

---

# El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico

Javier Barnés Vázquez

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva*

**SUMARIO. 1. Cuatro percepciones reductoras o estereotipadas sobre el procedimiento administrativo y el gobierno electrónico.** 1.1. El gobierno electrónico se encuentra ya regulado. 1.2. La tecnología trae por sí misma –bajo el brazo– el cambio, la transformación: una nueva Administración. 1.3. El procedimiento administrativo se agota en lo que la Ley 30/1992 o, en su versión electrónica, la Ley 11/2007, hayan establecido. 1.4. El procedimiento cumple una función adjetiva y sigue un modelo procesal. **2. El procedimiento, pieza clave del gobierno electrónico. El desfase histórico de la legislación general de procedimiento y su efecto negativo sobre el diseño del gobierno electrónico.** **3. Las transformaciones del Derecho Administrativo contemporáneo. La disolución de tres fronteras tradicionales y su impacto sobre la institución del procedimiento.** 3.1. Tres nuevos territorios que ha de colonizar el Derecho Administrativo. 3.2. La emergencia de nuevas estrategias regulatorias. **4. Las tres generaciones de procedimiento. Una respuesta a la evolución del Derecho Administrativo.** 4.1. Primera generación: actos y decisiones singulares dictados por una Administración jerárquica. 4.2. Segunda generación: normas administrativas aprobadas por Administración jerárquica. 4.3. Tercera generación: actos, normas y políticas públicas elaborados por medio de las nuevas formas de gobernanza colaborativa.

La premisa de partida se sitúa en la íntima relación que guardan “gobierno electrónico” y “procedimiento administrativo”: el procedimiento constituye la infraestructura legal del gobierno electrónico.<sup>1</sup>

Buena parte de las acciones y decisiones que la Administración emprende o adopta en este terreno se resuelven o expresan a través de normas de naturaleza procedimental en sentido amplio, esto es, de criterios que disciplinan las relaciones de las Administraciones entre sí y con los ciudadanos: reglas de obtención,

---

1. Sobre el tema, me remito a mi trabajo: “La colaboración interadministrativa a través del procedimiento administrativo nacional”, en el volumen colectivo, coordinado por el autor, *La transformación del procedimiento administrativo*, Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla, 2008, capítulo V.

tratamiento e intercambio de información, bien entre Administraciones y/o con el sector privado; protección de datos personales; identificación y autenticación; mecanismos de individuación de la participación de cada Administración; principios de actuación; prestación de servicios; adjudicación electrónica de contratos; técnicas de colaboración; participación interadministrativa; etc. La legislación ha ofrecido soluciones sectoriales (protección de datos, firma electrónica, etc.), en función de objetivos específicos (digitalización de determinados procesos; inclusión digital; etc.), y ha proyectado su aplicación sobre fases o períodos de tiempo determinados.<sup>2</sup> No basta, sin embargo, la mera adición o renovación de normas sobre procedimiento. Es necesario que la regulación se produzca a partir de un nuevo modelo de procedimiento más integrador y cooperativo.<sup>3</sup> Resulta obligado elevarse por encima del estado de la cuestión en el Derecho positivo para reflexionar acerca del punto en el que nos hallamos.

## **1. Cuatro percepciones reductoras o estereotipadas sobre el procedimiento administrativo y el gobierno electrónico**

### **1.1. El gobierno electrónico se encuentra ya regulado**

La primera verdad a medias consiste en afirmar que la Administración electrónica está ya regulada o proyectada en documentos de la Unión Europea (*v. gr.*, en la Estrategia de Lisboa) o en la legislación nacional (por ejemplo, en la Ley estatal 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos), cuando lo cierto es que esa regulación o proyección no es sino una respuesta inicial, fragmentada o parcial, del gobierno electrónico. Se encuentra en una fase inicial porque se reduce a la prestación de determinados servicios en red o a la tramitación electrónica de ciertas actuaciones de procedimiento. Deja fuera de su consideración otros muchos servicios y procedimientos, relaciones y actuaciones, potenciales fórmulas de participación y de colaboración interadministrativa y público-privada, por sólo decir lo más obvio. Es fragmentada o parcial porque el impulso europeo de la sociedad de la información y del conocimiento y el fomento del uso de las nuevas tecnologías en las relaciones con los ciudadanos y empresarios se inscriben dentro del ámbito de las competencias

---

2. Tal es el caso, por ejemplo, en el plano nacional, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y los plazos que establece para muchas de sus disposiciones; o, en el ámbito europeo, de la Estrategia de Lisboa. Véase OLUF NIELSEN, *i2010 - a European Information Society for Growth and Employment* (2005), disponible en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/145274/i2010.pdf>

3. JAVIER BARNÉS, "Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas", en *Innovación y reforma del Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla, 2006 (editado por Javier Barnés), p. 267, 333 (disponible también en <http://www.globallawpress.org/libro1.htm>).

comunitarias, competencias que son de atribución y no universales. De hecho, las acciones comunitarias se mueven esencialmente en derredor del derecho a la libre prestación de servicios, sin que con ello se agote la cuestión. El gobierno electrónico excede en mucho de la acción comunitaria, y su implantación requiere otras actuaciones e iniciativas desde la sociedad y en todas las plantas de gobierno, dentro y fuera de nuestras fronteras.

El “gobierno electrónico” o la “Administración electrónica” hacen referencia, desde luego, a muchas más cosas que a la mera oferta de mejores servicios a los ciudadanos y a las empresas a través de los nuevos canales electrónicos de información y de prestación de servicios. Se asocian, además, a la instauración de nuevos valores y actitudes. Se habla así de fortalecer la legitimidad democrática de la Administración a través de una mayor transparencia y participación ciudadana en la elaboración y desarrollo de las políticas públicas, y en la toma de decisiones. O de mejorar la eficacia y la calidad de las actividades y servicios que la Administración presta a la sociedad.<sup>4</sup>

## **1.2. La tecnología trae por sí misma –bajo el brazo– el cambio, la transformación: una nueva Administración**

El segundo reduccionismo reside en la idea de que la incorporación de la tecnología en el actuar cotidiano de la Administración produce por sí misma un cambio fundamental, como si el cableado de los edificios administrativos cuando se inventara la electricidad hubiera traído consigo, sin más, una nueva Administración. La tecnología –la imprenta, la electricidad, las actuales de la información y del conocimiento– pueden traer facilidades, una mayor accesibilidad, eficacia o celeridad, por ejemplo, pero lo cierto es que todo cambio es cultural y, desde luego, político. La imprenta hizo posible el Renacimiento, pero no lo trajo por sí misma, sino que fue por un conjunto de factores culturales y políticos. Lo mismo cabe decir de la máquina de vapor respecto de la revolución industrial, o ahora de Internet respecto de la era de la información y del conocimiento. La electricidad, primero, el telégrafo, el teléfono, el fax o Internet, después, no mutaron la estructura y naturaleza de las Administraciones, ni entrañan un nuevo modelo de Administración, unos nuevos valores o principios en los que sustentarla. El modelo de Administración que deseemos darnos, por el contrario, es algo que precede a la tecnología y constituye una decisión política. Es cierto que las nuevas tecnologías permiten una más intensa colaboración interadmi-

