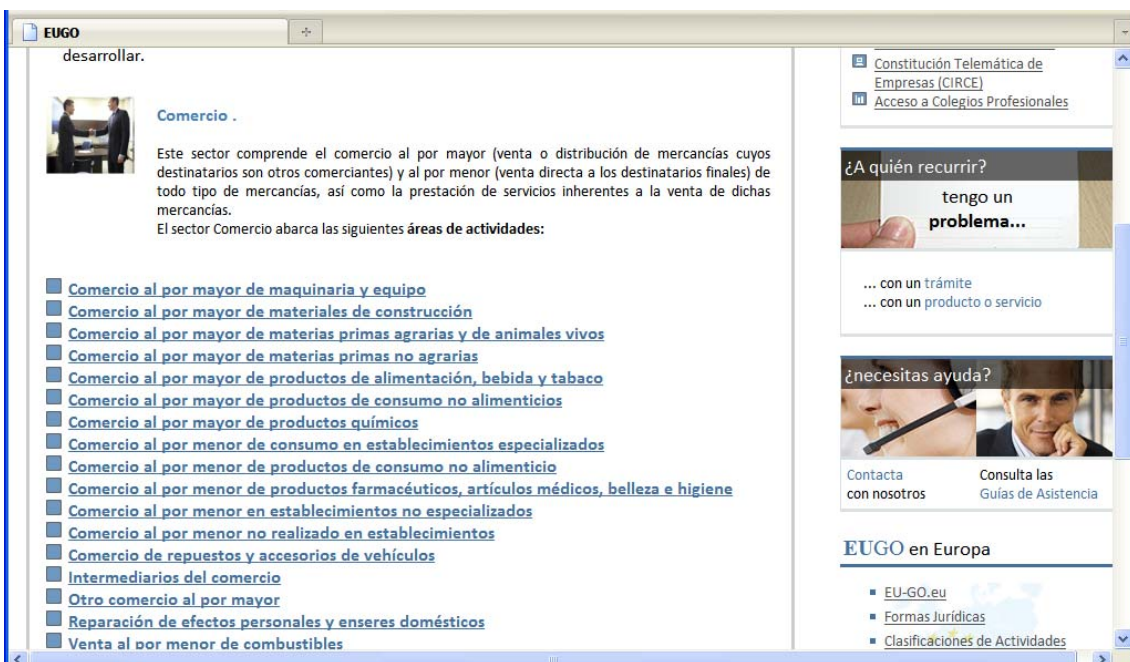


Figura 4: listado de actividades de servicios dentro del sector

A su vez, al seleccionar el comercio al por menor en establecimientos especializados se nos despliega una nueva pantalla con opciones diferentes (tabaco, bebidas, fruta y verdura...). Al seleccionar en productos cárnicos, finalmente, se abre la siguiente imagen:



Figura 5: selección del tipo de establecimiento

En este punto determinaríamos si nuestra actividad va a prestarse con o sin establecimiento, así como, en su caso, la forma de prestación (empresario individual o sociedad) y forma jurídica (tipo societario).

Llegados a este punto, el sistema nos ofrece una pantalla en la que figura el listado de trámites necesarios para iniciar una actividad de servicios.



Figura 6: ejemplo de listado de trámites para inicio de una actividad de servicios

Pulsando en el primer icono se puede descargar la “Guía de asistencia”, como sabemos un documento que viene impuesto por la Directiva y que contiene unas orientaciones acerca del conjunto de requisitos que se deben reunir para el inicio de la actividad, y que explica brevemente cómo desarrollar los trámites en cuestión. Además, si se pincha el enlace “Gráfico”, que figura más abajo (dentro del recuadro de “trámites del ejercicio”,

y en su parte superior derecha), se obtiene un diagrama con la secuencia de trámites a desarrollar y la autoridad o Administración pública competente para cada una de ellas.