---

4. Sobre la relevancia que adquiere el ciudadano en el sistema y la eficacia de los resultados, véase, por ejemplo, *US E-Government Act of 2002*, <http://www.archives.gov/about/laws/egovact-section-207.html>

nistrativa y público-privada,<sup>5</sup> pero no lo es menos, sin embargo, que el gobierno electrónico no se construye sólo sobre la tecnología, aunque sea ésta su presupuesto, sino, en primer lugar, sobre valores políticos.<sup>6</sup>

Es más, la técnica puede construirse al servicio de un modelo que habrá de definirse con carácter previo. El hecho, por ejemplo, de que Internet se haya diseñado como una red descentralizada, no es sino por diseño de sus creadores, al servicio de determinados objetivos. En suma, ha de debatirse el modelo de Administración y de relaciones con los ciudadanos, teniendo en cuenta, primero, que las nuevas tecnologías han de asumir los valores y criterios que ese debate establezca y, segundo, que la tecnología permite opciones diferentes. La decisión del modelo no corresponde al técnico. En ese sentido, el diálogo entre el técnico y el jurista es hoy más necesario que nunca.

### **1.3. El procedimiento administrativo se agota en lo que la Ley 30/1992 o, en su versión electrónica, la Ley 11/2007, hayan establecido**

El procedimiento administrativo no sería otra cosa que lo que la legislación tradicional de procedimiento tenga dispuesto, esto es, una secuencia de actos de autoridad encadenados, al modo procesal, para dictar una resolución final, cuando lo cierto es que esa legislación, ya se trate del procedimiento “en papel” o en su dimensión digital, no representa sino a la primera generación de procedimientos, como luego se abundará. En efecto, poco o nada dice esa legislación, por ejemplo, de los procedimientos de elaboración de las normas infralegales de toda especie y condición, o de los procedimientos –o reglas de procedimiento– que surcan las nuevas formas de regulación y gobernanza (piénsese, así, en la organización de los servicios en la Unión Europea, al amparo de la Directiva de 2006; en el sistema de aprobación de medicamentos y de farmacovigilancia; o en los procedimientos de evaluación estratégica ambiental). La Ley 11/2007 no es más que la versión digital de esa primera generación

---

5. Por ejemplo, la prestación de servicios, la realización de transacciones electrónicas, la participación en la elaboración de disposiciones y normas administrativas, etc., requiere una intensa colaboración intra e interadministrativa, y ello, a su vez, el recurso a reglas de procedimiento –de comunicación– entre las distintas unidades y Administraciones implicadas, con el ciudadano.

6. A título de ejemplo de los desafíos que las nuevas tecnologías presentan –y la necesidad de definir las opciones políticas–, puede verse *Bringing Together and Accelerating eGovernment Research in EU, FP6 Projects Reports (prepared for the eGovernment and CIP Operations Unit DG Information Society and Media European Commission) A-116 (2007)*, en [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/studies/trendswatch/docs/20080804-01-d02-egovr-id1-2-4\\_2\\_2\\_2-analysis\\_of\\_egov\\_research\\_projects-annual\\_reports.10-online.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/studies/trendswatch/docs/20080804-01-d02-egovr-id1-2-4_2_2_2-analysis_of_egov_research_projects-annual_reports.10-online.pdf)

de procedimientos, dejando, por tanto, fuera otras muchas cosas, y ello sin perjuicio, por otra parte, de que se trate más de una ley de medidas que de una norma con un esfuerzo de adaptación al nuevo medio.<sup>7</sup>

#### **1.4. El procedimiento cumple una función adjetiva y sigue un modelo procesal**

En la concepción clásica, el procedimiento administrativo, al igual que el proceso, posee un carácter instrumental, al servicio del Derecho material. Representa una herramienta de garantía de acierto de la decisión y de defensa de los derechos e intereses de los ciudadanos. Así las cosas, si la solución material alcanzada por la Administración resulta jurídicamente correcta, los vicios de forma o procedimiento en que eventualmente se haya podido incurrir serán tratados con cierta indulgencia, siempre, claro, que su repetición no vaya a cambiar el curso de las cosas (regla de la anulabilidad o nulidad relativa; irregularidades no invalidantes; subsanación; la doctrina de la indefensión material; etc.). El procedimiento, pues, como mecanismo de aplicación y ejecución del Derecho al estilo judicial. Importa el resultado, no el proceso.

Lo cierto es, sin embargo, que otros muchos procedimientos tienen una naturaleza política o de dirección que va mucho más allá de esa función adjetiva, puesto que su objeto consiste en hallar soluciones que no han sido previstas en las leyes, como en el caso del procedimiento de elaboración del planeamiento territorial y urbanístico. En esos casos, no se trata de identificar la solución material predeterminada por la ley, que no existe, sino de encontrar la mejor respuesta posible. Esta tarea ha sido confiada por el legislador a la Administración, a condición de que observe un sofisticado procedimiento deliberativo y de búsqueda del consenso, de colaboración y participación a todos los niveles.

Aquí, los vicios de procedimiento debieran tener un tratamiento más riguroso, puesto que el procedimiento cumple una función sustantiva de primera magnitud: a diferencia de la primera clase de procedimientos (de mera aplicación del Derecho sustantivo), la omisión de cualquier elemento del procedimiento (consultas, ponderación, motivación, etc.) traería necesariamente consecuencias sobre el resultado final, que podría haber sido otro, desde luego, si no se omite el debate sobre la información necesaria para tomar la mejor decisión posible, por ejemplo. En estos casos, no es

---

7. Por ejemplo, la Ley no se plantea siquiera que la información pública de un plan territorial, de un informe medioambiental o de una licencia puede ganar en calidad y eficacia si se presenta en programas de simulación, de modo que el ciudadano no experto pueda entender el debate y las opciones en liza, y participar, en consecuencia, con una sólida base informativa.

posible acudir al expediente del “indulto” con base en el argumento de que la decisión, con todo, es correcta, puesto que en tales supuestos no cabe comparar lo que ha deparado un tal procedimiento con lo que la ley haya establecido, habida cuenta de que no existe este último término de comparación. Si la ley no ha predeterminado la respuesta, sino que ha confiado su hallazgo a un procedimiento de alta gama, su observancia resulta esencial. La teoría de los vicios, pues, no puede ser unitaria para toda clase de procedimientos. Importa el proceso en sí.

## **2. El procedimiento, pieza clave del gobierno electrónico. El desfase histórico de la legislación general de procedimiento y su efecto negativo sobre el diseño del gobierno electrónico**

El procedimiento constituye la columna vertebral del Derecho Administrativo. Es la pieza que contiene mayor información genética sobre el Derecho público en un tiempo y espacio determinados (como si de una piedra de Rosetta se tratara). Nos ayuda, más que ninguna otra institución, a desvelar, entre otras cosas, los siguientes rasgos:

- Las modalidades o clases de Administración actuante (de ordeno y mando o de policía; prestacional o de garantía del resultado prestacional; estructurada jerárquicamente y como unidad autárquica, o en forma de red y urgida a la colaboración; etc.).
- La posición real que ocupa el ciudadano en el sistema: si es tratado como un ciudadano mudo, mero destinatario de la acción administrativa, o como un ciudadano activo, etc.
- La organización interna, y el modo de gestión de los asuntos públicos.
- La línea de separación entre el Estado y la sociedad; entre la Administración y el ciudadano.
- El grado de eficacia que se pretende asegurar en la consecución de los objetivos; si el procedimiento se preocupa de la fase de aplicación (supervisión y revisión).
- La forma de limitación y control de la Administración.
- La noción de Estado y de empleado público.
- Las relaciones de la Administración con los demás poderes.
- Eventualmente, la teoría del acto y de los vicios; la teoría de la organización; etc.

El procedimiento administrativo, en cuanto institución central del Derecho Administrativo, y como si de un sismógrafo se tratara, ha de recoger y sintetizar esas transformaciones que sacuden el sistema.

Sin embargo, la legislación actual de procedimiento no serviría para retratar a la Administración contemporánea. Ni la Ley 30/1992, ni la 11/2007, en su regulación del procedimiento, son representativas de la realidad (véase cuadro 1). La lectura de esas leyes es como la de esas constituciones que seguían recogiendo el voto censitario, pese a haber sido superado en la legislación ordinaria. Poca información ofrecen sobre la realidad. Y ello por dos razones fundamentales:

**Cuadro 1. Características del procedimiento administrativo tradicional y déficits que presenta\***

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
El ámbito subjetivo de la legislación se circunscribe a las Administraciones Públicas y a las entidades de Derecho público "cuando ejerzan potestades administrativas" (artículo 2.2).	La legislación de procedimiento no contempla, por ejemplo, la acción administrativa sujeta al Derecho privado.
El procedimiento administrativo constituye un proceso decisorio: El procedimiento tiene por objeto la adopción de decisiones (que habrán de desembocar en actos, contratos o normas). En otras palabras, el procedimiento clásico nace ligado a supuestos y situaciones específicas a las que pretende dar respuesta.	Por tanto, quedan fuera de su consideración, por ejemplo, aquellos procedimientos que no están diseñados, al menos de modo directo, para concluir en la adopción de una concreta decisión, puesto que su objeto consiste más bien en la obtención y tratamiento de la información (ejemplos: procedimientos de control de subvenciones; procedimientos de elaboración de la cartografía medioambiental; etc.). Tampoco caen dentro de la definición del procedimiento, como proceso decisorio, las actividades y prestaciones materiales que lleva a cabo la Administración (asistencia social, mediación, etc.).
Es un proceso formal: La legislación regula la actividad administrativa que se sujeta a un procedimiento formalizado cuyo objeto final es, igualmente, una decisión formal (acto, contrato, reglamento).	Ello excluye, por ejemplo, la acción administrativa no formalizada (negociaciones previas y tratos preliminares, consultas, asesoramiento, etc.); la elaboración de los instrumentos de carácter no vinculante (mecanismos de Derecho indicativo o <i>soft law</i> : recomendaciones, interpretaciones, guías, etc.).
El producto característico de la legislación de procedimiento es el acto administrativo singular (en particular, de gravamen).	El reglamento, por ejemplo, ocupa un lugar muy secundario (salvo excepciones, como en la LPA norteamericana).

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
<p>El procedimiento constituye un instrumento para la correcta aplicación del Derecho material. El procedimiento administrativo posee una función secundaria respecto del Derecho sustantivo. Si la resolución final es conforme con la legalidad, la infracción de procedimiento carece de relevancia en muchos casos.</p>	<p>No tiene en cuenta, por ejemplo, el procedimiento como foro para la creación o búsqueda de la mejor solución no predefinida por la ley (plan urbanístico; evaluación estratégica ambiental; etc.).</p>
<p>La única actividad de ejecución o de aplicación del Derecho que se recoge es la ejecución forzosa. Se parte de la premisa de que las fases de creación y de aplicación se hallan rígidamente separadas.</p>	<p>No se hace referencia a la búsqueda del consenso o a la cooperación público-privada, en la ejecución y desarrollo de la norma; no se regula, ni parece formar parte del procedimiento, la supervisión o control de las decisiones adoptadas (por ejemplo, autorizaciones provisionales; los efectos indeseados o no previstos de una evaluación medioambiental, etc.).</p>
<p>La legislación de procedimiento mira “hacia adentro”.</p>	<p>Descuida las relaciones interadministrativas en el plano europeo e internacional.</p>
<p>La comunicación entre la Administración y el ciudadano se encuentra definida en términos muy estrechos. La posición de los interesados y de sus derechos e intereses, amparada por la seguridad jurídica, de un lado, y la de la Administración, defensora en exclusiva de los intereses generales, de otro, están definidas de un modo rígido y distante.</p> <p>En consecuencia, la instrucción del procedimiento se realiza de oficio, con un carácter un tanto paternalista.</p>	<p>No se regula la instrucción practicada por el sujeto privado (como sucede, por ejemplo, en el ámbito del medio ambiente).</p>



Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
<p>Comprensión del principio de separación de poderes, como sinónimo de funciones riales.</p> <p>Desde la estrecha comprensión tradicional del principio de división de poderes, el ejecutivo (un término que en tantos sistemas jurídicos sirve para designar al Gobierno y a la Administración) se limita a “ejecutar” y a “administrar”, y, en consecuencia, no formula políticas públicas. Como se trata tan sólo de eso, de aplicar, el procedimiento adquiere una estructura a imagen y semejanza del proceso, bien sea con la rúbrica norteamericana del <i>due process</i>, la británica de la <i>natural justice</i>, o la francesa de los “derechos de defensa”.</p>	<p>Las tres funciones son complementarias y aliadas:</p> <p>Las nuevas formas de dirección y gobernanza se alejan de ese reduccionismo, y reclaman una comprensión del procedimiento que no responda a una estructura procesal para abarcar el ciclo completo de la política pública.</p>
<p>El procedimiento presenta un carácter negativo o defensivo frente a la arbitrariedad y abuso de poder de la Administración. Por ello, el procedimiento decisorio pretende garantizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–que las decisiones sean imparciales;</li> <li>–que sean adoptadas por el órgano competente;</li> <li>–que se respeten los derechos de los ciudadanos;</li> <li>–etc.</li> </ul> <p>El procedimiento opera como un mecanismo de control del poder.</p>	<p>El procedimiento administrativo en positivo: como instrumento que garantice un correcto y eficaz ejercicio de la discrecionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–que las decisiones discrecionales sean razonables y eficaces, las mejores posibles;</li> <li>–que se condicionen y enmarquen dentro de una sólida participación y transparencia;</li> <li>–que ponderen todos los bienes, derechos e intereses en presencia;</li> <li>–etc.</li> </ul> <p>El procedimiento representa un instrumento de dirección del poder.</p>
<p>Los procedimientos son “duros” y rígidos. Se establecen requisitos muy poco flexibles, por ejemplo, sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–el alcance de la participación y momento en que se produce;</li> <li>–los canales de participación y la forma de intercambio de información;</li> <li>–el modo y la forma en que ha de tomarse la decisión.</li> </ul>	<p>Resultan escasos los requisitos procedimentales de carácter “blando” y flexible. Por ejemplo, para conseguir una:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>–comunicación abierta;</li> <li>–participación fluida;</li> <li>–deliberación basada en la búsqueda del consenso.</li> </ul>

Notas características del procedimiento tradicional	Déficits de la legislación de procedimiento administrativo tradicional. Algunos ejemplos
El procedimiento, inserto en la clásica división entre la creación del Derecho y su aplicación, se concibe esencialmente como un instrumento al servicio de la segunda.	El procedimiento no acompaña el ciclo completo de las políticas públicas. En la legislación tradicional, no se contempla el procedimiento como un mecanismo que se extiende a todas las fases: preparación de la política pública; establecimiento de prioridades; toma de decisiones; desarrollo; aplicación; revisiones y modificación; control; etc.

\* Se toma como ejemplo la Ley española de procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

1) La legislación actual (Ley 30/1992 a la cabeza) ha quedado obsoleta, deja muchas cosas fuera: otras vidas de la Administración y nuevos modelos de gobierno. En efecto, poco o nada dice sobre:

a) Vidas

- La vida privada de la Administración: ¿cómo ha de decidir y comportarse la Administración cuando se viste de civil y deja su “uniforme”, y actúa como una organización sujeta al Derecho privado?
- La vida pública de entidades privadas que llevan a cabo actividades de interés general: ¿cómo han de decidir y comportarse los sujetos privados cuando realizan tareas o funciones que se consideran de interés general?
- La vida exterior de la Administración (más allá del Estado): ¿cómo ha de decidir y comportarse más allá de las fronteras del Estado, y a quién representa, cuando la Administración cruza la frontera?
- La vida pública de la Administración cuando no actúa con instrumentos formales y vinculantes: adopta decisiones informales; aprueba normas de Derecho indicativo o blando (*soft law*), como guías o recomendaciones; negocia; busca el consenso; informa (estado de la salud pública o de la economía).

b) Modelos de gobierno

Tampoco da cuenta de las nuevas formas de gobierno y de regulación, distintas a las tradicionales, esto es, de los nuevos métodos de dirección, regulación y gobernanza sustentados, en esencia, sobre una intensa colaboración público-privada e interadministrativa. La legislación de procedimiento refleja una sola clase de Administración (la imperativa o de policía) y un único modelo de gobierno, de arriba hacia abajo (véanse cuadros 2 y 3).

**Cuadro 2. Modelo de Administración que subyace a la legislación de procedimiento administrativo tradicional\***

Modelo de Administración de la legislación tradicional de procedimiento	Modelos o formas de Administración no considerados en la legislación tradicional. ALGUNOS EJEMPLOS
<p>La Administración característica de la LPA es la propia de la actividad administrativa de policía (orden y seguridad públicas), o, más ampliamente, la de una Administración que actúa con <i>imperium</i>.</p>	<p>Otras formas y modalidades de Administración son ignoradas: por ejemplo, la Administración que garantiza la prestación en el ámbito de la autorregulación regulada; la Administración que coopera con los sujetos privados; la Administración que trabaja en común con otras Administraciones en el espacio europeo e internacional; la Administración prestacional; la Administración mediadora; etc.</p>
<p>Es una Administración jerárquica, cerrada y piramidal. Está diseñada para transmitir órdenes e información de arriba hacia abajo.</p>	<p>No contempla la Administración en red que coopera horizontal y verticalmente con otras Administraciones; los organismos reguladores de los sectores regulados; etc.</p>
<p>La legislación de procedimiento concibe a la Administración como una organización que dicta resoluciones unilaterales y obligatorias, acompañadas de técnicas coercitivas.</p>	<p>La Administración que informa, la Administración que elabora instrumentos de Derecho blando (recomendaciones, guías, etc.); la Administración que realiza actividades materiales, etc., no tiene espacio en la legislación general de procedimiento.</p>
<p>El flujo de información dentro de la estructura interna de la Administración carece de interés para la Ley. Las técnicas de colaboración que se siguen en los procedimientos que se utilizan en el marco del método tradicional (por ejemplo, la evacuación de informes de una Administración a otra en los procedimientos de elaboración del planeamiento territorial) resultan pobres e insuficientes en muchos casos.</p>	<p>Por ejemplo, obtención, procesamiento e intercambio de información que requiere la Administración en el marco de la autorregulación regulada, y, más aún, de las Administraciones del espacio comunitario no son objeto de atención.</p>

Modelo de Administración de la legislación tradicional de procedimiento	Modelos o formas de Administración no considerados en la legislación tradicional. ALGUNOS EJEMPLOS
La participación de otros órganos o Administraciones en el curso del procedimiento clásico ocupa un lugar secundario. El procedimiento no está concebido como un instrumento de colaboración interadministrativa: se trata de una Administración encerrada en sí misma.	En consecuencia, quedan fuera de la legislación tradicional, por ejemplo, la Administración "compuesta" o conjunto de Administraciones que actúan en conjunto dentro del espacio europeo, y más ampliamente, todos los supuestos en los que la colaboración no se basa en un encuentro puntual y en una relación jerárquica; o no se asienta sobre las premisas de una posición fragmentada o sectorial (por ejemplo, en el caso del gobierno electrónico).
Es una Administración "estado-céntrica", que no opera más allá de las fronteras nacionales.	No contempla a la Administración nacional en su condición de Administración comunitaria, menos aún la acción administrativa internacional.
<p>En síntesis, la legislación tradicional de procedimiento deja fuera procedimientos y formas de Administración de enorme trascendencia. Señaladamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. La acción administrativa europea e internacional.</li> <li>b. La acción administrativa sujeta al Derecho privado y los fenómenos de privatización del procedimiento.</li> <li>c. Las acciones administrativas no formalizadas y los instrumentos no normativos o de carácter no vinculante (<i>soft law</i>).</li> </ol>	