Todo este despliegue es ya de suyo extremadamente útil. Pero aún lo será más cuando se encuentre completada la fase de tramitación. En efecto, llegados a este punto se puede iniciar la tramitación en línea de los diferentes requisitos comprometidos en el inicio de la actividad de servicios, pinchando en el icono “Iniciar ayuda a la tramitación”. Cuando se hace esto, es preciso en primer lugar registrarse en el sistema, pero no se exige la disposición de firmas electrónicas. El interesado determina durante el proceso las claves de acceso al sistema. Y procede a iniciar el motor de tramitación de la solicitud.

Cuando lo consigue, se despliega una pantalla como ésta:



Figura 7: tramitación en línea

Los trámites que se pueden realizar directamente por medios telemáticos aparecen acompañados del icono que representa a una persona y la leyenda “iniciar trámite”. Basta con pinchar en el enlace para conectar con el servidor de la Administración pública correspondiente y seguir con ella los trámites correspondientes. Una vez realizado un trámite a través de la ventanilla, el usuario puede acceder a su zona personal para conocer su estado de tramitación.

Como se observa en el ejemplo, para poder iniciar la actividad de carnicería en Illescas el único trámite que puede realizarse en línea es la presentación del “Documento Único Electrónico” (DUE), es decir, el requerido para la constitución *Express* de pequeñas empresas. El resto de trámites se tienen que desarrollar todavía presencialmente, y además, acudiendo a las dependencias de la correspondiente Administración. Como ya sabemos, este orden de cosas conculca los postulados de la Directiva y de la Ley paraguas, que exigen que todos los trámites relativos al inicio de la actividad de servicios puedan realizarse directamente y en línea *a través de la ventanilla única*.

Como ya se dijo en el apartado relativo a la interoperabilidad, cuando la autoridad competente no ha articulado la posibilidad de realizar el trámite por vía electrónica (por



ejemplo, una licencia municipal de obras, o de apertura), el sistema EUGO debería actuar como cauce de iniciación del trámite y comportarse después como intermediario respecto de las autoridades competentes. Es decir, que podría actuar simplemente como receptor de la solicitud y su correspondiente documentación de acompañamiento, procediendo posteriormente a su reenvío en el soporte que sea factible (si no es posible hacerlo por medios electrónicos, se acudiría al papel), a fin de que la autoridad competente ejerza sus funciones, comunique el resultado al portal, y éste lo ponga a disposición del interesado mediante la correspondiente plataforma de notificaciones telemáticas. Por desgracia, no se ha implantado esta solución, y el sistema no admite la realización de trámites que no estén plenamente integrados en la plataforma de tramitación electrónica.

Como puede suponerse, esta plataforma de tramitación no será utilizada en la mayoría de los casos por los propios prestadores de actividades de servicios, sino más bien por sus asesores o representantes legales. No creo que sea eso lo que pretenda, sino más bien agilizar todo el proceso de instalación de nuevas empresas, evitando que se demore el inicio de una actividad económica por culpa de barreras burocráticas lentas y disfuncionales. No se conseguirá un ahorro al prestador en el coste del asesoramiento para el inicio de su actividad de servicio (más bien la contrario: es previsible que el mercado del asesoramiento experimente crecimiento), aunque sí percibirá un ahorro económico en cuanto que tardará menos tiempo en iniciar su actividad y por tanto en comenzar el negocio.

El resultado del sistema EUGO puede calificarse como razonablemente bueno, habida cuenta la complejidad que entraña su puesta en marcha y el plazo de tiempo relativamente corto del que se ha dispuesto para su implantación. Rebasa, desde luego, a la mayoría de los implantados por los Estados miembros<sup>31</sup>, algunos de los cuales (Grecia e Italia, entre otros), no habían puesto en marcha aún sus ventanillas únicas en el *dies ad quem* para la trasposición de la Directiva, lo que confirma una vez más las estadísticas que sitúan a España entre los diez primeros países del mundo en la implantación de servicios de administración electrónica, como recientemente ha venido a avalar Naciones Unidas<sup>32</sup>. Por otra parte, no han llegado a materializarse los posibles conflictos a que aludí anteriormente (§ 3), en cuanto al reparto de responsabilidades de cada operador público para articular la puesta en marcha de las ventanillas únicas, y que hubieran tenido difícil respuesta debido al insuficiente marco legal.