\* Se toma como ejemplo la Ley española de procedimiento administrativo (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 3. De la regulación tradicional a la gobernanza**

Modelo clásico de regulación		Nuevas formas de dirección y gobernanza
NATURALEZA DEL DERECHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Predominio de normas de carácter material o sustantivo.</li> <li>–Derecho emanado desde un único centro.</li> <li>–Derecho imperativo (prohibiciones y mandatos).</li> <li>–Normas abstractas, generales y rígidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Elevado número de normas de procedimiento.</li> <li>–Derecho emanado de forma descentralizada.</li> <li>–Pluralidad de centros de producción normativa.</li> <li>–Normas flexibles y adaptadas al contexto y a las variables.</li> <li>–Coordinación descentralizada y en red.</li> <li>–Autorregulación (Derecho reflexivo).</li> </ul>
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	Organización jerárquica, piramidal y formal (estructurada de arriba hacia abajo).	Organización horizontal estructurada en forma de red.
ACTORES FUNDAMENTALES	Estado centralizado, como sujeto protagonista.	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Cooperación entre los múltiples niveles de gobierno (local, regional, transnacional, internacional).</li> <li>–Participación de múltiples agentes públicos y privados.</li> <li>–Descentralización y principio de subsidiariedad.</li> </ul>
PROCESO DE CREACIÓN DEL DERECHO	<ul style="list-style-type: none"> <li>–El Derecho es estático y estable, permanece “petrificado” hasta su derogación.</li> <li>–Regulación es dictar órdenes, mandatos y prohibiciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–El Derecho es un proceso abierto, dinámico, y en constante adaptación.</li> <li>–Gobernar es un proceso de aprendizaje y de innovación.</li> <li>–Los nuevos modelos están mejor posicionados para aceptar la incertidumbre y la diversidad, para ensayar y avanzar de forma repetitiva la búsqueda de soluciones eficaces.</li> <li>–El Derecho tiene por objeto promover prácticas que permitan la revisión y la mejora constantes.</li> </ul>
MODOS DE ACCIÓN	Canales formales de actuación. Actividad administrativa de policía.	Pluralidad de canales de actuación.

Modelo clásico de regulación		Nuevas formas de dirección y gobernanza
FUNCIÓN DE LOS AGENTES PRIVADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>–El individuo es objeto de la regulación.</li> <li>–El individuo es un sujeto que puede o no cumplir la norma.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>–El individuo participa activamente en la producción normativa.</li> <li>–Ciudadano activo.</li> </ul>
COACTIVIDAD DEL DERECHO	Derecho “duro” o imperativo, acompañado de técnicas coercitivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>–Derecho indicativo o “blando”.</li> <li>–Cooperación voluntaria.</li> </ul>
USO DEL CONOCIMIENTO Y DE LA INFORMACIÓN	La información que ofrece el ciudadano es selectiva por miedo a incurrir en responsabilidad.	La información es compartida y el flujo permanente.
MARCO PROCEDIMENTAL	El procedimiento tiene carácter defensivo y se centra en el resultado final. El control se produce <i>ex post</i> .	El procedimiento se centra en el proceso mismo. El control se produce <i>ex ante</i> .

Fuente: ORLY LOBEL, “The renew deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought”, 2004 *Minnesota Law Review Foundation* (89 *Minn. L. Rev.* 342), y elaboración propia.

2) No es tampoco representativa de la realidad, en segundo término, porque la legislación sobre Administración electrónica no ha repensado ni redefinido el concepto de Administración al que aspira. Se ha limitado a establecer nuevos canales de comunicación. No se ha planteado una nueva forma de trabajo, de colaboración interadministrativa. La “Administración electrónica” es, en la Ley 11/2007, como la “Administración eléctrica” del siglo XIX, la misma Administración que, simplemente, ha incorporado una herramienta de trabajo cuyo uso, en alguna medida, ha de disciplinar.

Para mejor comprender cuanto aquí se ha dicho, conviene insistir, en fin, en que la Ley 11/2007, sobre procedimiento administrativo electrónico, corre paralela a la Ley 30/1992 de procedimiento administrativo “en papel”. La tecnología digital y la tecnología de la imprenta representan las dos caras de una misma medalla.

Dejando ahora al margen que una y otra tecnología permiten opciones distintas y que, por tanto, el mimetismo resultaría empobrecedor y falto de perspectiva, ninguna objeción grave depararía tal paralelismo, si no fuera por el hecho de que la Ley que sirve de modelo, la 30/1992, se ha quedado anclada en los procedimientos de primera generación, produciendo así un negativo “efecto docente” sobre el adveni-

miento del gobierno electrónico, en un doble sentido: no es sólo que no estén todos los que son, sino que el concepto en el que se funda el procedimiento resulta reduccionista. En efecto, el problema no se circunscribe a que la legislación tradicional no sea suficientemente representativa de la realidad porque se limite a regular, en esencia, un procedimiento tipo cuyo objeto es el dictado de actos singulares, las más de las veces de gravamen, sino también y sobre todo porque el concepto procesal en el que se basa no resulta útil para otras actuaciones de la Administración, más próximas a un sistema de intercambio de información (por ejemplo, en el caso de la Directiva de Servicios) que a una secuencia de actos de autoridad (para una resolución sancionadora, por ejemplo). La intensa y elaborada colaboración interadministrativa que esa Directiva demanda, por mantener el ejemplo, no se puede fundar en torno a un procedimiento basado en un esquema judicial, sino en un moderno sistema de intercambio de información, de colaboración público-privada, etc., esto es, en una idea de procedimiento y de gobernanza bien distante de la tradicional.

En síntesis, la legislación general de procedimiento (primero, en papel, y ahora, en su versión electrónica) no ha asumido aún las profundas transformaciones de nuestro tiempo. Pero, ¿cuáles son esos cambios?

### **3. Las transformaciones del Derecho Administrativo contemporáneo. La disolución de tres fronteras tradicionales y su impacto sobre la institución del procedimiento**

#### **3.1. Tres nuevos territorios que ha de colonizar el Derecho Administrativo**

Hay tiempos de cambio y cambios de era. Aun cuando la falta de perspectiva histórica nos impida confirmar lo segundo, estamos asistiendo a una profunda transformación del Estado y, sobre todo, de la Administración contemporánea.<sup>8</sup> De un modo muy simplificado, podríamos ejemplificar esas transformaciones con la imagen de la disolución de tres fronteras celosamente guardadas durante largo tiempo:

- a) La primera es la caída del muro que divide el plano nacional y el supranacional. La Administración y el Derecho Administrativo ya no son sólo y exclusivamente "estado-céntricos". La acción exterior de las Administraciones nacionales ha crecido exponencialmente. A ello se añade la existencia, más allá

---

8. Sobre el tema, véanse las obras colectivas *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, y *La transformación del procedimiento administrativo*, de 2006 y 2008, respectivamente, coordinadas por JAVIER BARNÉS, y publicadas en Editorial Derecho Global - Global Law Press, Sevilla (véase en <http://www.globallawpress.org/catalogo.htm>).

del Estado, de una variada gama de organismos reguladores, públicos, privados y mixtos, de naturaleza administrativa, con efectos multiplicadores para las políticas públicas nacionales. La Administración es interna o nacional, y externa o supranacional (comunitaria en nuestro caso) e internacional. Del Derecho Administrativo nacional al Derecho Administrativo global, tal es la primera extensión del territorio.

- b) La permeabilidad entre las esferas pública y privada constituye un fenómeno de enormes consecuencias. La Administración y la sociedad no son ya dos esferas separadas que nunca se tocan; la Administración no define en solitario, en tantos sectores, lo que al interés general conviene: si un medicamento es apto para el consumo humano; cuál sea la mejor tecnología disponible; o el plan de estudios más adecuado. Hoy día la Administración y la sociedad tienden a actuar de consuno, como socios que se necesitan. La corregulación y la autorregulación no son sino dos manifestaciones más de las nuevas estrategias regulatorias en las que se implica activamente al sector privado.<sup>9</sup>

La privatización, en este escenario, no representa sino una forma distinta de regulación; en modo alguno constituye una retirada del Estado. El Derecho Administrativo no es sólo Derecho público, sino también privado, en la medida en que ha de extender (inocular, transponer, infectar...) los valores públicos en la acción de los sujetos privados cuando llevan a cabo actividades que el legislador considera de interés general, y porque la Administración, a la postre, ha de garantizar un resultado, a saber: que las prestaciones del sector privado tengan las condiciones que la ley establece (universalidad de la prestación, calidad, precio razonable, por ejemplo). De un Estado prestador a un Estado garante del resultado. De un Derecho Administrativo público a un Derecho Administrativo también privado. Tal es el segundo espacio que se abre con la apertura de esta frontera.

- c) Las rígidas fases en que se escalonaba el proceso regulatorio –primero, la creación del Derecho sustantivo a cargo del legislador, y, más tarde, la aplicación del mismo confiado a la Administración– parecen desdibujarse en numerosos sectores, como consecuencia de la incapacidad de la ley para anticiparse a la realidad y dirigir en consecuencia la acción administrativa. La Administración no encuentra en la ley la receta. Si la ley no puede definir cuáles sean las sustancias químicas peligrosas, el crecimiento sostenible en cada caso, los estándares técnicos que han de seguirse para la elaboración de un producto o la prestación de un servicio, o por dónde ha de crecer la ciudad, por ejemplo, habrá de idear, en compensación, mecanismos, foros y reglas para hallar la

---

9. Véase, por ejemplo, el Acuerdo interinstitucional del Parlamento, Consejo y Comisión: "Legislar mejor" [Diario Oficial C 321 de 31.12.2003], artículos 18-23.



solución correcta, en términos de eficacia, de legitimidad democrática y de control. Así surgen procedimientos cualitativamente distintos a los tradicionales, en materia de medio ambiente o en el ámbito del planeamiento, por ejemplo. A través de ellos, y en un proceso continuo, se establece el derecho, la regla o el criterio; se aplica y proyecta en la práctica; se vigilan y supervisan las consecuencias o efectos que genera; se modifica o revisa la regla en función del resultado deseado, como si se tratara no de una foto fija, sino de una imagen en movimiento. El proceso regulatorio se concibe como un ciclo constante. En suma, del Derecho Administrativo entendido como un arsenal de instrumentos para la aplicación de la ley, de mera ejecución de políticas públicas, a un Derecho Administrativo destinado a establecer el derecho a dirigir políticas públicas. Un Derecho Administrativo que ha de adaptarse a nuevas formas de gobierno (gobernanza colaborativa, en esencia), más flexibles, complejas, deliberativas, integradoras. Tal es el tercer espacio que ha de ocupar.

La quiebra de esas fronteras o divisorias abre, en efecto, nuevos territorios que son colonizados por nuevas formas de gobierno y regulación. El modo tradicional de gobierno se había construido sobre la impermeabilidad de esas fronteras (global-nacional; público-privado; creación-aplicación).<sup>10</sup>

### **3.2. La emergencia de nuevas estrategias regulatorias**

La caída de esas tres fronteras significa, en otras palabras, la pérdida del monopolio del sistema de producción normativa, heredado del Estado liberal del siglo XIX, y de acuerdo con el cual el derecho principal emana de un único centro, el curso del proceso regulatorio va de arriba hacia abajo, y la Administración destina sus esfuerzos a aplicar o ejecutar lo establecido, haciendo uso de técnicas coercitivas.

Ese sistema se asienta en la creencia de que la ley formal lo puede contemplar todo. A partir de esa premisa, se construye el edificio:

- El Estado es el único “productor” de normas y la regulación tiene, en consecuencia, carácter estado-céntrico.
- La Administración se estructura jerárquicamente y actúa de modo imperativo para llevar a su debido efecto lo establecido en la norma.
- Las leyes se resuelven en órdenes o mandatos positivos y en prohibiciones.
- La regulación se articula en torno a dos fases netamente diferenciadas: la creación de la norma y su aplicación. Se fundamenta, por tanto, en el binomio

---

10. Para un estudio más profundo, me remito a la literatura recogida en la nota 9.

“programación-ejecución”. La primera, reservada al Parlamento, y la segunda, a la Administración. La discrecionalidad –en virtud de la cual el legislador defiere a la Administración la respuesta o la decisión– tiende a concebirse en el plano teórico como algo excepcional, como algo a reducir y “combatir”.