Para culminar completamente el proceso solo resta integrar de manera efectiva la realización de trámites en línea correspondientes a todas las Administraciones públicas, y especialmente a todas las entidades locales, que son las más atrasadas en la implantación de la administración electrónica. En este sentido, la convergencia de las entidades locales en la ventanilla única debe interpretarse como una oportunidad y no como una amenaza. Constituye un claro pretexto para tomarse en serio la

---

<sup>31</sup> Para lo que puede accederse a la URL [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eugo/index\\_en.htm#es](http://ec.europa.eu/internal_market/eugo/index_en.htm#es)

<sup>32</sup> Para verificarlo, puede consultarse el informe *Global Development E-Survey 2010*, informe bianual elaborado por UNDESA/DPADM, cuya última edición acaba de concluirse, y aunque la versión completa no se encuentre todavía disponible (a 28 de enero de 2010), sus principales conclusiones se encuentran ya disponibles en [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/10report.htm#](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm#). España ocupa el noveno lugar en el ranking mundial, tras Corea del sur, EE.UU., Canadá, Reino Unido, Holanda, Noruega, Dinamarca y Australia.

modernización de su gestión y la implantación de soluciones de administración electrónica al conjunto de su actividad. Pero no pueden hacer nada de esto (ni satisfacer las concretas exigencias de la Directiva de Servicios, ni afrontar operaciones más ambiciosas de transición a la administración electrónica), de manera desestructurada y sin un protocolo orientador.

En orden a implantar esos nuevos desarrollos de administración electrónica resulta primordial disponer de una guía o plan director que identifique las prioridades, establezca los objetivos y pautas su consecución. Esta política, que es conveniente en cualquier vertiente de actividad intrínsecamente compleja como es la gestión pública, resulta cardinal, como ya se ha insistido, cuando se trata de la administración electrónica, debido a la necesidad de garantizar la interoperabilidad: cada desarrollo sectorial de administración electrónica debe prever su interoperabilidad presente y futura con el resto de los sistemas de información.

Lamentablemente, es muy frecuente que los desarrollos informáticos realizados por las entidades locales no hayan previsto su interoperabilidad: por ejemplo, se diseñan bases de datos que no son interoperables con motores de tramitación de procedimientos; o sistemas contables que no son interoperables con plataformas de pago telemático; y así sucesivamente. También se pueden encontrar ejemplos de inversiones multimillonarias que carecen de utilidad al poco tiempo, debido a ausencia de una planificación eficaz previa a su puesta en marcha.

El plan director de sistemas permite identificar las prioridades, establecer los mecanismos para atenderlas y pautar su consecución. Deben ser complementarios de los instrumentos de rediseño funcional de los procedimientos, de tal manera que, aprovechando la coyuntura, las entidades locales revisen profundamente sus procedimientos administrativos, atiendan las necesidades de simplificación administrativa que promueven la Directiva de Servicios y sus instrumentos de transposición al Derecho interno, y los apliquen bajo la guía de un plan director de sistemas que establezca el modo de implantar la administración electrónica en tales procedimientos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ÁLAMO GONZÁLEZ, N.: “La utilización de las nuevas tecnologías entre las Administraciones públicas y los ciudadanos”, *REDA*, nº 133, 2007.

AGIRREAZKUÉNAGA ZIGORRAGA, I.; CHINCHILLA MARÍN, C.: “El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas”, *REDA*, nº.109, 2001.

BAUZÁ MARTORELL, F.J.: *Procedimiento administrativo electrónico*, Comares, Granada, 2002.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Una reflexión introductoria sobre el Derecho administrativo y la Administración pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *RAAP*, nº 40, 2000.

BARRIUSO RUIZ, C.: *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007.

BERNADÍ GIL, X. (2005): “Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica”, *Nuevas Políticas Públicas*, nº 1.