Si, en efecto, el Derecho Administrativo deviene global, interactúa con el sector privado y se ha de ocupar de la dirección de las nuevas políticas públicas a través de procesos regulatorios mucho más complejos, será necesario organizar las cosas de otro modo. Esa necesidad da lugar a nuevos modelos o modos de dirección, regulación y gobernanza (por ejemplo, como la que representa la autorregulación en sus más variadas especies). Y ahí el procedimiento tiene un protagonismo especial. De entrada ha de salir de su molde procesal para desempeñar nuevas y más altas funciones: la elaboración de normas, públicas o privadas con relevancia pública, vinculantes o no; la dirección, guía o asistencia en las nuevas políticas públicas en las que la ley no ha establecido la solución material, sino que defiere su hallazgo al procedimiento.

El Derecho Administrativo representa un formidable instrumento de transformación económica y social (ha contribuido como ninguna otra rama del Derecho a la creación de clase media, el mejor invento del siglo XX, aun cuando esté lejos de ser un bien universal) y sirve de transformador del Derecho Constitucional para hacerlo realidad en cada tiempo y lugar. La regulación de los mercados, la redistribución de la riqueza, la generación de clase media, o la universalización del acceso de todos a los bienes de la cultura y a las actividades de interés general o de servicio público (educación, sanidad, telecomunicaciones, energía, transporte, etc.), son algunas de las misiones que ha tenido encomendadas. Es una rama fundamental del Derecho que sirve para transformar o transponer las grandes opciones y deseos de una sociedad a la realidad.

El procedimiento administrativo constituye el cauce natural a través del cual la Administración adopta sus decisiones, cualquiera que sea la naturaleza o alcance de éstas: resoluciones singulares, favorables o de gravamen; contratos y convenios; normas reglamentarias de todo tipo y naturaleza, incluido el planeamiento territorial y urbanístico; instrumentos de Derecho indicativo o no vinculante (recomendaciones, guías, interpretaciones, etc.).

Pero el procedimiento no es sólo un proceso decisorio. Constituye, además, un sistema para la obtención de datos, el tratamiento de la información, la adquisición de conocimiento, con independencia de que esas operaciones no desemboquen en decisión alguna (por ejemplo, procedimientos de control de subvenciones; de elaboración de la cartografía medioambiental; de intercambio de información entre

Administraciones; etc.). A eso se añade que, en la macroeconomía del sistema, el procedimiento cumple una doble misión de alcance estratégico respecto de la Administración como ninguna otra técnica en el Derecho Administrativo: una función negativa o de control, de un lado, y una función positiva o de dirección, de otro. La primera vertiente pone el acento en el control de la discrecionalidad, y la prevención de abusos. La segunda, en la dirección eficaz de la Administración, para la adopción de medidas efectivas, en la búsqueda de la mejor decisión posible (por ejemplo, con la ayuda de evaluaciones de impacto regulatorio o de evaluación estratégica ambiental).

#### **4. Las tres generaciones de procedimiento. Una respuesta a la evolución del Derecho Administrativo**

Si el procedimiento es la “forma de hacer realidad el Derecho Administrativo”, parece evidente que habrá de evolucionar y adaptarse a esos cambios y transformaciones. La caída de las tres fronteras antes descritas determina el nacimiento de una tercera generación de procedimientos.

##### **4.1. Primera generación: actos y decisiones singulares dictados por una Administración jerárquica**

La primera generación de procedimientos administrativos tiene por objeto el dictado de actos y decisiones singulares de todo tipo (autorizaciones, permisos, subvenciones, sanciones, resolución de recursos, etc.). Constituye un proceso decisorio que se inspira abiertamente en el modelo judicial y, como él, parte de la premisa de que la ley material ha resuelto la cuestión planteada (si procede o no otorgar la subvención, denegar la autorización o imponer la sanción). El procedimiento es, pues, un mecanismo o herramienta que coadyuva a la correcta aplicación de la ley. Es, en otras palabras, el procedimiento tipo de la Administración, que actúa jerárquicamente e investida con técnicas coercitivas.

Esta primera generación de procedimientos resulta particularmente idónea cuando se trata de resolver cuestiones que afectan directamente a los derechos e intereses de los ciudadanos. Por otra parte, cuando se habla de procedimiento administrativo se piensa habitualmente en esta generación, hasta el punto de que parece haberse reservado a su favor el término. La Administración ya utilizaba estos procedimientos en el Estado contemporáneo antes de la invención de la electricidad, y las primeras leyes datan del siglo XIX.

## 4.2. Segunda generación: normas administrativas aprobadas por Administración jerárquica

La segunda generación de procedimientos surge con fuerza a partir de la segunda mitad del siglo XX, antes de la invención de Internet, y tiene por objeto la aprobación de normas administrativas infralegales (reglamentos ejecutivos o independientes; planes territoriales o urbanísticos; circulares de organismos reguladores o agencias independientes; ordenanzas locales; etc.). Teóricamente, el procedimiento reglamentario se inspira en el proceso legislativo. Ahora bien, como son pocas las reglas que lo disciplinan, en realidad este procedimiento, de nuevo, se basa en buena medida en el proceso judicial (por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno). Se trata, en todo caso, de un proceso decisorio.

Con alguna notable excepción (como en el caso de la Ley de procedimiento administrativo norteamericana, de 1946), la producción normativa que contemplan las leyes de procedimiento se resuelve en un proceso regulatorio que tiene lugar, de arriba hacia abajo, en manos de una Administración jerárquica e imperativa, y con una participación ciudadana que tiene lugar en una fase tardía, cuando la norma está ya por completo prefigurada. Se trata, en la mayor parte de los casos, de procedimientos un tanto rudimentarios (apenas se establecen normas de procedimiento, como sucede actualmente con el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno). Esta segunda generación de procedimientos ha estado particularmente desatendida por la legislación durante largo tiempo, lo cual no deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que la actividad reglamentaria es la más trascendente de la que se ha ocupado la Administración contemporánea desde la segunda posguerra, tanto por el número de normas aprobadas en relación con las leyes, como, sobre todo, en términos cualitativos (carácter reglamentario posee una inmensa mayoría de normas que nos afectan a nuestra vida cotidiana). De ordinario, además, la legislación se ha centrado en la aprobación de reglamentos ejecutivos, sin consideración a otras muchas clases de normas administrativas.

Esa parca regulación ha dejado fuera de su consideración, tradicionalmente, la elaboración de normas no vinculantes (Derecho indicativo, blando o *soft law*); la producción normativa que emana de la autorregulación privada; o las normas, vinculantes o no, construidas más allá del Estado.

Esa tendencia comienza a ser corregida a impulsos, entre otros factores, a consecuencia de las múltiples iniciativas tendentes a regular mejor.