BLASCO DÍAZ, J.L. y FABRA VALLS, M.: *El documento electrónico: aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos*, Universitat Jaume I, Castellón, 2008.  
- *Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, Universitat Jaume I, Castellón, 2007.

CASTELLS, M.: *La era de la información. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

CERRILLO MARTÍNEZ, A.: “La regulación de la Administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona”. *Anuario del Gobierno local 2006*. Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Public, 2006.

- *Órganos colegiados electrónicos*, Aranzadi, Navarra (Navarra), 2006.
- “Cooperación entre Administraciones públicas para el impulso de la Administración electrónica”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Navarra (Navarra).
- *e-Administración*, editorial UOC, Barcelona, 2008.

COTINO HUESO, L.: “Derechos del ciudadano”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.), (2008): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Navarra (Navarra).

GAMERO CASADO, E.: *Notificaciones telemáticas. Y otros medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Bosch, Barcelona, 2005.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual básico de Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, 2008.

GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (Coords.): *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Navarra (Navarra), 2008.

GARCÍA RUBIO, F. *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa. Un estudio sobre las repercusiones en la Administración Local*. Madrid: INAP, 2003.

GÓMEZ PUENTE, M.: “La Administración electrónica”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Navarra (Navarra), 2007

GARCÍA RUBIO, F.: *Las nuevas tecnologías ante el Derecho y la organización administrativa*, INAP-MAP, Madrid, 2003.

LLANEZA GONZÁLEZ, P.: *Internet y comunicaciones digitales. Régimen legal de las tecnologías de la información y la comunicación*, Bosch, Barcelona, 2000.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R.: *Administración pública electrónica*, Civitas, Navarra, 2009

MUÑOZ MACHADO, S.: *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.

NEVADO-BATALLA, P.: “Simplificación administrativa: el allanamiento de procedimientos y trámites para facilitar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio”, en RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Navarra, 2009

OCHOA MONZÓ, J.: “¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?”, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al prof. Dr. Ramón Martín Mateo*, vol.1, Tirant lo Blanch-Generalitat Valenciana-Universidad de Alicante, Valencia, 2000.

ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G.: “El valor probatorio del documento signado en forma digital”, *La Lei de Catalunya*, nº 216, 1998.

PALOMAR OLMEDA, A.: *La actividad administrativa realizada por medios electrónicos*, Aranzadi, Navarra (Navarra), 2007.

PIÑAR MAÑAS, J.L.: “Revolución tecnológica, Derecho administrativo y Administración pública”, en *La autorización administrativa. La Administración electrónica. La enseñanza del Derecho administrativo hoy*, Aranzadi, Navarra (Navarra), 2007

PUNZÓN MORALEDA, J. (coord.): *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Lex Nova, Valladolid, 2005.

RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Navarra, 2009.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z.: “Administración electrónica y Directiva de Servicios: ¿al servicio del mercado o paradigma de buena administración?”, en RIVERO ORTEGA, R. (coord.): *Mercado europeo y reformas administrativas. La transposición de la Directiva de Servicios en España*, Civitas, Navarra, 2009.

SANCHO ROYO, D.: *Sociedad de la información y gobierno*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

TEROL BECERRA, M.J. (Dir.): *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*, nº 1 de la revista *Nuevas políticas públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones públicas*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

VALERO TORRIJOS, J.: *Régimen jurídico de la e-Administración*, Comares, Granada, 2007.

VILLAREJO GALENDE, H.: “La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 14, 2008

VV.AA.: *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid, 2004.

VV.AA.: *Estado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local*, Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información-Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Madrid, 2009.

VV.AA.: *Firma digital y Administración pública*, INAP, Madrid, 2003.

VV.AA.: *La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*, Aranzadi, Navarra (Navarra) (Navarra), 2007.

ZATARAÍN DEL VALLE, R. (2004): “Recepción jurídica de la Administración electrónica en España. Estrategias para su desarrollo”, en *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, Madrid.