### **4.3. Tercera generación: actos, normas y políticas públicas elaborados por medio de las nuevas formas de gobernanza colaborativa**

La desaparición o porosidad de esas fronteras determina inexorablemente un modo de ser distinto del actuar administrativo. Las principales políticas públicas –desde la regulación de los mercados financieros, pasando por la seguridad alimentaria, hasta el medio ambiente– se han de elaborar de un modo bien diferente al tradicional. Ninguna Administración es ya autárquica, sino cada vez más dependiente de otras Administraciones y del sector privado. La palabra mágica es “colaboración”. Pero la interdependencia no se da sólo entre los actores o sujetos públicos y privados en liza, sino también entre la fase de normación y la de aplicación, que pasan así a formar parte de un proceso continuo, en constante revisión y actualización. La Administración (los bancos centrales, la Agencia Europea del Medicamento, o la Administración medioambientalmente responsable) adquiere, en consecuencia, una mayor responsabilidad, puesto que su papel se aleja aún más de la mera ejecución de una previa ley material que la programe.

Los procedimientos administrativos cualitativamente distintos que se dan aquí cita se hallan al servicio de una Administración que coopera y trabaja en común. Su objetivo prioritario no reside en el control de la discrecionalidad, en sentido defensivo y *ex post*, sino en la guía y dirección en positivo y *ex ante* de la Administración. El procedimiento en sí mismo es, pues, de suma importancia.

La clave o la seña de identidad de estos procedimientos de tercera generación se localiza en un dato, a nuestro juicio, decisivo: su ubicación en el entorno de una Administración “colaborativa”, o que coopera, que no se basta a sí misma ni apela a la decisión unilateral. El modo de gobierno o gobernanza en el que se sustentan, en otras palabras, no se inspira en el modelo judicial.

Las reglas de procedimiento tienen mucho que decir en la elaboración y desarrollo de estas nuevas políticas públicas. Al procedimiento preocupa satisfacer muchas de las necesidades que aquéllas demandan: desde la simplificación del procedimiento, pasando por el constante intercambio de información entre Administraciones a todos los niveles de gobierno, la evaluación de las distintas opciones o alternativas, análisis de impacto regulatorio o de coste-beneficio, hasta la supervisión de las decisiones adoptadas y su modificación o revisión cuando se detecte la desviación de los objetivos propuestos, o la aprobación de programas y planes nunca definitivos.

Los procedimientos de tercera generación comprenden procesos decisorios (decisiones singulares, normas infralegales) y no decisorios (análisis, obtención de información, etc.).

Entre los primeros, se pueden citar los procedimientos simplificados de la Directiva de Servicios, de 2006, en la medida en que esta norma aboga por la mera comunicación de la actividad proyectada, lo que supone, primero, una transferencia al ciudadano de la responsabilidad de procurar la observancia de la legalidad, con los costes que ello implica, y, en segundo lugar, una colaboración interadministrativa en el espacio europeo, sumamente sofisticada (simplificación de procedimiento significa de ordinario un trabajo más elaborado y refinado por parte de la Administración). Entre los procesos decisorios de tercera generación podrían incluirse, esta vez en concepto de norma infralegal, los que tienen por objeto la elaboración de Derecho indicativo, en forma participada y en colaboración con el sector privado.

Son numerosas, y con frecuencia más relevantes, las reglas, criterios o principios de procedimiento que, sin desembocar directamente en la toma de decisiones, tienen por objeto satisfacer las múltiples necesidades de las nuevas formas de trabajo y elaboración de las políticas públicas: obtención e intercambio de información, consultas sobre las prioridades de una determinada política, colaboración entre organismos reguladores, evaluación periódica de las opciones políticas, análisis de los efectos, etc.

Éstas son las cuestiones a las que ha de hacer frente el gobierno electrónico.

La opción política que se ha hecho, señaladamente desde la Unión Europea, en pro de la gobernanza colaborativa para llevar a efecto tantas políticas públicas, desemboca a su vez en procedimientos de tercera generación, capaces de articular las nuevas necesidades que esos modelos demandan.

Las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento, hecha ya esa opción, han de responder a sus requerimientos, potenciando el nuevo concepto de Administración cooperativa.

**Cuadro 4. Características generales de las tres generaciones de procedimientos**

<p><b>1.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b></p> <p>Legislación tradicional de procedimiento administrativo</p>	<p><b>2.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b></p> <p>Legislación tradicional de elaboración de disposiciones reglamentarias</p>	<p><b>3.ª GENERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS</b></p> <p>Normativa sectorial (por ejemplo, USA, UE):</p> <p>Medio ambiente Política social Autorregulación ..... Gobernanza internacional Colaboración público-privada</p>
<p>MODELO JUDICIAL</p>	<p>MODELO LEGISLATIVO</p>	<p>MODELO ADMINISTRATIVO</p>
<p>(actos administrativos puramente aplicativos)</p>	<p>(reglamentos ejecutivos tradicionales)</p>	<p>(nuevas formas de regulación y gobernanza)</p>
<p>El procedimiento es una secuencia de actos de autoridad orientada al dictado de una resolución singular.</p>	<p>El procedimiento tiene por objeto elaborar una norma infralegal.</p>	<p>El procedimiento acompaña el ciclo completo de la política pública: el procedimiento se extiende a la formulación de las políticas públicas y sus prioridades, al desarrollo y diseño, y a su aplicación efectiva.</p>
<p>Rígida separación entre la creación del Derecho y la aplicación al caso.</p>		<p>Mayor integración entre las distintas fases del proceso legal: normación, desarrollo, aplicación, ejecución forzosa, resolución de conflictos.</p>
<p>Procedimiento como control de la discrecionalidad administrativa.</p>		<p>Procedimiento como dirección de la discrecionalidad administrativa.</p>

Procedimiento decisorio (actos administrativos).	Procedimiento decisorio (normas reglamentarias).	–Procedimiento decisorio. –Procedimiento no decisorio: cubre actuaciones que no están orientadas a una situación concreta (procedimientos de control; de intercambio de información; etc.).
<b>APLICACIÓN DE LA LEY MATERIAL</b>	<b>DESARROLLO NORMATIVO</b>	<b>CREACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO</b>
Instrumento para la correcta aplicación del derecho material (acto administrativo singular).	Instrumento para dictar una norma de desarrollo (reglamento ejecutivo) o para la aprobación de un plan territorial o urbanístico.	Instrumento para hallar la mejor solución posible no predeterminada por la ley material. (Disolución de las fases “creación del derecho - aplicación”).
El procedimiento no se preocupa de la aplicación, más allá de la ejecución forzosa.	La aplicación de la norma queda fuera del procedimiento, más allá de las situaciones conflictivas.	La aplicación forma parte esencial del procedimiento y acompaña toda la vida de la resolución, incluye el control y la supervisión.
Obtención de la información: principio de instrucción de oficio.	Obtención de la información: información pública.	Obtención de la información: cooperación público-privada; cooperación interadministrativa.

Fuente: elaboración propia.